

---

## Restauración y fracaso: la política económica de Macri (2015-2019). De la liberación extrema y el endeudamiento sistemático a la crisis

---

*Julián Zicari*

IIGG - UBA/CONICET  
sanlofas@hotmail.com

Restoration and failure: Macri's economic policy (2015-2019). From extreme liberation and systematic indebtedness to crisis

Restauração e falência: a política econômica de Macri (2015-2019). Da libertação extrema e do endividamento sistemático à crise

Fecha de recepción: 28 de junio de 2022

Fecha de aprobación: 17 de noviembre de 2022

### Resumen

El trabajo analiza el funcionamiento de la economía durante la presidencia de Macri en Argentina (2015-2019), en la cual se buscó restaurar un régimen neoliberal, con una gran apertura económica, liberalización de sus variables y endeudamiento sistemático, y que arrojó como resultado una fuerte crisis económica. Para ello, describirá las dos etapas en las que se rigió su política económica. En la primera en la cual se puso en marcha dicha restauración y se adoptaron las medidas acordes a esa mirada del mundo, con un año de recesión (2016) y otro de expansión y relativo éxito (2017). Sin embargo, la próxima etapa mostraría el derrumbe y fracaso total de los objetivos propuestos (2018-2019), con sucesivas corridas cambiarias, saltos devaluatorios, pérdidas de reservas, aumento inflacionario y crisis.

**Palabras clave:** Macri; Argentina; neoliberalismo; crisis; deuda.

**Códigos JEL:** E6; H3; G1

### Abstract

The work analyzes the functioning of the economy during the Macri presidency in Argentina (2015-2019), in which it was sought to restore a neoliberal

regime, with a great economic opening, liberalization of its variables and systematic indebtedness, which resulted in a severe economic crisis. To do this, it will describe the two stages in which its economic policy was governed. In the first stage, the restoration mentioned previously was launched and measures were adopted according to that view of the world, with a year of recession (2016) and another of expansion and relative success (2017). However, the next stage would show the collapse and total failure of the proposed objectives (2018-2019), with successive exchange runs, devaluation jumps, loss of reserves, inflationary increase and crisis.

**Keywords:** Macri; Argentina; neoliberalism; crisis; debt.

**JEL codes:** E6; H3; G1

### Resumo

O artigo analisa o funcionamento da economia durante a presidência de Macri na Argentina (2015-2019), que buscou restaurar um regime neoliberal, com grande abertura econômica, liberalização de suas variáveis e endividamento sistemático, e que resultou em uma grave crise econômica. Para isso, descreverá as duas etapas em que sua política econômica foi regida. Na primeira, se lançou a referida restauração e se adotaram medidas de acordo com aquela visão de mundo, tendo um ano de recessão (2016) e outro de expansão e relativo sucesso (2017). No entanto, a próxima etapa mostraria o colapso e o fracasso total dos objetivos propostos (2018-2019), com sucessivas corridas cambiais, saltos de desvalorização, perda de reservas, aumento inflacionário e crise.

**Palavras-chave:** Macri; Argentina; neoliberalismo; crise; dívida.

**Códigos JEL:** E6; H3; G1

### Introducción: las viejas recetas y los mismos resultados

En diciembre de 2015, Mauricio Macri asumió como presidente en Argentina con el deliberado objetivo de reimplantar un programa económico de bases neoliberales, tal como ya se había aplicado en el país durante la última dictadura militar (1976-1983) y durante el gobierno de Menem y la Alianza (1989-2001). Dicho programa se asentaba en un diagnóstico ideológico y económico concreto: tras doce años de gobiernos populistas (como eran caracterizados las presidencias kirchneristas, 2003-2015), la única forma de relanzar un nuevo ciclo de crecimiento en el país era vía la adopción de la *liberalización* de la economía, quitarle las *trabas* que restringían la actividad empresarial y *modernizar* la *vetusta* legislación que perjudicara el dinamismo económico. De este modo, se esgrimió, generando un notorio y profundo cambio de rumbo al que se había llevado hasta entonces, se alejaría de las políticas estatistas, mercadointernistas y de autoritarismo económico, permitiendo así realizar una prometida “revolución de la alegría”. En este sentido, según lo que se había prometido en la campaña, con las medidas a aplicar se podría arribar a resultados económicos bien precisos, como el objetivo de “pobreza cero”, reducir la inflación (diciendo que sería “lo más fácil de hacer”), provocar una “lluvia de inversiones”, crecer ininterrumpidamente durante 20 años y que la Argentina pudiera “volver al mundo” al terminar con las políticas absurdamente proteccionistas, en pos de realizar la apertura económica que le permitiera al país aumentar sus flujos de intercambios (Iglesias Illia, 2016; AACP, 2021).

Las medidas para concretar los altisonantes objetivos no eran otras que aplicar un recetario nada novedoso, sino ya llevado a cabo en reiteradas oportunidades en la historia argentina, referido a la puesta en marcha de medidas económicas de corte ortodoxo y basadas en los presupuestos neoliberales: terminar con los acuerdos de precios, reducir el gasto público, subir las tarifas de los servicios públicos, liberar las tasas de interés en pos de alcanzar valores positivos (y que superaran a la inflación), poner en marcha un programa monetario astringente (en base a metas de inflación *-inflation targeting-*), licuar salarios para reducir el costo laboral y elevar las tasas de rentabilidad del capital, terminar con los controles y restricciones cambiarias, para unificar y liberar el sector (poniendo fin al denominado “cepo cambiario”), así como también quitar los límites al ingreso de capitales, apostando por la apertura del sector financiero y los nichos agroexportadores, bajo la premisa del paradigma de las ventajas comparativas naturales y la reprimarización productiva. Todo esto se conjugaría con una política externa de bases añejas: realineamiento con las potencias centrales (Estados Unidos y Europa occidental) y los organismos financieros internacionales que dichas po-

tencias controlan (como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo), para que la integración regional y el Mercosur pierdan relevancia, como también alejarse de otros polos económicos como pudieran ser Rusia o China.

Como dijimos, las medidas implicaban un claro programa de restauración neoliberal, replicando decididamente las políticas ya aplicadas en el país durante la última dictadura militar (1976-1983) y los gobiernos de Menem y la Alianza (1989-2001). En todas estas experiencias, no solo hubo una convergencia de medidas, ideología y diagnóstico, sino que también se buscaron disimular o minimizar los costos que implicó llevar a cabo esos programas neoliberales, puesto que la contracara directa de todos ellos fue la misma: desprotección del mercado interno, desindustrialización, un acentuado sesgo a favor del sector agropecuario, la transferencia de ingresos desde los sectores asalariados a los empresariales y el aumento de las desigualdades. Especialmente, quizás la matriz central de las tres experiencias (dictadura, menemismo-Alianza y macrismo) fue asentar todo el programa en el endeudamiento externo y las lógicas económicas que favorecieran a los sectores financieros.

Ahora bien, como buscaremos mostrar en este artículo, la reiteración de las viejas recetas estuvo lejos de ofrecer resultados novedosos, sino que terminaron por generar las mismas consecuencias del pasado: el peligroso cóctel de feroz liberalización, desregulación y acentuado endeudamiento, propio de las políticas de valorización financiera, pronto devendrían en lógicas especulativas, que generarían como su consecuencia directa un vertiginoso proceso de fuga de capitales y volatilidad económica, para finalmente desencadenar en una crisis, *default*, corridas cambiarias, saltos devaluatorios, recesión, quiebras de empresas y derrumbe económico. Y a la postre, quizás lo más terrible, además del endeudamiento y del deterioro productivo, se generaría, como su saldo final (como ocurrió del mismo modo con la dictadura y los gobiernos de Menem y la Alianza), una sensible desmejora de los indicadores sociales, tal vez uno de los objetivos tácitos de la restauración neoliberal: suba del desempleo, recortes de derechos laborales, una profunda transferencia de ingresos desde los sectores asalariados a los empresariales, debilitamiento del tejido industrial, aumento de las desigualdades, caída de los salarios y aumento de la pobreza. Por ello mismo resulta vital entender cómo operó la política económica del macrismo, en la cual expresó el intento de una nueva restauración neoliberal y que resultaría en un nuevo fracaso económico<sup>1</sup>.

---

1- Para un abordaje sobre diferentes caracterizaciones del gobierno de Cambiemos, ver Bona (2019), Cantamutto, Costantino y Schorr (2018), y Castellani y Dossi (2021).

Para hacer esto, el presente texto buscará realizar un análisis de la política económica macrista que permita mostrar que las apuestas por la apertura extrema y los ciclos apoyados en el endeudamiento no llevan a resultados de prosperidad, modernización económica o al crecimiento como se suele prometer, sino a las crisis y el caos. La originalidad del artículo, entonces, será recorrer el gobierno de Cambiemos en una clave de análisis que permita dar cuenta del diagnóstico, ambiciones y principales medidas tomadas, para ir evaluando cada una de ellas con fuentes primarias y el sucesivo devenir macroeconómico. De esta manera, se buscará resaltar que esta estrategia neoliberal, así como ocurrió en otras oportunidades en la Argentina, no son un camino para alcanzar el desarrollo sino la receta ideal para alejarse de él, hundiéndose a los países en problemas mayores, como las herencias de deuda, el deterioro productivo y la desigualdad.

El recorrido de la propuesta señalará las dos grandes etapas que tuvo la economía bajo la presidencia de Macri, cada una de dos años de duración. Así, se abordará su primera etapa, en la cual se llevaron a cabo las políticas de la restauración neoliberal, con la puesta en marcha de la nueva estrategia y la aplicación concreta de sus medidas, con un año de reacomodamiento y recesión (2016) y luego otro año de expansión y relativo éxito (2017). Sin embargo, pronto todo ello quedaría sepultado tras el rápido agotamiento de la restauración neoliberal, tras el abuso del endeudamiento externo. Desde entonces, surgiría una segunda etapa de dos años (2018-2019), en el cual se asistiría al fracaso y la crisis del nuevo experimento, coincidiendo con los resultados obtenidos en las dos experiencias previas de implantación del neoliberalismo en el país, la dictadura y los gobiernos de Menem y la Alianza, con sendas crisis (1981 y 2001). Ya para terminar, el trabajo cerrará con algunas conclusiones al respecto.

## **1. La restauración neoliberal**

### ***1.1 Puesta en marcha y recesión (2016)***

Durante el último mandato presidencial de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015), el desempeño económico del país no fue el mejor. El PBI se mantuvo estancado (solo se creció en los años impares, 2013 y 2015, pero se cayó en igual magnitud los pares, 2012 y 2014, resultando en una expansión nula), hubo una inflación estructural ubicada en altos niveles nominales (del 28,1% de promedio para esos 4 años según CIFRA-CTA), se sufrió una caída sistemática de las reservas internacionales (se habían ubicado en 52.000 millones de dólares sobre fines de 2011, para terminar en 24.000 millones al asumir Macri a fin de 2015), con un derrumbe exportador y un aislamiento en el acceso al crédito externo, ya que se consideraba al país en "default técnico"<sup>2</sup>.

Las nuevas autoridades económicas al asumir en diciembre de 2015 rea-

lizaron un diagnóstico simple: el agotamiento del modelo kirchnerista se debía al abuso de las políticas populistas, que restringían la libertad económica, ahogaban al capital y que era imperioso revertir para favorecer al sector empresarial para que este pudiera invertir. El país, se decía, debía ir hacia un rumbo diametralmente opuesto al llevado a cabo por el populismo. Los cimientos teóricos e ideológicos para lograr la modernización económica eran recostarse en un programa de neto corte neoliberal, que alentara la inversión, las exportaciones y permitiera que el espíritu emprendedor de los empresarios no encontrara límites<sup>3</sup>.

Fue entonces que el giro económico se puso en marcha. La primera medida que se aplicó, quizás la más simbólica y sonora, fue poner fin al denominado “cepo cambiario”, el cual restringía la compra de dólares. Para ello se quitaron todas las restricciones, solo estableciendo un límite de compra mensual de 2 millones de dólares, para luego aumentarlo a 5 millones y finalmente quitar cualquier tope. A su vez, se redujeron de una manera muy radical los plazos, trabas y regulaciones para el ingreso y salida de capitales del país. A pesar de ser medidas extremas, la sobre-reacción en su aplicación, en todos los casos, tuvo la misma explicación: era indispensable darles a los capitales la mayor libertad posible, especialmente a los externos, ya que estos no ingresarían ni invertirían si luego no tuvieran la garantía de que se podrían marchar cuando quisiesen. El horizonte era claro: “libertad” y “confianza” al capital debían ser las piedras angulares de todo el programa.

El fin de las restricciones cambiarias implicó una brusca devaluación de la moneda, en la cual el dólar oficial pasó de valer menos de 10 pesos a costar 15 (una devaluación del 50%), lo que implicó una fuerte acelerada inflacionaria. Dicha devaluación y shock inflacionario, a su vez, tenían otros objetivos: solucionar el atraso cambiario que se estaba produciendo desde hacía unos años (ya que el kirchnerismo utilizaba el atraso cambiario como ancla anti-inflacionaria), como también generar un cambio de precios relativos y de rentabilidades sectoriales. Así, el sector agropecuario, principal fuente de generación de las exportaciones del país, se vio sumamente beneficia-

---

2- Un buen análisis con muchos de los datos citados en el párrafo sobre los desafíos, aciertos y límites de la economía kirchnerista se puede encontrar en Porta, Santarcángelo y Scheingart (2017).

3- Para un análisis y comparativa de las medidas tomadas y el discurso de Cambiemos con gobiernos neoliberales previos en Argentina, ver Fair (2021) y Zicari (2020). Para un testimonio en primera persona sobre cuál fue el diagnóstico económico inicial del macrismo, ver Sturzenegger (2019), Macri (2021) y Vidal (2021).

do con ello. Además, este sector no solo obtuvo la devaluación por la que presionaba, sino que logró eliminar muchas retenciones a sus productos de exportación (trigo, maíz, carne, minerales) y la reducción del mayor bien de comercialización externo (la soja), como también se quitaron los plazos y la obligación de ingreso y de liquidar sus divisas en el país. Por lo cual, el sector rural fue un gran ganador de las primeras medidas (Burgos, 2016; Lattuada, Nogueira y Urcola, 2019). Del mismo modo, la devaluación y la facilidad para el ingreso de capitales externos favoreció a los capitales financieros más especulativos, siendo otro de los sectores a los cuales el macrismo buscó beneficiar (Zaiat, 2016).

En efecto, la presidencia de Macri tuvo un trato sumamente benévolo con el capital financiero. No solo por quitar las trabas mencionadas, sino porque tomó una serie de medidas para incentivar su ingreso y rentabilidad. Cuando el país entró en default en 2001, se negoció la deuda con los acreedores privados en 2005 (en la cual aceptó el 76%) y luego hubo una reapertura en 2010 (que elevó la aceptación al 93%) y otra más en 2013. Sin embargo, el pequeño sector que no aceptó el acuerdo inició una querrela en tribunales de Nueva York, negándose a aceptar la propuesta argentina y pidiendo la totalidad de lo adeudado, lo cual el tribunal estadounidense le dio la razón. Durante el kirchnerismo, no obstante, el gobierno se mantuvo firme, diciendo que solo pagaría una parte, dado que eso dictaba la legislación local. Mauricio Macri, apenas asumió la presidencia, no tuvo problemas en convalidar lo reclamado por aquellos fondos (denominados *holdouts*, y localmente llamados "fondos buitres")<sup>4</sup>, para dar una muestra de su compromiso de honrar las deudas y acercarse al sector financiero, especialmente porque el epicentro de su estrategia económica sería obtener financiamiento externo.

En efecto, el nuevo gobierno realizó una toma radical de crédito externo, llegando a convertirse durante los dos primeros años de gestión en el país emergente que mayor cantidad de deuda en moneda extranjera emitió en el mundo, detrás de países como Arabia Saudita, Indonesia, México y Qatar (BCRA, 2020, p. 13). La excusa para el endeudamiento era no solo pagar las deudas reclamadas por grupos de acreedores externos, sino también financiar el déficit fiscal. Dado que la Argentina tenía muy bajos niveles de deuda, se consideraba desde el gobierno que tomar créditos internacionales a toda velocidad no sería un problema ni algo peligroso.

Ahora bien, el abultado endeudamiento también cumpliría otras funciones.

---

4- Para el desarrollo y posterior resolución del conflicto entre el gobierno argentino y los acreedores externos, ver Soler (2016) y Nemiña y Val (2018).

Una de ellas se relacionaba con la estrategia inflacionaria. En este caso, reducir la inflación fue una de las principales promesas de la campaña electoral y el cumplimiento de dicha promesa se realizaría bajo un diagnóstico ortodoxo: la inflación era caracterizada como un problema esencialmente monetario, por lo que perdería fuerza la estrategia de establecer acuerdos de precios con las empresas (como el popular programa "Precios Cuidados"), bajando los niveles de emisión y generando tasas de interés positivas (es decir, superiores a la inflación) para reducir la velocidad de la dinámica de precios. El apoyo teórico explícito fue establecer un programa de "metas de inflación" (*inflation targeting*), en la cual la suba o la baja de las tasas de interés estaría en función del cumplimiento de las metas fijadas: si los precios se recalentaban, las tasas de interés subirían; en cambio, si estos se desaceleraban, podrían bajar<sup>5</sup>.

La relación de esto con el endeudamiento externo devino central, pues la gran cantidad de deuda tomada por el gobierno era esencialmente en dólares, pero dichos dólares debían aplicarse a atender la cuestión fiscal, que era en moneda doméstica. Por ello mismo, el gobierno, al obtener las divisas, las vendía y el Banco Central las compraba para engrosar sus reservas internacionales. Así, este le daba los pesos al gobierno, con los cuales pudiera atender sus necesidades y gastos. El problema es que al ser tan altas las cantidades de dólares compradas por el BCRA, eso implicaba una sobreabundancia de pesos en el mercado, lo que generaba una contradicción con el diagnóstico monetarista de la inflación. La solución para absorber el exceso de pesos en el sistema fue entonces simple: emitir Letras por parte del Banco Central (llamadas Lebacks) que funcionarían como mecanismo astringente que esterilizaría el mercado monetario. De este modo, lo que debía ser una herramienta monetaria se convirtió en un instrumento masificado de inversión especulativa, pues al ser tan altas las tasas de interés pagadas por el Banco Central (incluso a nivel internacional), de acuerdo con el ortodoxo programa de *inflation targeting*, tanto inversores locales como extranjeros pasaron a destinar sus recursos allí. Todo lo cual generó un peligroso mecanismo de "bicicleta financiera" (*carry trade*), en el cual los inversores vendían sus divisas y las cambiaban por pesos, atraídos por las altas tasas de interés locales que ofrecían las Lebacks y la estabilidad cambiaria que se produjo luego de la devaluación inicial (fortalecida por el fuerte proceso de ingreso de dólares financieros, ya sea vía deuda o vía inversión especulativa, además de la "liber-

---

5- Las metas de inflación proyectadas fueron 25% (2016), 15% (2017), 10% (2018) y 5% (2019) (Ministerio de Economía, enero de 2016). Sin embargo, en todos los casos, como veremos, estarían muy lejos de ser cumplidas.

tad” y la confianza que generó inicialmente el gobierno de Macri). El objetivo final de los inversores, por supuesto, era lograr la ganancia más alta posible en pesos, para luego transformar sus beneficios en dólares y eventualmente salir del sistema. Aunque, mientras hubiera confianza y se diera el ingreso permanente de dólares, se mantendrían en el país (BCRA, 2020).

Con respecto a la cuestión fiscal, otro de los ejes también muy mentados del programa económico era lograr el saneamiento y reducción del déficit. El gobierno anunciaba que este era uno de sus principales objetivos, pero que, sin embargo, no podría realizarlo inmediatamente, a través de una estrategia de *shock* o extrema, pues la población no podría tolerar las implicancias. Por ello todo se englobaría en un esquema “gradualista”, que iría de a poco, y en el cual para evitar reducciones bruscas del gasto era indispensable el endeudamiento que financiara dicho déficit (Cantamutto, Costantino y Schorr, 2018, p. 20). Así uno de los puntos neurálgicos para achicar el déficit fiscal fue reducir los subsidios a las empresas que prestaran servicios públicos (como electricidad, gas, transporte o agua corriente) con el afán de que los usuarios pagaran el costo pleno. Con ello muchas tarifas llegaron a subir entre el mil y el dos mil por ciento bajo el argumento de “sincerar” el valor de los servicios y terminar con los subsidios para bajar el déficit. También se dieron de baja miles de contratos de trabajadores estatales y recortes en diferentes áreas. Igualmente, vale la pena subrayar que, si bien la prédica de austeridad fiscal fue permanente, los hechos indicaron otra cosa, pues el gobierno abiertamente redujo muchos de los ingresos fiscales que hasta entonces percibía: no solo por la quita o disminución de los derechos de exportación para los bienes primarios (retenciones), sino también por la agresiva política de apertura comercial realizada (que facilitó el ingreso de importaciones, en desmedro de la producción local) o la quita de impuestos para los bienes de lujo (como el champagne o los autos de alta gama). Se presionó, de igual modo, a las provincias para que ellas redujeran sus déficits fiscales como también, contrariamente, que redujeran las tasas de “ingresos brutos”, por considerarlo un impuesto distorsivo, y que era la principal fuente de recaudación de las provincias. A cambio de esto, el gobierno central les propuso un “consenso fiscal”, en el cual se coparticiparía totalmente el impuesto a las ganancias, el cual se encargaba de financiar la previsión social, pero que ahora buscaba ser reemplazado por “recursos genuinos”, y buscando reducir (en otra abierta contradicción) las contribuciones patronales, las que, de todos modos, se redujeron gradualmente (Cantamutto y López, 2019, p. 36).

El norte liberal que auspiciaba el programa indicaba que solo las empresas más eficientes y que pudieran competir con la producción extranjera serían las que debían sobrevivir. La apertura importadora se concretó no solo ba-

jando aranceles, sino dando fin a las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI) y el régimen de consulta previa por las Licencias No Automáticas (LNA), para favorecer y facilitar las compras a granel en el exterior. En los hechos, esto implicó una avalancha de productos importados y un creciente déficit comercial que solo se pudo equilibrar con el enorme flujo de divisas obtenidas vía endeudamiento. A su vez, el shock inflacionario y la fuerte suba de las tarifas de servicios públicos terminaron licuando los salarios, haciendo que cayera el consumo y la demanda interna, resintiéndose los indicadores sociales. De hecho, aumentaron la pobreza y el desempleo, pero esto no fue visto como un problema, sino que podrían servir para lograr el disciplinamiento social y una forma de licuar al salario como costo empresario (Natalucci y Fernández Mouján, 2022).

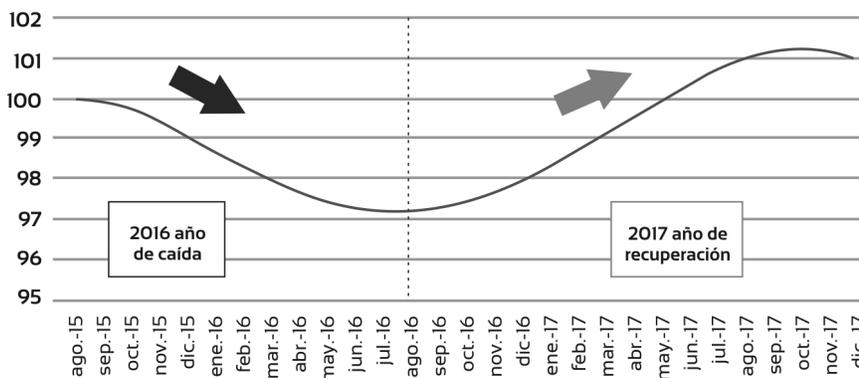
Otra gran propuesta del gobierno fue lo que llamaba “volver al mundo”, es decir, terminar con las políticas de “cerrazón económica” o proteccionistas, para realizar una apuesta aperturista que dejara atrás el “aislacionismo” (Busso, 2019, Actis y Zelicovich, 2019; Morasso y Pereyra Doval, 2019). El objetivo, según se decía, era convertir a la Argentina en “el supermercado del mundo”, aunque en los hechos implicara solo vender productos de poca elaboración, que primarizara la estructura productiva y exportadora, basado en la premisa teórica liberal de las ventajas comparativas naturales. En este caso, se trató de reducir el peso de la inserción regional del país, buscando que el Mercosur se convirtiera en un simple TLC (Tratado de Libre Comercio), vaciar la UNASUR y la CELAC, para priorizar un acuerdo MERCOSUR-Unión Europea, concesiones en materia de seguridad a Estados Unidos y participar como observador en la Alianza del Pacífico, votando sistemáticamente por establecer sanciones contra Venezuela (Pascual y Ghiotto, 2019). El país buscaría tener un mayor peso en los foros internacionales, como el de Davos, logrando que la Argentina fuera sede de la XI Reunión Ministerial de la OMC en 2017 y de la Cumbre del G20 en 2018, dando señales de que se alejaría de China y Rusia (el presidente Macri dijo que revisaría los acuerdos comerciales firmados con estos países durante el kirchnerismo, lo que costó que dejaran de comprar el aceite de soja local). La fuerte apertura y los decididos gestos de acercamiento a los Estados Unidos y las potencias, según se pensaba, debían servir para lograr aumentar el comercio, atraer inversiones y conseguir fácilmente préstamos financieros de allí. Lo llamativo es que la gran apertura se realizó en un contexto de cerrazón comercial y aumento del proteccionismo a nivel mundial, en el cual la Argentina de Macri parecía estar dispuesta a darlo todo pero donde se dificultaba la reciprocidad esperada. Algo que se agravó todavía más con el triunfo electoral de Trump a fines de 2016 en Estados Unidos (Belloni y Wainer, 2019).

### 1.2. La recuperación y el éxito (2017)

La puesta en marcha de la restauración neoliberal en poco tiempo dio sus resultados, con una caída neta del producto durante el primer año de gestión. La fuerte devaluación inicial generó una acelerada inflacionaria que hizo caer los salarios (la inflación de 2016 fue de 41% y el promedio de las paritarias para los trabajadores formales fue de 33%, representado una caída neta de sus ingresos del 8%), subió la pobreza, mientras que los tarifazos, la caída de la demanda, la suba de tasas, la reducción de gastos por parte del Estado y la desprotección del mercado interno se encargaron de ahogar a empresarios y trabajadores. Se produjo así una transferencia de ingresos de los sectores asalariados a los capitalistas y de las actividades urbanas a las rurales.

Sin embargo, a partir del tercer trimestre de 2016, el clima pesadumbroso y de caída económica comenzó a ser revertido. Como indica el gráfico 1, en agosto de 2016 se tocó el piso del derrumbe, para empezar desde ese punto lentamente a recuperar. Si en 2016 la economía se achicó un 2,6%, en 2017 la expansión fue de 2,3%, permitiendo recuperar lo perdido.

Gráfico 1. Estimador Mensual de Actividad Económica (agosto 2015 - diciembre 2017)

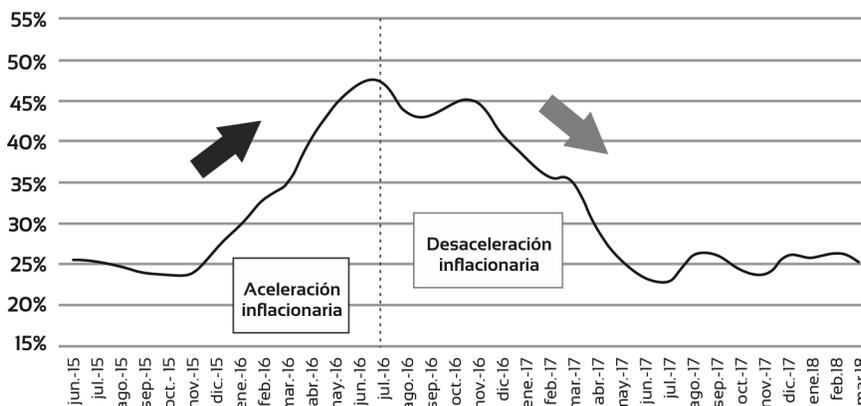


Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

Luego de aplicar el combo de medidas restauradoras, la economía logró acomodarse bastante bien. Se estabilizó el tipo de cambio, avanzando este luego siempre detrás de la inflación y haciendo que la dinámica de precios se desacelerara: si en 2016 fue del 41%, en 2017 pasaría a ser del 25%. Si bien

el objetivo de inflación para los dos primeros años fueron otros (25 y 15% respectivamente), lo cierto es que la pauta inflacionaria comenzó a descender. Como lo indica el gráfico 2, esta tuvo así una fuerte aceleración cuando asumió Macri en diciembre de 2015 (ya sea por las expectativas, la posterior devaluación y los tarifazos), para sobre el último cuatrimestre de 2016 comenzar a desacelerarse y retornar a los niveles crucero de 25% anual dejados por el kirchnerismo en 2015. A su vez, hubo una recuperación salarial, ya que el promedio de las paritarias de 2017 se ubicó en el 28% (es decir, con un crecimiento neto de los salarios del 3%, que no llegó a recuperar lo perdido en 2016). También bajó la pobreza y volvió a crecer el consumo. La estabilidad y el aliento a la actividad financiera, además, fueron facilitando el crédito y la actividad. El gobierno, por su parte, hizo una gran apuesta por la obra pública que también contribuyó a la expansión y a que el ciclo tuviera un pulso alcista. Las expectativas, de esa manera, pasaron a ser positivas y las promesas de campaña parecían que podrían cumplirse: el país podría tener un largo ciclo de crecimiento económico (según se decía, se crecería 20 años a tasas del 3%) y la inflación todos los años caería, lo cual ayudaría a reducir la pobreza y robustecer los salarios.

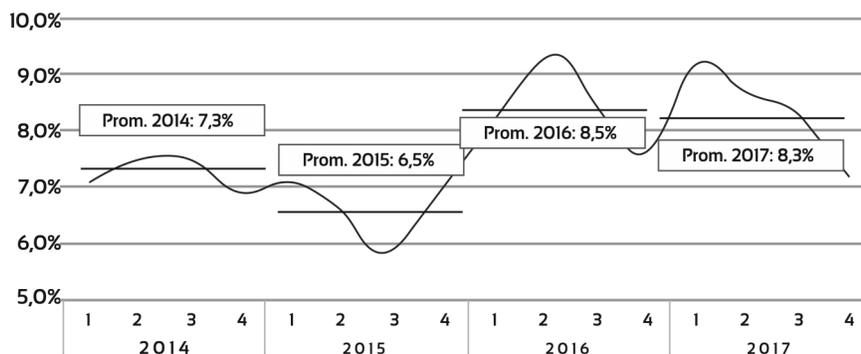
**Gráfico 2.** Evolución del índice de precios al consumidor anualizado (junio 2015 – marzo 2018)



**Fuente:** elaboración propia en base a los datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

De hecho, dadas las nuevas expectativas, el gobierno logró ganar las elecciones de medio término en octubre de 2017, consolidando no solo la situación económica y las perspectivas optimistas, sino también sin tener desbordes sociales o sindicales como se temía (Zicari, 2016; 2017; Natalucci y Fernández Mouján, 2022) y robusteciendo su poder político para continuar con el raid de reformas neoliberales: se realizó a fines de 2017 una reforma jubilatoria y se decía que hacía adelante que se entraría en una etapa de “reformismo permanente”, prometiendo una reforma laboral, una impositiva, reformas estructurales (como privatizar empresas públicas, desregular nuevos mercados y acelerar la apertura) y hacer una mayor reducción del gasto estatal. Con todo, se podría decir entonces que, a juzgar por los primeros resultados conseguidos, la restauración neoliberal fue bastante exitosa<sup>6</sup>.

Gráfico 3. Desocupación trimestral (2014-2017)

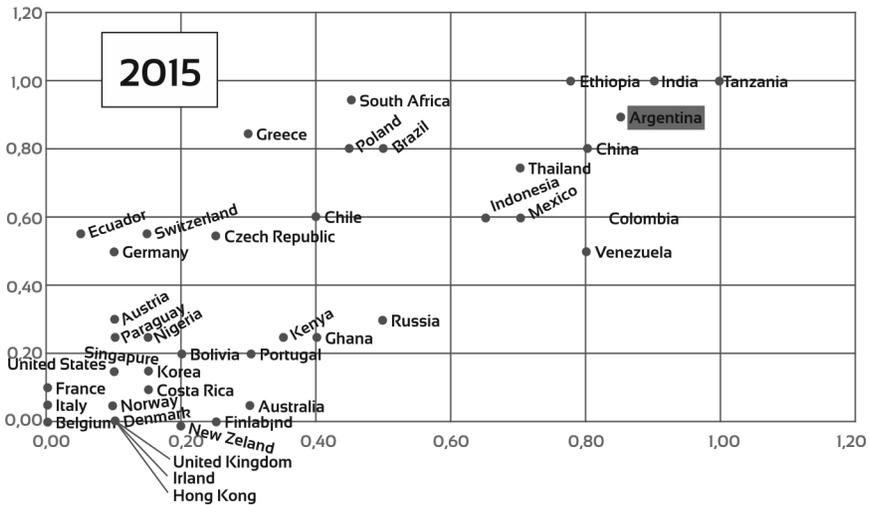


Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

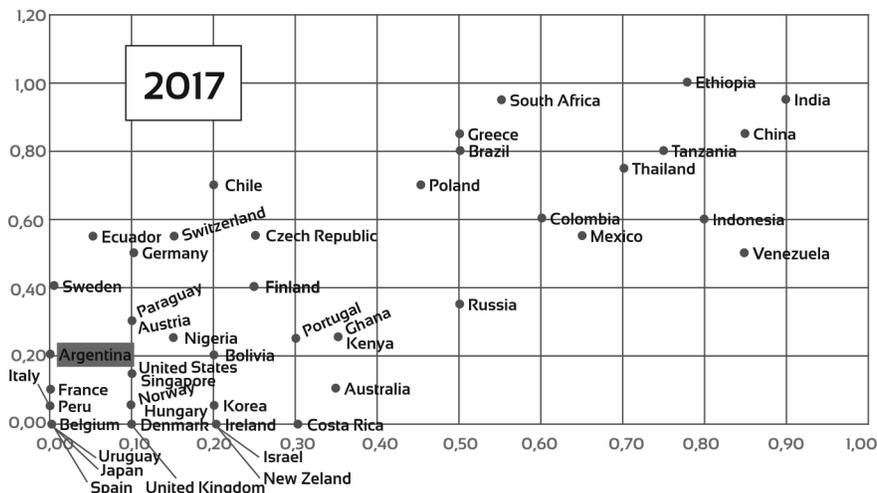
6- Vale señalar que, a pensar de la relativa fortaleza y éxito que estaba teniendo el gobierno de Cambiemos hasta entonces, en diciembre de 2017 ello se ensombreció cuando este llevó a cabo la reforma previsional y encontró una fuerte resistencia en las calles. Sin embargo, según las encuestas y la opinión de los analistas, eso erosionó muy poco la imagen del gobierno. De hecho, el propio Macri (2021) cuenta que realizaban dicha reforma en ese momento porque era cuando mejor imagen positiva se poseía.

En efecto, la aplicación del nuevo programa podía mostrar resultados económicos que no eran nada despreciables y que incluso, si se los mira con detenimiento, no parecieron haberse alejado mucho de los dos últimos años de la gestión kirchnerista, que en 2014 aplicó un plan de estabilización similar al de Macri (con devaluación, suba de tasas, acelerada inflacionaria, tarifazos y demás), que hizo caer el producto y provocó desmejora social, para en 2015 tener un año de recuperación muy parecido a lo obtenido en 2017 bajo un gobierno neoliberal.

**Gráfico 4.** Indicador de las restricciones a la entrada y salida de capitales. Países seleccionados en 2015 y 2017.



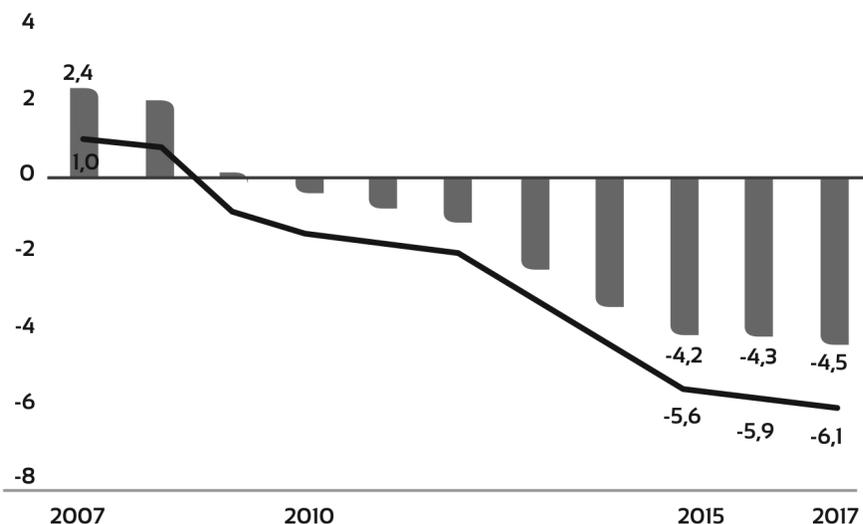
Fuente: Arana y Germán (2021, pp. 127-128) en base a datos del FMI.



No obstante las similitudes, existieron también cinco grandes diferencias entre ambos planes de estabilización. En primer lugar, la estabilización final ensayada por el kirchnerismo en 2014 se hizo a un costo laboral menos duro que Macri, pues como nos muestra el gráfico 3, este último llevó la desocupación de un promedio anual de 6,5% en 2015 a 8,5% en 2016 (un aumento del 30% en apenas un año) y que prácticamente no se vio modificado en 2017, cuando ya el proceso de recuperación económica estaba en pleno funcionamiento. Lo cual se debió a que el modelo económico macrista, al apoyarse menos en el mercado interno y desprotegerlo, lo hizo menos sensible y dependiente de la tasa de ocupación para funcionar. En segundo lugar, si cualquier recuperación económica implica un aumento de los niveles de importaciones, el kirchnerismo, al haber tenido tan protegida y cerrada la economía, tuvo un déficit comercial en la recuperación de 2015 de 3.419 millones de dólares, en cambio la recuperación macrista de 2017 más que duplicó esos niveles, al ubicarlo en 8.309, generando uno de los déficits comerciales más grandes de la historia del país. Aunque el gobierno macrista no vio esto como una alarma, sino incluso como algo positivo, al decir que era un indicador que la economía se estaba *modernizando*. En tercer lugar, en relación a esto mismo, el desbalance comercial externo el kirchnerismo lo financió con recursos propios, como fueron las reservas del Banco Central, en cambio, el gobierno de Macri lo hizo con los dólares que ingresaban al país vía el acelerado proceso de endeudamiento. La cuarta diferencia se relaciona

con las dos anteriores. Es que, si el kirchnerismo utilizó sus propios recursos para estabilizar su economía, lo hizo en un doble sentido, no solo porque no se endeudó como lo hizo el macrismo, sino porque utilizó herramientas estatales para tener el control de su economía, protegiéndola. En contraste a esto, como nos muestra el gráfico 4 (referido a los indicadores de “libertad financiera” para el ingreso y salida de capitales), la Argentina kirchnerista del 2015 era uno de los países con mayores restricciones a la movilidad de capitales del mundo (todavía más cerrado que China o Venezuela). No obstante, en 2017 bajo el gobierno de Macri, el nivel de “libertad” era uno de los más altos a nivel internacional, superando incluso a varios países desarrollados, e impidiendo que el Estado, en un país periférico como el argentino, tuviera las herramientas y controles frente a los intempestivos y volátiles cambios de humor de los capitales financieros<sup>7</sup>.

Gráfico 5. Resultado fiscal primario y financiero (2007-2017) (% del PBI)



Fuente: Ministerio de Economía.

7- Para un análisis sobre los distintos cambios regulatorios en torno al movimiento y la libertad de capitales durante el período, ver Arana y Pinazo (2021).

Finalmente, la quinta diferencia, es que el macrismo a pesar de haber convertido a la cuestión del fiscal déficit en uno de sus principales objetivos a vencer, practicando políticas y discursos de ajuste permanentemente, tal como nos indica el gráfico 5, no obtuvo resultados diferentes a los ofrecidos por el kirchnerismo, sino que incluso continuó con la desmejora que ya se arrastraba desde hacía años, profundizando el rojo fiscal, tanto primario como financiero.

## 2. El fracaso

Como vimos, al cerrar el año 2017 y comenzar el 2018 el gobierno argentino parecía que tenía el dominio total de la situación. Las variables económicas, sociales y políticas parecían sonreírle y la restauración neoliberal se mostraba sumamente exitosa. Muchos analistas se entusiasmaban y ya daban por descontado que en 2019 Macri ya tenía asegurada su reelección presidencial. Sin embargo, ocurrió lo que fácilmente era predecible que ocurriera: se terminó el financiamiento externo y toda la política económica del gobierno se vino abajo.

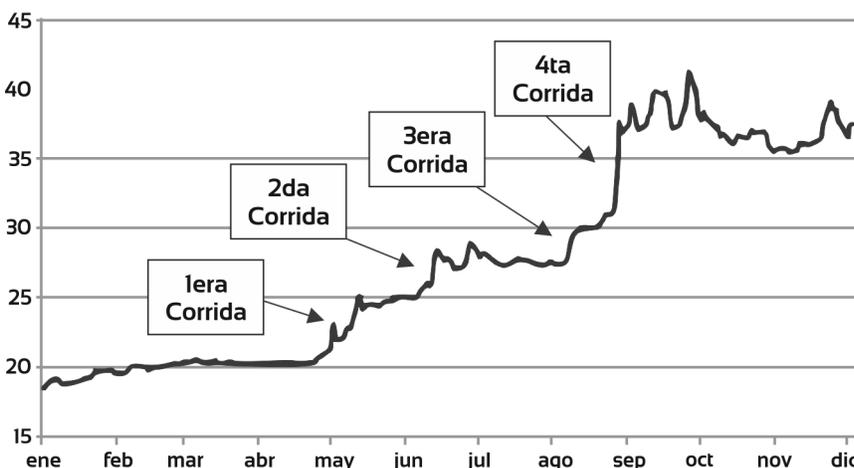
En efecto, en enero de 2018 el gobierno había logrado su última colocación de deuda en los mercados abiertos. Empero, cuando intentó volver a hacerlo en abril de ese año, ya no pudo. Esto se debió esencialmente a dos motivos. Por un lado, a que en ese momento la Reserva Federal norteamericana comenzó a subir las tasas de interés, drenando capitales en la periferia. Por otro, a que el gobierno de Cambiemos había saturado su capacidad de continuar endeudándose en los mercados abiertos. En este sentido, la propia apuesta por la apertura y por sostener la política económica en base al endeudamiento mostraron lo frágil y vulnerable que resultaban. Así comenzaría la debacle económica del gobierno.

Es que al ser percibido por los inversores, en abril, que ya no sería posible para el país continuar con el financiamiento por los dos motivos recién expuestos, estos inmediatamente dejaron de renovar sus Lebac's (Letras del Banco Central) como hasta entonces habían estado siendo utilizadas para esterilizar el mercado monetario, pagando altas tasas de interés. Con ello, frente a cada vencimiento de Lebac's, no se lograban renovar, sino que los inversores las cobraban e inmediatamente las convertían en dólares, para buscar huir a toda velocidad del sistema.

La salida masiva de inversores y su desesperación por transformar sus pesos en dólares generaron una presión cambiaria indetenible que, a pesar de las subas de las tasas de interés y la venta sistemática de reservas, no hubo forma de aminorar, existiendo devaluaciones sucesivas todos los meses: como muestra el gráfico 6, a fin de abril el dólar pasó de 20 a 25 pesos, un

mes después pasó a 28, al mes siguiente a 30 y al próximo, a fin de agosto, se disparó hasta tocar los 42 pesos, aunque se estabilizó luego en 37. Es decir, en apenas cuatro meses había ocurrido una devaluación nominal en torno al 100%, sembrando un pánico absoluto. A la par que las reservas del Banco Central disminuían sin encontrar un piso.

Gráfico 6. Evolución del valor del dólar durante 2018



Fuente: elaboración propia a partir de datos del BCRA.

Las sucesivas devaluaciones, por supuesto, tuvieron un efecto inmediato en el nivel de precios, cortando la desaceleración y descenso inflacionario que se venía produciendo desde la última parte de 2016 para ganar una velocidad inusitada: si el triunfal año de 2017 había cerrado con una inflación del 25%, ya en 2018 prácticamente se había duplicado al terminar en el orden del 48%. El brusco salto devaluatorio e inflacionario fue reduciendo el poder adquisitivo asalariado, pues en 2018 el promedio paritario cerró en torno al 30%, perdiendo los trabajadores 18 puntos frente a la inflación durante ese año.

Con el abrupto recorte de los ingresos, el consumo, la inversión y la actividad se desmoronaron, y la economía comenzó a caer. El gobierno no podía detener la fuga de capitales ni la desconfianza. Los saltos cambiarios y el fin del financiamiento eran la prueba más clara de que había perdido la confianza de los inversores y que el "mercado", ya no le creía. Además, el fracaso de

su estrategia inflacionaria demostraba que su promesa de campaña sobre que podría bajar la inflación (y que sería muy fácil hacerlo) quedó abiertamente puesta en ridículo. El aparente éxito de la restauración neoliberal se estaba escurriendo como agua entre los dedos. Incluso el propio gobierno, que había mostrado como un símbolo de época y todo un triunfo la baja o eliminación de las retenciones a los bienes rurales de exportación debió dejar de lado eso y volver sobre sus pasos: ya en agosto de 2018 tuvo que volver a subirlos o reinstalarlos.

El malestar económico, la fuerte caída salarial, el derrumbe del consumo y la disparada inflacionaria hacían temer que pudiera ocurrir una explosión popular, la cual pusiera final al nuevo experimento neoliberal, como ya había ocurrido en otras oportunidades de la historia argentina, como en la crisis y la explosión de 2001. La restauración, evidentemente, perdía fuerza en su eficacia y peso político.

El gobierno, al estar tras las cuerdas, recurrió como alternativa final a la ayuda del FMI, en mayo de 2018, para tratar de revertir, o al menos amortiguar, el descalabro que se estaba produciendo. Así, en junio, logró un acuerdo en el cual podría tener hasta 50.000 millones de dólares de manera precautoria, con un desembolso inmediato de 15.000 millones. Se confiaba que con eso el gobierno podría llevar calma a los mercados, ganar la estabilidad cambiaria y poner fin a la brusca salida de capitales. Sin embargo, como vimos, durante esos meses la fuga de capitales no se detuvo, la moneda continuó devaluándose y el descontrol fue total. Entre junio y septiembre, el gobierno gastó los 15.000 millones de dólares desembolsados por el FMI sin haber podido frenar la corrida cambiaria ni evitar las devaluaciones.

Fue entonces que en septiembre de 2018 se realizó un nuevo acuerdo, el cual llevaría el monto máximo a desembolsar por la institución a 57.000 millones de dólares, los cuales se darían aproximadamente en tramos bimestrales, calzados con los sucesivos vencimientos de deuda que tuviera el gobierno argentino, buscando evitar con ello el default, porque era evidente que el país no estaba en condiciones de seguir pagando sus compromisos.

El nuevo acuerdo con FMI, por su parte, fue mucho más estricto que el anterior firmado en junio, el cual fue llamado "doble cero" por la prensa<sup>8</sup>. Esto último se debía a que el gobierno se comprometía a dejar de emitir (política de "emisión cero", salvo en momentos estacionales muy puntuales, como diciembre) y reducir su déficit fiscal hasta eliminarlo totalmente (política de

---

8- Cfr. Carugati (5 de octubre de 2018); Artana (10 de octubre de 2018); Caamaño Gómez (8 de octubre de 2018); De Goñi (5 de noviembre de 2018); Zicari (18 de noviembre de 2018).

“déficit cero”). Además, se sumaron tres condiciones más.

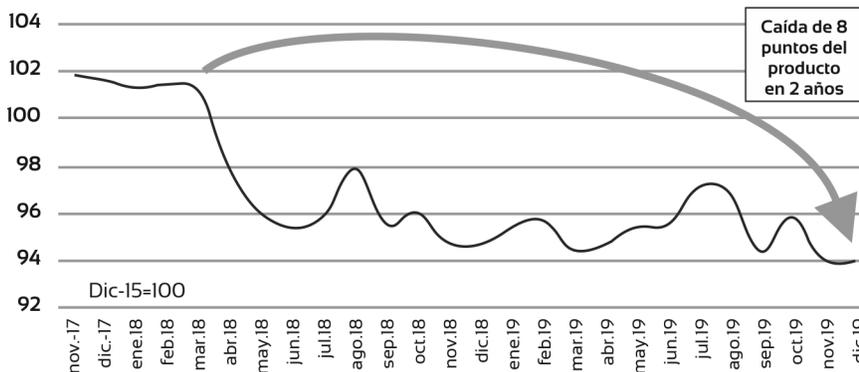
La primera era terminar con el programa de metas de inflación, el cual había demostrado ser un fracaso total (pues la inflación en 2018 se había duplicado respecto al año previo), para pasar a un esquema de control de agregados monetarios, es decir, se mantenía el diagnóstico con respecto a que la inflación era un fenómeno monetario, pero ahora bajo una nueva estrategia. Esta última se relacionaba con la segunda condición, que era reemplazar las Lebac que habían sido el instrumento responsable de la especulación financiera y el *carry trade*, para adoptar otro instrumento, las Leliqs (Letras de Liquidez). Las diferencias entre un instrumento y otro eran tres: las Leliqs solo podrían ser adquiridas por los bancos (no ya por inversores privados) y podrían funcionar como parte de sus requisitos mínimos de liquidez, lo que en los hechos implicaba adoptar un esquema de encajes remunerados; las tasas serían mucho más altas, ubicadas en niveles por encima del 25% de la inflación (promediando niveles de entre el 70 y 80% anual), lo cual implicó destruir el acceso al crédito interno, pues se volvió sumamente oneroso, afectando severamente el consumo, la actividad y derrumbando los incentivos para la inversión productiva; el vencimiento no sería por plazos mensuales, sino semanales y de acuerdo con la evolución de la coyuntura. Se apostaba con que, al aplicar una política monetaria tan dura, no solo permitiría enfriar la economía para controlar la inflación, sino también contrarrestar las presiones para la adquisición de divisas<sup>9</sup>. La tercera condición del acuerdo, y que apenas duró unas semanas, fue pasar de un esquema de “dólar libre” a un sistema de bandas cambiarias para dar alguna certidumbre y terminar con la enorme volatilidad del mercado de divisas que se estaba sufriendo, ya que el gobierno se oponía a reinstalar las restricciones cambiarias (el “cepo”) o los controles de capitales, puesto que decía seguir creyendo en la “libertad económica”.

A pesar de la radicalidad del nuevo acuerdo con el FMI y de extremar los postulados del neoliberalismo más ortodoxo, los resultados obtenidos durante 2019 fueron todavía peores a los de 2018, año ya de por sí muy malo en términos económicos. El producto, así, continuó cayendo, siendo que el nivel de actividad económica, tal como nos muestra el gráfico 7, se derrumbó desde abril de 2018, cuando comenzó la crisis cambiaria, tras el fin del endeudamiento que financiaba las políticas de especulación financiera, hasta el final del gobierno de Macri, en diciembre de 2019, con un retroceso del producto de 8 puntos en apenas 20 meses.

---

9- Para un mayor detalle de la política monetaria y la regulación bancaria, que fue cambiante y ajustada a las distintas coyunturas, ver Allami y Cibils (2021); para un mayor detalle de los acuerdos con el FMI, ver CEPA (2019).

**Gráfico 7. Estimador Mensual de Actividad Económica (noviembre 2017 - diciembre 2019)**

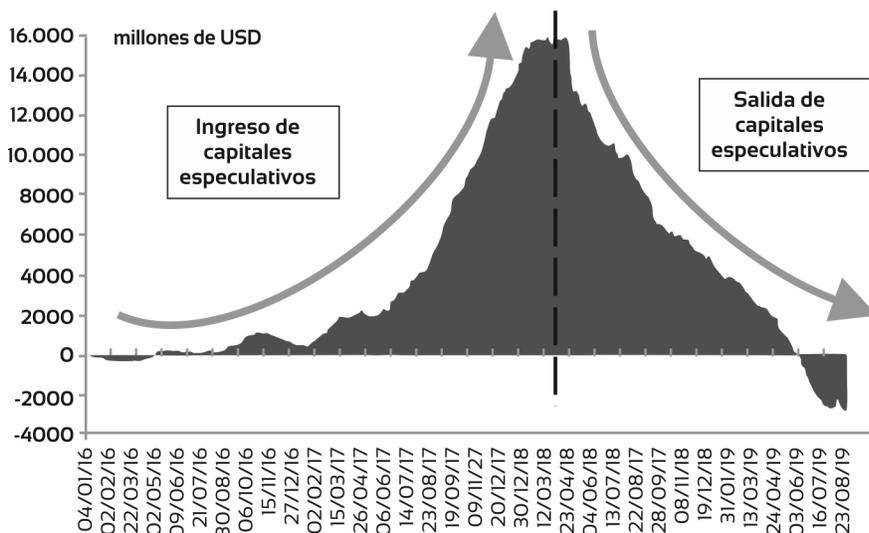


Fuente: elaboración propia en base a Indec.

Por su parte, como lo muestra el gráfico 8, la tan mentada “confianza” de los mercados financieros nunca se recuperó. Si durante los dos primeros años del gobierno de Macri, lo que aquí llamamos la etapa de la *restauración neoliberal* (2016-2017), fue el momento en que los capitales especulativos de los “no residentes” ininterrumpidamente ingresaban al país atraídos por la bicicleta financiera que las Lebac generaban con sus altas tasas de interés. A partir de la crisis de abril de 2018, se revertiría totalmente ese ciclo, comenzando la “etapa del fracaso” (2018-2019) y produciendo la salida abrupta de esos mismos capitales.

La fuerte presión que fueron generando las sucesivas estampidas, como su consecuencia, según vimos, implicaron cuatro saltos cambiarios durante 2018 (que llevaron el dólar de 20 a 42 pesos) y otros dos más durante 2019 (uno en marzo y otro en agosto, que llevaron el dólar primero de 40 a 47 pesos y luego de ese valor a 62). Tal como se mencionó, el principal efecto de estas devaluaciones fue acelerar la inflación y destruir el programa de *inflation targeting*, así como generar varios reemplazos en la presidencia del Banco Central. En poco tiempo se pasó de las “metas de inflación” a la búsqueda del “control de agregados monetarios”, el cual tampoco pareció funcionar. Por ello, el gobierno terminó sus últimos meses apostando por controlar los precios regulados -como las tarifas- y estableciendo acuerdos de precios con las principales empresas del país. Es decir, su apuesta ideológica de creer en la libertad absoluta en la formación de precios de-

Gráfico 8. Evolución diaria acumulada de flujos de “no residentes” (2016-2019)



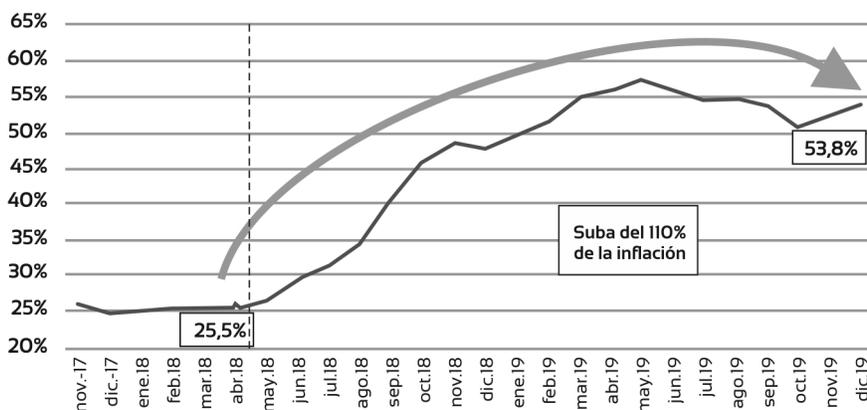
Fuente: BCRA (2020, p. 19).

mostró no dar ningún resultado, hasta que finalmente adoptó un esquema de precios pautados y negociados, típicos de los llamados programas populistas que tanto se criticaba. Pero la claudicación ideológica fue incluso peor, no solo por esto o por tener que volver a reestablecer las retenciones a las exportaciones de bienes primarios, como se mencionó, sino porque el ahogo y la desesperación llevaron a las autoridades a tener que realizar las medidas más costosas en términos simbólicos y políticos, y que sistemáticamente se había negado durante toda su gestión: volver a imponer los controles cambiarios (restituyendo el vapuleado “cepo”), como también a declarar el default de la deuda (que inicialmente se dijo que se reperfilaría unilateralmente los pagos, para después confesar que no serían posibles de afrontar). El fracaso ideológico, político y simbólico, a la postre terminaba de ser total.

En este mismo sentido, cabe señalar que el descontrol cambiario y la poca efectividad de las estrategias para reducir la inflación, como se dijo, terminaron por implosionar desde abril de 2018 en adelante. Así, si en el año de

la crisis la inflación terminó por cerrar en 48% anual, en el 2019 volvería a subir para ubicarse en casi 54%. Era evidente, entonces, que la promesa de campaña sobre que bajar la inflación “era lo más fácil de hacer”, estuvo muy lejos de ser cumplida. El gráfico 9 indica bien cómo la inflación aumentó un 110% desde el momento en que comenzó la crisis cambiaria al fin de la gestión macrista. Fue el propio ministro de Economía del último tramo del gobierno de Macri, Hernán Lacunza, el que tiempo después terminó por confesar lo obvio: “nuestra política antiinflacionaria fue un fracaso” (Schar-grodsky, 28 de marzo de 2021).

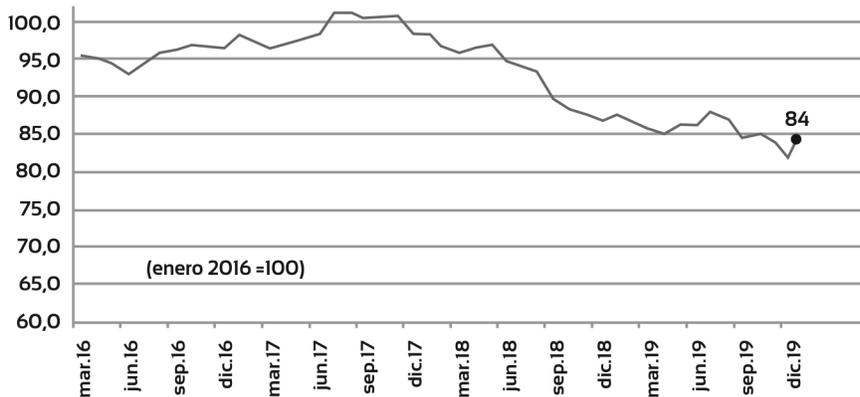
**Gráfico 9. Evolución de la inflación mensual anualizada (noviembre 2017 – diciembre 2019)**



Fuente: elaboración propia en base a Indec.

Hemos dicho que el fin del crédito externo terminó por generar las corridas cambiarias y los saltos devaluatorios, y que estos además aceleraron la inflación. Las consecuencias de todo esto no se pueden minimizar, pues implicó también una fuertísima caída salarial: durante el gobierno de Macri, la licuación del poder adquisitivo del salario registrado, tal cual lo muestra el gráfico 10, fue del 16%, siendo esto todavía peor en los sectores informales. Esto es lo que explica el desplome del consumo, de la actividad, el derrumbe inversor y la caída económica absoluta de los dos años finales de la presidencia de Macri.

Gráfico 10. Evolución del salario real (2016-2019)

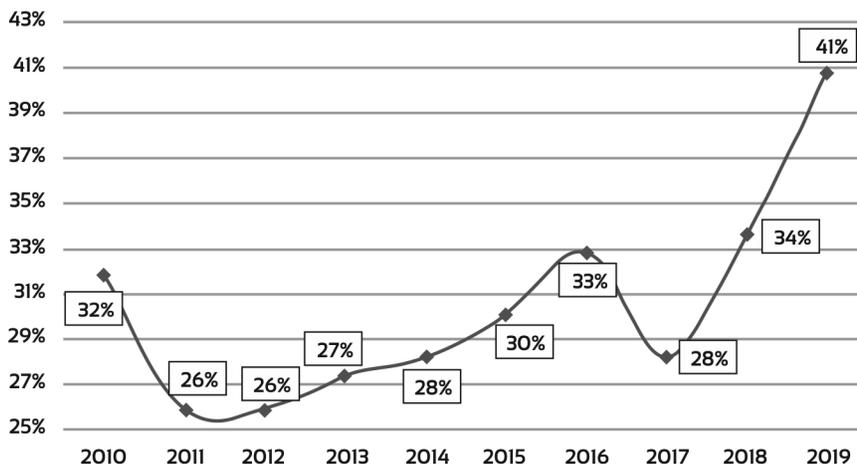


Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Trabajo.

El gráfico 11 nos señala otra de las consecuencias más terribles del nuevo fracaso neoliberal en el país, pues además de la fuerte y notoria caída salarial, conllevó un aumento sustancial del desempleo (pasó de un promedio, como vimos, del 6,5% para 2015, a un promedio de 9,8% en 2019, es decir, un gigante aumento de un 50% en apenas 4 años), como también de un doloroso salto en la pobreza. Esta, si bien venía en ascenso sobre el último gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015), durante la presidencia de Macri se aceleraría todavía más, para pasar a ubicarse en el 41%. Como vemos, la promesa de llegar a tener una "pobreza cero" fue otra de las consignas de campaña que estuvieron muy lejos de cumplirse.

En función de los desastrosos resultados en materia económica obtenidos por el gobierno de Macri, vale igualmente preguntarse para qué sirvió la intervención del FMI y cuál fue el destino de sus desembolsos. Como hemos visto, la asistencia del FMI no trajo paz financiera ni cambiaria. Tampoco sus recetas ayudaron a bajar la inflación o, aunque sea, a detener la estrepitosa caída económica que se estaba produciendo. A nivel social, no hubo, del mismo modo, éxito alguno para evitar que la situación continuara deteriorándose y menos aún en términos productivos. La respuesta entonces al destino de sus ayudas debemos buscarla en el gráfico 12. Allí vemos que durante 2018 y 2019, momento en que intervino el FMI, los desembolsos acompañaban la fuga de capitales que estaba sufriendo el país. Es decir,

Gráfico 11. Población bajo la línea de Pobreza (2010-2019)

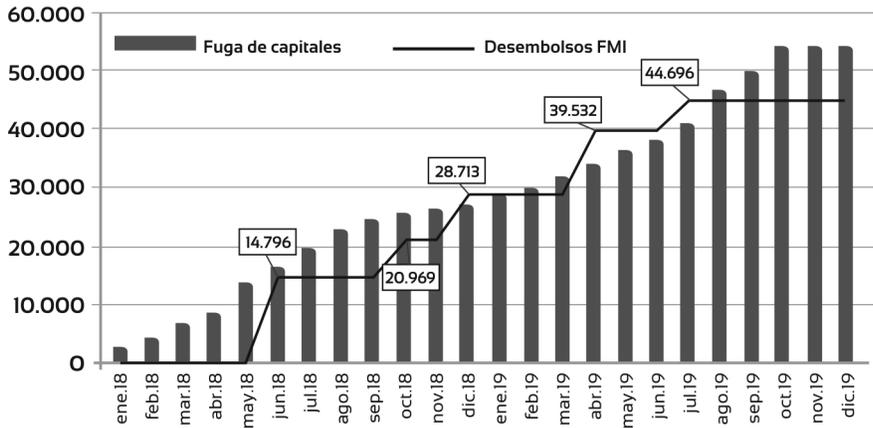


Fuente: elaboración propia en base al Observatorio de la Deuda Social de la UCA.

esos dólares sirvieron para financiar la salida de los fondos especulativos y que estos realizaran sus ganancias. Como lo dijo el propio presidente Macri en una entrevista televisiva al canal norteamericano CNN: “la plata del FMI, que es la plata de los demás países, la usamos para pagar a los bancos comerciales que se querían ir porque tenían miedo de que volviera el kirchnerismo” (Ámbito Financiero 08/11/2021). Cuando el FMI hizo su último desembolso de ayuda al gobierno, en julio de 2019, llegando a darle casi 45.000 millones de dólares en apenas 14 meses, ya se habían fugado el 92% de esos recursos. Luego la fuga todavía sería mayor.

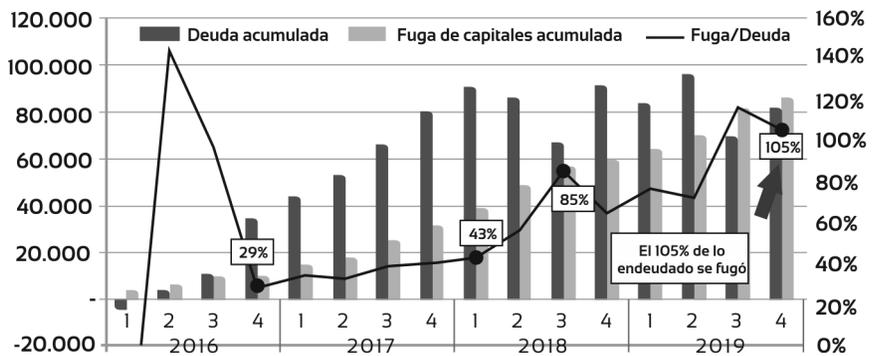
Incluso si se ampliara el lente, se notará que la intervención del FMI no fue la única que proveyó las divisas para financiar la fuga de capitales (entendida como Formación de Activos Externos, según la definición del BCRA), sino que la totalidad de la deuda neta tomada por el gobierno tuvo ese destino. El gráfico 13 nos muestra que, al cuarto trimestre de 2019, se había fugado del sistema financiero argentino el 105% de la deuda tomada. Es decir, con la libertad irrestricta para el movimiento de capitales que adoptó el gobierno, se fugó todavía un 5% más de divisas del país previas, incluso con deuda no contraída por ese gobierno.

**Gráfico 12.** Desembolsos del FMI y fuga de capitales acumulados (2018-2019) (en millones de dólares)



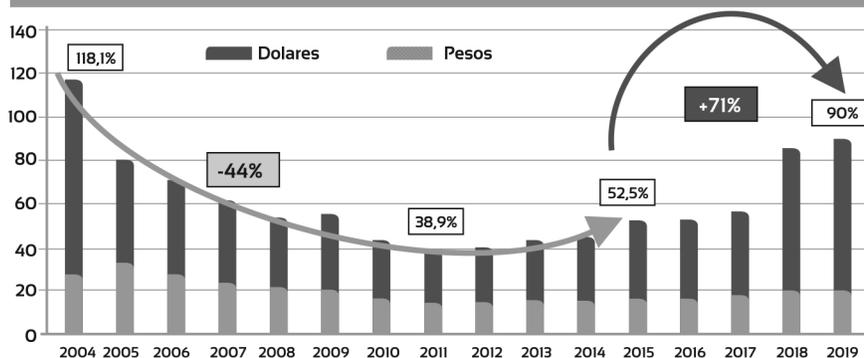
Fuente: elaboración propia en base a datos BCRA.

**Gráfico 13.** Evolución de la deuda externa y fuga de capitales acumuladas por trimestre (2016-2019)



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y BCRA.

Gráfico 14. Evolución de la relación Deuda/PBI (2004-2019)



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía.

El saldo final del nuevo intento de restauración neoliberal terminó por llevar la relación entre deuda del gobierno central y el PBI a niveles astronómicos. Si el kirchnerismo había intentado como una de sus principales políticas económicas desendeudar al país, haciéndolo menos dependiente de los capitales financieros, el macrismo hizo todo lo contrario: tal como detalla el gráfico 14, hizo pasar la relación Deuda/PBI del 52,5% existente en 2015 al 90% en 2019, aumentando esa relación un increíble 71% para solo obtener pésimos resultados y dejando una pesadísima hipoteca sobre el país hacia las próximas décadas. La restauración neoliberal no podría haber mostrado un fracaso mayor.

### Conclusión: restauración y fracaso

A lo largo de este trabajo hemos intentado dar cuenta de cómo operó la política económica durante la presidencia de Mauricio Macri en la Argentina (2015-2019). Así se buscó explicar que la altisonante propuesta de restaurar un programa neoliberal en el país, con una estrategia de liberalización extrema, acompañada de un radical endeudamiento sistemático, terminaron en una notoria crisis económica y con pésimos resultados económicos y sociales en su haber.

Si se repasan los resultados obtenidos tras cuatro años de gestión, la conclusión es categórica: subió la pobreza un 37%, aumentó un 50% el desempleo, cayeron un 18% los salarios, crecieron las desigualdades, se duplicó la inflación, hubo un derrumbe económico, descontrol cambiario, corridas

y ataques especulativos permanentes, el país aumentó un 70% su relación deuda/PBI, todo esto cuando el 105% del endeudamiento obtenido terminó por ser fugado, se perdió así el acceso del país a los mercados abiertos y con una gigantesca deuda con el FMI (lo que implicará que este contará ahora en adelante con capacidad de presión sobre las futuras autoridades políticas, para condicionar su obrar). Solo valga decir que en 3 de los 4 años la economía cayó (en el sector industrial, la caída fue en 46 de los 48 meses) y que el gobierno había heredado un país desendeudado para, por sus propias torpezas, autogenerarse una crisis. Como a su vez, retroceder en todos sus pasos con respecto a las medidas más significativas y simbólicas: debió volver a reinstaurar el “cepo cambiario”, las retenciones y sus palabras de “honrar las deudas” -cuando le pagó a los fondos buitres- terminó de caer en el desprestigio porque declaró el default de su propia deuda. Evidentemente, el fracaso fue categórico.

La experiencia macrista no fue la primera vez que se llevó a cabo en la Argentina una estrategia de tinte neoliberal, centrada en abrir la economía, desregular mercados, aplicar políticas de ajuste, ceñirse a postulados monetaristas y ortodoxos, confiando en que las fuerzas del mercado solo podrían proveer grandeza y expansión al país. Programas así se aplicaron ya sea durante la última dictadura militar (1976-1983) y durante la década de los 90 (1989-2001), los cuales hicieron las mismas promesas y tomaron las mismas medidas<sup>10</sup>. Sin embargo, las consecuencias fueron las idénticas a las obtenidas por el Macri. Se puede pensar que, si se hacía lo mismo, era esperable entonces obtener los mismos resultados.

Todo esto nos enseña que los cantos de sirena del neoliberalismo y de alcanzar la supuesta libertad económica no hicieron otra cosa que producir crisis y desastres, demostrando así que las políticas de liberalización no son un camino apto para el desarrollo, sino que sumen a los países en el atraso, la pobreza y despedazan su tejido productivo. En el corto y largo plazo, dejan costosas herencias como hambre, pobreza, endeudamiento y el sometimiento futuro para el repago de esa deuda, ahogando todavía más la dificultad para obtener los capitales suficientes que les permitan a los países alcanzar el desarrollo.

---

10- Una comparación sobre las distintas crisis económicas producidas en la Argentina bajo modelos neoliberales puede encontrarse en Zícarí (2020).

### Referencias bibliográficas

AACP (2021). *El cambio después del cambio. Políticas y campañas en la Argentina 2015-2020*. Biblos.

Actis, E. y Zelicovich, J. (2019). La política exterior de Cambiemos en clave de visibilidad e influencia. En Iglesias, E. y Lucca, J. (Comps.) *La Argentina de Cambiemos*. UNR Editora.

Allami, C. y Cibils, A. (2021). La evolución del sector bancario durante el gobierno de Cambiemos. *Realidad Económica*, (338), 37-58.

Arana, M. y Pinazo, G. (2021). Cambios regulatorios y sus consecuencias en la formación de activos externos en la Argentina (2016-2020). *Revista Estado y Políticas Públicas*, (16), 125-142.

Artana, D. (10 de octubre de 2018). La política del doble cero. *Ámbito Financiero*. <https://www.ambito.com/edicion-impresita/la-politica-del-doble-cero-n4036108>

BCRA (2020). *Mercado de cambios, deuda y formación de activos externos, 2015-2019*. <https://www.bcr.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/Informe-Mercado-cambios-deuda-%20formacion-de-activos%20externo-%202015-2019.pdf>

Belloni, P. y Wainer, A. (2019). 'Volver al mundo' según Cambiemos: profundización y atraso de la dependencia. En Belloni, P. y Cantamutto, F. (Coords.) *La economía política de Cambiemos. Ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en Argentina*. Batalla de Ideas.

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

Burgos, M. (2016). Un análisis de la quita de retenciones desde la economía política. En Lijalad, A. (Comp.) *Macri lo hizo. El impacto de las primeras medidas de su gobierno*. Ediciones Continente.

Busso, A. (2019). Política exterior y cambio cultural en el gobierno de Mauricio Macri. En Iglesias, E. y Lucca, J. (Comps.) *La Argentina de Cambiemos*. UNR Editora.

Caamaño Gómez, G. (8 de octubre de 2018). Un plan doble cero que busca ser sólo uno. *El Economista*. <https://eleconomista.com.ar/economia/un-plan-doble-cero-busca-ser-uno-n20958>

Cantamutto, F. y López, E. (2019). ¿El programa imposible? El dilema entre el ajuste y la legitimidad al interior del bloque de poder. En Belloni, P. y Cantamutto, F. (Coords.) *La economía política de Cambiemos. Ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en Argentina*. Batalla de Ideas.

Cantamutto, F., Costantino, A. y Schorr, M. (2018). El gobierno de Cambiemos en la Argentina: una propuesta de caracterización desde la economía

política. *e-I@tina*, 17(67), 20-44. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina/article/view/3526/pdf>

Carugati, M. (5 de octubre de 2018). Apostando al doble cero. *El Economista*. <https://eleconomista.com.ar/economia/apostando-doble-cero-n20944>

Castellani, A. y Dossi, M. (2021). Elite económica y elite política bajo la presidencia de Mauricio Macri: el caso de Ministerio de Producción (2015-2019). *Estudios Sociales del Estado*, 7(14). <https://doi.org/10.35305/ese.v7i14.270>

CEPA (2019). Argentina después del Fondo: la brecha entre el punto de partida y el punto de llegada. Informe del Centro de Economía Política Argentina. Buenos Aires.

De Goñi, H. (5 de noviembre de 2018). Al plan doble O le falta generar mayor certidumbre en precios y salarios. *Cronista*. <https://www.cronista.com/columnistas/Al-plan-doble-O-le-falta-generar-mayor-certidumbre-en-precios-y-salarios-20181105-0006.html>

Fair, H. (2021). La alianza Cambiemos y los gobiernos neoliberales en la Argentina reciente. Continuidades y transformaciones. *Espacio Abierto*, 30(4), 145-166.

Iglesias Illia, H. (2016). *Cambiamos. Mauricio Macri Presidente. Día a día, la campaña por dentro*. Sudamericana.

Lattuada, M., Nogueira, M. y Urcola, M. (2019). La gestión estatal del desarrollo rural y la agricultura familiar durante el gobierno de Cambiemos (2015-2018). En Iglesias, E. y Lucca, J. (Comps.) *La Argentina de Cambiemos*. UNR Editora.

Macri contó qué hizo con la plata que el FMI giró al país (8 de noviembre de 2021). *Ámbito Financiero*. <https://www.ambito.com/politica/macri-conto-que-hizo-la-plata-que-el-fmi-giro-al-pais-n5312997>

Macri, M. (2021). *Primer tiempo*. Planeta.

Ministerio de Economía (enero de 2016). La economía argentina. Situación actual y perspectivas futuras.

Morasso, C. y Pereyra Doval, G. (2019). El lugar del Sur en las lógicas de la dependencia: notas sobre la política exterior macrista. En Iglesias, E. y Lucca, J. (Comps.) *La Argentina de Cambiemos*. UNR Editora.

Natalucci, A. y Fernández Mouján, L. (2022). ¿Un giro a la derecha? Movilización y política en la Argentina contemporánea (2015-2019). *Polis. Revista Latinoamericana*, (61), 59-79.

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

Pascual, R. y Ghitto, L. (2019). La política exterior de Macri: la ofensiva contra el trabajo de cara al mundo. En Belloni, P. y Cantamutto, F. (Coords.) *La*

*economía política de Cambiemos. Ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en Argentina.* Batalla de Ideas.

Porta, F., Santarcángelo, J. y Schteingart, D. (2017). Un proyecto político con objetivos económicos. Los límites de la estrategia kirchnerista. En Pucciarelli, A. y Castellani, A. (Coords.) (2017). *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal.* Siglo Veintiuno Editores.

Schargrodsky, I. (28 de marzo de 2021) Lacunza: "Nuestra política antiinflacionaria fue un fracaso". *Cenital*. <https://cenital.com/lacunza-nuestra-politica-antiinflacionaria-fue-un-fracaso/>

Soler, S. (2016). Los buitres ganaron la partida. En Lijalad, A. (Comp.) *Macri lo hizo. El impacto de las primeras medidas de su gobierno.* Ediciones Continente.

Sturzenegger, F. (2019). Macri's Macro: The Meandering Road to Stability and Growth. *Brooking Papers on economic activity*. BPEA Conference Drafts.

Vidal, M. E. (2021). *Mi camino.* Sudamericana.

Zaiat, A. (2016). Costos y ganadores de la megadevaluación. En Lijalad, A. (Comp.) *Macri lo hizo. El impacto de las primeras medidas de su gobierno.* Ediciones Continente.

Zicari, J. (18 de noviembre de 2018). El Plan 'Doble cero' del Gobierno, ¿un espejo del Plan Primavera?. *Ámbito Financiero*. <https://www.ambito.com/economia/el-plan-doble-cero-del-gobierno-un-espejo-del-plan-primavera-n4039401>

Zicari, J. (2016). ¿Puede tener Mauricio Macri un 2001? *Socio Debate*, (4), 63-90.

Zicari, J. (2017). Las coaliciones neoliberales en la Argentina: los casos de la Alianza y Cambiemos. *Realidad Económica*, (307), 6-36.

Zicari, J. (2020). *Crisis económicas argentinas. De Mitre a Macri.* Ediciones Continente.