



Escenario económico y conflicto social durante el gobierno de Cambiemos

Agustín Gotelli

Question/Cuestión, Nro.72, Vol.3, Agosto 2022

ISSN: 1669-6581

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

IICom -FPyCS -UNLP

DOI: <https://doi.org/10.24215/16696581e709>

## **Escenario económico y conflicto social durante el gobierno de Cambiemos (1)**

### **Economic scenario and union conflict during the Cambiemos's government**

**Agustín Gotelli**

Becario doctoral CIC-PBA

IdIHCS-LESET

Argentina

[agus\\_getz@gmx.es](mailto:agus_getz@gmx.es)

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

## **Resumen**

En este trabajo nos proponemos llevar adelante un análisis y periodización del escenario económico durante el gobierno de la coalición Cambiemos entre los años 2015 y 2019, tomando en cuenta tres dimensiones: en primer lugar, las políticas económicas y el desempeño de las variables macroeconómicas; en segundo lugar, los cambios de la estructura social; y, en tercer lugar, el conflicto sindical durante el periodo. Con una estrategia metodológica centrada en el análisis de fuentes secundarias proponemos una periodización

dividida en dos momentos: un primer momento que llamamos *ajuste gradual* (2015-2017) y un segundo momento que llamamos *radicalización del ajuste* (2018-2019).

**Palabras clave:** Neoliberalismo; Conflicto social; Estructura social; Escenario económico; Sindicatos.

### **Abstract**

In this paper we propose to carry out an analysis and periodization of the economic scenario during the government of the Let's Change coalition between the years 2015 and 2019, taking into account three dimensions: first, the analysis of economic policies and the performance of the variables macroeconomic; second, the analysis of changes in the social structure; and, thirdly, the union conflict during the period. With a methodological strategy focused on the analysis of secondary sources, we propose a periodization divided into two moments: a first moment that we call gradual adjustment (2015-2017) and a second moment that we call radicalization of adjustment (2018-2019).

**Kewyord:** *Neoliberalism; Social conflict; Social structure; Economic scenario; Labor union.*

## Introducción (2)

El trabajo se propone periodizar el gobierno de Cambiemos (2015-2019) utilizando una propuesta conceptual que dialoga con dos enfoques teóricos y una estrategia metodológica centrada en el análisis de fuentes secundarias. En primer lugar, se dialoga con un grupo de enfoques conceptuales que ponen en relación el desempeño de las variables macroeconómicas, los cambios en la estructura social y las políticas gubernamentales, variando el énfasis en la relación entre dimensiones según el enfoque, como el análisis en términos de *régimen de acumulación* (Nun, 1987), *modos o patrón de desarrollo* (Félic, Fernández y López, 2012; López, 2014), *modelos de desarrollo* (Svampa, 2008; Svampa y Viale, 2014), *régimen de acumulación* (Basualdo, 2007) o *modelo de acumulación* (Torrado, 1992; Varesi, 2010, 2013). Estos marcos de análisis han abordado diferentes periodos de la historia económica y política del país y tienden puentes de análisis entre aspectos económicos, políticos y sociales, que recuperamos en el análisis del gobierno de Cambiemos. En segundo lugar, dialogamos con otro enfoque conceptual más atento al desempeño de actores sociales en diferentes arenas (Collier y Handlin, 2009; Kenneth y Levitski, 2011; Etchemendy, 2019) que consideramos de utilidad para analizar las acciones sindicales en las arenas política, gremial-corporativa y electoral.

A los fines de este trabajo, podemos diferenciar tres dimensiones: las políticas económicas del gobierno y el desempeño de las variables macroeconómicas, los cambios en las clases subalternas y en las fracciones de clase y, los protagonistas de la conflictividad social del periodo. Para el análisis de la primera dimensión se analizan normativas e indicadores de variables macroeconómicas elaborados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA) y el Banco Central de la República Argentina (BCRA). Para la segunda dimensión se analizan indicadores de la estructura social y económica elaborados por CIFRA y CEPA. Para la tercera dimensión se utilizan datos elaborados por el Centro de Economía Política Argentina (CEPA), el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y el relevamiento de diversas fuentes periodísticas.

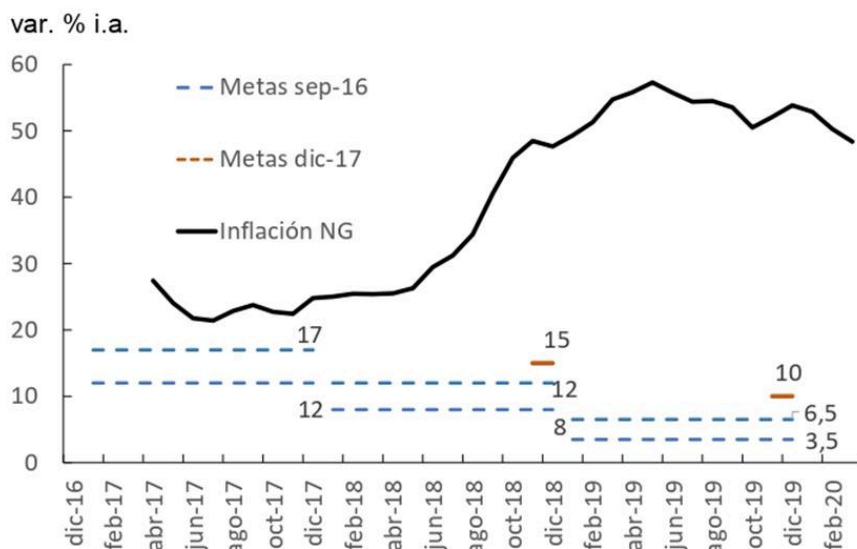
Como resultado podemos dividir al escenario económico del gobierno de Cambiemos (2015-2019) en dos momentos, un primer momento durante el cual gobierno lleva delante de

forma moderada su programa económico, que podemos llamar de *ajuste gradual* (2015-2017) y, un segundo momento desde el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional hasta el final del mandato de *radicalización del ajuste* (2018-2019), marcado por el quiebre en el desempeño de las variables macroeconómicas, el aumento de la conflictividad en las arenas política y gremial-corporativa y la formación de una coalición opositora en la arena electoral.

### **El modelo económico de Cambiemos**

En este primer apartado analizamos las políticas económicas y el desempeño de las variables macroeconómicas del gobierno de Cambiemos. De las medidas económicas de los primeros meses podemos destacar: reducción de los derechos de exportación de soja del 35% al 30% y de sus derivados del 32% al 27% y eliminación de retenciones a cereales y productos agroindustriales; devaluación del 40% y eliminación de los controles cambiarios (se permite la compra de dos millones de dólares mensuales); incremento de la tasa de interés y apertura en el movimiento de capitales (eliminación del encaje y reducción de los plazos de permanencia); eliminación de los controles de importación y reemplazo por licencias automáticas y no automáticas; eliminación de controles a la exportación de productos agrícolas; aumento del combustible del 6% y de las tarifas para la energía eléctrica de entre 500% y 700% (CIFRA, 2016). Estas medidas que inauguran el proyecto económico del gobierno de Cambiemos produjeron una transferencia de ingresos desde las clases subalternas hacia las fracciones de clases, en especial las fracciones financiero, agroexportadora y de servicios públicos privatizados, perjudicando a amplios sectores de las clases subalternas, especialmente pymes, jubilados, asalariados formales y trabajadores informales (autor, 2017). Estas primeras medidas comienzan a delinear dos políticas económicas del proyecto político económico de Cambiemos: el endeudamiento y la desregulación del mercado cambiario, ambas políticas impactan en el desempeño de tres variables que examinamos a continuación: la depreciación del peso, la formación de activos externos y el aumento del peso de deuda sobre el Producto Bruto Interno (PBI).

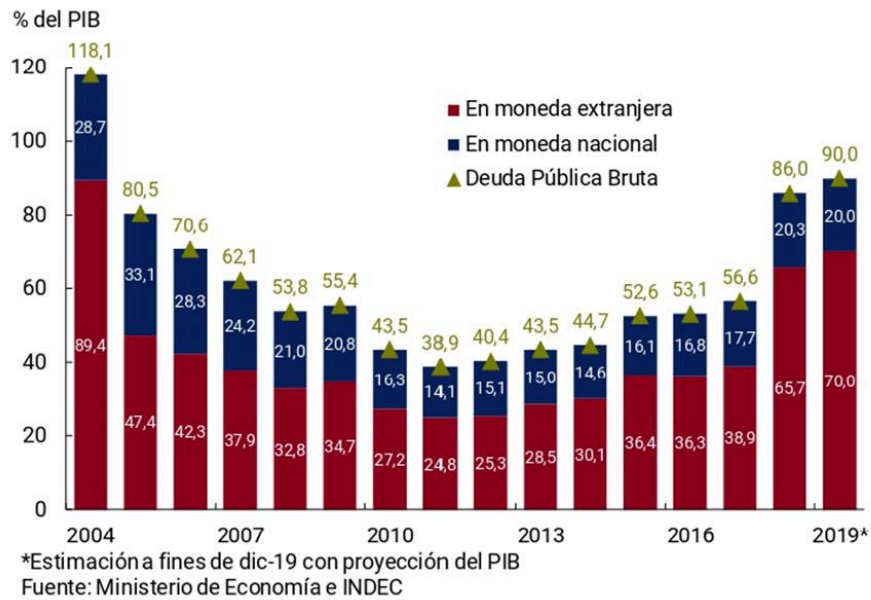
Gráfico 1: Devaluación interanual, 2016-2019.



Elaborado por el Banco Central de la Republica Argentina (2020)

Como se observa en el Gráfico 1, si bien la depreciación de la moneda es una política económica del gobierno desde el inicio de su gestión, es a partir del cierre de los mercados de crédito externos a mediados del 2018 que la formación de activos externos (fuga de capitales) se acelera y produce una devaluación del peso cada vez mayor (BCRA, 2020). La depreciación de la moneda comenzó con una devaluación del 40% en el año 2016, implementando un tipo de cambio flotante que oscile según la oferta y demanda del mercado, esto se tradujo en el aumento de la compra de dólares que devaluó el valor del peso de \$10 en el 2015, a \$17 hacia el 2017. El salto más grande en el valor de la moneda se produce con la crisis cambiaria del 2018. A finales del año 2019 el valor del dólar alcanzaría los \$60 pesos, acumulando en los cuatro años de gobierno una devaluación de la moneda en torno del 500%.

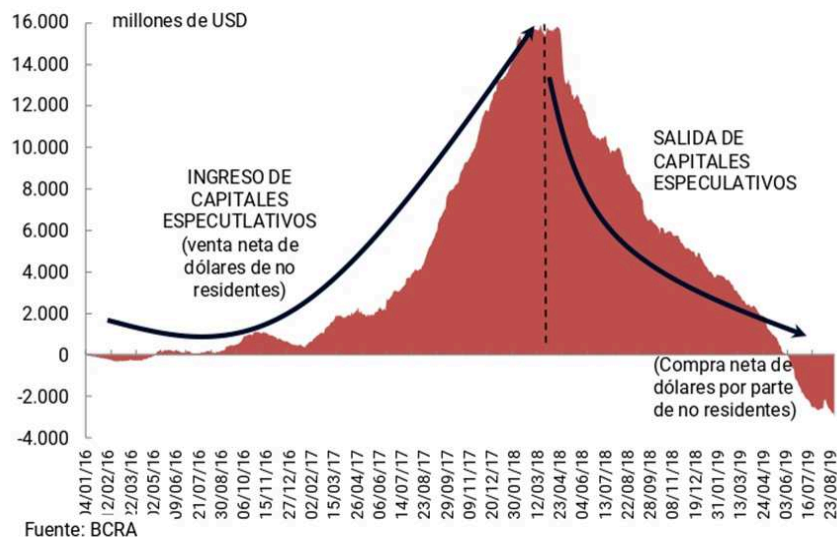
Gráfico 2: Aumento del peso de deuda sobre el PBI, 2004-2019.



Elaborado por el Banco Central de la Republica Argentina (2020)

Como se observa en el Gráfico 2, el peso de la deuda respecto al PBI había decrecido desde representar el 118% del PBI en 2004, al 38,9% en el 2011. Con la política de endeudamiento del gobierno de Cambiemos llegó a casi duplicarse y pasa del 52,6% en el año 2015 al 90% en el año 2019. Sobre la base de un desendeudamiento que progresivamente se había alcanzado los años previos, se inicia un nuevo ciclo de toma de deuda en los mercados privados externos que aumentó significativamente el porcentaje de los compromisos con acreedores privados sobre el PIB nacional.

Gráfico 3: Formación de activos externos, 2016-2019.



Elaborado por el Banco Central de la Republica Argentina (2020)

Por último, el Gráfico 3 permite observar la formación de activos externos que generó la crisis cambiaria del 2018. La desregulación del mercado cambiario que se mantuvo hasta finales del 2019 permitió el ingreso y salida de capitales especulativos, que ingresan invirtiendo en herramientas financieras en pesos con alta rentabilidad y salen en el año 2018. El gobierno se financió hasta ese año emitiendo letras y bonos del tesoro en moneda nacional, pagando altas tasas de interés en pesos. Después de dos años, los fondos de inversión especulativos pierden interés en el circuito financiero local y cambian sus bonos y letras en pesos (valorizados por las altas tasas de interés) por dólares. La presión sobre el dólar aumenta y se acelera la devaluación. Las reservas del Banco Central comenzaron a caer con la venta de sus reservas para abastecer de divisas al mercado cambiario, presionado por los capitales especulativos que buscaban salir de sus inversiones en pesos y evitar que la devaluación disminuya sus ganancias, colapsando la *burbuja* financiera. Con el estallido de la *burbuja* financiera, el gobierno buscó abastecer de divisas el mercado cambiario a partir de gestionar un préstamo con un organismo multilateral de crédito (el FMI). El acuerdo alcanzado entre gobierno y FMI de *Stand-by* (un préstamo a corto plazo que tiene como contrapartida el ajuste del gasto fiscal) fue utilizado para financiar el proceso de salida de capitales hasta que,

después de mediados del 2019, derrota electoralmente, el gobierno vuelve a establecer controles cambiarios.

Gráfico 4: Serie del PBI de la región y del país, 2010-2019.

América Latina y el Caribe: producto interno bruto en tasas anuales de variación  
 (A precios constantes)

|   | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 <sup>a</sup> |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------------|
| América Latina y el Caribe <sup>b</sup> | 6,2  | 4,5  | 2,8  | 2,9  | 1,2  | -0,2 | -1,0 | 1,2  | 1,0  | 0,1               |
| América Latina                          | 6,3  | 4,5  | 2,8  | 2,9  | 1,2  | -0,2 | -1,0 | 1,2  | 1,0  | 0,1               |
| Argentina                               | 10,1 | 6,0  | -1,0 | 2,4  | -2,5 | 2,7  | -2,1 | 2,7  | -2,5 | -3,0              |

Elaborado por CEPAL (2019)

Como se observa en el Gráfico 4, como corolario del desempeño macroeconómico del periodo, se produce una recesión económica que se observa en la caída del PBI en los años 2018 y 2019, que contrasta con el leve crecimiento del resto de los países de la región.

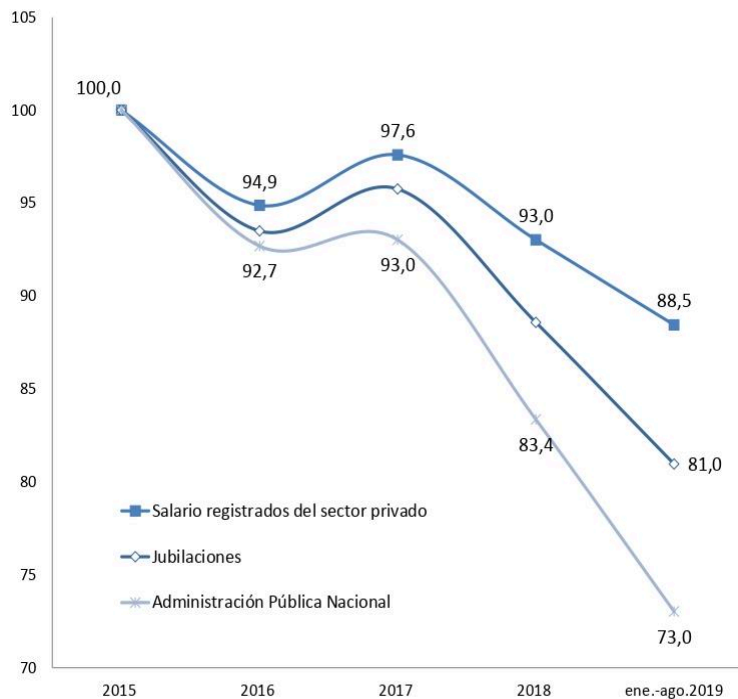
### El impacto en la estructura social: ganadores y perdedores del modelo económico

En el siguiente apartado analizamos los cambios en la estructura social y económica del periodo. Como veremos, los principales perdedores fueron los sectores vinculados a la actividad industrial y al consumo, los trabajadores informales y asalariados formales del sector público y privado y los beneficiarios de haberes jubilatorios.

El proyecto político económico de Cambiemos implicó una serie de políticas económicas que analizamos previamente, en este apartado pasamos a analizar el impacto del desempeño macroeconómico del periodo sobre la estructura social y económica. Para ello vamos a analizar algunas variables y políticas, ya no estrictamente económicas, pero que definieron un nuevo modelo de distribución del excedente económico, que nos permitan reconstruir los ganadores y perdedores del periodo: analizamos la variación de salarios, consumo, desempleo, subempleo y pobreza.

Gráfico 5: Evolución del salario promedio de trabajadores registrados en el sector privado, administración pública y haberes jubilatorios, 2015-2019.

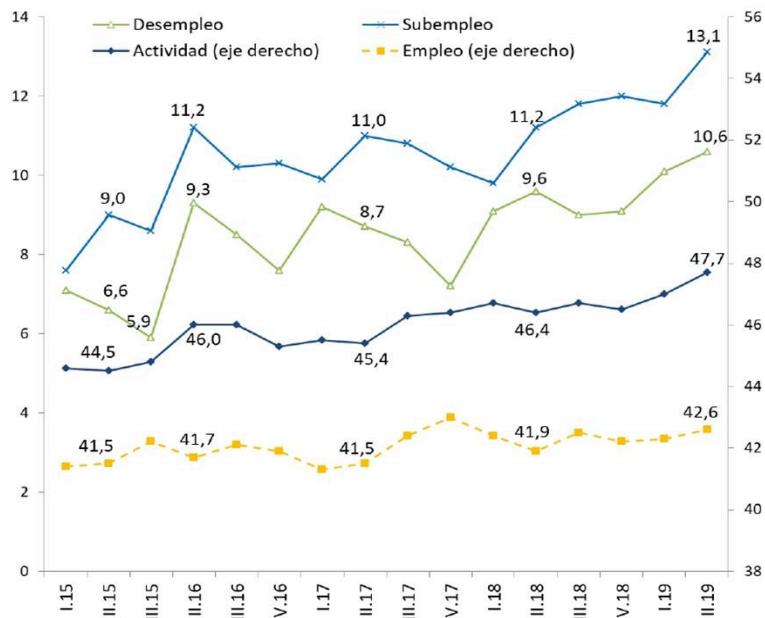




Elaborado por CIFRA (2019)

Como se observa en el Gráfico 5, trabajadores asalariados tanto de la administración nacional como trabajadores registrados del sector privado pierden ingresos durante todo el periodo (2015-2019), tomando como referencia del índice el año 2015 (2015=100). Desde el 2018 en adelante la pérdida se acentúa. Mientras trabajadores registrados del sector privado acumulan una pérdida de 12,5 puntos porcentuales y beneficiarios de haberes jubilatorios de 19 puntos. Los trabajadores de la administración pública acumulan una pérdida de 27 puntos porcentuales.

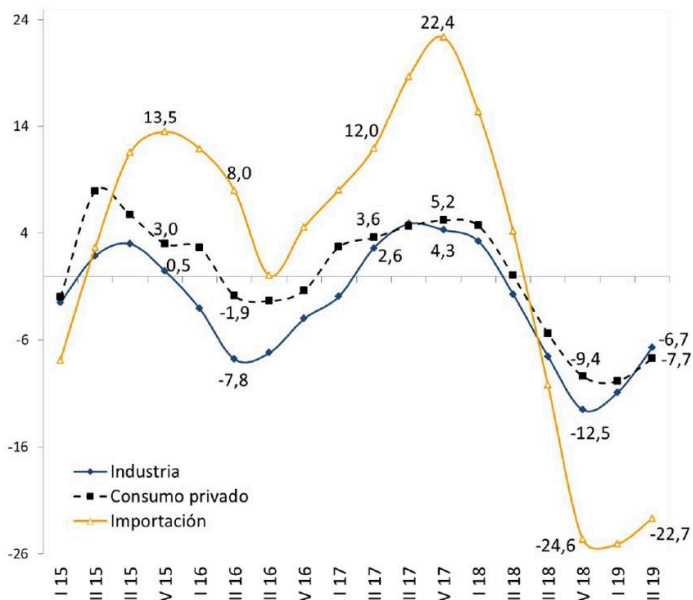
Gráfico 6: Tasas de actividad, empleo, desempleo y subempleo, 2015-2019.



Elaborado por CIFRA (2019)

El Grafico 6 permite observar los cambios en la estructura socio-ocupacional. Puede observarse el aumento del desempleo y el subempleo de forma sostenida a partir del 2018. El desempleo aumenta del 6,6% en el 2016 al 10,6% en el 2019, mientras el subempleo aumenta del 9% al 13,1% en ese mismo periodo.

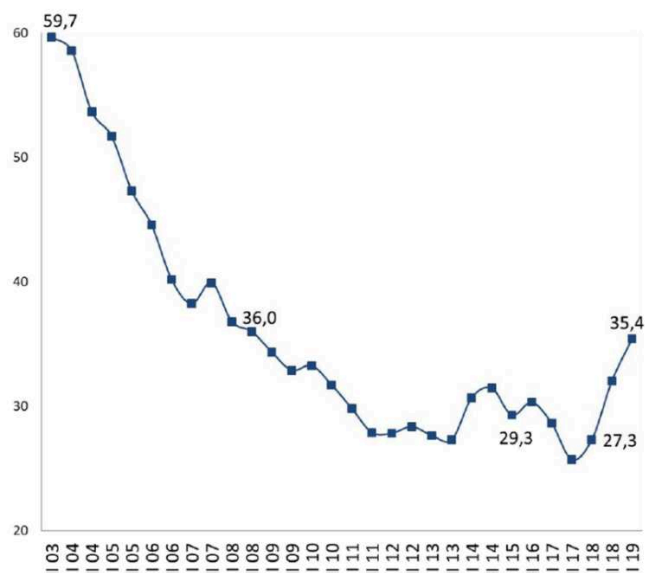
Gráfico 7: Variación interanual del valor agregado industrial, consumo privado e importaciones, 2015-2019.



Elaborado por CIFRA (2019)

Los sectores productivos ligados a la industria y al consumo interno caen durante todo el periodo. Puede diferenciarse un primer momento durante el 2015 y una recuperación durante el 2017, durante el *ajuste moderado*, y un segundo momento, durante la *radicalización del ajuste* luego de la crisis cambiaria del 2018 que da lugar a dos años de caída. Los sectores afectados son aquellos vinculados a la actividad industrial y al consumo privado del mercado interno: el valor agregado industrial cae 12 puntos porcentuales en el 2018, el consumo privado cae 9,4% y las importaciones el 26,6%.

Gráfico 8: Variación pobreza, 2003-2019.



Elaborado por CIFRA (2019)

Como se observa en el Gráfico 7, los porcentajes de pobreza suben sostenidamente desde el año 2018. La crisis del 2001-2002 había llevado los niveles de pobreza por encima del 50%, la recuperación posterior alcanzó un piso del 30% en el año 2011, mostrando dificultades para disminuir de ese porcentaje. A partir del 2018 vuelve a tomar forma ascendente la curva llegando a un 35%.

En síntesis, en el marco del proyecto político económico de Cambiemos, trabajadores registrados del sector público y privado, trabajadores informales y beneficiarios de haberes jubilatorios pierden posiciones en la distribución del excedente económico a lo largo del periodo, y de manera más marcada a partir de la crisis cambiaria de mediados del 2018. Los sectores económicos vinculados a la producción industrial y al consumo privado del mercado interno pierden posiciones en la estructura económica en este periodo.

Para analizar la relación entre las variables macroeconómicas e indicadores revisados y los sectores subalternos vamos a recuperar el análisis de los efectos de la devaluación que hace Varesi (2013) sobre el trabajo de Diamand (1973). Como consecuencia de la devaluación

pueden producirse dos modalidades de inflación, una llamada el *efecto-propagación*, y la otra, *el efecto-arrastre*:

“Según Diamand, el *efecto-propagación* se vincula a que en el proceso de devaluación obligada el tipo de cambio determina los costos en moneda nacional de los insumos importados, los combustibles y bienes de capital incidiendo directamente sobre los costos industriales, influencia que en mayor o menor medida se transmite a los precios y que acarrearía en cadena el alza de los servicios. Para pensar la posconvertibilidad, debemos señalar que este efecto-propagación ya no se vincula a la dinámica sustitutiva característica del régimen de acumulación ISI sino a que la creciente extranjerización y concentración económica profundizada en los años 90 fue regida por sectores empresariales transnacionales que tendieron a dejar de adquirir insumos en el mercado interno para comprarlos a empresas de sus propios consorcios en el exterior, en el marco de una apertura comercial pronunciada.” (Varesi, 2013:220).

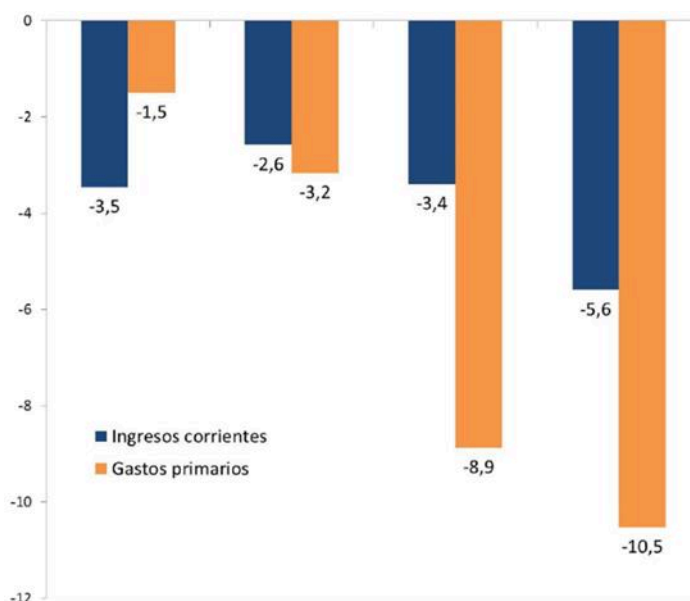
El *efecto-propagación* de la devaluación del periodo que analizamos estuvo acompañada de una nueva apertura comercial y una recesión económica, por lo cual no generó una protección a la industria como en los comienzos del modelo posconvertibilidad donde la devaluación inicial que transfirió ingresos de los sectores subalternos a las fracciones de clase generó como efecto secundario una barrera por la diferencia cambiaria que protegió a los sectores industriales orientados al mercado interno. En cambio, la combinación del *efecto propagación* junto con la apertura comercial y la recesión, posicionan a la pequeña y mediana industria local como uno de los sectores más perjudicados. Esta dinámica permite explicar el desempeño de las variables que analizábamos en el Gráfico 6 y el Gráfico 7.

El segundo efecto de la devaluación sobre el nivel de precios es el *efecto arrastre*. El mismo consiste en que los precios internos de los productos exportables se encuentran ligados al precio de exportación. De esta manera, el tipo de cambio termina determinando el precio interno de dichos productos, que se equiparan al precio de exportación, encareciendo los productos en el mercado interno, produciendo una nueva transferencia de ingresos de las clases subalternas a los sectores oligopólicos que definen los precios. La baja de los impuestos a los derechos de exportación (retenciones) de *commodities* profundizó el impacto inflacionario

del *efecto arrastre*. En el comienzo de la posconvertibilidad, las retenciones a las exportaciones generaron un mecanismo de financiamiento de las arcas del Estado, fundamental para recomponer el rol del Estado de armonización de intereses entre las distintas fracciones de capital y diseñar un sistema de transferencia del excedente como parte de la estrategia hegemónica en un contexto de relaciones de fuerza favorables a los sectores productivos y a las clases subalternas (Varesi, 2010). La quita de retenciones para la soja y sus derivados representa un nuevo cambio en las relaciones de fuerza, favorable a los sectores exportadores-primarios. Además, se dismantelaron mecanismos de desacople de los precios de exportación y de los internos, tal como el programa de referencia Precios Cuidados y mecanismos de control de precios como, por ejemplo, el fideicomiso de las aceiteras que subsidiaban con un porcentaje de sus ganancias por las exportaciones, el precio interno del aceite para consumo masivo. La combinación del *efecto arrastre* de la devaluación, la baja de los derechos a la exportación de productos agropecuarios, y el dismantelamiento de mecanismos de desacople entre los precios externos y los internos, permiten explicar el aumento de la pobreza del Gráfico 8.

En el primer momento de *ajuste gradual*, el gobierno disminuyó el gasto fiscal de forma moderada, reorientando el gasto en el marco de su proyecto político-económico, se crearon más ministerios y secretarías acordes a la mirada de reformas del gobierno (aumentando a más de veinte los ministerios nacionales con la creación, por ejemplo, del Ministerio de modernización). Si bien se quitaron subsidios en general a los servicios públicos para achicar el gasto fiscal, se mantuvieron tarifas diferenciadas, las *tarifas sociales*, con subsidios hacia los sectores de menores ingresos. Se envió al congreso en el año 2017 un proyecto de reforma provisional para disminuir el gasto fiscal en ese sector y se cerró la moratoria provisional del gobierno anterior, a la vez que el gobierno de Cambiemos pagaba una importante cantidad de juicios de jubilados al Estado por jubilaciones adeudadas. En un segundo momento, de *radicalización del ajuste*, con la explosión de la *burbuja* financiera y luego de la firma del acuerdo con el FMI, el gobierno se propone llevar adelante un ajuste fiscal de forma acelerada, con salarios abiertamente a la baja, cierre de ministerios y subejecución de presupuesto.

Gráfico 9: Variación interanual real de los ingresos corrientes y el gasto primario del Sector Público Nacional No financiero, 2016-2019.



Elaborado por CIFRA (2019)

El Gráfico 9 muestra cómo el ajuste del gasto del Estado entra en un nuevo momento a partir de la firma del préstamo con el FMI (préstamo *Stand-By*), cuyas condiciones implican un ajuste del gasto fiscal. El gasto disminuye 1,5% el 2016, 3,2% el 2017, y salta a 8,9 en el 2018 y 10,5 en los primeros 9 meses del año 2019.

En el periodo de neoliberalismo tardío, con las medidas económicas de Cambiemos la relación entre las fracciones de clase se modifica. La fracción financiera ha vuelto a tener un protagonismo que no tuvo en la última década a partir del pago a los *holdout* y la emisión de deuda, la fracción de servicios públicos privatizados se vio beneficiada por el aumento de las tarifas por encima de la devaluación. La fracción agroexportadora se benefició de la baja progresiva de los impuestos a las exportaciones y las devaluaciones que les permiten tener costos internos en pesos y ganancias en dólares. Si bien durante los dos primeros años, el gobierno de Cambiemos intentó moderar los efectos del proyecto económico en las clases subalternas, con medidas como subsidios mediante las *tarifas sociales* al transporte, el gas y la

electricidad, el pago de deudas históricas del Estado a los jubilados, y el uso de *cláusulas gatillo* en las negociaciones paritarias con los trabajadores registrados, los dos últimos años marcados por la crisis cambiaria y la recesión terminaron perjudicando a los sectores asalariados formales e informales y los sectores económicos industriales vinculadas al mercado interno. Hacia el final del año 2019, el gobierno termina con índices estadísticos sensiblemente peores que los del gobierno anterior, la pobreza superaba el 40% a nivel nacional (UCA, 2019). y el desempleo alcanzaba el 12% en grandes conglomerados (INDEC, 2019)

### **Demandas y actores de la conflictividad social: los sindicatos del sector público**

En este último apartado nos dedicamos a analizar las demandas y actores de la conflictividad social del periodo. En particular, seleccionaremos un actor específico: los sindicatos de trabajadores del sector público. El recorte obedece, por un lado, a que este trabajo se inserta en un trabajo de investigación que tiene como propósito fundamental dar cuenta de las acciones y los entramados presentes en el sindicalismo del sector público durante el gobierno de Cambiemos. Por otro lado, la selección responde a que -como analizaremos- se trata de un actor central de la protesta durante el periodo que imprimió tintes defensivos y ofensivos a su acción gremial. Vamos a argumentar que los sindicatos del sector público se constituyeron como un actor central de la protesta durante el periodo y no sólo en una posición defensiva, sino que lograron articular una ofensiva sobre el proyecto político económico del gobierno, tanto a través de eventos de protesta como con la participación en una coalición electoral opositora.

El sector asalariado del ámbito estatal enfrentó un proceso de ajuste durante el periodo. Más de 40 mil despidos durante el 2016, sin contar los ceses y la no renovación de contratos temporarios, y una ofensiva sobre la estructura estatal, con al menos dos causas: el disciplinamiento de los trabajadores por medio de los despidos y la pérdida de poder adquisitivo, y el recorte de funciones del Estado (Fernández y González, 2017). A los despidos se suma la fusión de ministerios y secretarías, el cierre de programas, la subejecución del presupuesto y la caída de los salarios. El sector salud y educativo percibieron un deterioro en



las políticas de sus sectores, en el marco de discursos y acciones del gobierno orientadas a desprestigiar al sector público (Ase, 2019; Da porta, 2019; Rodríguez, 2017) marcando transformaciones en el escenario económico y político.



Gráfico 10: Conflictos con paro según ámbito del empleador, 2016-2019.

Elaboración propia a partir de datos del MTEySS

Como se observa en el Gráfico 10, la conflictividad en el sector público se mantuvo comparativamente más alta que la del sector privado. Los sindicatos del sector público protagonizaron eventos de protesta como jornadas de paro, concentraciones y movilizaciones.

Gráfico 11: Conflictos con paro en el ámbito estatal, 2016-2019.

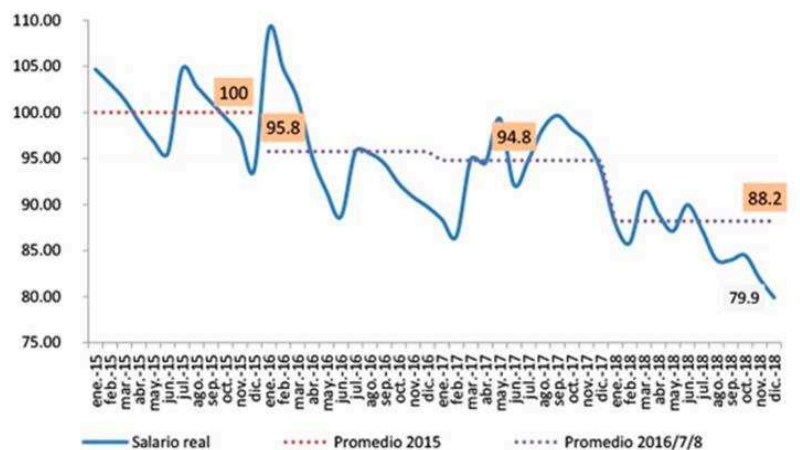


Elaboración propia a partir de datos del MTEySS

Del volumen del empleo público total registrado en el año 2010, el porcentaje del empleo público provincial rondaba el 51%, el municipal el 23% y el nacional el 26% (Fernández y González, 2017). Como se observa en el Gráfico 11, estos porcentajes son consistentes con la distribución de la cantidad de conflictos entre los ámbitos nacional, provincial y municipal, siendo estos dos últimos los dos niveles que concentran la mayor parte de las actividades estatales: administración, salud, educación, seguridad en el nivel provincial y obras y limpieza en el nivel municipal.

En la provincia de Buenos Aires, los docentes habían perdido para el año 2017, 9 puntos porcentuales del salario, hacia final del año 2018 el sector docente caía 20 puntos porcentuales desde el 2015 (CEPA, 2017).

Gráfico 12: Estimación del poder adquisitivo docente, 2015-2019.



Elaborado por CEPA (2019)

El Gráfico 12 muestra la caída del salario docente tomando como base el 2015 (2015=100). En diciembre del 2018 el salario docente, pese a las cláusulas de actualización automática, había acumulado una pérdida de 12 puntos porcentuales en promedio. La suspensión de la Paritaria Nacional Docente por el gobierno nacional y la crisis de infraestructura de las escuelas de la Provincia de Buenos Aires visibilizada por el fallecimiento de dos docentes(3), abrieron nuevos frentes de conflicto entre el gobierno y los sindicatos docentes (Vilariño, Migliavacca & Remolgo, 2019).

Gráfico 13: Ejecución presupuestaria del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, año 2016.

|  |        |
|--|--------|
| Salud Bucal  | 1,50%  |
| ETS, VIH-SIDA y Hepatitis Virales                              | 3,21%  |
| Cuenca Matanza- Riachuelo (ACUMAR) Unidades de Pronta Atención | 4,98%  |
| Salud Mental y Adicciones                                      | 6,62%  |
| Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Genero     | 8,66%  |
| Políticas en Medicamentos                                      | 20,85% |
| Programa Materno Infantil y Nutrición Pro.M.I.N                | 45,84% |
| Enfermedades Crónicas no Transmisibles                         | 48,64% |

Elaborado por CEPA (2017)

En el caso de los trabajadores de la salud de hospitales públicos, el sector nacional estuvo marcado por los despidos de trabajadores contratados y la desjerarquización del ministerio nacional transformada en secretaría. En la Provincia de Buenos Aires, como se observa en el Gráfico 13, la subejecución presupuestaria funcionó como una forma de ajuste del gasto del sector salud que conllevó el deterioro del servicio de salud y de las condiciones de trabajo del personal.

En este escenario político económico regresivo, los sindicatos del sector público provincial (docentes, médicos y administrativos) llevaron adelante paros y movilizaciones a lo largo del periodo. Los reclamos salariales en el marco de las disputas en la arena gremial-corporativa con su empleador, el gobierno provincial, tuvieron como consecuencia la firma de cláusulas salariales de actualización automática en las negociaciones paritarias para disminuir el impacto de la devaluación. Además, cuestionaron la orientación de las políticas gubernamentales y lograron generar un escenario de polémica con el gobierno en la arena política, al cuestionar las consecuencias socioeconómicas del proyecto político económico de Cambiemos y sobre el deterioro del acceso a los derechos que en tanto trabajadores estatales garantizan con su actividad. Por último, en la arena electoral participaron en la conformación de una coalición electoral opositora para las elecciones presidenciales del 2019.

En el caso particular del sindicalismo docente de la provincia de Buenos Aires protagoniza una serie de conflictos con la gestión provincial y nacional, en torno a las disputas en la arena gremial-corporativa y política los primeros años, alrededor de la arena electoral, el último. El año 2016 fue un año de baja conflictividad, cerrando la paritaria sin protesta con paro; el año 2017 tuvo lugar una serie de paros que terminaron con el gobierno provincial aceptando firmar una cláusula salarial de actualización automática en las negociaciones paritarias. El año 2018 fue un año de alta conflictividad, sin acuerdo paritario entre los docentes y el gobierno provincial, que cierra la paritaria asignando un aumento del 32% por decreto; sin acuerdo paritario y sin certezas sobre los niveles de inflación en el marco de la crisis cambiaria, la conflictividad escaló, con movilizaciones en agosto y septiembre y una gran movilización en

común entre sindicatos de la salud, docentes y administrativos, al mes siguiente. En este periodo las disputas por el gasto del estado en la arena gremial-corporativa se concentraron en los rubros salarios, infraestructura y programas educativos y de formación docente. Los reclamos alrededor de la paritaria nacional docente y la articulación con otros sindicatos del sector público provincial permitieron a los sindicatos docentes producir un escenario polémico con el gobierno de Cambiemos, cuestionando la orientación de su proyecto político-económico. Finalmente, en el año 2019 marcado por la agenda electoral, la actividad sindical concentró sus esfuerzos en conformar una coalición opositora para competir con el gobierno en la arena electoral, donde varios dirigentes de sindicatos estatales conseguirán un lugar en las listas del Frente de Todos, la principal coalición opositora al gobierno.

Luego de repasar las características del escenario económico y considerando la centralidad del sindicalismo del sector público, podemos preguntarnos para futuras indagaciones por los rasgos del escenario político del periodo y por los procesos de configuración particulares de los escenarios político-gremial de cada sector de los trabajadores del sector público.

## Conclusiones

En el presente trabajo llevamos adelante una periodización del gobierno de Cambiemos (2015-2019) a partir de tres dimensiones: las políticas y variables económicas, los cambios en la estructura social y económica, y las demandas y actores de la conflictividad del periodo.

En el contexto de la configuración de un escenario económico regresivo para las clases subalternas, diferenciamos dos momentos: entre el 2015 y el 2018, que podemos llamar de *ajuste gradual*, donde el gobierno llevó adelante su proyecto político-económico de ajuste y produjo una transferencia de excedente económico de las clases subalternas a fracciones de clase primario-exportadoras, financiera y de servicios públicos privatizados; y un segundo momento, que podemos llamar de *radicalización del ajuste*, de crisis cambiaria y deterioro de las variables macroeconómicas a partir de mediados del 2018 hasta el final del

mandato, donde las clases subalternas y las fracciones de clase vinculadas a la producción industrial y al mercado interno pierden posiciones en la estructura económica. En este último periodo, las protestas de los trabajadores estatales cobraron mayor protagonismo: en la arena gremial-corporativa, disputaron la orientación del gasto estatal, tanto en el rubro salarios, como en inversión en infraestructura, y programas sociales, educativos y de salud; en la arena política, generaron un escenario polémico con el gobierno cuestionando el proyecto político económico de la coalición Cambiemos y advirtieron sobre el deterioro de la capacidad de las agencias estatal de garantizar su rol como efectores de derechos; por último, en la arena electoral, participaron en la conformación del Frente de Todos, una coalición electoral para competir en las elecciones presidenciales del año 2019, constituyéndose en uno de los actores protagónicos de la conflictividad del periodo.

### Referencias bibliograficas

- Ase, I. (2019). Cobertura Universal en Salud: ¿garantía del derecho a la salud o el nuevo nombre del ajuste? En M. Nazareno, G. Vázquez, & M. S. Segura (Eds.), *Pasaron cosas: Política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos* (1ra ed., pp. 199-220). Brujas.
- Collier, R. B., & Handlin, S. (2009). Situating the Analysis: Analytic Approach, Cases, and Historical Context. En *Reorganizing Popular Politics: Participation and the New Interest Regime in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Da Porta, E. (2019). La “revolución educativa” de Cambiemos. En M. Nazareno, G. Vázquez, & M. S. Segura (Eds.), *Pasaron cosas: Política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos* (primera, pp. 149-170). Brujas.
- Etchemendy, Sebastián. (2019b). The Politics of Popular Coalitions: Unions and Territorial Social Movements in Post-Neoliberal Latin America (2000-2015). *Journal of Latin American Studies*.
- Etchemendy, Sebastian, & Collier, R. B. (2008). Golpeados pero de pie. Resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina (2003-2007). *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 13, 145-192.

- Félic, M., López, E., & Fernández, L. (2012). Estructura de clase, distribución del ingreso y políticas públicas: Una aproximación al caso argentino en la etapa post-neoliberal. En *Más allá del individuo: Clases sociales, transformaciones económicas y políticas estatales en la argentina contemporánea* (pp. 203-224). Editorial El Colectivo.
- Fernández, A. L. & González, M. (2017). Empleo público: nivel, evolución y formas de contratación. *Revista Realidad Económica*, (46) 309, 33-65.
- Gotelli, A. N. (2017). *Proyecto político-económico y modelo de acumulación en la Argentina reciente. Los primeros años del gobierno de Cambiemos*. [Tesis de grado, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación].
- Handlin, S., & Collier, R. B. (2009). Situating the Analysis: Analytic Approach, Cases, and Historical Context. En *Reorganizing Popular Politics: Participation and the New Interest Regime in Latin America* (pp. 32-60). University Park: Pennsylvania State University Press.
- Kenneth, R., & Levitsky, S. (2011). Latin America's 'Left Turn': A Framework for Analysis. En *The resurgence of the Latin American Left*. Johns Hopkins University Press.
- Levitsky, S., & Kenneth, R. (2011). Latin America's 'Left Turn': A Framework for Analysis. En *The resurgence of the Latin American Left*. Johns Hopkins University Press.
- López, E., & Pérez, P. (2018). *¿Un nuevo ciclo regresivo en Argentina? Mundo del trabajo, conflictos laborales y crisis de hegemonía*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- López, E. (2014). Emergencia y consolidación de un nuevo modo de desarrollo: Un estudio sobre la Argentina post-neoliberal (2002-2011) [en línea]. Tesis de posgrado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Nun, J. (1989). *La rebelión del coro: estudios sobre la racionalidad política y el sentido común*. Buenos Aires: Nueva Visión
- Rodríguez, L. G. (2017). "Cambiemos": La política educativa del macrismo. *Question/Cuestión*, 1(53), 89-108.
- Senén González, C., y Del Bono, A. (2013). La revitalización sindical en Argentina: alcances y perspectivas. Buenos Aires: UNLAM-Prometeo.
- Maristella Svampa & Enrique Viale. (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el*

- despojo*. Buenos Aires: Katz Editores. Pp. 425.
- Torrado, S. Estructura social de la Argentina: 1945-1983. Ed. De la flor. Bs. As. 1994
- Varela, P. (2015). *La disputa por la dignidad obrera: Sindicalismo de base fabril en la zona norte del Conurbano bonaerense 2003-2014* (1° edición). Imago Mundi.
- Varesi, A. G. "Tiempos de restauración. Balance y Caracterización del gobierno de Macri en sus primeros meses". En: Realidad Económica, Núm. 302. 2016.
- 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.
- Varesi, G. "La Argentina posconvertibilidad: modelo de acumulación." en Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía, vol. 41. N.º 161, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México. 2010.
- Vilariño, G., Migliavacca, A., & Remolgo, M. (2019). Precarización de la educación pública y resistencia colectiva en la Argentina gobernada por Cambiemos: Los desafíos de un nuevo ciclo neoconservador. *En Revista Educação e Emancipação*, 12(3), 61-92.

### Fuentes

- Alejandro, P. (2018, octubre 16). Los docentes paran 48 horas y se movilizan junto a estatales, médicos y judiciales contra Vidal. *Diario Contexto*.
- Banco Central de la República Argentina (BCRA). (2020). *Mercado de cambios, deuda y formación de activos externos, 2015-2019* (p. 33). BCRA.
- Basualdo, Eduardo. (2007). Concepto de patrón o régimen de acumulación y conformación estructural de la economía. *Documento N° 1*. Maestría en Economía Política Argentina. Área de Economía y Tecnología de la FLACSO.
- Basualdo, E., Manzanelli, P., Castells, M. J., & Barrera, M. (2019). *El balance del modelo económico de Macri* (Coyuntura N.º 32). CIFRA CTA.
- Centro de Economía Política Argentina (CEPA). (2017). *Los efectos de la subejecución en el derecho a la salud*. CEPA.
- Centro de Economía Política Argentina (CEPA). (2018). *Precios Cuidados: Análisis de las características y modificaciones en el programa durante el período octubre 2015—Octubre 2018*. CEPA.



- Centro de Economía Política Argentina (CEPA). (2019). *Paritaria docente 2019: Análisis del poder adquisitivo y contraste con la línea de pobreza*. CEPA.
- Centro de Economía Política Argentina (CEPA). (2020). [Informe Económico]. CEPA.
- Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA). (2016). *La naturaleza política y económica de la alianza Cambiemos* (Documento de Trabajo N.º 15; FLACSO - Área de Economía y Tecnología). CIFRA CTA.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2019* (División de Desarrollo Económico, p. 155) [Económico]. Naciones Unidas.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2018a, junio 2). El Directorio Ejecutivo del FMI aprueba un Acuerdo Stand-By por USD 50.000 millones para Argentina. *COMUNICADO DE PRENSA NO. 18/245*.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2018b, junio 7). El FMI anuncia un acuerdo a nivel del personal técnico con Argentina para un Acuerdo Stand-By de tres años por USD 50.000 millones. *COMUNICADO DE PRENSA NO. 18/216*.
- Derecho de exportación, Pub. L. No. Decreto 133/15 (2015).
- Iglesia, M. (2015, diciembre 3). Confirmaron que se termina el “fideicomiso aceitero”. *Diario Agrofynews*.
- INDEC, E. P. de H. (2019). *Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH)* (Informes técnicos N.º 232; Volumen 3).
- Infoplatense. (2018, septiembre 6). Los médicos volvieron a la calle para reclamar salarios y mejoras en hospitales. *Diario Infoplatense*.
- Modificación, Pub. L. No. 13/15 (2015).
- Mosle, J. (2018, agosto 21). Trabajadores del Astillero Río Santiago se movilizan en La Plata. *Diario Megafón Universidad Nacional de Lanús*.
- Página 12. (2018, agosto 29). Los docentes marchan por salarios dignos y escuelas seguras. *Diario Página 12*.
- Universidad Católica Argentina. (2019). *Informe sobre pobreza*.

#### Notas

(1)Agradezco a Belén Morris por sus comentarios a una versión preliminar del artículo. Por supuesto, todo error u omisión es responsabilidad del autor.

(2) En este trabajo se recogen las principales conclusiones de la Tesina para la obtención del título de Licenciado en Sociología, titulado *Proyecto político-económico y modelo de acumulación en la Argentina reciente. Los primeros años del gobierno de Cambiemos* (2017), dirigido por Gastón Varesi, presentado en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata, y se extiende el periodo de análisis hasta el final del gobierno de la coalición Cambiemos.

(3) El 2 de agosto de 2018, un escape de gas en la escuela N° 49 de Moreno generó una explosión que provocó la muerte de Sandra Calamano, vicedirectora, y Rubén Rodríguez, auxiliar del establecimiento educativo.