



Años turbulentos.

Una periodización de las políticas de ajuste de Cambiemos en un contexto internacional de hegemonía en disputa

Agustín Nicolás Gotelli

Question/Cuestión, Nro.67, Vol.2, diciembre 2020

ISSN: 1669-6581

URL de la Revista: <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/>

ICom - FPyCS - UNLP.

DOI: <https://doi.org/10.24215/16696581e414>

Años turbulentos

Una periodización de las políticas de ajuste de Cambiemos en un contexto internacional de hegemonía en disputa

Turbulent years

A periodization of the adjustment policies of Cambiemos in an international context of disputed hegemony

Agustín Nicolás Gotelli

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación

Universidad Nacional de La Plata

Argentina

agus_getz@gmx.es

<https://orcid.org/0000-0003-1901-4130>

Resumen

El presente trabajo se propone realizar una periodización del gobierno argentino de la coalición Cambiemos y su programa económico de ajuste. Esta periodización toma tres criterios para organizar el periodo: en primer lugar, las políticas económicas que impulsa el gobierno nacional; en segundo lugar, el fluctuante contexto internacional sobre el cual el gobierno desarrolla sus políticas; en tercer lugar, las protestas de los movimientos sociales que resistieron las políticas dominantes del periodo.

Palabras clave

Movimientos sociales, Coalición Cambiemos, políticas económicas, contexto internacional.

Abstract

This paper aims to carry out a periodization of the Argentine government of the Cambiemos coalition and its economic adjustment program. This periodization takes three criteria to organize the period: first, the economic policies promoted by the national government; second, the fluctuating international context in which the government develops its policies; third, the protests of social movements that resisted the dominant policies of the period.

Keywords

Socials movements, Coalition Cambiemos, economic politics, international context

El objetivo del presente ensayo es realizar una primera periodización del periodo del gobierno argentino de la coalición Cambiemos (2015-2019), a partir de tres criterios centrales: las políticas económicas, la política exterior y la movilización social y política.

El 10 de diciembre del 2015 asume un nuevo gobierno en la Argentina. Luego de ganar la segunda vuelta en las elecciones nacionales, se alzó con la presidencia la coalición de partidos Cambiemos (Partido Radical, Coalición Cívica y Propuesta Republicana). Pocos días después de asumir la presidencia, el flamante gobierno impulsó una serie de medidas económicas mediante decretos modificando la distribución del excedente económico entre los distintos sectores sociales (1). En primer lugar, redujo los derechos de exportación de los productos agrícolas (soja, maíz, trigo). Este impuesto a la exportación tenía dos funciones principales, por un lado reducir el precio interno de los productos derivados de esas materias primas al reducir la rentabilidad del precio de exportación por la carga impositiva (Varesi, 2013), por el otro, producir una transferencia de ingresos entre los sectores productores y exportadores de materias primas agrícolas del agro pampeano, y los sectores urbanos industriales, que recibían esa transferencia a través de diferentes tipos de subsidios nacionales y servicios municipales (2).

En segundo lugar, se tomaron una serie de medidas a favor de los sectores financieros, se desreguló la entrada y salida de capitales, exponiendo al país a la especulación de los flujos financieros internacionales y el impacto de la fuga de capitales en las reservas del banco central, que terminarían diezmadas. La desregulación del mercado cambiario produjo una serie de devaluaciones

durante la gestión de Cambiemos que se tradujo en los niveles de inflación más altos de los últimos 25 años, en una economía crecientemente dolarizada.

Finalmente, en los decretos del primer periodo del gobierno de Cambiemos, se elevaron las tarifas de los servicios públicos privatizados, produciendo una transferencia de ingresos entre las empresas privadas a cargo de la gestión de los servicios públicos (agua potable, cloacas, electricidad, gas, transporte) y los asalariados y pequeñas y medianas empresas (3).

En cuanto al contexto internacional, el gobierno de Cambiemos inició una política de inserción internacional bajo el supuesto de la hegemonía unipolar estadounidense. La estrategia de la política exterior se basó en reconocer el papel hegemónico de Estados Unidos y los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI). Es posible diferenciar en esta estrategia de inserción dos periodos. Un primer periodo dialoguista bajo la dirección de la canciller Susana Malcorra, caracterizado por un posicionamiento más matizado a nivel regional, durante el cual se buscó posicionar al país como un interlocutor de Estados Unidos y los países de Europa occidental. Un segundo periodo de intransigencia bajo el canciller Jorge Faurie, caracterizado por posiciones más radicalizadas a nivel regional a favor de la estrategia de las posiciones más duras de la política exterior estadounidense. Esta variación en la política exterior tiene lugar en el contexto de reorientación de la política exterior estadounidense hacia la región, bajo la gestión del presidente estadounidense Donald Trump, en el año 2017, y la llegada de los neoconservadores a la política exterior estadounidense.

Por último, en cuanto a la movilización social y política, las movilizaciones opositoras al gobierno de Cambiemos cobraron fuerza frente a un escenario de deterioro económico creciente, articulando demandas de distintos sectores y

lograron traducir los reclamos de un amplio conjunto social en una propuesta político-electoral en las elecciones presidenciales del año 2019.

A partir de estos tres ejes podemos diferenciar tres periodos en el gobierno de Cambiemos. Un primer periodo que podemos definir como de comienzo del ajuste económico hacia adentro, y de alianza con los sectores moderados de la política exterior estadounidense hacia afuera. Periodo caracterizado por una posición internacional moderada y un plan económico de ajuste. Un segundo periodo que llamamos de alianza con los sectores más conservadores de la política exterior de Washington y de profundización del ajuste. Periodo Caracterizado por posiciones más intransigentes en el contexto regional y una agudización de la pérdida de posiciones económicas de los asalariados y sectores de las pequeñas y medianas industrias; por último, el periodo final de eclosión del modelo caracterizado por la movilización social y política, la emergencia de movimientos sociales y políticos opositores al gobierno de Cambiemos que se enfrentaron a las políticas de ajuste de la coalición en el gobierno.

Cambiemos, comienzo del ajuste interno y moderación externa

Entendemos que la variación de modelos de acumulación en un país no sólo modifica la distribución del excedente económico entre los sectores sociales, sino que además tiene una dimensión de poder. El concepto de poder estructural que siguiendo José Antonio Sanahuja (2007) define como aquel que "(...) confiere el poder de decidir cómo deberán hacerse las cosas, el poder de conformar los marcos en los que los Estados se relacionan entre sí, se relacionan con la gente, o con las empresas y corporaciones." (Sanahuja, 2007, p.324). Estructuras como la producción, la seguridad, el crédito y finanzas, el

conocimiento, energía, entre otros, entendidas como estructuras fundamentales de poder de un país. Aquí se le otorga al bienestar -definida como la participación en el excedente de las clases subalternas- un lugar privilegiado en las estructuras significativas del poder estructural de un país y prestaremos atención a cómo se vieron afectadas a partir de las variaciones políticas locales y globales.

Para analizar el primer periodo vamos a utilizar los aportes sobre modelos de acumulación de Gastón Varesi (2013) en especial la dimensión de las políticas económicas. Durante los primeros años del gobierno de Cambiemos se tomaron a nivel nacional una serie de medidas económicas que sellarían en gran medida la dirección del futuro gobierno. Siguiendo a David Harvey (2005) podemos caracterizar a las políticas de Cambiemos como políticas neoliberales, en la medida en que produjeron una redistribución regresiva del ingreso, presentan un fuerte impulso al capital financiero y un ataque contra los trabajadores y sus organizaciones en especial los sindicatos. Debilitando a los Estados mediante el desfinanciamiento y el endeudamiento, e impulsando la mercantilización de nuevos bienes y servicios.

Esta nueva distribución del excedente económico entre las clases subalternas y las fracciones de capitán significaron un empobrecimiento de los sectores de las clases subalternas (desocupados, trabajadores formales, trabajadores informales, jubilados) y de las pequeñas y medianas empresas. Fueron las fracciones financieras del capital (fondos de inversión privados, bancos y organismos multilaterales de crédito), las empresas concesionarias de servicios públicos privatizados y las fracciones primario-exportadoras las principales beneficiarias. Como analiza Harvey para el caso estadounidense las medidas de liberalización de los mercados financieros y comerciales tienen como

objetivo la transferencia de riqueza de los sectores asalariados a las fracciones de capital. Con el objetivo de reorganizar el poder de los gestores del capital o, en caso de que no existan clases capitalistas consolidadas, crear estas clases a partir del proceso de acumulación resultante de la transferencia. En este sentido las políticas económicas del gobierno argentino de Cambiemos se ubican claramente en ambas direcciones, produciendo una transferencia de ingresos entre clases y abriendo nuevos ámbitos de acumulación del capital.

Antecedentes: de las tensiones con el gobierno de Bush a la distensión con Obama

La política exterior norteamericana se había caracterizado por una fuerte intervención en la región durante el gobierno de George Bush hijo (2000-2008) a través de los organismos multinacionales de crédito (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial). Durante este periodo se acumularon de forma creciente tensiones a partir de la llegada al gobierno de distintos países latinoamericanos de gobiernos que buscaron autonomía en sus decisiones económicas de los organismos financieros internacionales (Hugo Chávez en Venezuela en el año 1999, Néstor Kirchner en Argentina en el año 2003, Luiz Inácio Lula Da Silva en Brasil en el 2006, Evo Morales en Bolivia en el año 2007, Rafael Correa en Ecuador en el año 2008, Fernando Lugo en Paraguay en el año 2008). Una de las estrategias norteamericanas hacia la región -el Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA), un acuerdo de libre comercio para América Latina fracasó en 2004, en una muestra de la creciente autonomía de la región frente al proyecto de integración comercial estadounidense. La política exterior norteamericana dio un giro bajo la presidencia de Obama, que concentró sus esfuerzos de política exterior en

medio oriente e impulsó un proceso de distensión con la región. Algunos de los hitos fueron el acercamiento entre Cuba y Estados Unidos en 2014 (por medio de una mediación papal), y la moderación en las presiones de los organismos multinacionales de crédito sobre las políticas económicas de los ministerios de economía de la región -que comenzaron a mostrar una política expansionista del gasto público-. A su vez, se fortaleció la integración regional mediante organismos como la Unión de Naciones Suramericanas (UNaSur) creada en el año 2004, Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) creada en el 2011, y las presiones para permitir la integración de Cuba a la Organización de Estados Americanos (OEA). Otro importante avance fue el tratado de desmovilización de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, a partir de la firma de los Acuerdos de la Habana en el año 2016, logrado con la mediación del gobierno cubano.

Malcorra y el periodo de moderación externa

Hacia el final de la breve distensión, el presidente de Estados Unidos Barak Obama visitó en el 2016 a la Argentina invitado por el flamante gobierno de Cambiemos. Se lanzaba así la alianza del gobierno argentino con los moderados bajo la Cancillería de Susana Malcorra. En este periodo se buscó aumentar la presión regional sobre Venezuela, enfriar los organismos regionales de integración como la UNaSur y la CELAC. El cambio de gobierno en la Argentina y el giro de la política exterior del país hacia posiciones más alineadas con Estados Unidos brindó al gobierno demócrata de Estados Unidos un aliado en la región. Sin embargo, la moderación hacia la región por parte de la política norteamericana sólo se mantendría hasta la llegada del gobierno republicano un año después.

La intransigencia: alianza con los conservadores de Washington y la profundización del ajuste interno

El segundo periodo del gobierno argentino coincide con la llegada de los conservadores a la política exterior estadounidense. La renuncia de la moderada canciller argentina Malcorra por sus diferencias con las posiciones del presidente (4), y su reemplazo por el canciller Faurie marca un giro hacia posiciones intransigentes en la política regional. Se abandona la UNaSur y se apoyan las iniciativas más arriesgadas de Washington: desconocer el gobierno de Venezuela, aislarlo y finalmente reemplazarlo brindando ayuda a los opositores. El escenario de una invasión a Venezuela que no llegó a concretarse tensionó sin embargo las fronteras de la región. La política intransigente de aislar al gobierno de Venezuela generó dos nuevas fronteras calientes: la frontera entre Venezuela y Colombia, y la frontera entre Venezuela y Brasil.

La política exterior de Washington renovó las presiones a los ministerios de economía impulsando, a través del FMI, políticas de austeridad como las que ya venía practicando Chile, a las que se sumó el gobierno de Cambiemos en Argentina y que sumaría nuevos adeptos con Michel Temer en Brasil y Lenin Moreno en Ecuador. Argentina también se sumó a la política de reconocer gobiernos alineados con Estados Unidos, aunque posean escasa legitimidad, reconociendo a Juan Guaidó como presidente de Venezuela, desconociendo al gobierno de Nicolás Maduro, y reconociendo a la senadora Jeanine Yañez como presidenta en Bolivia (5), desconociendo el golpe cívico-militar al gobierno de Evo Morales.

En cuanto a las políticas económicas, la alianza con los conservadores de la política exterior estadounidense estuvo acompañada de una profundización del ajuste interno. El regreso a los préstamos de *stand-by* del Fondo Monetario Internacional en el año 2018, que implican compromisos de políticas ortodoxas como bajar el gasto público, elevar la edad jubilatoria y recortar subsidios, entre otros condicionamientos, a cambio de préstamos en dólares que alivien los problemas financieros de la economía. La aplicación de algunas de estas políticas, otras no pudieron aplicarse por la movilización social y política opositora a estas medidas, significaron nuevas devaluaciones que llevaron el costo de vida a niveles históricos y la actividad económica a un periodo de recesión. Como resultado hacia finales del 2019, la pobreza alcanzó en los grandes centros urbanos el 40% (6) y el desempleo el 12% (7).

La eclosión del modelo: crisis económica y movilización social y política

Al final del periodo y en un contexto de marcada desintegración regional comienzan a estallar conflictos en distintos países de la región. En Ecuador un aumento de combustibles que promovió el gobierno de Moreno a pedido del FMI, provocó una serie de movilizaciones que obligó al gobierno de Ecuador a revertir esas medidas, con importantes movilizaciones indígenas en la capital ecuatoriana. En Chile un aumento en la tarifa de transporte público generó protestas que se extendieron más de 40 días y cuestionaron no sólo los últimos aumentos sino muchas de las privatizaciones que la economía chilena exhibía como alumno modelo de los programas neoliberales. Las centrales obreras colombianas llevaron adelante tres paros nacionales contra las políticas del gobierno de Iván Duque, y el gobierno venezolano se mantuvo en el poder pese a todos los intentos de los neoconservadores estadounidenses. Las

movilizaciones sociales marcaron, desde la diversidad de reivindicaciones (obreras en Argentina, indígenas-campesinos en Ecuador, estudiantiles en Chile) el descontento a las políticas neoliberales, que en la Argentina sería canalizado en la movilización política alrededor de las elecciones del año 2019. En el caso argentino los cuestionamientos a las políticas de ajuste se canalizaron en un rechazo electoral al gobierno de Cambiemos que perdió en primera vuelta a nivel nacional y en la mayoría de las jurisdicciones provinciales. Sin embargo, estas protestas a nivel regional y el triunfo de la oposición peronista ampliada en Argentina se dan en un contexto regional fuertemente influido por la política económica en línea a las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional y por la política exterior de los conservadores estadounidense. Partidos políticos cercanos a la ideología neoliberal gobernaban en Uruguay, Paraguay, Perú, Ecuador, Chile, Colombia y Brasil al final de este período.

Reflexiones finales

Una vez planteada la periodización del gobierno de Cambiemos, donde se consideró tanto sus políticas económicas como su política exterior. Vamos a preguntarnos sobre las causas de estas variaciones en el contexto internacional. Siguiendo a Giovanni Arrighi (2007), las crecientes dificultades de Estados Unidos para sostener su papel de garante de las funciones mundiales de mercado "(...) como potencia político-militar indispensable; y la capacidad y la voluntad del resto del mundo de proporcionar a Estados Unidos el capital necesario para seguir realizando esas funciones a una escala cada vez mayor." (Arrighi, 2007, p.207) La dominación sin hegemonía que llevaría adelante EE. UU en opinión de Arrighi, y con la que coincidimos, plantea para la primera

potencia el desafío de otras potencias emergentes que en el futuro podrían disputar la hegemonía en el plano internacional. En este contexto los cambios en las estrategias estadounidense, interviniendo más activamente en la región, retirándose por momentos, deben entenderse en las variaciones de la primera potencia mundial que intenta mantener su predominio en un escenario internacional frente a potencias emergentes como China. En este sentido después de la estrategia del ALCA en la región, y un periodo de moderación durante la gestión del presidente Barack Obama. Se observa con la llegada de Trump una renovada influencia de los neoconservadores y una política de mayor hostilidad hacia los gobiernos no alineados con la política estadounidense.

Siguiendo a Sanahuja (2007) podemos afirmar que el sistema internacional actual:

(...) en tanto atraviesa un periodo de transición, el sistema internacional combina rasgos tanto del viejo sistema de Estados, como un sistema multicéntrico emergente. Por ello el sistema aún tiene una fisonomía unipolar en lo referido a las capacidades militares estatales, en las que Estados Unidos tiene una clara primacía, pero ese unipolarismo se limita a ese ámbito. (...) En síntesis se trataría de un sistema multipolar, en transición, caracterizado por serias carencias de gobernanza para las que no existen aún instituciones y reglas representativas, legítimas y eficaces. Por todo ello, los términos “unipolar”, “multipolar” o “apolar” obscurecen, más que aclaran, la realidad de la sociedad internacional. (Sanahuja, 2007, p.380)

Tal vez echar algo de luz al complejo panorama internacional actual nos permita comprender el fracaso de la estrategia de política exterior del gobierno de Cambiemos, que partiendo de un diagnóstico errado sobre el sistema internacional (un mundo unipolar o apolar según la tesis de Cambiemos de la vuelta al mundo) implicó para el país serios problemas económicos, y legando un difícil escenario económico al nuevo gobierno asumido a finales del 2019. Un diagnóstico acertado sobre la estructura política internacional se presenta como una condición fundamental para una estrategia de desarrollo económico y de integración política.

Notas

- (1) Derecho de exportación, Pub. L. No. Decreto 133/15 (2015).
- (2) Por ejemplo, el Decreto 206/2009 del PEN crea el Fondo Federal Solidario (Fondo sojero) para inversión en obras públicas en municipios de todo el país. Fue suspendido a mediados del 2018 (ver: Diario Clarín. (2019). Chau fondo sojero impacto en las obras municipales de las provincias. *Diario Clarín*. https://www.clarin.com/politica/chau-fondo-sojero-impacto-provincias-obras-municipales_0_H.
- (3) Ver: Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. (2016). *La naturaleza política y económica de la alianza Cambiemos* (Documento de Trabajo N.º 15). <http://www.centrocifra.org.ar/publicacion.php?pid=92>
- (4) Ver: Diario Página 12. (2019). Malcorra sacó los trapitos al sol. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/44536-malcorra-saco-los-trapitos-al-sol>.
- (5) Ver: Diario La Nación. (2019). Para la ex-canciller Susana Malcorra

hubo golpe en Bolivia. *Diario La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/para-excanciller-susana-malcorra-bolivia-hubo-golpe-nid2305644>.

(6) Ver: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/para-excanciller-susana-malcorra-bolivia-hubo-golpe-nid2305644>

(7) Universidad Católica Argentina. (2019). *Informe sobre pobreza*. <http://uca.edu.ar/es/noticias/la-pobreza-en-agenda-10-anos-de-medicion-de-las-deudas-sociales-en-la-argentina>.

(8) Ver: INDEC, E. P. de H. (2019). *Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH)* (Informes técnicos N.º 232; Volumen 3). https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_3trim19BCC9AAAD16.pdf y [y3l9Uxl7.html](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_3trim19BCC9AAAD16.pdf).

Referencias bibliográficas

Arrighi, G. (2007). *Adam Smith en Pekín. Orígenes y fundamentos del siglo XXI*. Editorial AKAL.

Centro de Economía Política Argentina. (2017). *Análisis de la dinámica laboral y empresarial (2015-2020): Evolución de los principales indicadores durante la gestión de Cambiemos y los meses de impacto de la pandemia del COVID 19* [Informe Económico]. <https://centrocepa.com.ar/informes/265-analisis-de-la-dinamica-laboral-y-empresarial-2015-2020-evolucion-de-los-principales-indicadores-durante-la-gestion-de-cambiemos-y-los-meses-de-impacto-de-la-pandemia-del-covid-19.html>

Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. (2016). *La naturaleza política y económica de la alianza Cambiemos* (Documento

- de Trabajo N.º 15). <http://www.centrocifra.org.ar/publicacion.php?pid=92>
- Derecho de exportación, Pub. L. No. Decreto 133/15 (2015).
- Diario Clarín. (2019). Chau fondo sojero impacto en las obras municipales de las provincias. *Diario Clarín*. https://www.clarin.com/politica/chau-fondo-sojero-impacto-provincias-obras-municipales_0_H.
- Diario La Nación. (2019). Para la ex-canciller Susana Malcorra hubo golpe en Bolivia. *Diario La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/para-excanciller-susana-malcorra-bolivia-hubo-golpe-nid2305644>.
- Diario Página 12. (2019). Malcorra sacó los trapitos al sol. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/44536-malcorra-saco-los-trapitos-al-sol>.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Editorial AKAL.
- INDEC, E. P. de H. (2019). *Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH)* (Informes técnicos N.º 232; Volumen 3). https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_3trim19BCC9AAAD16.pdf y [y3I9UxI7.html](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_3trim19BCC9AAAD16.pdf).
- Sanahuja, J. A. (2007). ¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea. En *Cursos de derecho internacional de Vitoria-Gasteiz* (pp. 297-384). Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- Universidad Católica Argentina. (2019). *Informe sobre pobreza*. <http://uca.edu.ar/es/noticias/la-pobreza-en-agenda-10-anos-de-medicion-de-las-deudas-sociales-en-la-argentina>.
- Varesi, G. A. (2013). *Modelo de acumulación y hegemonía en la Argentina post-convertibilidad, 2002-2008*. [Tesis de Doctorado]. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.