

## Las oscilaciones de las políticas económicas neoliberales durante la era macrista<sup>[1]</sup>

### *The oscillations of neoliberal economical policies during the macrist era*

Fair, Hernán

**Hernán Fair** hernanfair@conicet.gov.ar  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas  
y Técnicas - Universidad Nacional de Quilmes  
(CONICET-UNQ), Argentina

**Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral**  
Universidad Nacional del Litoral, Argentina  
ISSN: 0327-4934  
ISSN-e: 2250-6950  
Periodicidad: Semestral  
núm. 63, 2022  
estudiossociales@unl.edu.ar

Recepción: 13 Diciembre 2021  
Aprobación: 25 Agosto 2022

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/293/2933679002/>

DOI: <https://doi.org/10.14409/es.2022.2.e0031>



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

**Resumen:** Este artículo analiza y conceptualiza el modelo de acumulación de Cambiemos. A partir de un pormenorizado estudio de las principales políticas públicas implementadas durante el período 2015-2019, se concluye que el gobierno de Macri realizó, por etapas, un avance ponderado y gradualmente oscilante de las políticas económicas neoliberales. En una primera etapa, enfatizó en las medidas de desregulación y apertura comercial y financiera. En una segunda etapa, priorizó las medidas de ajuste fiscal y potenció la política monetaria contractiva. Sin embargo, en ambas etapas el macrismo avanzó de un modo ambivalente y con diferentes intensidades graduales. Desde la teoría laclauiana de la hegemonía, se sostiene que las diferentes velocidades y grados de profundidad de este *neoliberalismo atemperado* estuvieron condicionados discursivamente por las tradiciones sedimentadas, las restricciones económicas, institucionales y geopolíticas y la correlación de fuerzas sociales.

**Palabras clave:** Alianza Cambiemos, Política económica, Modelo de acumulación, Neoliberalismo atemperado, Intensidades.

**Abstract:** *This paper analyses and conceptualizes the accumulation model of Cambiemos. Based on a detailed study of the main public policies implemented during the 2015-2019 period, it concludes that Macri's government carried out, in stages, a weighted and gradually oscillating advance of neoliberal economic policies. In the first stage, it emphasized commercial and financial deregulation and aperture measures. In the second stage, it prioritized fiscal adjustment and intensified constraint monetary policy. However, in both cases the macrism advanced with ambivalences and different gradual intensities. From the laclauian theory of hegemony, it affirms that the different speeds and degrees of depth of this tempered neoliberalism were discursively conditioned by sedimented traditions, economic, institutional and geopolitical restrictions and the correlation of social forces.*

**Keywords:** *Alliance Cambiemos, Economic policy, Accumulation model, Tempered neo-liberalism, Intensities.*

## **I. Introducción**

Esta investigación se propone como objetivo analizar y caracterizar al modelo de acumulación de la alianza Cambiemos (2015-2019) y su relación con el neoliberalismo. Se busca responder a los siguientes interrogantes: ¿En qué medida podemos definir al gobierno macrista como un proyecto neoliberal? ¿Por qué Cambiemos no pudo avanzar de un modo más rápido, consistente y decidido en la aplicación de un modelo económico coherente e integral? La hipótesis principal de este trabajo sostiene que durante el gobierno de Macri se realizó, por etapas, un avance ponderado y ambivalente de las políticas neoliberales, y que estas oscilaciones graduales estuvieron condicionadas discursivamente por las tradiciones políticas sedimentadas, las restricciones económicas e institucionales y la correlación de fuerzas sociales de la Argentina y el mundo.

## **II. Perspectiva teórico-metodológica y fuentes de la investigación**

El presente artículo, inscripto en el marco de una investigación de más largo aliento, parte de una perspectiva construccionista social y posestructuralista, que asume como premisa que todo objeto, hecho o fenómeno, incluyendo las prácticas sociales, las instituciones y la organización productiva, adquieren significación a través del lenguaje (LACLAU, 1993; LACLAU y MOUFFE, 2004). Desde esta base, este trabajo se propone analizar del modo más riguroso y sistemático posible las principales políticas económicas implementadas durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019), para luego realizar una conceptualización de su modelo de acumulación.

Las variables que se seleccionaron para analizar el modelo de acumulación cambiemita se basan en las políticas públicas implementadas durante el gobierno de Macri y su relación con las principales políticas económicas que definen al neoliberalismo. Estas se condensan en medidas de reforma estructural (privatización o concesión de empresas y otros bienes y servicios públicos, apertura comercial, máxima desregulación comercial, apertura y desregulación financiera, flexibilización del mercado laboral y racionalización administrativa del sector público) y ajuste y estabilización macroeconómica (política monetaria y fiscal restrictiva, que conlleva a la reducción del gasto público y social) (GARCÍA DELGADO, 1994; TORRE, 1998).

La estrategia teórico-metodológica se asienta en un análisis fenoménico-discursivo con base a gradientes, que delimita relacionamente fases históricas e intensidades graduales de profundidad de las políticas económicas. Ello implica considerar que existen diferentes grados de aplicación de las políticas públicas (por ejemplo, entre una apertura comercial parcial y ponderada, y una apertura comercial extrema e indiscriminada), y que estas políticas económicas pueden atravesar diversas fases históricas caracterizadas por un mayor o menor grado de profundidad y velocidad de liberalización<sup>[2]</sup>. La literatura vincula a estas fases, así como sus oscilaciones graduales, con la readaptación del proyecto neoliberal a las características propias de la cultura política, el marco institucional, las condiciones históricas y geográficas, la estructura económica y las luchas sociales

que se desenvuelven en la dinámica política (HARVEY, 2007; MORRESI, 2008).

Partiendo de los presupuestos ontológicos y de algunas especificaciones conceptuales de la teoría laclauiana de la hegemonía, en trabajos previos realizamos una distinción analítica entre los aspectos lingüísticos y extralingüísticos para el Análisis Político del Discurso (APD) (FAIR, 2016, 2019). Con base en esta distinción conceptual, relacionamos las diferentes intensidades, ritmos y gradientes de neoliberalización de los gobiernos con las interpelaciones dominantes y los elementos discursivos no meramente lingüísticos (identitarios, económicos, institucionales) de la disputa hegemónica, que condicionan a las políticas estatales (OZSLAK y O'DONNELL, 1995), en determinado tiempo y espacio (FAIR, 2021b).

Las fuentes de la investigación se basan en datos socioeconómicos oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), el Ministerio de Economía (MECON) y el Banco Central de la República Argentina (BCRA), informes de CIFRA-CTA y otros documentos públicos (Acuerdo con el FMI, Ministerio de Hacienda). Estas fuentes se complementan con archivos de prensa escrita de circulación nacional (*Ámbito Financiero*, *El Cronista*, *Página/12*, *Infobae*, *Izquierda diario*, *La Nación . Perfil*).

### III. El modelo económico del gobierno de Macri

#### 1. Primera etapa (2015-2017)

A partir de la elección popular del empresario Mauricio Macri como Presidente, luego del triunfo de la alianza Cambiemos (PRO, UCR y Coalición Cívica) en el *ballotage* del 22 de noviembre de 2015, las ideas neoliberales retornaron al centro de la escena pública<sup>[3]</sup>. Una vez asumido el nuevo gobierno, el 10 de diciembre, buena parte de estas ideas comenzaron a materializarse a través de la aplicación de un conjunto de políticas públicas, que tuvieron diferentes ritmos y grados de estructuración.

En una primera etapa, con la designación del Ministro de Hacienda y Finanzas Alfonso Prat Gay, el gobierno de Macri implementó una serie de políticas públicas de reforma estructural. Concretamente, a través de los decretos 133 y 160 y una serie de resoluciones oficiales (CIFRA-FLACSO, 2016a), aplicó las siguientes medidas:

- a) Supresión del control de cambios que regía desde octubre del 2011 (conocido como “cepo”) y unificación del mercado cambiario, lo que significó una fuerte devaluación de la moneda.
- b) Eliminación de regulaciones en el mercado financiero que establecían un tope máximo mensual en la compra de divisas para ahorro o atesoramiento (se fijó un tope simbólico de 2 millones de dólares por mes para personas físicas y jurídicas sin la autorización de la AFIP, al tiempo que se habilitó a los importadores a adquirir divisas sin restricciones y se estableció que los paquetes turísticos en efectivo abonaran un adicional de 5%).

- c) Eliminación de regulaciones bancarias que imponían tasas mínimas para los plazos fijos y máximas para los créditos.
- d) Liberalización en la determinación de las tasas de interés que fijan las entidades financieras.
- e) Desarticulación de la línea de créditos para la inversión productiva.
- f) Apertura para el ingreso y salida de capitales financieros, a través de la eliminación de los requisitos de encajes bancarios no remunerizados (cuyo depósito era del 30%), baja de los encajes sobre los pasivos en divisas de las entidades (del 50% al 30%) y reducción del plazo de permanencia de los capitales que ingresan al país (de 365 días a 120 días corridos).
- g) Eliminación de las alícuotas de los derechos de exportación al trigo, maíz, sorgo, carne, pesca, algunos productos de cuero, madera, corcho, papel y cartón, seda, algodón, fibras textiles (a los que luego se sumarían, con el decreto N°349, los productos de la minería), y reducción de 5 puntos en las retenciones a la exportación de soja (del 35% al 30%) y sus derivados (del 32% al 27%).
- h) Liberalización de los controles a las exportaciones de productos agrícolas (cereales y carne), a través de la supresión del sistema de Registros de Operaciones de Exportación (ROE), que fijaban cupos para la exportación de carne, trigo y materias primas en general y para el consumo de productos de la canasta básica.
- i) Eliminación de las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI), que obligaban al sector privado a informar al Estado sobre sus estructuras de precios, costos, producción y márgenes de rentabilidad.

Como contrapartida frente al efecto devaluatorio, y una eventual disparada del dólar, el macrismo acordó con el gobierno de China un *swap* de monedas por 3.086 millones de dólares y un crédito puente de blindaje con una serie de bancos internacionales (JP Morgan, Deutsche Bank, Citibank, HSBC y Goldman Sachs) por 5.000 millones de dólares a un año, a una tasa del 6,7% y con la garantía de títulos públicos por 10.000 millones de dólares (CIFRA-FLACSO, 2016a). Al mismo tiempo, negoció con bancos y operadores financieros locales repactar los precios de los contratos vendidos a través del Rofex (mercado a término de Rosario) y recomprarles las posiciones a los bancos que habían operado en el Mercado Abierto Electrónico (MAE) (*La Nación*, 15/12/2015).

El Gobierno también acordó con las multinacionales agroexportadoras (principalmente, del complejo sojero) que éstas liquidarían 400 millones de dólares por día durante tres semanas, hasta alcanzar un total de 6.000 millones de dólares retenidos en las silobolsas, para aumentar las reservas del Banco Central (CIFRA-FLACSO, 2016a). De este modo, los acuerdos con cerealeras, bancos y el gobierno de China, garantizarían una oferta total de entre 15 mil y 25 mil millones de dólares (*La izquierda*, 17/12/2015).

Para evitar abusos en los precios por parte de las empresas concentradas, el Gobierno sostuvo que estaba dispuesto a intervenir selectivamente para controlar el tipo de cambio (*Página 12*, 17/12/2015). Además, el Banco Central estableció una fuerte alza en la tasa de interés en pesos (del 38% y mayor al nivel de inflación previsto), en un intento de planchar el tipo de cambio. Por último, el gobierno de Macri convocó a un acuerdo económico y social con empresarios y sindicalistas y

pidió a los empresarios que retrotrayeran los precios al 30 de noviembre de 2015 (*La izquierda*, 17/12/2015).

Las medidas de liberalización económica (preanunciadas por el macrismo antes de asumir) generaron una rápida e intensa devaluación, del orden del 40%. El tipo de cambio se depreció de 9,84 por dólar el 16 de diciembre, a 13,95 pesos el 18 de diciembre. Al 2 de marzo de 2016 el valor del dólar había crecido a 15,95 pesos, lo que significaba una devaluación mayor al 60% en menos de tres meses (con base en datos del MECON, 2021). Las medidas tomadas por Cambiemos significaron, además, una enorme transferencia de riquezas de las/los trabajadoras a los grupos concentrados del complejo agroexportador (principalmente, sojero). De acuerdo a datos de CIFRA-CTA, la transferencia de ingresos al sector privado por las medidas de liberalización económica fue de 3.686 millones de dólares, 917 millones de los cuales (el 24,9%) corresponden a la soja (CIFRA, 2016a y 2016b).

Como señala ZAIAT (2015), entre los ganadores de la megadevaluación de Macri se hallaban los grupos económicos locales y multinacionales y, en particular, los exportadores agrarios, como Cargill, Bunge Argentina, Aceitera General Deheza, Louis Dreyfus Commodities, Nidera, Alfred Toepfer, ACA cooperativas, Molinos, Noble Argentina, Vicentín, Oleaginosa Moreno y Archer Daniel Midland. Estas doce empresas integrantes del lote de las primeras 25 compañías exportadoras en Argentina concentran el 30% del total de los dólares comerciales. Tal nivel de control del mercado permite entender por qué las exportadoras de cereales son las protagonistas principales de las presiones cambiarias (ZAIAT, 2015).

En los meses siguientes, el Gobierno anunció modificaciones en la licitación de las letras del Banco Central denominadas en pesos (LEBAC), un mecanismo de absorción de moneda que tenía su origen en el 2002. Las medidas tomadas eliminaron las tasas de interés predeterminadas, las restricciones para comprar Letras y Notas del Banco Central y los límites sobre las tasas de interés activas y pasivas (CIFRA-FLACSO, 2016a). Al mismo tiempo, el titular del BCRA, Federico Sturzenegger, elevó las tasas de interés de las LEBAC. La tasa de LEBAC en pesos fue fijada en 30% y luego se subió al 38% anual para los plazos a 35 días (un porcentaje mayor al del plazo fijo), con el objeto de esterilizar los pesos e intentar contener la demanda de dólares (*La Nación*, 09/04/2016). Como consecuencia de estas medidas, la colocación de letras del Banco Central pasó de 298.631 millones de pesos en diciembre de 2015, a 488.098 millones en junio de 2016, por lo que casi se duplicó en seis meses (con base en datos del INDEC).

La liberalización financiera y de capital potenció las prácticas de especulación a través del retorno a los mecanismos de *bicicleta financiera*, con antecedentes en la última Dictadura cívico-militar<sup>[4]</sup>. Además, la emisión de letras significó un enorme negociado para los bancos, ya que obligaba a la intermediación bancaria de empresas y particulares (CANTAMUTTO, COSTANTINO y SCHORR, 2019). Solo en el primer trimestre de 2016, los bancos obtuvieron ganancias patrimoniales por un 4,5% (BCRA, 2016).

En febrero de 2016 el macrismo sancionó la ley N°27.249, que habilitó el pago de las deudas en litigio en el extranjero. Ello implicó un multimillonario acuerdo financiero con los *holdouts*<sup>[5]</sup>. *La izquierda*, 01/03/2016). La firma del acuerdo con los “fondos buitres” constituyó una condición previa para acceder al crédito financiero internacional (SANTANCÁRGELO y PADÍN, 2019:



48). Poco después, Cambiemos aprobó en el Congreso un primer paquete de financiamiento por 16.000 millones de dólares, a través de un canje de bonos con bancos locales e internacionales colocadores de títulos (HSBC, JP Morgan, Deutsche Bank), que accedieron a jugosas comisiones por la intermediación financiera (CIFRA-FLACSO, 2016a). De este modo, en condiciones de altas tasas de interés, se inició un nuevo ciclo de veloz e intenso endeudamiento externo del Estado y valorización financiera del capital (CANTAMUTTO y NEMIÑA, 2018; MANZANELLI, GONZÁLEZ y BASUALDO, 2020).

En julio de 2016 Cambiemos sancionó un blanqueo de capitales multimillonario. La ley de blanqueo de capitales, conocida con el eufemismo de “Sinceramiento Fiscal” (N°27.260), procuraba atraer fondos del exterior no declarados oficialmente para financiar el déficit fiscal y la fuga de capitales del sector privado<sup>[6]</sup> (*Página 12*, 27/05/2016). En estos meses, además, el Gobierno aplicó una segunda tanda de medidas de liberalización económica (CIFRA-FLACSO, 2016a; CANTAMUTTO, COSTANTINO y SCHORR, 2019):

- a) Fuerte reducción en las políticas de regulación de los precios de los alimentos de la canasta básica (llamado “Precios Cuidados”), que sufrieron una sensible merma en la cantidad de productos afectados (de 512 a 317).
- b) Fuerte reducción de algunos subsidios a empresas de servicios públicos (electricidad, gas, agua y energía) y del transporte, que habilitaron un enorme incremento de las tarifas (de entre 500% y 700% para la energía eléctrica, 400% para el agua y 100% el transporte).
- c) Aumento de las tasas de interés en pesos (que alcanzaron el 80%) para contener la demanda de dólares y controlar las expectativas de devaluación.
- d) Recorte de la inversión pública en educación, salud, ciencia y tecnología.
- e) Fijación de un techo salarial para la negociación de convenios colectivos de trabajo en el sector público por debajo de la tasa de inflación real.
- f) Reducción de la cobertura gratuita de 160 medicamentos del Programa Asistencial Médico Integral (PAMI).
- g) Veto presidencial a la llamada ley anti-despidos (sancionada en mayo de 2016), que declaraba la emergencia ocupacional y prohibía el despido de trabajadoras/es por 180 días.
- h) Modificación por decreto (N°820/16) de la ley de extranjerización de la tierra (N°26.737), que fijaba un tope de 1000 hectáreas a un titular extranjero en la zona núcleo, y habilitación a la venta y recompra sin el límite de 1000 hectáreas (*La Nación*, 02/07/2016).
- i) Eliminación del tope por mes para la compra de divisas para empresas y particulares (*La Nación*, 18/07/2016).
- j) Supresión del impuesto adicional a la compra de autos de lujo y barcos importados.

El aumento exponencial en las tarifas de servicios públicos (conocido como el “Tarifazo”) benefició a las empresas de servicios privatizadas (electricidad, agua, gas), mientras que las medidas de apertura y desregulación comercial y la incipiente devaluación del peso favorecieron a los grandes agroexportadores. Pero el principal ganador con las políticas de desregulación y apertura financiera

fue el sector bancario, que obtuvo cuantiosas ganancias patrimoniales con la intermediación financiera. En su conjunto, estas medidas significaron una transferencia de ingresos a estos sectores del orden del 5% del PBI. En contraste, la apertura comercial y la caída del consumo interno por las políticas contractivas perjudicaron a las actividades de la industria manufacturera orientadas al mercado interno, la construcción y el comercio (CANTAMUTTO, COSTANTINO y SCHORR, 2019; WAINER, 2019).

Pese a la aplicación de medidas de liberalización económica, megadevaluación y Tarifazos que castigaron a los sectores populares y medios, el gobierno de Macri avanzó en esta etapa de un modo pragmático, en un intento de articular a grandes empresarios y trabajadores en una coalición de apoyo estable. En este sentido, junto con la satisfacción de las principales demandas corporativas del capital concentrado local e internacional, el Gobierno incrementó la cantidad de planes de asistencia social para los sectores de menores recursos (CIFRA-FLACSO, 2016a). Ello incluyó una ampliación de la cobertura de las asignaciones familiares (*Télam*, 18/02/2016) y un importante aumento en el seguro de desempleo (de 600 pesos a 3200 pesos). Además, implementó una Pensión Universal por Adulto Mayor, consistente en un ingreso equivalente al 80% de la jubilación mínima para personas mayores de 65 años y que no contaran con los años de aportes necesarios para poder jubilarse, y puso en marcha nuevos planes de asistencia social (Plan Nacional de Primera Infancia, Creer y Crear) (*La Nación*, 10/10/2016). En abril de 2016 Cambiemos extendió hacia los monotributistas de las escalas más bajas la Asignación Universal por Hijo (AUH) (*La Nación*, 16/04/2016), principal política social de tendencia universalista sancionada durante el gobierno kirchnerista.

El gobierno macrista también estableció una tarifa social especial subsidiada para los sectores de menores recursos (jubilados, pensionados, quienes tienen alguna discapacidad, reciben la AUH o subsidio de desempleo, o se encuentran en situación de pobreza), de manera tal de amortiguar el ajuste tarifario (BARRERA, 2019). Además, lanzó un importante plan de 120.000 viviendas en todo el país, financiadas con créditos hipotecarios indexados y ajustables por la Unidad de Vivienda (UVI) y anunció 175.000 créditos Procrear para sectores medios-bajos (*La Nación*, 28/04/2016).

Por último, el gobierno de Macri negoció con la CGT una cuantiosa devolución de recursos a las Obras Sociales de entre 2.500 y 2.700 millones de pesos en efectivo de una deuda correspondiente al Fondo Solidario de Redistribución, junto con la promesa de pago de 14 millones de pesos en bonos, más 4.500 millones destinados a una figura del fideicomiso y 8.000 millones para sostener la instrumentación de una cobertura Universal de Salud (*La izquierda e Infobae*, 02/08/2016).

Sin embargo, en esta etapa el gobierno de Cambiemos no pudo controlar el problema clave de la escalada inflacionaria. La inflación anual de 2016 creció a 40,3%, lo que impactó de lleno sobre los ingresos de las/los trabajadoras (INDEC, 2021) y, en particular, en las/los trabajadoras peor remuneradas (CANTAMUTTO, 2018). Durante el 2016, en el marco de negociaciones salariales a la baja, el salario real cayó en promedio 5,8%, al tiempo que las jubilaciones se redujeron en un 5,4% (PIVA y MOSQUERA, 2019) y aumentó la desigualdad distributiva (MONTES CATÓ y VENTRICALI, 2017). El 26 de

diciembre de 2016 Macri le pidió la renuncia a Prat-Gay, quien fue reemplazado por Nicolás Dujovne (*La Nación*, 26/12/2016).

Con el cambio de Gabinete comenzó una sub-fase dentro de la política económica del macrismo, que logró controlar la disparada del tipo de cambio mediante la persistencia de elevadas tasas de interés en pesos y la expansión de diversas letras y bonos emitidos por el Banco Central<sup>[7]</sup>. La recuperación relativa de la confianza de las/los agentes del mercado se tradujo en un aumento de los depósitos en el sistema financiero que -junto con una buena cosecha del complejo agroexportador- lograron mantener estable el tipo de cambio y reducir la tasa de inflación a 24,8% en 2017, mientras que el PBI tuvo una recuperación del 3%, tras la caída del 2% del año anterior (INDEC, 2021).

Durante el segundo semestre de 2017, además, el gobierno de Macri realizó un muy fuerte impulso al crédito para el sector privado (principalmente, a través de la expansión de créditos hipotecarios UVA y créditos personales) (ALLAMI y CIBILS, 2021: 43-45) y recompuso parcialmente los salarios, asignaciones, jubilaciones y pensiones frente a la inflación (CANTAMUTTO, COSTANTINO y SCHORR, 2019).

El esquema pragmático de Cambiemos, en condiciones de calma del tipo de cambio y mejora relativa de los indicadores económicos y sociales por la baja inflacionaria y el muy fuerte impulso al crédito, demostró ser exitoso en las elecciones legislativas del 22 de octubre de 2017, en las que se impuso en 15 de las 24 provincias (entre ellas, la Provincia de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Santa Fe y Capital Federal) y obtuvo casi un 42% de los votos a nivel nacional (*Infobae*, 22/10/2017).

La contundente victoria del oficialismo en las elecciones de medio término envalentonó a la alianza gobernante sobre sus posibilidades de avanzar con una mayor velocidad y profundidad en el rumbo neoliberal. Según Macri, comenzaba a partir de allí una etapa de “reformismo permanente” (*La Nación*, 23/10/2017). El 2 de noviembre de 2017, a través del decreto N°893, el Presidente eliminó la obligación de liquidar las divisas producto de la exportación de bienes, servicios y materias primas. Al mismo tiempo, eliminó los precios de preferencia del Ministerio de Agroindustria, habilitando la subfacturación (DE ANCHORENA, 2018: 200-201).

En diciembre de 2017, a pesar de la intensa protesta y movilización del sindicalismo y organizaciones sociales contra la medida en las calles (*Ámbito Financiero*, 19/12/2017), la alianza Cambiemos logró sancionar en el Congreso una ley de reforma previsional (N°27.426), que modificó el haber inicial y la fórmula de actualización y estableció lineamientos contrarios a los regímenes especiales de jubilación (CIFRA-CTA, 2017).

Ese mismo mes, el gobierno de Macri negoció y sancionó una ley de reforma tributaria (N°27.430) que redujo las contribuciones patronales a la seguridad social, el Impuesto a las Ganancias para empresas y el impuesto por utilidades no distribuidas. Al mismo tiempo, estableció un impuesto a la renta financiera y elevó los impuestos a la cerveza y a las bebidas espirituosas (CANTAMUTTO, COSTANTINO y SCHORR, 2019; MEDINA, 2019; VOMMARO, 2019).



## 2. Segunda etapa (2018-2019)

El 28 de diciembre de 2017 el Gobierno realizó una conferencia pública en la que debió reconocer ante las/los agentes del mercado el incumplimiento de las metas de inflación previstas (del 8 a 12% para todo el 2017) y recalibrar las cifras para el año siguiente (al 15%) (*La Nación e Infobae*, 28/12/2017). Poco después, instó al BCRA a que redujera las tasas de interés, lo que provocó, en un contexto de atraso cambiario, un cambio de expectativas en las/los agentes económicos (*Perfil*, 28/12/2018). Ello se tradujo en una importante depreciación del peso, para fines de enero (LUZZI y WILKIS, 2019: 293-294).

A finales de marzo de 2018, además, la Reserva Federal de los Estados Unidos realizó una suba de la tasa de interés. Estos acontecimientos, a los que se sumaba la entrada en vigencia del impuesto a la renta financiera el 23 de abril, desencadenaron una fuerte corrida cambiaria, liderada por la Banca JP Morgan, y una dolarización masiva de portafolios (CIFRA, 2018b).

La corrida espiralada hacia el dólar, en condiciones de desregulación financiera, se tradujo en una rápida y potente devaluación de la moneda, por el desarme de la burbuja financiera basada en las LEBAC (BASUALDO, MANZANELLI, CASTELLS y BARRERA, 2019). Ello coadyuvó a la remarcación generalizada de precios ante la suba de la divisa, que trepó a 22,33 pesos el 7 de mayo (*Página 12*, 08/05/2018) y alcanzó los 23,40 al día siguiente (*Página 12*, 09/05/2018).

Frente al acontecimiento “dislocador” (LACLAU, 1993), y ante la ausencia de dólares para respaldar la creciente fuga de capitales del sector privado, el 8 de mayo de 2018 Macri anunció por televisión la firma de un acuerdo *stand by* con el FMI que representó un enorme salvataje financiero, de 50.000 millones de dólares (con un préstamo inicial de 14.965 millones de dólares).

A cambio de la firma del multimillonario préstamo, el más importante de la historia del organismo, el Gobierno se comprometió con el FMI a profundizar el ajuste fiscal en la inversión pública (incluyendo las transferencias a las provincias, la reducción de subsidios en energía y transporte y en gastos de capital) y en la masa salarial de empleados públicos, para reducir el déficit fiscal primario de 3,8% en 2017 a 2,7% en 2018 y 1,3% en 2019, y alcanzar el déficit cero en 2020 (CIFRA, 2018b).

El gobierno de Macri intentó justificar el salvataje en la necesidad de “transitar las turbulencias internacionales” y “proteger a los más vulnerables” y fijó como meta “reducir el déficit primario a 1,3% en 2019” y lograr el “equilibrio primario en 2020” (Ministerio de Hacienda, 2018). Según el discurso del Presidente: “El camino que tomamos va a lograr un mejor futuro para todos” (Macri, *Página 12*, 08/05/2018).

A partir de la firma del acuerdo con el FMI, y la decisión de Macri de centralizar la coordinación del equipo económico en el Ministro Dujovne, comenzó a desplegarse una segunda etapa de la política económica de Cambiemos. Esta segunda fase se caracterizó por la puesta en marcha de un plan de ajuste monetario y fiscal, encomendado por el organismo crediticio y con el apoyo activo de Estados Unidos<sup>[8]</sup>. Entre las políticas económicas aplicadas en esta etapa se encuentran las siguientes:

- a) Congelamiento de la base monetaria en términos nominales.

- b) Aplicación de medidas macroeconómicas contractivas para alcanzar un estricto equilibrio fiscal de las cuentas públicas.
- c) En el marco de la política de ajuste fiscal (“sinceramiento” económico), profundización en la reducción de los subsidios estatales<sup>[9]</sup>, lo que potenció el incremento de las tarifas de servicios públicos (en particular, de gas, electricidad, agua y transporte público<sup>[10]</sup>)
- d) Radicalización del ajuste en el gasto público y social, lo que significó una brusca disminución de la obra pública, las transferencias corrientes a las provincias, una caída de los salarios de los empleados públicos frente a la inflación y un fuerte recorte en la inversión en salud pública, seguridad social, educación y Ciencia y Tecnología (MANZANELLI, GONZÁLEZ y BASUALDO, 2020: 196-197).
- e) Aumento de la tasa de política monetaria a 45% y luego a 60%, y reducción gradual del stock de LEBAC, al ofertar un monto inferior al vencimiento, que solo puede ser suscripto por tenedores que no sean entidades financieras (BCRA, 2018).
- f) Establecimiento de una flotación sucia del tipo de cambio, que reemplazó al esquema basado en metas de control con agregados monetarios como estrategia antiinflacionaria (DAVID, 2019).
- g) Implementación de un Régimen de Información Simplificada Agrícola (SISA), que eliminó trámites administrativos regulados por el Estado (*El Cronista*, 25/06/2018).

A pesar de la aplicación de las políticas fiscalistas encomendadas por el FMI, el gobierno de Macri fracasó en su intento de generar confianza en el empresariado. Como indicador de este fracaso interrelativo, entre mayo y julio de 2018 la fuga de capitales se exacerbó y ello se tradujo en un fuerte incremento de la devaluación monetaria. El tipo de cambio subió a 28,80 pesos por dólar el 16 de junio y alcanzó un pico de 38,20 el 30 de agosto (MECON, 2021). Además, se intensificó la remarcación de precios, lo que elevó la tasa de inflación en un 3,9% en junio, 2,8% en julio y 4,1% en agosto (INDEC, 2021).

El fracaso de la nueva estrategia oficial condujo a la renuncia de Dujovne en agosto de 2018 y a su reemplazo por Hernán Lacunza (*El Cronista*, 17/08/2018). En septiembre renunció Luis Caputo (quien había reemplazado a Sturzenegger unos meses antes) y asumió Guido Sandleris como nuevo titular del Banco Central (*La Nación*, 25/09/2018).

A partir del cambio en el equipo de Gobierno, el Banco Central puso en práctica un esquema cambiario basado en bandas flotantes o zona de no intervención. Inicialmente, se acordó con el FMI una zona de flotación de entre 34 y 44 pesos por dólar, aunque se iría ajustando mes a mes (LUZZI y WILKIS, 2019: 298). De este modo, se modificó el esquema de flotación *sucia* (que no anuncia cuál es el piso y el techo a partir del cual el BCRA interviene) por un sistema de flotación más administrada, con intervenciones selectivas del BCRA por franjas (*El Cronista*, 27/09/2018). Al mismo tiempo, en octubre de 2018 el Gobierno sustituyó la política de metas de inflación por una política de metas cuantitativas, fijando una regla de expansión monetaria cero hasta junio de 2019, con el objeto de enfriar la demanda de dólares y frenar la inflación (ALLAMI y CIBILS, 2021: 46-47).

En el marco de la nueva política monetaria y cambiaria tutelada por el FMI, el Gobierno reemplazó el esquema de las LEBAC por otros bonos en dólares (BONAR y LETES) a uno o más años, junto con el ofrecimiento de Letras de Liquidez (LELIQ) como tasa de referencia (CANTAMUTTO, 2018). A diferencia de las LEBAC, las LELIQ solo estaban disponibles para los bancos que operaban en territorio nacional, eran renovables cada siete días y licitadas diariamente (LUZZI y WILKIS, 2019: 298).

El 3 de septiembre de 2018, frente a la caída de la recaudación impositiva por la eliminación o baja de los derechos de exportación y a los bienes personales<sup>[11]</sup>, Macri giró sobre sus pasos y restituyó por decreto (N°793/18) los derechos de exportación al 12% a las exportaciones primarias y entre 10 y 11% (según el valor del dólar) al trigo y al maíz. En el caso de la soja, las retenciones se llevaron a un promedio de entre 28% y 28,5% (DE ANCHORENA, 2018: 204; VOMMARO, 2019). Poco después, el Presidente sancionó por decreto (N°1170/18) un impuesto a la renta derivada de inversiones financieras con una alícuota de entre 5% y 15% (*Infobae*, 27/12/2018).

Sin embargo, las medidas de ajuste monetario y fiscal, los Tarifazos y las altas tasas intensificaron la caída del consumo y la recesión en el mercado interno (SANTANCÁRGELO y PADÍN, 2019). En esas condiciones, el 11 de agosto del 2019 se realizaron las Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO). La contundente derrota del gobierno de Macri generó una segunda corrida cambiaria que potenció la fuga de capitales y aceleró la devaluación de la moneda. En pocos meses, el drenaje de divisas alcanzó un total de 23.049 millones de dólares (BASUALDO, MANZANELLI, CASTELLS y BARRERA, 2019). El tipo de cambio, que estaba en 46,20 el 10 de agosto de 2019, saltó a 63 pesos por dólar el 14 de agosto (MECON, 2021). El BCRA aumentó la tasa de interés de las LELIQ del 58% al 78% entre agosto y septiembre. Además, subió las tasas de interés en los depósitos a plazo fijo en pesos a 55,3% para intentar frenar la incipiente estrategia de dolarización y fuga de capitales del sector privado (BCRA, 2019).

El 30 de agosto, el BCRA emitió un comunicado que reglamentó que los bancos tendrían que pedir autorización previa al Central para poder girar utilidades al exterior (ALLAMI y CIBILS, 2021: 51). Asimismo, en una desesperada medida de control cambiario heterodoxa, Macri sancionó por decreto una fuerte regulación estatal a la compra de divisas, que estableció un límite de 10.000 y luego de 1.000 dólares mensuales por persona (*Perfil*, 01/09/2019; *La Nación*, 28/10/2019).

Sin embargo, las nuevas medidas regulatorias también fracasaron en su objetivo de restablecer la confianza, evitar la dolarización de los portafolios y frenar la creciente fuga de capitales del sistema financiero. Durante septiembre el peso se devaluó en un 3% y finalizó en 57,7, el stock de LELIQs se redujo en un 11,8% y las reservas monetarias cayeron en 5.397 millones de dólares (BCRA, 2019).

Finalmente, el 27 de octubre de 2019 se realizaron las elecciones presidenciales. Luego de ser derrotado en primera vuelta frente al candidato del Frente de Todos Alberto Fernández, Macri abandonó el gobierno con un endeudamiento público total de 103.808 millones de dólares, una devaluación de 547,8% (BASUALDO, MANZANELLI, CASTELLS y BARRERA, et. al., 2019), una inflación que

alcanzó el 53,5% en 2019, una tasa de pobreza del 40,8% y un desempleo del 10,6% (INDEC, 2021).

#### **IV. El modelo de acumulación del gobierno de Macri: ¿un neoliberalismo atemperado?**

¿En qué medida podemos caracterizar al modelo de acumulación del macrismo como neoliberal? Una parte de la bibliografía especializada que analizó este fenómeno apoya la hipótesis de que la presidencia de Macri implantó un programa neoliberal (MONTES CATÓ y VENTRICI, 2017; CANTAMUTTO, 2018; WAINER, 2019). En esta línea, Santancárgelo y Padín refieren a una “restauración del neoliberalismo” durante el gobierno de Cambiemos, basado en un nuevo ciclo de valorización financiera (SANTANCÁRGELO y PADÍN, 2019: 35). Daniel GARCÍA DELGADO y Agustina GRADÍN (2017), por su parte, sostienen que la alianza Cambiemos implementó un modelo económico y social de “neoliberalismo tardío”, que busca “potenciar el rol privado del Estado” y “establecer una lógica de acumulación directamente asociada a los intereses de las empresas multinacionales”, pero que adquiere sus propias especificidades, en el marco de nuevas condiciones económicas, sociales y geopolíticas a las prevalentes tras la caída del Muro.

Aunque resulta indudable que el gobierno de Macri aplicó un conjunto de políticas económicas y sociales de corte neoliberal, que significaron una ofensiva del capital sobre el trabajo y una brutal redistribución regresiva del ingreso en desmedro de las clases subalternas, a partir del análisis fenoménico del modelo de acumulación observamos que durante estos años no se implementó un neoliberalismo tan extremo como el que caracterizó a la década del noventa. En el experimento macrista el avance en el grado de neoliberalización se realizó de un modo más ponderado, con menos celeridad y menos profundidad relativa que en los tiempos de Menem. En contraste con las políticas de reforma estructural de esos años, Cambiemos:

- a) No reprivatizó las empresas públicas nacionalizadas por el kirchnerismo (entre ellas, Aerolíneas Argentinas, la petrolera estatal y los trenes) ni el sistema previsional.
- b) Llevó a cabo una fuerte desregulación del comercio. Sin embargo, no eliminó completamente los controles de precios (“precios cuidados”), ni los derechos de exportación, ni tampoco los subsidios estatales.
- c) Si bien avanzó con algunas medidas parciales<sup>[12]</sup>, no efectuó una modificación generalizada de los convenios colectivos de trabajo, ni implementó un programa integral de flexibilización laboral.
- d) Aunque desreguló el mercado cambiario, no estableció una flotación libre del tipo de cambio, sino una flotación sucia y luego una flotación más administrada, con intervenciones selectivas del BCRA a través de un esquema de bandas cambiarias, para regular el precio de la moneda de acuerdo a franjas de flotación.
- e) Aunque inicialmente liberalizó la compra de divisas para individuos y empresas, luego estableció un tope máximo de 10.000 pesos por persona por mes (más adelante, reducido a 1.000 pesos).

- f) Liberalizó el sistema financiero, pero luego sancionó un impuesto progresivo a la renta financiera del sector privado.
- g) Redujo personal del Estado, pero no realizó un despido masivo de trabajadoras/es del sector público.
- h) En el plano social, desmanteló o vació programas sociales, pero mantuvo la principal política de tendencia universalista del kirchnerismo: la AUH, que incluso fue ampliada a las/los monotributistas.

A partir de estas particularidades, algunas/os analistas políticos se refieren al gobierno de Macri como un neoliberalismo “posibilista” (NATANSON, 2017) y “gradualista” (VOMMARO, 2017). Otras/os autores coinciden en el “gradualismo” (CANTAMUTTO, 2018; KATZ, 2018; PIVA y MOSQUERA, 2019), el “relativo gradualismo” (WAINER, 2019: 64) y el “camino más lento de “ajuste gradual” de Cambiemos, sustentado en el endeudamiento público externo y la necesidad de garantizar “governabilidad” (CANTAMUTTO, COSTANTINO y SCHORR, 2019).

Sin embargo, estos trabajos se centran en los primeros años del gobierno de Macri. En cambio, primero con la modificación en la estrategia anti-inflacionaria de diciembre de 2017, y en particular a partir del acuerdo con el FMI de mayo de 2018 y la aplicación del plan de ajuste fiscalista, se despliega una segunda fase en el modelo de acumulación que intensifica las políticas neoliberales<sup>[13]</sup>.

De todos modos, esta etapa tampoco estuvo exenta de ambigüedades y oscilaciones, ya que en septiembre de 2018 el gobierno de Cambiemos decidió aumentar nuevamente los derechos de exportación a los productos primarios. Un año después, en una medida de control cambiario claramente heterodoxa, Macri sancionó por decreto una fuerte regulación estatal a la compra de divisas (más estricta, incluso, que la establecida en el 2011 por el kirchnerismo) y puso en vigencia un impuesto a las transacciones financieras del sector privado.

## **V. Del énfasis en las políticas de apertura y desregulación económica, al énfasis en las políticas de ajuste macroeconómico fiscal**

Hemos visto que Cambiemos aplicó una serie de políticas económicas de corte neoliberal, pero de un modo oscilante. El gobierno de Macri, además, mantuvo algunas políticas heterodoxas de matriz neokeynesiana (como la AUH) de la gestión kirchnerista. Sin embargo, una particularidad que encontramos en el experimento macrista, y que contribuye a desentrañar este nudo problemático sobre las características de su modelo de acumulación, es que en las dos etapas que identificamos hubo una estrategia diferente en relación con las políticas económicas.

En la primera fase, entre 2015 y 2017, el gobierno de Macri se caracterizó, básicamente, por aplicar una política de desregulación y apertura económica (reducción o eliminación de derechos de exportación, liberalización cambiaria, reducción de subsidios, apertura comercial y desregulación financiera), pero sin acompañarlo con un ajuste macroeconómico estricto en el plano fiscal. De hecho, aunque el gasto público primario se redujo en 2017 por efecto de la reducción de subsidios a las empresas de energía y transporte urbano y la baja de gastos de



capital, al mismo tiempo el gasto público en prestaciones sociales (jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares y AUH) aumentó en un 37,6% (por encima de la tasa de inflación) (CIFRA, 2018a). En la segunda mitad del 2017, además, Cambiemos incrementó el gasto en obra pública y expandió el crédito para consumo, lo que ayudó a que triunfara en las elecciones legislativas de ese año.

La segunda etapa, en cambio, contó con la tutela del FMI, quien reclamó profundizar las políticas de ajuste ortodoxo. En este sentido, la primera etapa priorizó algunas reformas estructurales (principalmente, de desregulación y apertura comercial y financiera), mientras que la segunda, por pedido del FMI, enfatizó en las medidas de ajuste macroeconómico fiscal e intensificó la política monetaria contractiva, a través del congelamiento de la base monetaria y el recorte en el gasto público y social, para alcanzar el objetivo del déficit cero en 2020.

Debemos tomar en cuenta que el 88,2% del monto involucrado en el ajuste fiscal encomendado por el FMI para los años 2018-2020 se basaba en un recorte del gasto público, incluyendo transferencias a las provincias, salarios de las/los trabajadoras públicas y prestaciones sociales (CIFRA, 2018b). En ese marco, el ajuste en el gasto público creció fuertemente del 1,5% del PBI en 2016 y el 3,2% en 2017, a 8,9% en 2018 y 10,5% en 2019. Al mismo tiempo, el FMI reclamó un congelamiento de la base monetaria, lo que significó una reducción de ésta del 17,3% en términos reales, entre octubre de 2018 y junio de 2019 (MANZANELLI, GONZÁLEZ y BASUALDO, 2020: 193, 197).

Sin embargo, en ambas etapas se mantuvieron políticas heterodoxas (como la AUH y el control de precios) y se siguió un esquema oscilante y no exento de ambigüedades. De este modo, mientras que en la primera fase el macrismo mantuvo las retenciones agropecuarias a la soja, sancionó un heterodoxo impuesto a la renta financiera e incrementó el gasto público, en la segunda fase el gobierno de Cambiemos combinó el fuerte ajuste fiscal con un endurecimiento de las restricciones a la compra de dólares del sector privado, además de aumentar nuevamente los derechos de exportación. A su vez, durante todo el gobierno de Macri no se avanzó en medidas neoliberales clásicas, como la privatización de empresas públicas o de la seguridad social, ni en la implementación de un programa integral de flexibilización laboral. Tampoco hubo un despido masivo de trabajadoras/es del sector público<sup>[14]</sup>.

A partir de este avance parcial, ponderado y gradualmente oscilante -y en comparación con las experiencias más extremas del menemismo y el delarruismo- proponemos definir como *neoliberalismo atemperado* al modelo de acumulación de Cambiemos.

## **VI. Las oscilaciones graduales de la neoliberalización macrista, los condicionantes sociales y el carácter negociado de la política económica de Cambiemos**

En el marco de un discurso *evolucionista* basado en la mejora económica progresiva (FAIR, 2021c), Macri prometió poco antes de la campaña presidencial del 2019 que, si lo reelegían como primer mandatario, avanzaría por el mismo rumbo, pero más rápido. En sus palabras: “Si ganamos esta elección vamos a ir en la misma dirección, lo más rápido posible” (Macri, *El Cronista*, 19/03/2019)

¿Por qué, entonces, la administración macrista no pudo avanzar más rápida, consistente y decididamente en el rumbo neoliberal durante sus cuatro años de gobierno? Según sostenemos, las oscilaciones en el grado, la profundidad y el ritmo de neoliberalización -más allá de cuáles hayan sido las intenciones previstas por el Gobierno- responden a múltiples factores discursivos no meramente lingüísticos de la dinámica política y la correlación de fuerzas sociales:

**Condicionamientos económicos:** en primer lugar, debemos tomar en cuenta la centralidad de los condicionamientos económico-discursivos, inmersos dentro de la estructuración histórica del juego capitalista y su relación con la dinámica política (FAIR, 2021b). Por un lado, el ciclo posneoliberal y neodesarrollista iniciado por el duhaldismo en 2002 y profundizado por el kirchnerismo a partir del 2003, dejó como herencia una red de infraestructura y desarrollo científico-tecnológico y productivo y una multiplicidad de programas sociales, garantes de la gobernabilidad política.

Por otro lado -en el marco de la inserción económica dependiente de la Argentina en el mercado mundial, su estructura productiva desequilibrada a partir de la restricción externa, la historia reciente de dolarización de activos como refugio ante la inflación y las sucesivas devaluaciones- los elevados niveles de inflación potenciaron la desconfianza política, intensificaron la estrategia de dolarización y fuga de capitales y la reticencia inversora. Finalmente, la aplicación de políticas de ajuste fiscal, junto con la sequía de 2018, profundizaron la crisis, al deprimir el mercado interno, reducir la recaudación impositiva, acentuar la restricción externa y la caída de la actividad económica<sup>[15]</sup>.

**Condicionamientos institucionales:** aunque Cambiemos triunfó en las elecciones presidenciales del 2015 en Capital Federal, Córdoba y la Provincia de Buenos Aires, solo obtuvo 4 de las 24 gobernaciones a nivel nacional. La coalición de gobierno, además, contó con minoría en ambas Cámaras del Congreso. Ello lo obligó a profundizar la negociación política con los partidos de oposición (entre ellos, con el importante bloque kirchnerista).

De allí que varias leyes de corte neoliberal del oficialismo tuvieron que ser negociadas y fueron matizadas en el Congreso (como es el caso de la reforma previsional). Mientras que otras medidas (como el Tarifazo de gas del 2016) fueron congeladas por la acción de la Justicia y debieron ponderarse, o fueron bloqueadas por la oposición parlamentaria (paquete de reforma laboral).

**Condicionamientos identitarios y organizativos:** luego de la debacle del modelo de Convertibilidad y la experiencia de doce años de gobiernos kirchneristas, las ideas neoliberales chocaron con la resistencia de sectores sociales con ideas económicas de matriz heterodoxa, con una importante fuerza organizativa e identidades sólidas. El kirchnerismo, en este sentido, logró estructurar nuevas identidades políticas con un intenso arraigo, que el macrismo no quiso, no supo o no pudo interpelar con éxito.

Además, a partir del 2003 se produjo un proceso más amplio de recomposición económica y política de las clases subalternas que se expresó, durante el gobierno de Macri, en una potente capacidad de resistencia social del campo popular, poniendo límites a la ofensiva neoliberal del gobierno de Cambiemos<sup>[16]</sup>.

**Condicionamientos del orden internacional:** la retracción relativa de las ideas neoliberales en América Latina, luego de la experiencia de los gobiernos

posneoliberales de las últimas dos décadas, junto con cambios geopolíticos en el orden internacional con impacto local -entre las que se incluye la crisis mundial del 2008, el avance y posterior desaceleración de la economía china- y otros más recientes, como la crisis económica en Brasil, las políticas proteccionistas del gobierno de Trump y el aumento de las tasas de interés de la reserva estadounidense, pusieron límites a la estrategia de “volver al mundo” del macrismo<sup>[17]</sup>.

La conjunción de estos condicionamientos discursivos no meramente lingüísticos de la dinámica política, sumados a la necesidad del Gobierno de garantizar gobernabilidad y mantener su heterogénea coalición de apoyo<sup>[18]</sup>, contribuyeron a que el grado y la velocidad de avance neoliberal de Cambiemos fuera más lento y oscilante de lo que una parte importante del *establishment* económico (y seguramente el propio macrismo) hubiese pretendido.

Al mismo tiempo, obligaron al gobierno de Macri a negociar con la oposición en el Congreso, a ceder en algunos aspectos del programa económico a los reclamos opositores y a mantener vigente (por acción u omisión) las empresas de servicios públicos nacionalizadas, una porción de las medidas de regulación económica y de la red de contención social creadas por el kirchnerismo.

## VII. Conclusiones

Durante el gobierno de Macri se implementaron un conjunto de políticas públicas de orientación neoliberal que generaron una enorme transferencia de recursos desde las y los trabajadores y jubilados hacia los grupos concentrados de la economía, en particular del sector bancario-financiero, las empresas privatizadas y los grandes exportadores de productos primarios. Esta ofensiva del capital sobre el trabajo contrajo los salarios, precarizó el empleo, aumentó los niveles de pobreza, desocupación y subocupación y deterioró las condiciones de vida de la clase trabajadora. Al mismo tiempo, marcó el inicio de un nuevo ciclo de intenso y acelerado endeudamiento externo y valorización financiera del capital, que potenció la desindustrialización, profundizó las formas de dependencia y las restricciones para un desarrollo sostenido.

Sin embargo, a partir de un pormenorizado análisis de las políticas económicas implementadas durante el período 2015-2019, vimos que el gobierno macrista avanzó de un modo oscilante y con diferentes velocidades y grados de profundidad en la restauración neoliberal. Los diferentes ritmos, intensidades y grados de profundidad de esta ofensiva neoliberal estuvieron condicionados discursivamente por las restricciones económicas, institucionales y geopolíticas, las tradiciones sedimentadas y la correlación de fuerzas sociales. De este modo, aunque el gobierno cambiamista tuvo como norte un modelo de matriz neoliberal, al analizar situacionalmente el régimen de políticas públicas dentro de la dinámica política de la lucha hegemónica, observamos que la presidencia de Macri implementó un modelo de acumulación oscilante, ambivalente y con un grado de neoliberalización relacionalmente más ponderado, menos extremo y con menor celeridad que el neoliberalismo de los años noventa.

Identificamos dos etapas históricas dentro de este proceso político. En una primera etapa, entre 2015 y 2017, el gobierno de Macri se caracterizó por

aplicar medidas de liberalización económica, pero sin acompañarlo de un ajuste macroeconómico estricto en el plano fiscal. La segunda etapa, en cambio, contó con la tutela del FMI, quien reclamó profundizar las políticas de ajuste ortodoxo. En este sentido, la primera fase priorizó algunas reformas estructurales (principalmente, de desregulación y apertura comercial y financiera), mientras que la segunda enfatizó en las medidas de ajuste macroeconómico fiscal e intensificó la política monetaria contractiva, a través del congelamiento de la base monetaria y el recorte en el gasto público y social, para alcanzar el objetivo del déficit cero en 2020.

Sin embargo, en ambas fases el macrismo avanzó de un modo ambivalente y con diferentes intensidades graduales. Desde la teoría laclauiana de la hegemonía, vinculamos estas diferentes velocidades y grados de profundidad de la neoliberalización con la dinámica político-discursiva de las luchas sociales, las restricciones mencionadas y el intento del macrismo de construir una coalición estable, garantizar gobernabilidad y ser reelegido popularmente para un segundo mandato presidencial.

El avance gradualmente ponderado, parcial y ambivalente de las políticas neoliberales se puso de manifiesto en el momento en que, junto con la aplicación de medidas de liberalización y ajuste ortodoxo, el gobierno de Macri no avanzó en la reprivatización de empresas públicas (como YPF, los trenes o Aerolíneas Argentinas) o en la sanción de un programa integral de flexibilización laboral. Tampoco realizó un despido masivo de trabajadoras/es del sector público, como el que hubo durante los años noventa, y no implementó una desregulación extrema de la economía. De hecho, Cambiemos mantuvo intactas (o redefinió gradualmente, sin eliminar por completo) algunas políticas heterodoxas del modelo de posconvertibilidad, como los controles de precios, e incluso amplió otras de tendencia universalista, como la Asignación Universal por Hijo. A partir de estas oscilaciones graduales en el régimen de políticas públicas, y en comparación con el experimento neoliberal del período 1989-2001, propusimos definir al modelo económico del gobierno de Macri como un *neoliberalismo atemperado*.

En definitiva, las sucesivas marchas y contramarchas y los diferentes ritmos y velocidades en el grado de neoliberalización fenoménica del gobierno macrista, ponen de manifiesto el fuerte anudamiento discursivo que existe entre el modelo de acumulación que pretenden implementar los gobiernos y los condicionamientos económicos, identitarios, institucionales, organizativos y geopolíticos de la disputa hegemónica y la correlación de fuerzas sociales, en cada tiempo y espacio histórico.

## Referencias bibliográficas

- ALLAMI, CECILIA y CIBILS, ALAN (2021): “La evolución del sector bancario durante el gobierno de Cambiemos”, en: *Realidad económica*, volumen 51, número 338, pp. 37-58.
- BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (BCRA) (2016). “Informe sobre bancos”, mes de marzo. URL: <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/InfBanc0316.pdf>

- BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (BCRA) (2018). “Informe monetario”, mes de agosto. <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/Bol0818.pdf>
- BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (BCRA) (2019). “Informe monetario”, mes de septiembre. URL: <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/Bol0919.pdf>
- BARRERA, MARIANO (2019): “El incremento en las tarifas de servicios públicos y su peso sobre los salarios”, Informe de coyuntura número 24, CIFRA-CTA.
- BASUALDO, EDUARDO (2015): *El ciclo de endeudamiento externo y fuga de capitales*, Buenos Aires, La Página S.A.
- BASUALDO, EDUARDO; MANZANELLI, PABLO; CASTELLS, MARÍA JOSÉ, y BARRERA, MARIANO (2019): “El balance del modelo económico de Macri”, Informe de coyuntura número 32, CIFRA-CTA.
- BUSSO, ANABELLA (2019): “Política exterior y cambio cultural en el gobierno de Mauricio Macri”, en ESTEBAN IGLESIAS y JUAN BAUTISTA LUCCA (comps.). *La Argentina de Cambiemos*. Rosario, Universidad Nacional de Rosario, pp. 332-350.
- CANTAMUTTO, FRANCISCO (2018): “Un panorama económico de la ofensiva neoliberal: de las contradicciones a la ofensiva”, en: *Autogestión para otra Economía*, número 2.
- CANTAMUTTO, FRANCISCO y NEMIÑA, PABLO (2018): “De vuelta al status quo. Deuda e inserción financiera internacional durante la gestión Cambiemos”, En DANIEL GARCÍA DELGADO; RUIZ DEL FERRIER, CRISTINA y DE ANCHORENA, BEATRIZ (comps.), *Elites y captura del Estado*, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, pp. 225-239.
- CANTAMUTTO, FRANCISCO; COSTANTINO, AGOSTINA, y SCHORR, MARTÍN (2019): “El gobierno de Cambiemos en la Argentina: una propuesta de caracterización desde la economía política”, en: *El@tina*, volumen 17, número 67, pp. 20-47.
- CAO, HORARIO; LAGUADO DUCA, ARTURO; y REY, MAXIMILIANO (2018): “El homo corporativo: Las elites estatales en el neoliberalismo tardío”, en DANIEL GARCÍA DELGADO, CRISTINA RUIZ DEL FERRIER y BEATRIZ DE ANCHORENA (comps.), *Elites y captura del Estado*, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, pp. 137-156.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (CIFRA) (2016a). Documento de Trabajo número 15: “La naturaleza política y económica de la Alianza Cambiemos”, CIFRA-CTA-FLACSO. URL: <http://www.centrocifra.org.ar/docs/DT%2015.pdf>
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (CIFRA) (2016b). Informe temático: “Aumento en las tarifas de los servicios públicos”, CIFRA-CTA.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (CIFRA) (2017). “Una visión general sobre la reforma previsional”, CIFRA-CTA. URL: <http://www.centrocifra.org.ar/docs/Una%20vision%20general%20sobre%20la%20reforma%20previsional.pdf>
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (CIFRA) (2018a). “El balance fiscal de los dos primeros años del gobierno de Macri: Ajuste con crecimiento del déficit”, CIFRA-CTA. URL: [https://www.iade.org.ar/system/files/2018\\_01\\_cifra\\_-\\_balance\\_fiscal.pdf](https://www.iade.org.ar/system/files/2018_01_cifra_-_balance_fiscal.pdf)



- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (CIFRA) (2018b). “Análisis del acuerdo de la Alianza Cambiemos con el FMI”. URL: <http://www.centrocifra.org.ar/docs/Acuerdo%20FMI.pdf>
- DAVID, PABLO (2019): “El rol del sistema financiero argentino en los subregímenes”, en: *Ejes de Economía y Sociedad*, volumen 3.
- DE ANCHORENA, BEATRIZ (2018): “Poder empresario y políticas públicas. La captura de las políticas agropecuarias (2015-2018)”, DANIEL GARCÍA DELGADO, CRISTINA RUIZ DEL FERRIER y BEATRIZ DE ANCHORENA (comps.), *Elites y captura del Estado*, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, pp. 183-208.
- DIARIO *ÁMBITO FINANCIERO*. Edición digital.
- DIARIO *EL CRONISTA*. Edición digital.
- DIARIO *INFOBAE*. Edición digital.
- DIARIO *LA IZQUIERDA*. Edición digital.
- DIARIO *LA NACIÓN*. Edición digital.
- DIARIO *PÁGINA/12*. Edición digital.
- DIARIO *PERFIL*. Edición digital.
- FAIR, HERNÁN (2016): “La construcción y articulación de la hegemonía menemista frente al campo empresarial y el *establishment* internacional en los años ‘90”, en: *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad*, volumen 23, número 66, pp. 79-118.
- FAIR, HERNÁN (2019): “Análisis Político del Discurso e investigación empírica: herramientas teóricas y estrategias metodológicas para estudiar identidades y procesos políticos desde América Latina”, en: *Ciencia Política*, volumen 27, pp. 47-90.
- FAIR, HERNÁN (2021a): “Teoría y práctica del neoliberalismo. Debates y controversias teóricas, ontológicas y axiológicas”, en: *Papel Político*, volumen 26.
- FAIR, HERNÁN (2021b): “La alianza Cambiemos y los gobiernos neoliberales en la Argentina reciente. Continuidades y transformaciones”, en: *Espacio abierto*, volumen 30, número 107, pp. 145-166.
- FAIR, HERNÁN (2021c): “Fantasías, mitos y creencias ideológicas en los tiempos de Macri”, en: *InterSedes*, volumen 21, número 45, pp. 220-262.
- GARCÍA DELGADO, DANIEL (1994): *Estado & Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. Buenos Aires, FLACSO-Norma.
- GARCÍA DELGADO, DANIEL y GRADÍN, AGUSTINA (2017): “Neoliberalismo tardío: entre la hegemonía y la inviabilidad. El cambio de ciclo en la Argentina”, en GARCÍA DELGADO, DANIEL y GRADÍN, AGUSTINA (comps.), *El Neoliberalismo tardío. Teoría y praxis*, Buenos Aires, Documento de trabajo número 5 de FLACSO, pp. 17-26.
- HARVEY, DAVID (2007): *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC). República Argentina. URL: <https://www.indec.gob.ar/>
- KATZ, CLAUDIO (2018): “Argentina: las fantasías neoliberales de Macri”, en: *Herramienta. Revista de debate y crítica marxista*, volumen 62.
- LACLAU, ERNESTO (1993): *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*, Buenos Aires: Nueva visión.
- LACLAU, ERNESTO y MOUFFE, CHANTAL (2004): *Hegemonía y estrategia socialista*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

- LUZZI, MARIANA y WILKIS, ARIEL (2019): *El dólar. Historia de una moneda argentina (1930-2019)*, Buenos Aires, Crítica.
- MANZANELLI, PABLO; GONZÁLEZ, MARIANO; y BASUALDO, EDUARDO (2020): “Tropezar dos veces con la misma piedra. El gobierno de Cambiemos y el intento de restaurar la valorización financiera”, en EDUARDO BASUALDO (ed.), *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno, pp. 179-219.
- MARTICORENA, CLARA; y D’URSO, LUCILA (2018): “Alcances y límites de los procesos de reorganización sindical en la Argentina: de la crisis del 2001 a la recomposición de la agenda neoliberal”, en: *Revista da ABET*, volumen 17, pp. 236-272.
- MEDINA, LETICIA (2019): “De trabajadores a ‘costo laboral’. Las políticas laborales en la era macrista”, en MARCELO NAZARENO, MARÍA SOLEDAD SEGURA y GUILLERMO VÁZQUEZ (comps.), *Pasaron cosas. Política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos*, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba-Brujas, pp. 221-244.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA (MECON). República Argentina. URL: <https://www.argentina.gob.ar/economia>
- MINISTERIO DE HACIENDA (2018). “Acuerdo Argentina con el FMI”. URL: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/acuerdo\\_argentina-fmi-final1.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/acuerdo_argentina-fmi-final1.pdf)
- MONTES CATÓ, JUAN SEBASTIÁN y VENTRICE, PATRICIA (2017): “Pérdida de derechos laborales en la restauración neoliberal argentina”, en: *Revista de Políticas Públicas*, volumen 21, pp. 661-679.
- MORRESI, SERGIO (2008): *La nueva derecha argentina: la democracia sin política*. Buenos Aires, UNGS-Biblioteca Nacional.
- NATALUCCI, ANA y MORRIS, MARÍA BELÉN (2019): “¿Superando la fragmentación? Un análisis de las estrategias de articulación entre la CGT y la CTEP (2009-2017)”, en: *Astrolabio*, número 23, pp. 169-197.
- NATANSON, JOSÉ (2017): “La ola amarilla en la Argentina”, en: *Nueva Sociedad*, número 272.
- OSZLAK, OSCAR y O’DONNELL, GUILLERMO (1995): “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en: *Redes*, volumen 3, número 4, pp. 99-128.
- PIVA, ADRIÁN y MOSQUERA, MARTÍN (2019): “¿La emergencia de un nuevo ciclo político? Notas para la caracterización de la situación política”, en: *Intersecciones*, s/d.
- SANTANCÁRGELO, JUAN; y PADÍN, JUAN MANUEL (2019): “La reinstauración del neoliberalismo en Argentina durante el gobierno de la Alianza Cambiemos. 2015-2019”, en: *Realidad económica*, número 326, pp. 33-58.
- TÉLAM (2016). “Amplían la cobertura de las asignaciones familiares hasta los \$60.000 de ingreso”, 18 de febrero. URL: <https://www.telam.com.ar/notas/201602/136611-ampliacion-asignaciones-familiares.html>
- TORRE, JUAN CARLOS (1998): *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- VOMMARO, GABRIEL (2017): “La centroderecha y el cambio cultural argentino”, en: *Nueva Sociedad*, número 270.
- VOMMARO, GABRIEL (2019): “De la construcción partidaria al gobierno: PRO-Cambiemos y los límites del giro a la derecha en la Argentina”, en: *Colombia Internacional*, número 99.

WAINER, ARIEL (2019): “¿Desarrollismo o neoliberalismo? Una economía política del macrismo”, en: *Realidad económica*, número 324, pp. 33-68.

ZAIAT, ALFREDO (2015): “Muy pocos se llevaron todo”, en: *Página/12*, 20 de diciembre.

## Notas

[1]Este trabajo resume resultados de una investigación en curso, patrocinada por el CONICET.

[2]Profundizamos sobre este tema en FAIR (2021a).

[3]En la primera vuelta electoral, realizada el 25 de octubre de 2015, Daniel Scioli (candidato del Frente para la Victoria) obtuvo 37,08% de los votos y Mauricio Macri (Cambiamos) 34,15%. En la segunda vuelta, realizada el 22 de noviembre, Macri se impuso por 51,34% y Scioli quedó en segundo lugar, con 48,66% de los sufragios (VOMMARO, 2017).

[4]La “bicicleta financiera” o *carry trade* consiste en ganar tasas en pesos mucho más alta que la depreciación cambiaria, para luego pasarse a la divisa (es decir, al dólar). Ello se vincula con el predominio de un modelo de valorización financiera del capital que tiene su origen en la reforma financiera de la Dictadura militar de 1977, y que consiste en un proceso por el cual los grupos concentrados incorporan las divisas al país, las cambian por pesos, las valorizan en activos financieros (títulos, bonos, depósitos) sobre la base de las altas tasas de interés y adquieren nuevamente divisas, para fugarlas fuera del país. El otro lado de este proceso de valorización financiera del capital es el endeudamiento externo del Estado para respaldar la fuga de capitales (BASUALDO, 2015).

[5]Frente a los reclamos judiciales de los *fondos buitres* por el porcentaje de la deuda pública en mora, que sumaba 9.000 millones de dólares, el Gobierno anunció un acuerdo que alcanzaba al 85% de esos reclamos. Los fondos buitres más grandes (NML, Elliot Management, Aurelius Capital, Dadivon Kempner y Bracebridge Capital) recibieron un total de 4.653 millones de dólares (*La izquierda*, 01/03/2016).

[6]Durante el 2016 los ingresos percibidos por este régimen totalizaron 103.531 millones de pesos, y 43.740 millones adicionales en 2017 (CIFRA, 2018a).

[7]La colocación de LEBAC alcanzó un récord de 1.000.592 millones en diciembre de 2017 (INDEC, 2021).

[8]Como indica BUSSO (2019), el gobierno de Trump se convirtió en un actor decisivo para que el FMI aprobara el préstamo crediticio, lo que generó una mayor dependencia de la Argentina con la agenda fijada por Washington, en el marco de una reorientación de la estrategia de inserción internacional que se inició en diciembre de 2015.

[9]Los subsidios a las empresas de servicios públicos representaban el 3,4% del PBI en 2015 y se redujeron a 2,2% en 2017. La reducción se acentuó durante el 2017, cuando alcanzó un 22,5% en términos nominales (CIFRA, 2018a: 3).

[10]Según datos de CIFRA-CTA, entre octubre de 2015 y octubre de 2018 la electricidad aumentó entre 1.053% y 2.388%; el gas entre 462% y 1.353%; y el agua entre 554% y 832% (BARRERA, 2019). A su vez, entre diciembre de 2015 y junio de 2018 el subte subió un 178%, mientras que los pasajes de tren tuvieron un aumento estimado de entre 225 y 238% (*La izquierda*, 01/04/2018).

[11]Los ingresos tributarios percibidos por el sector público nacional cayeron de 19,3% del PBI en 2015, a 17,8% del PBI en 2017 (CIFRA, 2018a: 3).

[12]Entre ellas, promulgó algunas leyes que alientan la creación de empleo precario (como la llamada Ley de Empleo Joven) y favorecen la desregulación de las condiciones de trabajo (nueva Ley de Aseguradoras de Trabajo) e introdujo condiciones flexibles en acuerdos con el sector

automotriz, textil y lácteo. Además, Cambiemos lideró una ofensiva contra las organizaciones de trabajadoras/es, a través de la represión de la protesta social, la judicialización de la política en materia laboral y el desconocimiento de los derechos sociales de las/los trabajadoras/es (MONTES CATÓ y VENTRICE, 2017; MARTICORENA y D'URSO, 2018; MEDINA, 2019).

[13]MANZANELLI, GONZÁLEZ y BASUALDO (2020) refieren a esta segunda fase como de “megajuste”, en contraste con el “gradualismo” de la primera etapa.

[14]De todos modos, entre fines de 2015 y enero de 2018, el gobierno de Macri llevó a cabo una política de reducción de la planta de personal de la Administración Pública Nacional, que ha sido calculada en un 7% (MEDINA, 2019: 235).

[15]Según datos del INDEC, la actividad económica cayó 2,6% en 2018 y 2,1% en 2019. En el sector de la producción industrial manufacturera, la caída anual fue de 5% y 6,3%, respectivamente, mientras que el consumo total cayó en un 2,1% en 2018 y 5,7% en 2019. A su vez, la pobreza por personas aumentó de 27,3% en el primer semestre de 2018, a 32% en el segundo semestre de 2018 y a 35,5% en el segundo semestre de 2019 (INDEC, 2021).

[16]La ofensiva macrista creó las condiciones para que, a partir de diciembre de 2015, organizaciones de trabajadoras/es y partidos de izquierda participaran en diversas acciones de protesta social con el sindicalismo. La primera movilización se produjo el 29 de abril de 2016, convocada por las tres CGT y las dos CTA contra las políticas de ajuste y despidos de Cambiemos y reunió cerca de 350.000 manifestantes. Además de las bases sindicales, participaron de la protesta el Frente Popular Darío Santillán, Barrios de Pie, la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) y la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo. Este acto impulsó un ciclo de movilizaciones y protestas articuladas que incluyeron la participación de la CTEP, la Corriente Clasista y Combativa (CCC), Barrios de Pie y partidos de izquierda, en instancias de movilización y lucha social organizadas por las CTA y la CGT (marcha federal del 1 de septiembre de 2016, movilización a Plaza de Mayo del 4 de noviembre de 2016 y 6 de diciembre de 2017, movilización al Ministerio de Producción del 7 de marzo de 2017, paro general del 6 de abril de 2017 y el 18 de diciembre de 2017 y movilizaciones al Congreso del 13 y 14 de diciembre de 2017 contra la reforma previsional). También la participación de los sindicatos y el apoyo a los reclamos de la CTEP (movilización a Plaza de Mayo del 7 de agosto de 2016 y 2017 por un salario universal complementario y declaración de la emergencia social, marcha al Congreso por la Ley de Emergencia Social y cese de despidos del 18 de noviembre de 2016, marcha por el Trabajo a Plaza de Mayo del 22 de agosto de 2017) (MARTICORENA y D'URSO, 2018: 246-252; NATALUCCI y MORRIS, 2019: 187-190).

[17]Al respecto, véase GARCÍA DELGADO y GRADÍN (2017).

[18]CAO, LAGUADO DUCA y REY (2018: 140-141) señalan, además, que dentro de la coalición de gobierno había referentes políticos con un discurso más desarrollista (el Ministro del Interior, el jefe de la Cámara de Diputados y sectores de la Unión Cívica Radical), que tenían algunas diferencias con los cuadros más proclives al ajuste estructural.