

e-l@tina

Revista electrónica de estudios latinoamericanos

[e-l@tina](#) es una publicación del
Grupo de Estudios de Sociología Histórica de América Latina ([GESHAL](#))
con sede en el
Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe ([IEALC](#))
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

El gobierno de Cambiemos en la Argentina: una propuesta de caracterización desde la economía política

Francisco Cantamutto. Investigador (CONICET), Instituto de investigaciones económicas y sociales del Sur (IIESS). Correo electrónico: franciscocantamutto@yahoo.com.ar.

Agostina Costantino. Investigadora (CONICET), Instituto de investigaciones económicas y sociales del Sur (IIESS). Correo electrónico: agostina.costantino@flacso.edu.mx.

Martín Schorr. Investigador (CONICET), Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES-UNSAM). Correo electrónico: schorr.mar@gmail.com

Recibido con pedido de publicación: 11 de julio de 2018

Aceptado para publicación: 15 de septiembre de 2018

Resumen

El gobierno de Cambiemos en la Argentina: una propuesta de caracterización desde la economía política

Este trabajo analiza qué sectores se erigen como ganadores y cuáles son desplazados bajo el gobierno de Cambiemos en la Argentina. Para ello, se comparan los resultados con el último período del kirchnerismo. Por un lado, se mencionan las principales políticas públicas que orientaron la acumulación. Por otro lado, usando herramientas de economía política, se establece la participación sectorial en la generación y apropiación del valor agregado, así como sus respectivos roles en la inserción internacional del país. Aunque se trata de un proceso en curso, es posible señalar algunos rasgos distintivos del carácter de clase del gobierno de Cambiemos.

Palabras clave: Economía Política; Argentina; Cambiemos; Kirchnerismo

Summary

Cambiemos government in Argentina: a proposal of characterization from the political economy

This paper analyzes which sectors stand as winners and which are displaced under the government of Cambiemos in Argentina. For this, the results are compared with the last period of Kirchnerism. On the one hand, the main public policies that guided the accumulation are mentioned. On the other hand, using political economy tools, sectorial participation is established in the generation and appropriation of added value, as well as their respective roles in the country's international insertion. Although it is an ongoing process, it is possible to point out features of the class character of the government of Cambiemos.

Keywords: Political Economy, Argentina; Cambiemos; Kirchnerismo

Introducción

Durante los primeros años del siglo XXI se produjo un cambio en el perfil político de los gobiernos de varios países de América Latina, que llevó a hablar de una “marea rosa” o incluso de un “giro a la izquierda”. El ciclo de gobiernos del kirchnerismo en la Argentina (2003-2015) fue considerado parte de esa constelación. Sin perjuicio de la diversidad de perfiles al interior de este agregado, que marcaron alcances y contradicciones de distinto cuño, la situación regional volvió a modificarse a mediados de la década en curso. Tal vez los hitos de mayor impacto fueron la victoria electoral de Mauricio Macri para la presidencia de la Argentina a fines de 2015 y la destitución por golpe “blando” de Dilma Rousseff en Brasil al año siguiente. Los cambios y las continuidades entre estas “fases” políticas en la región son materia de debate, y este artículo se propone abordar una dimensión de las mismas, centrándose en el caso argentino.

Concretamente, se propone aquí evaluar qué clases sociales y fracciones de clases se erigen como ganadoras y cuáles son relativamente desplazadas bajo el gobierno de Cambiemos en la Argentina hasta el momento. Este ejercicio se realiza comparando los resultados con el último período de gobierno del kirchnerismo, tratando de detectar aspectos novedosos y tendencias pre-existentes. Por un lado, se mencionan las principales políticas públicas que han orientado la acumulación. Por otro lado, a partir de algunas herramientas de economía política, se busca establecer la participación de los distintos sectores en la generación y la apropiación del valor agregado, así como sus respectivos roles en la inserción internacional del país. Ciertamente, esto dista de cerrar una evaluación completa, pero ofrece argumentos y evidencias para distinguir con claridad la naturaleza del nuevo “giro”. Así, si bien se trata de un proceso en curso, se espera aportar algunos elementos para aproximarse al carácter de clase del gobierno de Cambiemos.

El artículo se organiza como sigue. En primer lugar, se repasan las grandes tendencias mundiales que marcan el contexto en el cual el país toma decisiones. En segundo lugar, el foco se posa sobre las principales definiciones domésticas de política económica, identificando algunos de los giros más relevantes con el cambio de gobierno acaecido sobre el final de 2015. En tercer lugar, se analizan los roles de las distintas fracciones del capital en relación con el sector externo. Finalmente, se estudian los movimientos en la participación de los distintos sectores en el valor agregado. El trabajo cierra con unas breves reflexiones conclusivas

Tendencias mundiales

Como primer paso para comprender las tendencias y variaciones en la economía argentina, en esta sección se revisa una serie de indicadores sobre la situación a nivel mundial. Se trata de una perspectiva teórica y metodológica que defiende la idea de un sistema mundial integrado, del cual los espacios nacionales forman parte. De ninguna forma esto supone que los países carezcan de herramientas de intervención, más bien se defiende la postura opuesta: lo que se remarca es que las políticas económicas se elaboran y aplican en un marco sobre el cual cualquier Estado nacional, más aún uno dependiente, tiene un control limitado.

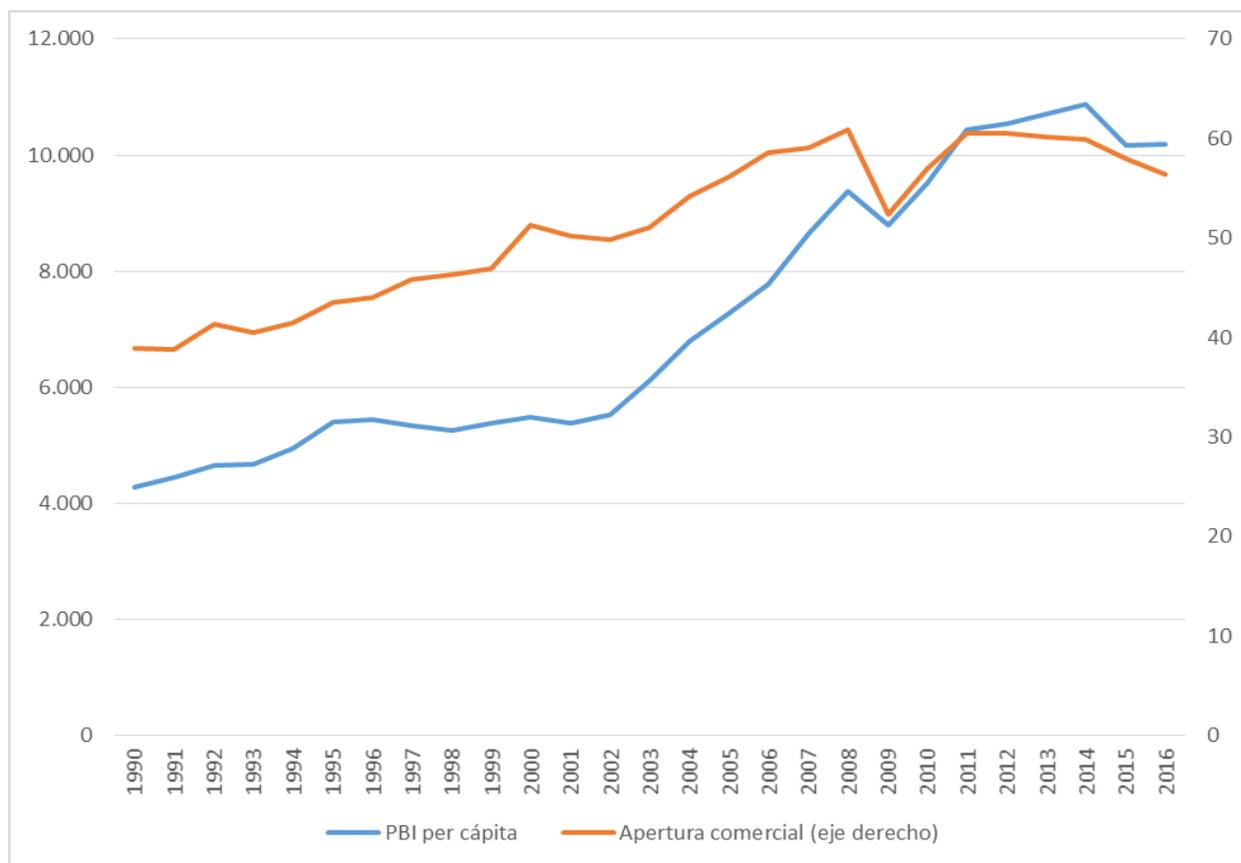
En este nivel de análisis, el hito de mayor relevancia es el estallido de la crisis mundial en 2008. Si bien sus primeras expresiones estuvieron centradas en el mercado inmobiliario y repercutieron luego en las finanzas, las causas que la explican son subyacentes a la forma concreta de la acumulación desde fines del decenio de 1970, ligada al proceso de reformas estructurales conocidas como neoliberalismo (Arceo, 2011; Bellamy Foster y Magdoff, 2010; Guillén, 2015). En tal sentido, aunque el bienio 2008-2009 concentró el impacto más duro, la crisis lejos está de haber sido resuelta. La reacción de los gobiernos de Estados Unidos y Europa se centró en el rescate de los bancos, desconociendo otros factores como la caída de la participación asalariada en el ingreso y la

El gobierno de Cambiemos en la Argentina: una propuesta de caracterización... Francisco Cantamutto, Agustina Costantino y Martín Schorr

consecuente creciente desigualdad. Esto ha llevado a una recuperación frágil, fase que se dado en conocer como “larga moderación”.

El gráfico 1 muestra la fuerte expansión del PBI per cápita de nivel mundial en los primeros años del siglo XXI. Durante el período 2003-2007 se expandió a un ritmo promedio anual del 2,7%. Tras la caída de 2008-2009 (-1,2%), tuvo lugar una expansión importante en 2010, y luego el crecimiento promedió un mucho más tenue 1,5% interanual. En consecuencia, se está frente a una etapa de menor dinamismo, que viene acompañada por un giro más llamativo respecto del comercio. En línea con el ímpetu de liberalización de las cuentas externas, la tendencia desde principios de la década de 1990 había sido a un mayor crecimiento del comercio respecto del producto, que en el gráfico de referencia se muestra mediante una medida estándar de apertura comercial (exportaciones más importaciones sobre el producto). Desde 1990 y hasta 2008, el indicador se expandió a una tasa interanual del 2,3%. Desde ese año al último dato disponible, en cambio, el índice se retrotrajo a un promedio anual del 1,2%. Es decir, la nueva etapa muestra un crecimiento más débil y que depende menos del intercambio internacional, lo que significa una caída de la demanda mundial (que, a su vez, se articula desde comienzos del decenio actual con un deterioro en los términos de intercambio para los productos que definen la canasta exportadora de muchos países de América Latina).

Gráfico 1. PBI per cápita y apertura comercial mundial, 1990-2016 (en dólares y porcentajes)



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

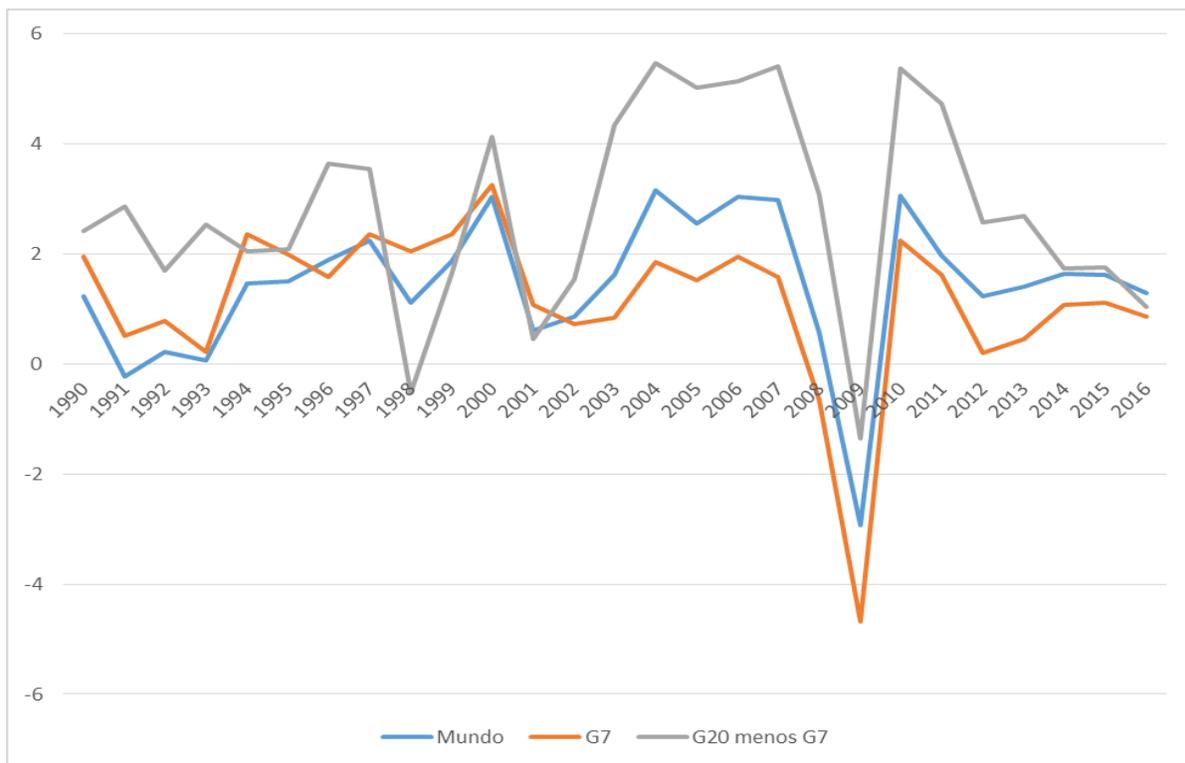
A los efectos de distinguir los “vectores” principales de las tendencias detectadas, se distinguen dos grupos de países que permiten tener consideraciones no solo en términos económicos, sino de

El gobierno de Cambiemos en la Argentina: una propuesta de caracterización...
Francisco Cantamutto, Agostina Costantino y Martín Schorr

política. Así, se contempla el comportamiento de los que se pueden considerar países centrales, que componen el G7, y lo que se podría identificar como semi-periféricos, naciones que participan del G20 (además del grupo anterior). Mientras que el primero explica alrededor de dos tercios de la economía mundial, el segundo supone aproximadamente el 85% del PBI global y las dos terceras partes del comercio total. Se trata de un ámbito de negociación plurilateral, que elude la “carga” de las negociaciones en los organismos multilaterales, y que no es de carácter vinculante. Aun así, se trata del espacio de negociación que da forma a gran parte de la gobernanza global. De hecho, el G7 original fue definitivamente ampliado a partir del estallido de la crisis, incluyendo a un conjunto más amplio de países de menor poder relativo, pero en claro ascenso.

En lo que sigue se distingue el G7 y los nuevos socios como “G20 menos G7”. El gráfico 2 permite notar que los países del G7 mostraron menos dinamismo en la etapa de expansión (1,6%), cayeron de forma más severa en el momento más álgido de la crisis (-2,7%) y se recuperaron de manera más débil en los años más recientes (0,9%). Según parece, fueron los países del “segundo anillo” en la jerarquía global, con un rol protagónico de China, los que impidieron que la crisis fuera más fuerte. Su expansión entre 2003 y 2007 alcanzó un intenso 5,1% promedio interanual, cayendo solo en 2009, y aunque su ritmo de expansión viene disminuyendo, mantienen un nada despreciable 2,4% en promedio desde 2011. De conjunto, en el siglo XXI los poderosos países del G7 fueron un factor de ralentización del crecimiento mundial, mientras que la semi-periferia lo dinamizó. Esta situación no era la misma durante los años 1990.

Gráfico 2. Variación del PBI per cápita por grupos de países, 1990-2016 (en porcentajes)



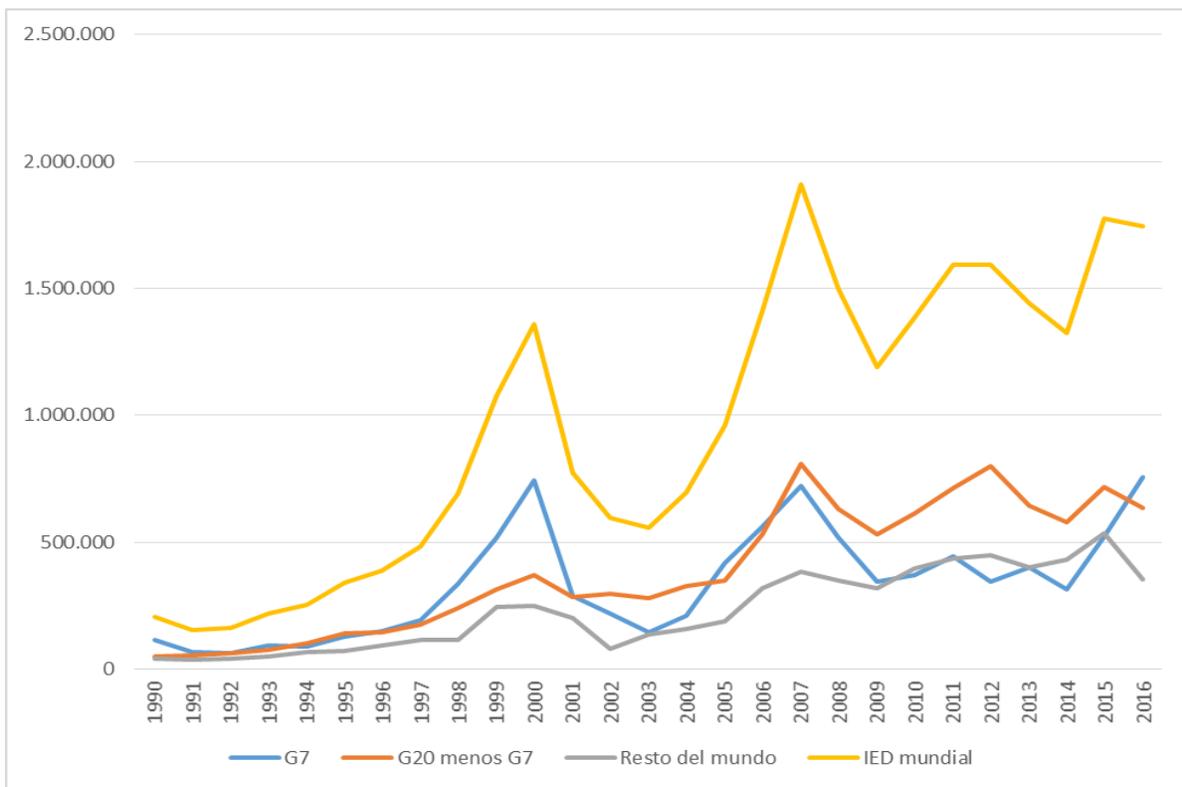
Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Como complemento, el gráfico 3 muestra los flujos de inversión. La inversión a nivel mundial no ha logrado recuperarse y alcanzar su máximo nivel previo a la crisis en 2007. Mientras que en la

El gobierno de Cambiemos en la Argentina: una propuesta de caracterización... Francisco Cantamutto, Agostina Costantino y Martín Schorr

caída anterior le tomó cinco años superar su pico previo; en esta oportunidad no logra hacerlo tras una década. El grupo de “G20 menos G7” (que incluye a los BRICS) es el que atrajo los flujos de inversión en el período. Sin embargo, esta tendencia parece revertirse en 2016, donde las inversiones no sólo disminuyen a nivel mundial respecto al año anterior, sino que comienzan a irse de los países de menor grado de desarrollo (“G20 menos G7” y “Resto del mundo”) hacia los centrales. Se trata de un movimiento de *flight to quality* de los capitales ante el escenario de “larga moderación” y el final de las políticas de *quantitative easing* en Estados Unidos. Para 2016, el 34,2% de los flujos totales se dirigió a Estados Unidos y Gran Bretaña, cuando un año antes estos dos países explicaban el 20,1% de las inversiones extranjeras mundiales.

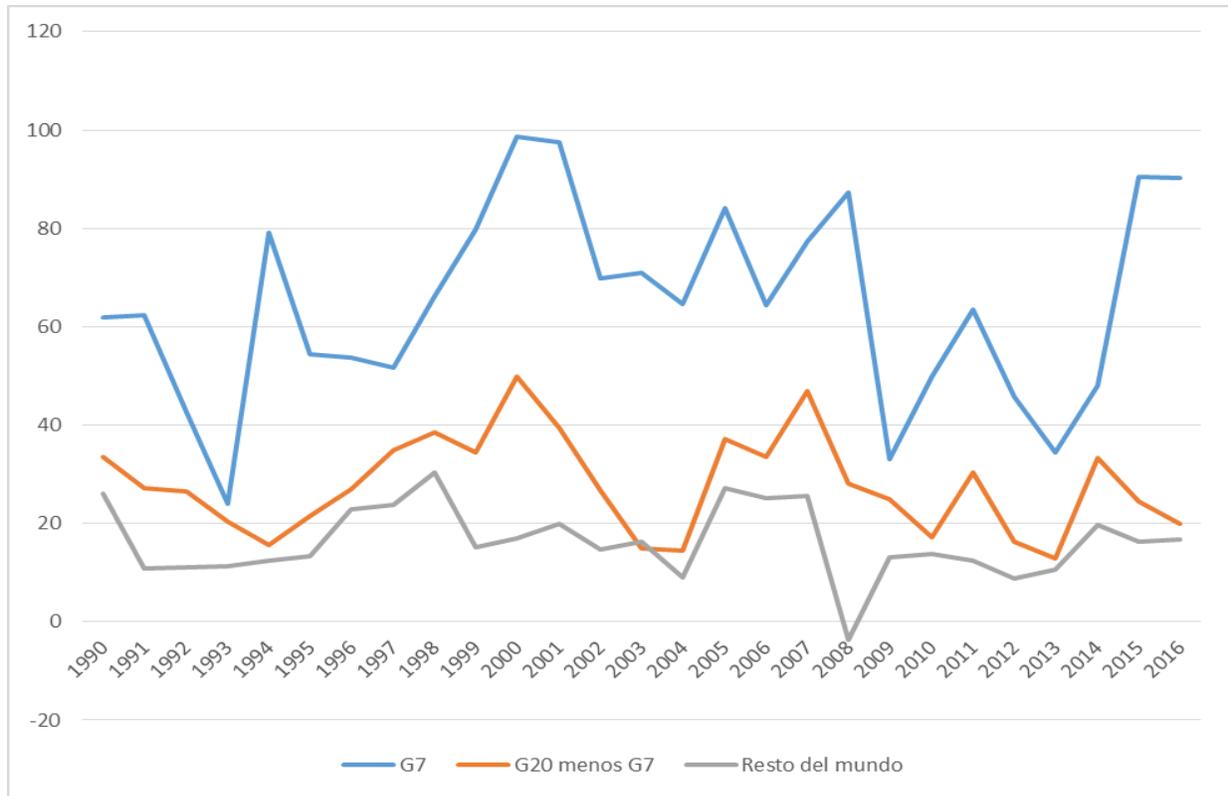
Gráfico 3. Entradas de Inversión Extranjera Directa a nivel mundial y por grupos de países, 1990-2016
(en millones de dólares)



Fuente: elaboración propia con datos de UNCTAD.

Este “vuelo” de los capitales hacia los países centrales a partir de 2016 se dirigió casi en su totalidad a fusiones y adquisiciones, las cuales representaron el 90,2% de los flujos que se dirigieron a los países del G7 ese año (gráfico 4). Si bien los niveles de este tipo de inversiones han sido sumamente elevados en los países centrales en todo el período, la tendencia se exagera más durante las crisis. Es decir, durante toda esta etapa recesiva desde 2008, no sólo que las inversiones no han recuperado sus niveles previos, sino que las mismas se tratan casi exclusivamente de compras de empresas ya existentes y no de nueva formación de capital (ampliación de la capacidad productiva). Es sabido que durante las crisis se exagera la tendencia a la centralización del capital, y éste parece ser el caso.

Gráfico 4. Fusiones y adquisiciones como porcentaje de la Inversión Extranjera Directa a nivel mundial y por grupos de países, 1990-2016



Fuente: elaboración propia con datos de UNCTAD.

Vale señalar que los otros dos grupos no presentan las mismas características. La participación de las fusiones y adquisiciones en el total es significativamente menor, lo que implica que los flujos de capital que se invierten en estos países tienden en mayor medida a implicar creación de capacidad productiva. Parece existir, sin embargo, una tendencia a incrementar el peso de la centralización del capital sobre el total de la inversión a medida que se distinguen jerarquías en el sistema global, pues el grupo denominado “G20 menos G7” muestra mayor intensidad en este sentido, que además sigue de manera más semejante las oscilaciones del G7, a diferencia del “Resto del mundo”. La distribución de la propiedad de las grandes transnacionales es fuertemente jerárquica, por lo cual tiene sentido que las principales operaciones de centralización ocurran en países con mayor grado de desarrollo.

Según el último informe de la UNCTAD (2017) sobre las inversiones en el mundo, la caída en los flujos mundiales de Inversión Extranjera Directa (IED) en 2016 fue acompañado de un aumento en las políticas de liberalización de las inversiones a nivel global, sobre todo en los sectores financieros, extractivos y de bienes raíces. De acuerdo al documento, se aplicaron 124 políticas en 58 países que incluyen: liberalización de la entrada de IED en diversas industrias; simplificación de los procedimientos de registro; nuevos incentivos; nuevos procesos de privatizaciones y regímenes de asociación público-privada. Como se verá, las políticas aplicadas durante el gobierno de Cambiemos van en sintonía con las tendencias que se están evidenciando a nivel mundial. En este sentido, no parece que este tipo ventajas hacia el capital redunde en mayores inversiones, dado que todos los

países están teniendo el mismo comportamiento. A pesar de que se observa una aceleración en la aplicación de este tipo de políticas en los últimos años, Burachik (2018) destaca que la competencia fiscal internacional es una tendencia que se viene dando desde fines de la década de 1970: “La formación bruta de capital a nivel mundial pasó de una media de 25% en los 70 a una de 23% en los últimos años. Entre los países de la OCDE, un club cuyas políticas e instituciones son presentadas como modelo a seguir, la disminución ha sido aún más acentuada y las tasas de inversión hace bastante tiempo que no superan el 21%. En otras palabras, las menores cargas impositivas no fueron canalizadas a la inversión” (para una perspectiva complementaria se remite a Pérez Ártica, 2013 y Schorr y Wainer, en prensa).

De conjunto, entonces, se puede señalar que la crisis abierta en 2008 se encuentra aún irresuelta, y esto tiene implicancias directas sobre las alternativas disponibles para los países. Sin embargo, esto no debe leerse como un destino ineludible, pues los perfiles de los programas y las alianzas sociales que sustentan los gobiernos nacionales pueden torcer estas tendencias en diversos sentidos. Este es el marco en el que hay que inscribir el análisis de la evolución de la economía argentina bajo el gobierno de Cambiemos, tarea a la que nos abocamos en las próximas secciones.

El rumbo marcado por la política económica en la Argentina

La Convertibilidad (1991-2001) fue el programa concreto que expresó el neoliberalismo en la Argentina (Cantamutto y Wainer, 2013). Fue durante su crisis, y más en particular, a través de las decisiones tomadas en los gobiernos no elegidos por el voto popular de Adolfo Rodríguez Saá (2001) y Eduardo Duhalde (2002-2003), que se estructuró el programa económico del kirchnerismo. Este surgía de la combinatoria de la salida del régimen de tipo de cambio fijo con caja de conversión, la devaluación de la moneda junto a la aplicación de impuestos a las exportaciones de ciertos bienes primarios, el congelamiento de tarifas de los servicios públicos, la transformación a pesos de las deudas y acreencias dentro del sistema financiero nacional, la cesación parcial de la deuda externa y la masificación de la política social luego de un deterioro pronunciado de los salarios y de la participación de los trabajadores en el ingreso (Cantamutto y Costantino, 2016; López, 2015b; Merino, 2012). Este conjunto de políticas definió a grandes trazos la forma de la acumulación en los años por venir, que incorporó como novedades la recomposición de la negociación colectiva de trabajo y los intentos por retornar al mercado internacional de crédito con eje en la estrategia llamada de “desendeudamiento”.

Este núcleo de políticas sirvió para coadyuvar una primera fase expansiva que alcanzó hasta 2007, momento en el cual las tensiones internas empezaron a expresarse. Entre otras, se destacaban las dificultades para: a) elevar los salarios más allá de la recuperación de los niveles pre-crisis; b) incorporar personas a la condición formal de ocupación; c) incrementar la tasa de inversión acorde a las altas ganancias obtenidas (sobre todo por los segmentos empresarios más concentrados); d) sostener la expansión de la industria al ritmo del conjunto de la economía; e) garantizar el abastecimiento de energía acorde a la expansión económica; f) evitar el lento deterioro de la balanza comercial (vía incremento de importaciones) y el conjunto de la balanza de pagos (vía pagos de intereses, remisión de utilidades y dividendos, pagos de deuda, fuga de capitales, entre otros renglones); g) evitar el deterioro de las cuentas fiscales. En gran medida, este conjunto de tensiones de difícil resolución respondían a las contradicciones de los actores socio-económicos (fracciones de clase) que protagonizaban el “modelo” (Costantino y Cantamutto, 2017; Gaggero, Schorr y Wainer, 2014; Schorr, 2018; Varesi, 2013; Wainer, 2017).

A pesar de que estas tensiones internas se venían expresando cada vez con mayor claridad, en los hechos se entrecruzaron con los cambios a nivel mundial, lo que añadió confusiones sobre la causa de la situación local. El parteaguas político fue el conflicto con las asociaciones empresariales

más relevantes de la agroindustria en el transcurso de 2008, originado en el intento por imponer una escala móvil de impuestos por derechos a las exportaciones primarias. Detrás de este motivo, se construía un discurso más complejo sobre el conjunto del modelo socio-económico, constructo que demoraría unos años en lograr representación política (Cantamutto, 2017; López, 2015a).

Desde entonces, el kirchnerismo sostuvo una serie contradictoria de políticas públicas. Los ejes que sirvieron para consolidarse como fuerza e identidad política estuvieron centrados en la expansión de la política social (Asignación Universal por Hijo/a), el activismo en materia de derechos personales y diversas iniciativas ligadas a la cultura. El Estado tomó en sus manos algunas funciones productivas (en algunos casos creando empresas, en otros haciéndose cargo de las abandonadas por sus antiguos dueños), lo que produjo roces con algunos sectores empresariales. En el frente externo se desplegaron algunas regulaciones que limitaban la salida de divisas, incluyendo controles a las importaciones y controles cambiarios (se dividió el tipo de cambio en tres niveles, según el tipo de operación, al que se sumó un cuarto nivel, ilegal, al tiempo que se fijaron límites para la remesa de divisas al exterior). Éstas convivieron con una agenda destinada a retornar al mercado de crédito, por la vía de reconocer la validez de tratados bilaterales de inversión, tribunales externos y deudas de dudosa procedencia (Cantamutto, Schorr y Wainer, 2016).

La alianza Cambiemos se consolidó por la crítica a estas contradicciones. Para ello, combinó las propuestas de salida en un sentido neoliberal con un amplio uso de fórmulas vagas. Respecto del programa económico, una vez ganadas las elecciones en 2015 sobraron muestras del sesgo regresivo en materia distributiva (Barrera, Fernández, González y Manzanelli, 2017; CIFRA, 2018a; Gallo, 2017). El fuerte componente empresarial en la composición del gabinete constituiría una señal básica del rumbo escogido (Canelo y Castellani, 2016; CIFRA-FLACSO, 2016). Al interior del gobierno, hubo desde el comienzo sectores que abogaron por un ajuste más crudo, que defina por la vía del shock las disputas políticas; y otros que entendieron que se debía utilizar un camino más lento que garantizara la gobernabilidad. El gobierno debió tomar este último camino, de ajuste gradual, no necesariamente por preferencia propia tanto como por condicionamientos políticos y sociales, que obligan a negociar sus embates. Aunque con serias dificultades para confluir entre sí, expresaron su desacuerdo con el rumbo del gobierno expresiones del sindicalismo, las organizaciones gremiales de trabajadores precarizados y desocupados, el movimiento de derechos humanos, el movimiento de mujeres y feminista, clubes de barrio, empresas recuperadas e incluso las PyMEs (Piva, 2017).

Al menos hasta la crisis cambiaria desatada a mediados de 2018 (aún en curso), este gradualismo resultó relativamente exitoso en lograr avanzar en el sentido buscado, no solo en materia de políticas económicas sino también en cuestiones legislativas, ya que Cambiemos logró pasar leyes clave sin tener control del Congreso. En tal sentido, cabe detenerse en las más relevantes.

La primera es la Ley 27.249 de marzo de 2016, por la cual se habilitó al pago de las deudas en litigio en el extranjero (el conflicto con los denominados “fondos buitres”), que comprometió en un solo movimiento 16.500 millones de dólares de deuda. Ello se dio en forma casi simultánea con la decisión de eliminar o reducir (según el producto) las retenciones a las exportaciones y de avanzar en el “sinceramiento” de precios en sectores regulados (servicios públicos, combustibles, medicina privada, etc.). De conjunto, estas medidas habilitaron una fenomenal transferencia de ingresos a ciertas fracciones del poder económico (capital financiero, grandes exportadores, prestatarias privadas de servicios públicos) que, sólo en 2016, involucró como mínimo alrededor de 5 puntos del PBI (Cantamutto y Schorr, 2016a).

En mayo de ese año, además de que el presidente Macri vetó una ley que prohibía los despidos por 180 días, declarando la emergencia ocupacional, el oficialismo logró aprobar la Ley 27.260, considerada un proyecto “ómnibus”, pues combinaba temas diferentes en un mismo cuerpo legal. Concretamente, se habilitó a un masivo blanqueo de capitales no declarados (se formalizaron

116.800 millones de dólares), a los que se le cobró una baja tasa (máximo de 10%), cuyo destino sería el pago de litigios por actualización de haberes para personas jubiladas y pensionadas, lo que se llamó “reparación histórica”.

En noviembre del mismo año se aprobó la Ley 27.328 de Participación Público-Privada, que habilitó un mecanismo alternativo para la realización de obra pública, mediante un sistema en el que el Estado avala proyectos de inversión privados, que se encargan de obtener el financiamiento para la ejecución y cobran la inversión mediante los rendimientos del recurso por los años que siguen. En 2018, el Decreto 299 resolvió la jurisdicción extranjera en materia de resolución de controversias ligadas a este corpus legal.

Por último, en diciembre de 2017, en el marco de fuertes conflictos callejeros, se aprobaron dos importantes leyes más. La 27.426 de reforma previsional, que modificó el haber inicial y su fórmula de actualización, estableciendo lineamientos contrarios a los regímenes especiales de jubilación. Y también la Ley 27.430 de reforma tributaria, que contiene múltiples cambios, que incluyen menores contribuciones patronales a la seguridad social, reducción del impuesto por utilidades no distribuidas, un tributo a las rentas financieras y modificaciones en materia de coparticipación. Como se ve, el gobierno logró transformaciones importantes en un plazo relativamente corto. Donde ha encontrado fuertes resistencias es para avanzar con una reforma laboral de neto cuño neoliberal, que no obstante permanece en agenda.

En el contexto descripto, las variables económicas agregadas acusaron en general un comportamiento que se puede resumir en un deterioro severo en 2016 y una recuperación paulatina en 2017. Esto tuvo especial importancia para enfrentar un año de elecciones de medio término: elementos básicos de la evaluación económica del gobierno mostraban en el tercer trimestre de 2017 signos positivos, que por supuesto deben evaluarse a la luz de su retracción pronunciada en 2016. Tras una caída del PBI del orden del 2% en 2016, durante 2017 hubo una recuperación del 3%, que en el segundo semestre fue incluso más intensa (3,9% interanual). La inflación, tras alcanzar un elevado 41% en 2016, cayó a poco menos del 25% en 2017. Esto permitió una recuperación parcial del poder adquisitivo de los salarios en el sector privado registrado, que tras perder el 6% en 2016, recuperaron el 2% en 2017. Salarios de no registrados y del sector público, así como asignaciones, jubilaciones y pensiones siguieron un camino similar. Este breve racconto no debe confundir respecto del rumbo general, sino apenas identificar el aprendizaje del personal político en la aplicación de programas de ajuste y reforma estructural, donde la secuencia no es trivial. En esta línea, se busca maximizar la viabilidad de mediano plazo de las reformas: la estabilidad de las “reglas de juego”.

Desde el sector más duro, lo que se analiza es que el ajuste es demasiado lento para garantizar rentabilidades que promuevan una recuperación. A medida que se contemplan contenciones sociales, el rumbo (programa y dirección de fracción de clase) resulta menos claro, lo cual suma incertidumbres. Una aplicación veloz del programa limita la capacidad de sectores perjudicados de organizarse para resistir el cambio. Para ello, sin embargo, el programa a aplicar debe tener definición clara y consenso suficiente entre los grupos que sostienen el gobierno para instrumentarse sin cortapisas.

Esto es lo que ocurre, por ejemplo, en materia de apertura comercial y liberalización financiera y de capital, que han sido sintetizadas en el lema de “volver al mundo”. Esa vuelta consistiría en recobrar la “confianza” mediante relaciones “menos politizadas”, que permitan la atracción de una “lluvia de inversiones”. Detrás de estos nodos discursivos se halla la idea de que el lugar de Argentina en el mundo surge de forma inmediata de su dotación existente de recursos (naturales y, como “apuesta estratégica”, bajos salarios), respecto de la cual cualquier intromisión solo distorsiona ese

orden y empeora la situación. Siguiendo esta lógica se consolidan los rasgos estructurales más regresivos de la economía argentina.

La unificación del mercado cambiario (en el marco de la supresión del control de cambios y una fuerte devaluación de la moneda nacional) y la reducción/quita de los derechos de exportación ni bien asumido el gobierno fueron los pasos iniciales en este sentido. El pago a los “fondos buitres” fue la primera pieza de una acelerada carrera de endeudamiento, que el Observatorio de la Deuda del Instituto de Trabajo y Economía estima en más de 100.000 millones de dólares desde que Cambiemos asumió el gobierno. La referida ley de Participación Público-Privada (2016) y el nuevo Acuerdo Federal de Minería (2017) se orientaron según las necesidades de inversores extranjeros. El gobierno participó activamente de foros internacionales de promoción de negocios, entre los que destaca el Foro Económico de Davos y las cumbres del G20, asumiendo la organización de esta última en 2018 como continuidad de la Reunión Ministerial de la OMC en 2017. Al mismo tiempo, la administración Macri bregó activamente por obtener nuevos tratados bilaterales de inversión (como los firmados con Qatar y Japón, que se suman a los más de 50 vigentes desde los años 1990), así como acuerdos de libre comercio, como el firmado con Chile y el intensamente buscado entre el Mercosur y la Unión Europea. Este último es un proyecto en el que el gobierno argentino ha puesto el mayor esfuerzo, hasta ahora infructuoso por tensiones de la UE. El retorno de las auditorías del FMI en octubre de 2017 y la celebración de un acuerdo de amplio espectro con el organismo a mediados de 2018 coronan esta lógica.

Una vez apuntados los carriles principales por los que ha venido discutiendo la política económica de Cambiemos, cabe adentrarse en sus impactos más salientes sobre el balance cambiario (Sección III) y en lo que define la participación de los distintos sectores en el ingreso (Sección IV).

Roles externos

Una primera aproximación a qué sectores resultaron ganadores en los diferentes planteos de política económica se puede evaluar a partir del resultado observado en el balance cambiario, que se resume en el cuadro 1. Allí se pone de relieve una nueva composición del poder económico en materia de control de las divisas, al sintetizar algunos puntos claves de la inserción externa del país. Siendo que la Argentina es una economía dependiente, el acceso y control de las divisas ofrece un poder estructural particularmente relevante.

Cuadro 1. Principales renglones del balance cambiario de la Argentina, último gobierno del kirchnerismo y primeros 28 meses de Cambiemos (en millones de dólares, promedios mensuales)

| Concepto | Kirchnerismo (48 meses) | Cambiemos (28 meses) |
|--|----------------------------|-------------------------|
| Cuenta Corriente | -498 | -1.364 |
| Balanza comercial | 53 | -382 |
| Bienes | 615 | 475 |
| Servicios | -562 | -857 |
| Rentas | -551 | -981 |
| Intereses | -507 | -814 |
| Utilidades y dividendos | -66 | -198 |
| Cuenta Capital y Financiera | 119 | 2.428 |
| Cuenta Capital | 5 | 13 |
| Cuenta Financiera | 114 | 2.415 |
| Inversión directa no residentes | 200 | 189 |
| Inversión de portafolio | -5 | 447 |
| Préstamos | -168 | 809 |
| Préstamos de organismos internacionales | 148 | -70 |
| Formación de activos externos sector privado no financiero | -262 | -1.466 |
| Colocación deuda sector público nacional | -156 | 2.266 |
| Variación de reservas | -426 | 1.290 |

Fuente: elaboración propia con datos del BCRA.

Desde esta perspectiva analítica se puede corroborar el abultado déficit de la cuenta de servicios (con especial mención al caso del turismo) que sobrepasa el magro superávit obtenido en mercancías. Esta situación origina un déficit comercial agregado, que distingue el período de Cambiemos de la etapa previa, cuando el superávit del comercio financiaba al conjunto de la economía. El deterioro, vale decir, venía produciéndose desde hacía unos años atrás (Cantamutto et al., 2016). De conjunto, la salida por pagos de intereses y la remisión de utilidades y dividendos añaden una presión de salida que supera el déficit comercial total en un 165%. Ambos renglones presentaban déficits previos, que se multiplicaron con el cambio de gobierno. El saldo negativo de la cuenta corriente casi se triplica entre períodos. Sin embargo, todo ese déficit no alcanza las salidas de un renglón de la cuenta financiera: la formación de activos externos, quizá aquel que de manera simplificada mejor representa la fuga de capitales (que se multiplicó por 5,6 veces de un período a otro).

Entre las principales fuentes de ingresos de recursos externos bajo Cambiemos se encuentran en primer término la emisión de deuda pública, luego los préstamos, la inversión de cartera y solo en

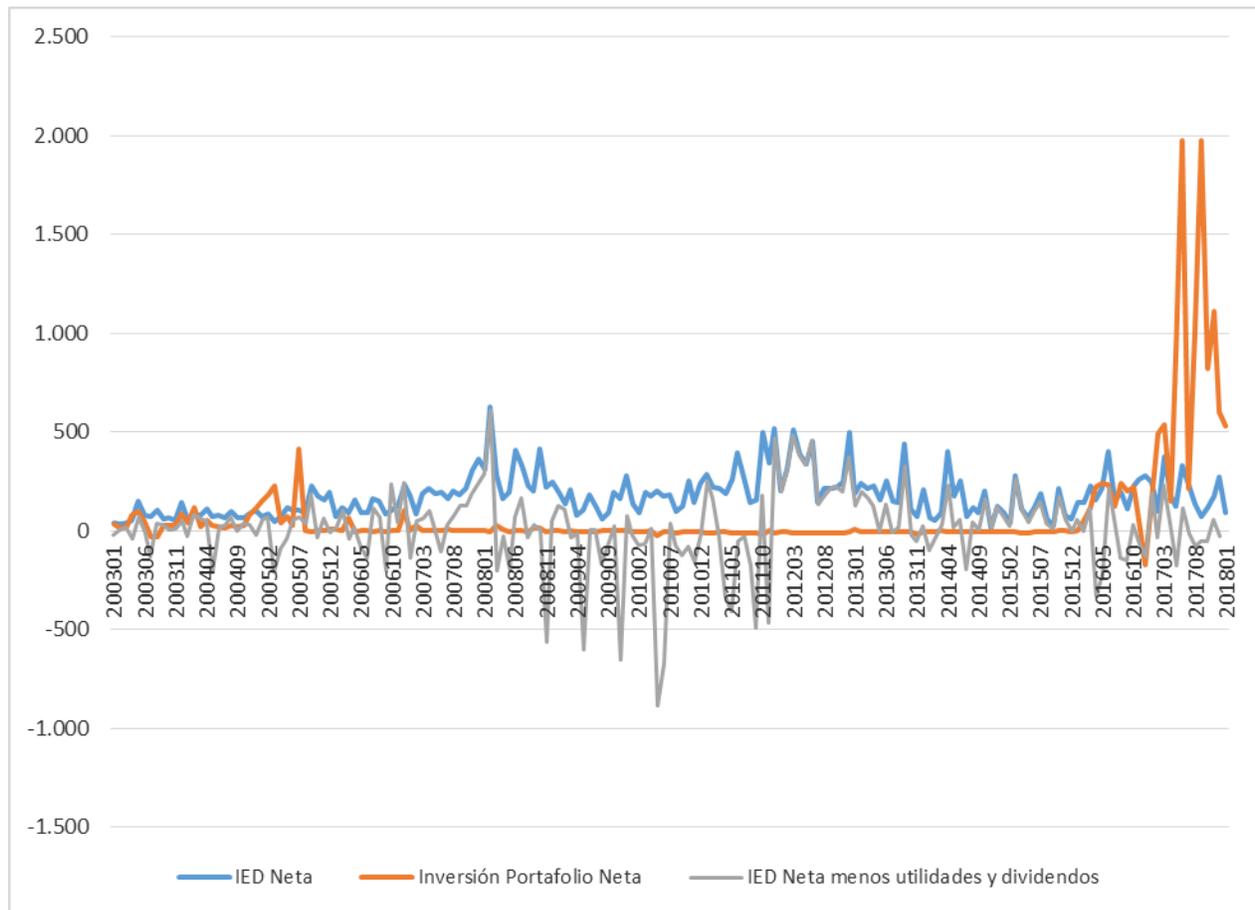
un cuarto lugar la IED (que presenta registros algo inferiores a las salidas por remisión de utilidades y dividendos). El carácter volátil y de escaso impacto en creación de capacidad productiva de estas fuentes de recursos externos expresa la interpretación monetarista que el gobierno hace de la balanza de pagos, que se enfoca en el saldo sin distinguir entre fuentes. Durante el último gobierno del kirchnerismo, los tres primeros conceptos arrojaban saldos negativos, mientras que solo la IED aportaba divisas, por un monto semejante al gobierno actual.

Lo antedicho pone de relieve una nueva composición del poder económico en materia de control de las divisas. Concretamente, el capital transnacional, sobre todo el financiero adquiere relevancia central por abastecer de este recurso escaso. Las actividades exportadoras (cadena agroalimentaria, básicamente) mantienen relevancia, pero subordinadas a la lógica financiera del esquema externo. Éste es un primer acercamiento al carácter del gobierno de Cambiemos.

Sobre estas constataciones, vale la pena adentrarse en el análisis de la dirección de la inversión extranjera, pues el aluvión de reformas de Cambiemos se sostiene sobre la idea de que atraerán una “lluvia de inversiones”, la que como se vio no ocurrió. Siguiendo su tono marcadamente liberal, el gobierno insistió en que la mera eliminación de barreras y trabas al sector privado induciría a las empresas a invertir, y estas inversiones elevarían la demanda de trabajo (reduciendo el desempleo), aumentarían el producto bruto de la economía y, eventualmente, permitirían la entrada de divisas por el aumento en las exportaciones y la atracción de nuevas inversiones. Todo un “círculo virtuoso” que falla por las relaciones causales que asume como ciertas.

Como surge del gráfico 5, a raíz de los controles cambiarios aplicados en el último tramo del kirchnerismo se redujo fuertemente la salida de divisas en concepto de remisión de utilidades y dividendos al exterior entre 2011 y 2015. Cuando se elimina esta regulación, sumada a la eliminación, en junio de 2017, de los impuestos a la distribución de dividendos (con una alícuota del 10% que regía desde 2013), la fuga de divisas por este concepto retoma la tendencia previa a 2011. En el referido gráfico, se añade una serie que le resta a la IED la remisión neta de utilidades y dividendos (que se supone es el pago a la IED previa). Como se puede ver, salvo en coyunturas específicas como la antedicha, la IED provoca mayores salidas de recursos.

Gráfico 5. Argentina. Inversión extranjera neta (ingresos menos egresos), 2003-2018 (en millones de dólares)



Fuente: elaboración propia con datos del BCRA.

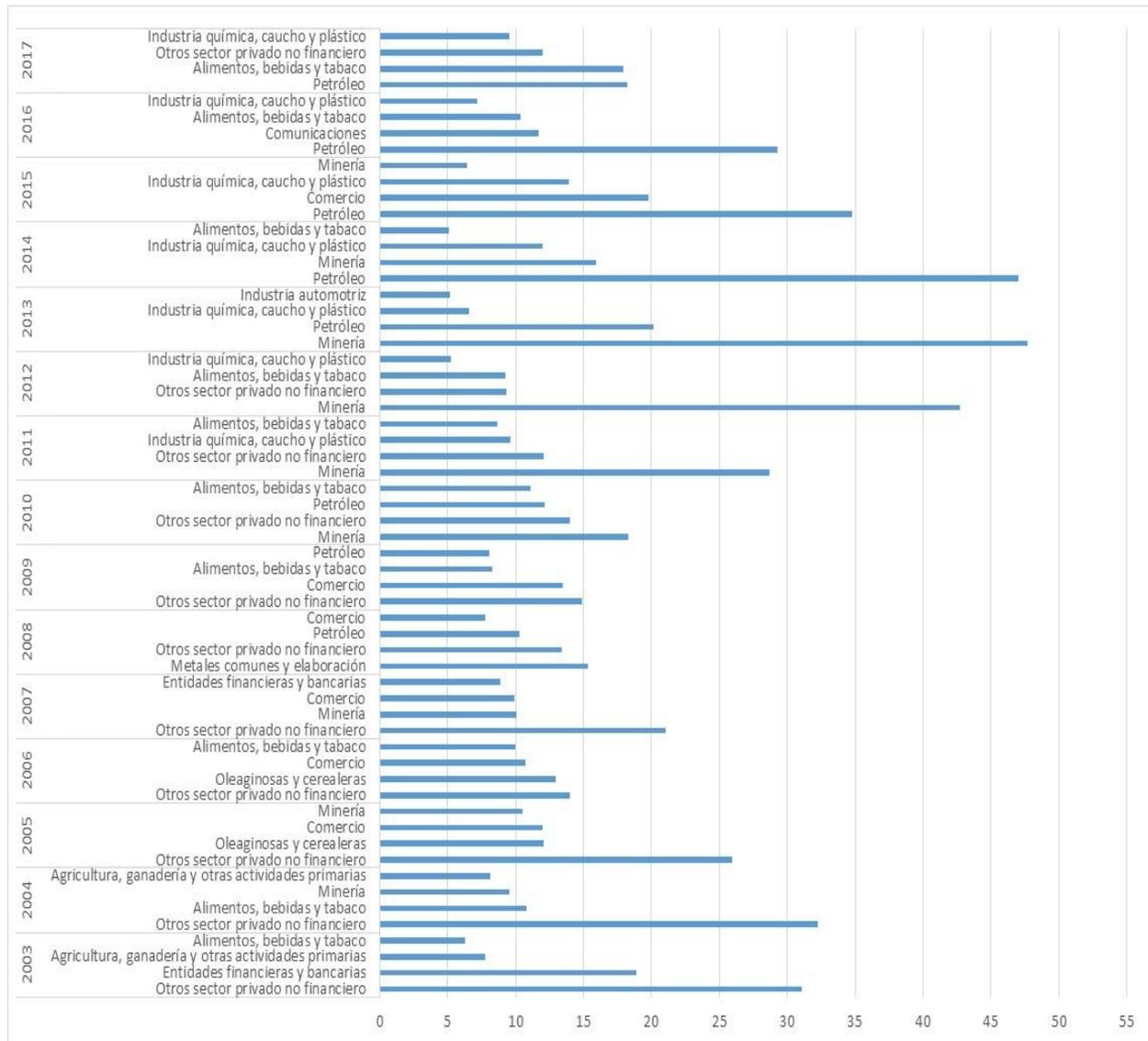
Ahora bien, más allá de estas salidas ¿qué efectos tuvo la desregulación sobre la entrada de inversiones? En primer lugar, puede observarse que desde los primeros meses de la nueva gestión aumentó la IED y, al cuarto trimestre de 2017 alcanzó su mejor valor desde 2014. Sin embargo, la misma se explica por un aumento del endeudamiento de las filiales con las casas matrices (Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional, 2018), lo cual implicará a futuro una vía más de salida de divisas (por el pago de esa deuda) y la posibilidad de declarar dificultades de pago por la inversión.

Respecto a los sectores a donde se dirige esta inversión, el gráfico 6 muestra que, al igual que desde 2014, la mayor parte de la IED se dirige al sector petrolero con la actividad en Vaca Muerta a la cabecera de los proyectos. El sector comunicacional también ocupa un lugar preponderante, luego de la habilitación a la fusión entre Telecom y Cablevisión, lo que dio lugar a la conformación del tercer grupo económico más grande del país (después de YPF y Techint). A su vez, el retiro del Estado de diversos negocios (como el programa “Fútbol para todos”) habilitó nuevas oportunidades de inversión. Por último, el rubro de “alimentos, bebidas y tabaco” es otro que ha tenido gran preponderancia, siendo un sector con gran dinamismo ya desde la etapa kirchnerista, y ligado actualmente a la idea sostenida por el gobierno de convertir a la Argentina en “supermercado del mundo”. El caso de la industria química también está asociado a esta idea de profundización de una

El gobierno de Cambiemos en la Argentina: una propuesta de caracterización...
Francisco Cantamutto, Agostina Costantino y Martín Schorr

economía primario exportadora, en la medida en que se trata principalmente de inversiones en el sector de agroquímicos y fertilizantes.

Gráfico 6. Argentina. Participación de los cuatro principales sectores en la Inversión Extranjera Directa de cada año, 2003-2017 (en porcentajes)



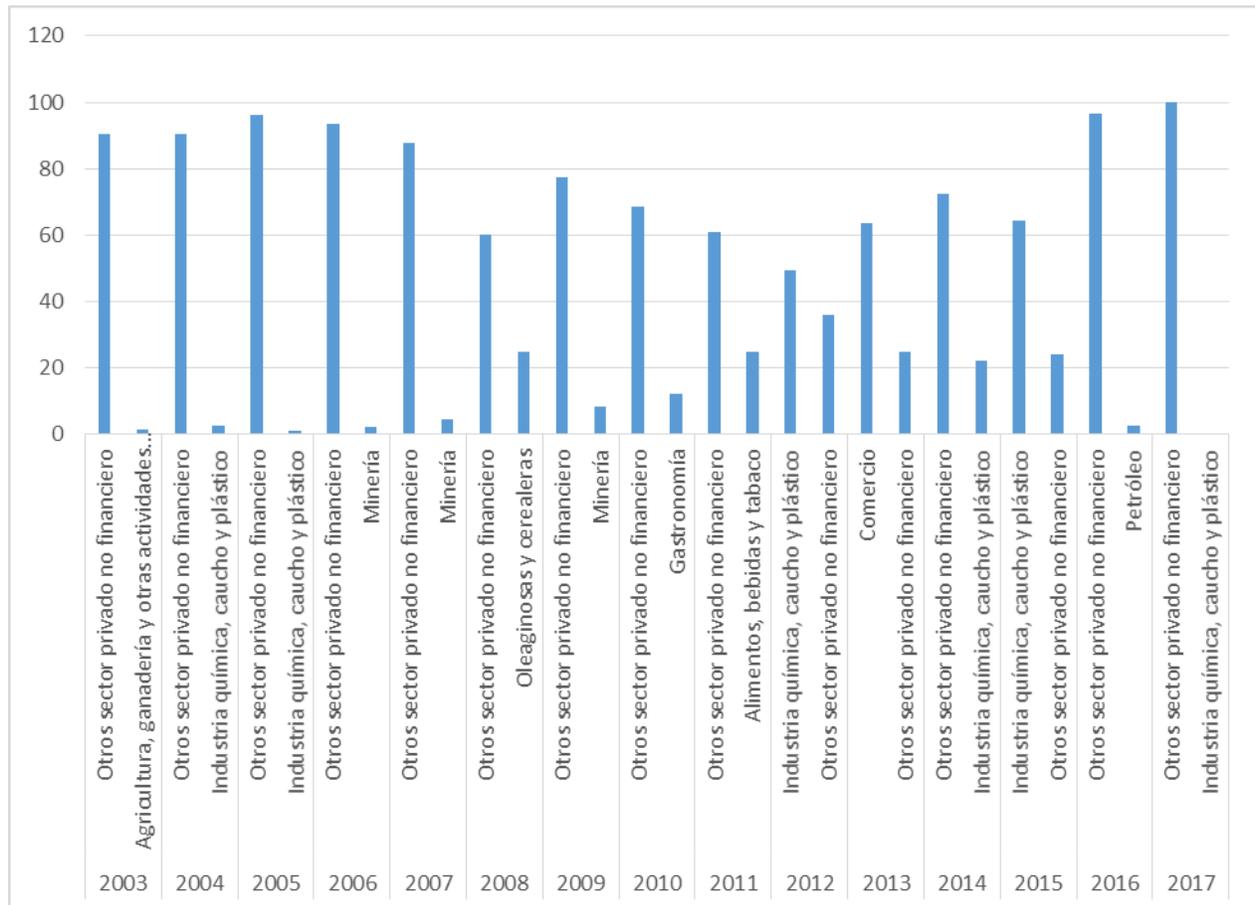
Fuente: elaboración propia con datos del BCRA.

De modo que bajo el gobierno de Cambiemos, la IED se ha dirigido en forma preponderante hacia aquellas áreas en donde el Estado se retrajo para favorecer al capital (petróleo y comunicaciones) y hacia rubros con ventajas comparativas estáticas (sector primario y negocios asociados). En este último plano, se refuerzan las tendencias a la reprimarización de la especialización productiva del país que resulta del proceso de reestructuración industrial que está teniendo lugar al calor de la liberalización comercial en un escenario signado por la suba considerable de varios costos de producción (servicios públicos, logísticos, financieros, etc.) y una demanda interna retraída fundamentalmente por efecto del deterioro del poder adquisitivo de los salarios.

Las inversiones que claramente aumentan, y de modo destacado, son las de portafolio, es decir aquellas transacciones que implican compras de títulos de deuda (privada o pública en manos de privados) y participaciones accionarias por menos del 10% del total del capital de una empresa (gráfico 5). Normalmente, este tipo de inversiones se asocia a movimientos especulativos y de corto plazo. En cuanto asumió el nuevo gobierno, además de los beneficios mencionados antes en torno a la desregulación del mercado cambiario, se fueron reduciendo los requisitos de permanencia mínima de los capitales extranjeros en el país, hasta eliminarse por completo en 2017. Esto tuvo como consecuencia que las inversiones de portafolio pasaran de un promedio negativo de 5 millones de dólares de salidas mensuales por este concepto en el período 2008-2015 a un promedio mensual de entrada de 447 millones de dólares en 2016-2017, alcanzando picos de casi 2.000 millones en junio y septiembre de 2017.

Además del aumento sideral que tuvieron estas inversiones en los dos primeros años del gobierno, las evidencias que suministra el gráfico 7 permiten concluir que las mismas se dirigieron casi en su totalidad al sector “otros sector privado no financiero”. La preponderancia de este rubro, que no la tenía en años anteriores, responde a la misma lógica de endeudamiento y fuga de capitales observada con la IED. Las empresas maximizan su capacidad de obtener crédito sin asignación de inversión específica; es decir, obtienen recursos que no necesariamente son invertidos de manera productiva en un sector. Al respecto, cabe destacar que entre 2016 y 2017 aumentó notablemente la emisión de obligaciones negociables por parte de grandes compañías (El Cronista, 2017). Adicionalmente, las Letras del Banco Central vendidas en el mercado secundario también pueden ser categorizadas dentro de este sector, siendo que en el período analizado estas letras se incrementaron hasta superar la base monetaria (BCRA, 2018).

Gráfico 7. Argentina. Participación de los dos principales sectores en la inversión de portafolio de cada año, 2003-2017
(en porcentajes)



Fuente: elaboración propia con datos del BCRA.

En definitiva, desde el inicio mismo de su gestión, el gobierno de Macri ha generado numerosas “señales” tendientes a promover radicaciones de capital extranjero. A juzgar por las evidencias disponibles, esos factores internos de atracción han tenido implicancias muy acotadas en términos de incrementos en el stock de IED y de ampliar y diversificar las capacidades productivas y el perfil de especialización e inserción internacional del país. A su vez, se distinguen por el sesgo regresivo que acarrearán, entre otras cosas en materia social y en lo que alude a una mayor erosión en los de por sí acotados grados de autonomía nacional. La debilidad de la “lluvia de inversiones” largamente pregonada desde las esferas oficiales constituye un resultado previsible toda vez que, como se trató en la sección anterior, en el marco de una crisis mundial que lleva varios años, la tendencia es hacia una retracción general del volumen de IED y una concentración de la misma en países centrales, de modo predominante bajo la modalidad de centralización del capital.

Lo que sí ha logrado la política económica de Cambiemos es generar un ingreso destacado de inversiones especulativas que se articulan con un ciclo de endeudamiento externo aceleradísimo y otros elementos (como la política monetaria y cambiaria que se ha venido priorizando). A raíz de todo ello, se ha potenciado el negocio financiero, al tiempo que se ha posibilitado la salida de divisas por diferentes canales: gastos en turismo, importaciones de bienes (en muchos casos desplazando

producciones nacionales), remisión de utilidades y dividendos (y otras remesas ligadas a la operatoria del capital transnacional), pagos de intereses, fuga de capitales.

Así, desde la perspectiva que resulta de estudiar la dinámica del balance cambiario surge que el capital financiero es un actor protagónico del actual programa económico, cuya centralidad estructural también se evidencia cuando se analiza el posicionamiento de las diferentes actividades ante la redefinición en los liderazgos sectoriales.

Participación sectorial en el valor agregado total

Durante 2016 y 2017 el PBI de la Argentina acusó una expansión total de un débil 0,5%, que apenas superó el tenue 0,4% promedio del último gobierno kirchnerista. El resultado neto para las distintas actividades se puede contemplar analizando su participación en el PBI independientemente de las fases de retracción y expansión. En tal sentido, en el cuadro 2 quedan reflejados los resultados agregados de la orientación sectorial, encuadre que permite identificar ganadores y perdedores.

El resultado general ha sido ya identificado en otros estudios, como el de CEPA (2018). El problema de esa aproximación es la ausencia de comparación con el período previo, lo cual lleva a atribuir como novedosas tendencias que ya se venían manifestando. En línea con la propuesta de Costantino (2017), se añade para la comparación lo que ocurría durante el anterior gobierno, lo que permite identificar “tendencias” preexistentes y giros de la economía política: es decir, identificar con mayor precisión lo que incorpora el gobierno de Cambiemos.

Cuadro 2. Argentina. Participación de las distintas ramas de actividad en el valor agregado bruto total, 2011, 2015 y 2017 (en porcentajes y puntos porcentuales)

| Rama de Actividad | 2011 | 2015 | 2017 | Tendencia gráfica | Variación 17/15 | Situación Cambiemos | Respecto anterior gobierno |
|---|-------|-------|-------|-------------------|-----------------|---------------------|----------------------------|
| Intermediación Financiera | 3,8% | 3,9% | 4,7% | | 0,7 | Gana | Mantiene |
| Electricidad, Gas y Agua | 1,3% | 1,4% | 2,0% | | 0,6 | Gana | Mantiene |
| Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura | 8,1% | 5,9% | 6,3% | | 0,5 | Gana | Revierte |
| Transporte y Comunicaciones | 6,8% | 6,4% | 6,7% | | 0,4 | Gana | Revierte |
| Actividades Inmobiliarias, Empresariales y de Alquiler | 11,1% | 11,2% | 11,5% | | 0,3 | Gana | Mantiene |
| Servicios Sociales y de Salud | 5,1% | 6,0% | 6,2% | | 0,2 | Gana | Mantiene |
| Hoteles y Restaurantes | 2,3% | 2,5% | 2,6% | | 0,1 | Gana | Mantiene |
| Enseñanza | 5,7% | 6,5% | 6,6% | | 0,05 | Gana | Mantiene |
| Pesca | 0,2% | 0,3% | 0,3% | | 0,03 | Gana | Mantiene |
| Otras Act. de Servicios Comunitarias, Sociales y Personales | 3,4% | 3,5% | 3,5% | | -0,005 | Pierde | Revierte |
| Hogares Privados con Servicio Doméstico | 0,8% | 0,9% | 0,8% | | -0,04 | Pierde | Revierte |
| Administración Pública y Defensa; Planes de Seg. Social | 7,7% | 9,3% | 9,2% | | -0,1 | Pierde | Revierte |
| Explotación de Minas y Canteras | 4,0% | 3,8% | 3,5% | | -0,3 | Pierde | Mantiene |
| Comercio Mayorista, Minorista y Reparaciones | 15,0% | 16,1% | 15,7% | | -0,4 | Pierde | Revierte |
| Construcción | 5,8% | 5,4% | 4,9% | | -0,5 | Pierde | Mantiene |
| Industria Manufacturera | 18,9% | 16,9% | 15,4% | | -1,5 | Pierde | Mantiene |

Fuente: elaboración propia con datos del INDEC.

El sector que mayor participación gana es la intermediación financiera. La liberalización financiera y de capital, así como el notable endeudamiento público (Tesoro y Banco Central) han alimentado la lógica de “bicicleta financiera”. En el período también se ha expandido fuertemente el crédito personal e hipotecario, como vía para sortear una mayor caída en el consumo de las familias. Aquí hay que tener presente que de estos negocios no sólo se ven favorecidos actores netamente financieros, sino también todos aquellos grupos de la sociedad que cuentan con excedentes disponibles para canalizarlo a la esfera financiera (y sin duda que los hay, máxime si se consideran las abultadas transferencias de ingresos que han venido internalizando ciertos sectores del establishment desde los mismos inicios de la actual administración gubernamental).

El segundo lugar lo ocupa “electricidad, gas y agua”. Se trata de aquellas actividades que han resultado beneficiadas por uno de los pilares de la regresiva política económica en curso: los “tarifazos”. De allí que no resulte casual la mayor incidencia relativa de distintos servicios públicos, que claramente han ganado por su preeminencia en la carrera de precios. Vale señalar que en el sexto lugar aparecen también los servicios de salud, donde la expansión parece menos centrada en los precios, aunque recibió fuertes aumentos, sobre todo en medicina privada. A diferencia del caso previo, los rubros ligados a la prestación de servicios públicos no son abastecedores de divisas a la economía, sino que son “exportadores netos” (en especial, por la vía de la remisión de utilidades y dividendos).

En tercer lugar aparece “agricultura, ganadería, caza y silvicultura”, que consolida la presencia de actividades primarias tradicionales, con fuerte incidencia de actores concentrados. Este sector ha recibido un fuerte impulso de la mano de las primeras devaluaciones, quita de trabas comerciales, reducción de derechos de exportación, entre otras. Sin embargo, también muestra el carácter conflictivo del programa del gobierno, pues tanto el “tarifazo” para los sectores de servicios como el impulso de la especulación financiera producen un impacto negativo en este sector, cuyos costos se ven incrementados.

El cuarto lugar corresponde a los servicios de transporte y comunicaciones. Este último, más dinámico, se ha visto beneficiado por la retracción del Estado de diversos negocios, así como la habilitación a fusiones claves para el sector, que busca avanzar hacia el denominado cuádruple play. Transporte también se ha visto beneficiado por la vía tarifaria en lo relativo a transporte público.

En quinto lugar están las actividades inmobiliarias. En la importante expansión relativa que experimentó este rubro entre 2015 y 2017 concurren varios factores. Entre los más relevantes sobresalen los siguientes: la mayor desregulación del mercado inmobiliario, la ampliación del crédito hipotecario y la canalización de recursos procedentes de otros sectores (rentas) favorecidos por el programa económico de Cambiemos. Como en el caso anterior de las finanzas, aquí la expansión de la actividad se combina con una mejora de precios.

Entre los perdedores del nuevo esquema de políticas, es decir entre los rubros con mayor pérdida de incidencia relativa en el producto total, resaltan la industria manufacturera, la construcción, el comercio y la explotación de minas y canteras. Este último sector muestra una tendencia declinante incluso en niveles productivos, centralmente ligado al agotamiento de las explotaciones en actividad. Los otros tres sectores de actividad son los que más fuerza de trabajo contratan. En los tres casos, su pérdida de gravitación se explica en especial por la caída en 2016, recuperada solo en parte a nivel de producción en 2017 (comercio logra alcanzar su volumen de 2015). La construcción, de hecho, fue la actividad de mayor recuperación en términos físicos en la segunda mitad del año, explicado por la coyuntura electoral.

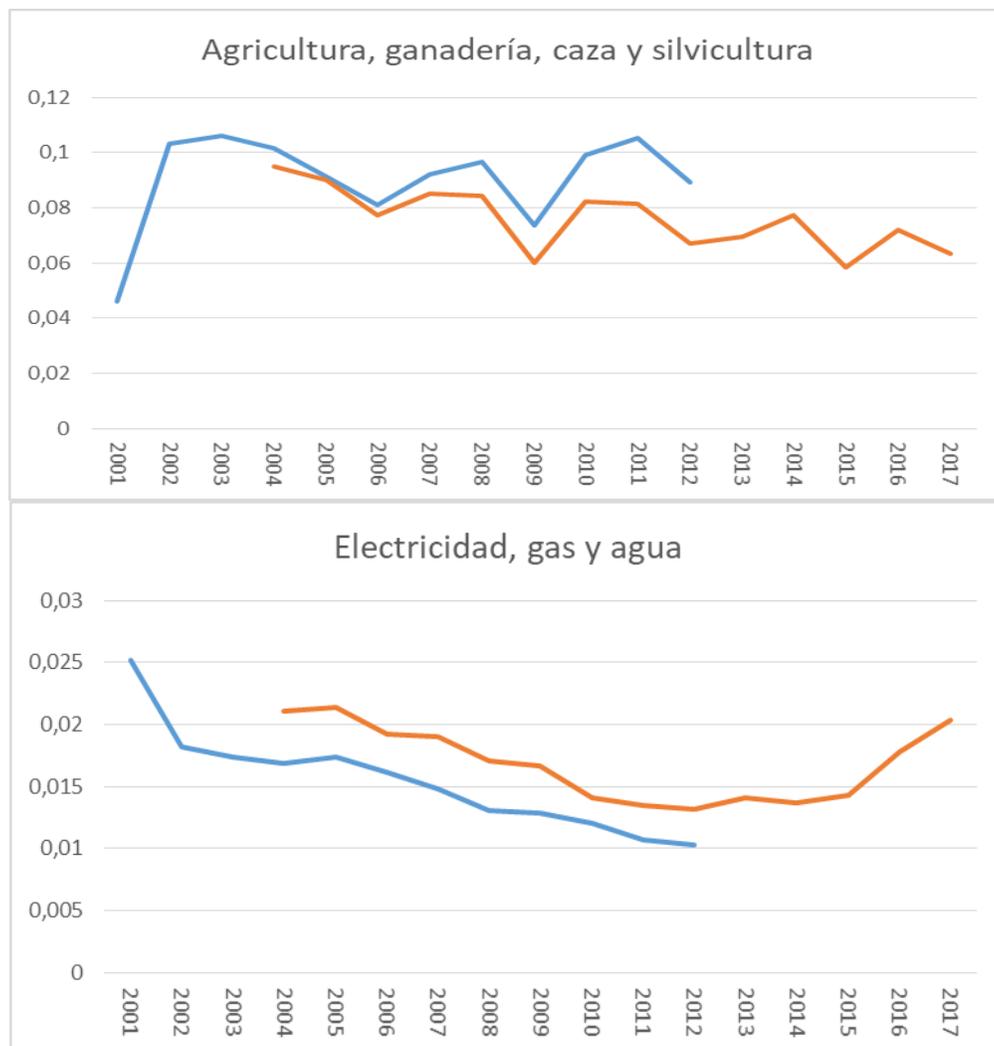
Resulta por demás interesante notar que esta constelación de ganadores y perdedores no es completamente novedosa. Contemplando la relación combinada de precios y cantidades, solo dos de los sectores ganadores son una incorporación ligada específicamente a las políticas de Cambiemos (gráfico 8). Se trata de “agricultura, ganadería, caza y silvicultura” y “transporte y comunicaciones”: ambos obtuvieron fuertes concesiones de parte del nuevo gobierno. Según qué estimación se utilice, el primer sector tuvo un comportamiento oscilatorio (caída hasta 2009, recuperación hasta 2011 y nueva caída) en la vieja metodología, y una caída tendencial más clara con los nuevos criterios. No hay discrepancias respecto del declive en los últimos años del kirchnerismo, pero también es importante marcar que la recuperación con Cambiemos no parece un dato cerrado: tras un aumento más fuerte en 2016, cae parcialmente en 2017. En esta nueva etapa, no ha logrado superar el máximo nivel de producción alcanzado en la etapa previa (en 2015). El caso de “transporte y

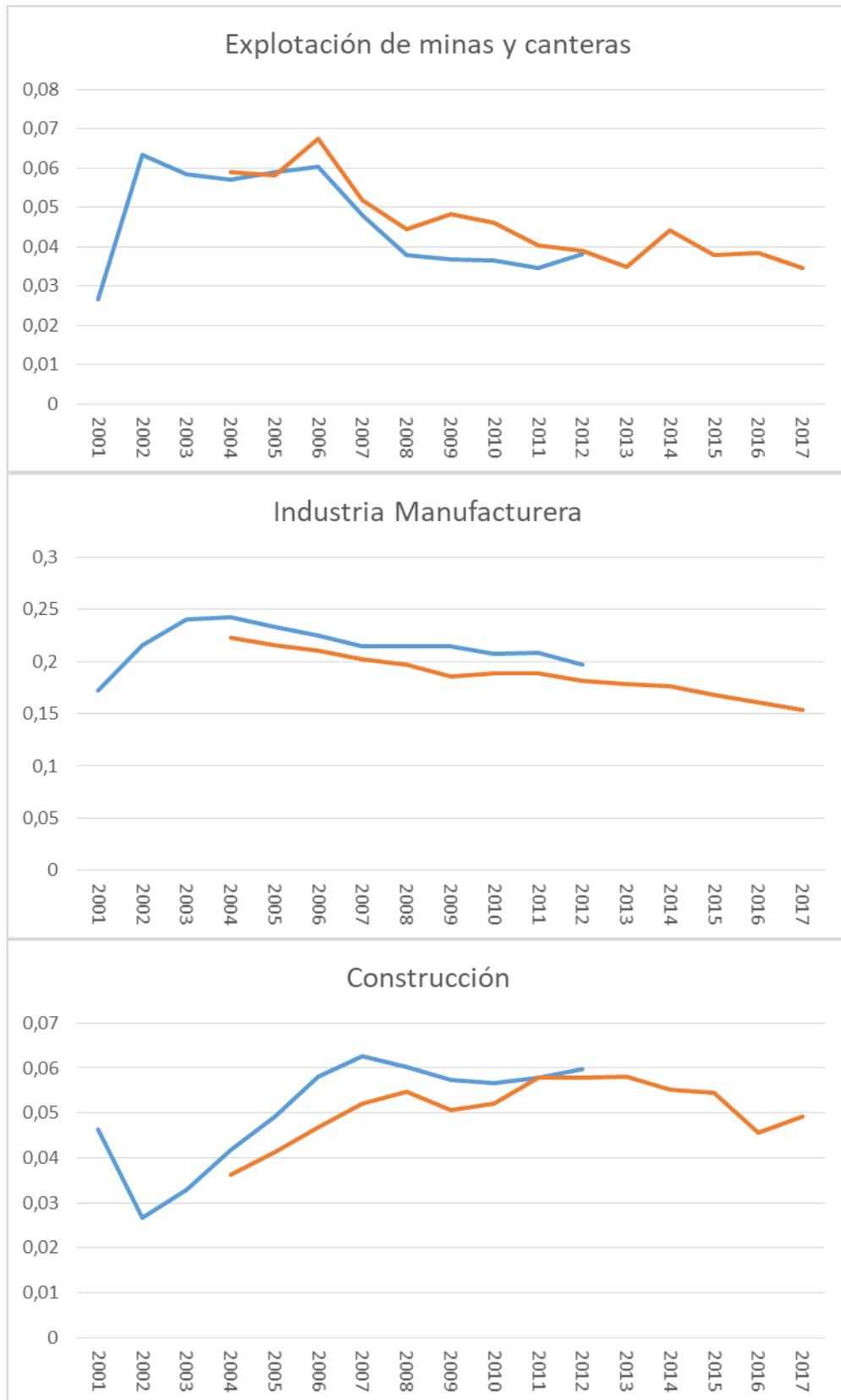
El gobierno de Cambiemos en la Argentina: una propuesta de caracterización...
Francisco Cantamutto, Agostina Costantino y Martín Schorr

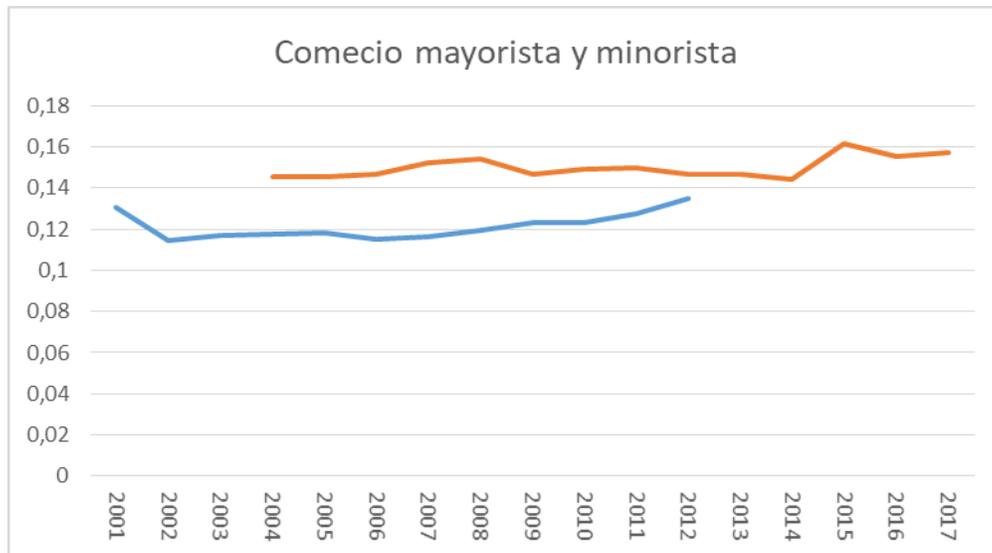
comunicaciones” no ofrece estas discrepancias, mostrando un largo retroceso lentamente revertido con el nuevo gobierno.

Otros ganadores que aparecen como propios de este gobierno, como “intermediación financiera”, “electricidad, gas y agua” y la actividad inmobiliaria, en rigor ya venían entre los sectores ganadores en el gobierno anterior. En el primer caso, ambas estimaciones comparten la tendencia, aunque con la vieja metodología el crecimiento era mayor. Los otros dos sectores mostraban una caída tendencial, que aparece parcialmente revertida en los últimos años del kirchnerismo. El sector de servicios recibió algunos aumentos de tarifas, además de nuevos subsidios de impulso a la actividad (Cantamutto, 2016), mientras que la actividad inmobiliaria se favoreció por el incipiente crédito público ligado a los PROCREAR. Los análisis que omiten de esta evaluación retrospectiva hacen difícil elaborar conclusiones claras respecto de lo novedoso del proceso en curso.

Gráfico 8. Argentina. Participación en el valor agregado bruto total de un conjunto de sectores seleccionados, 2001-2017 (en porcentajes)







Nota: la línea del período 2001-2012 corresponde a la metodología previa, mientras que la correspondiente a 2004-2017 remite a la nueva estimación.

Fuente: elaboración propia con datos del INDEC.

Entre los sectores que pierden, resalta que la industria, la construcción y la explotación de minas y canteras ya eran parte de los sectores que resultaban relegados en su participación en el valor agregado. En los tres casos, el declive proviene de la etapa anterior, sin diferencias significativas entre ambas estimaciones. Respecto de los volúmenes físicos, en los tres casos se alcanzan máximos entre 2010 y 2011, reduciéndose paulatinamente desde entonces. Tratándose de sectores de particular importancia política, en el marco de un crecimiento igual de raquítrico, este rasgo no es trivial. El declive de la industria y la construcción explican gran parte del deterioro del mercado laboral con Cambiemos, que si bien hasta el momento no acusa un aumento sustancial del desempleo, sí muestra una modificación de la composición, por la cual ganan lugar la contratación informal y el sector auto-empleado, en ambos casos con menores derechos laborales.

Al interior del ámbito fabril, es posible distinguir un núcleo muy reducido de actividades que recuperan su dinamismo, ganando participación dentro del producto sectorial (cuadro 3). Se trata de alimentos y bebidas, químicos, automotriz, edición e impresión, maquinaria y equipo, metales comunes, metales no minerales y metalúrgica. Los dos primeros casos, junto a minerales no metálicos, mantienen la misma tendencia a la expansión al interior de las manufacturas que mostraban durante el gobierno anterior, pasando de explicar el 44,7% del valor agregado manufacturero al 47,1% del mismo (en 2004 explicaba el 40,9%).

En los tres casos, además, la producción física a 2017 era inferior a la de 2015, lo cual resalta su posición privilegiada en la reorganización de precios relativos. De hecho, solo en la cadena metalúrgica (metales comunes, productos elaborados de metal y maquinaria y equipo) la producción creció, todos los demás sectores ganadores deben su lugar a un fenómeno de precios. Es importante señalar que en producción física, ninguna rama alcanza los niveles alcanzados durante el kirchnerismo.

El gobierno de Cambiamos en la Argentina: una propuesta de caracterización...
Francisco Cantamutto, Agostina Costantino y Martín Schorr

Cuadro 3. Argentina. Participación de las distintas ramas industriales en el valor agregado bruto, 2011, 2015 y 2017 (en porcentajes y puntos porcentuales)

| Rama industrial | 2011 | 2015 | 2017 | Tendencia gráfica | Variación 17/15 | Situación Cambiemos | Respecto anterior gobierno |
|--|-------|-------|-------|-------------------|-----------------|---------------------|----------------------------|
| Elaboración de productos alimenticios y bebidas | 26,9% | 29,0% | 30,3% | | 1,3 | Gana | Mantiene |
| Fabricación de sustancias y productos químicos | 11,0% | 11,2% | 12,3% | | 1,1 | Gana | Mantiene |
| Fabricación de vehículos automotores, remolques y semirremolques | 4,9% | 4,0% | 4,4% | | 0,4 | Gana | Revierte |
| Edición e impresión; reproducción de grabaciones | 3,9% | 3,4% | 3,7% | | 0,3 | Gana | Revierte |
| Fabricación de maquinaria y equipo n.c.p. | 6,6% | 5,8% | 6,0% | | 0,3 | Gana | Revierte |
| Fabricación de metales comunes | 7,3% | 5,9% | 6,0% | | 0,2 | Gana | Revierte |
| Fabricación de productos minerales no metálicos | 4,2% | 4,5% | 4,5% | | 0,03 | Gana | Mantiene |
| Fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo | 5,0% | 4,5% | 4,5% | | 0,01 | Gana | Revierte |
| Reciclamiento | 0,1% | 0,2% | 0,1% | | -0,004 | Pierde | Revierte |
| Fabricación de papel y de productos de papel | 2,9% | 3,2% | 3,2% | | -0,02 | Pierde | Revierte |
| Reparación, mantenimiento e instalación de maquinas y equipos | 0,9% | 0,8% | 0,8% | | -0,03 | Pierde | Mantiene |
| Fabricación de equipo de transporte n.c.p. | 0,4% | 0,4% | 0,3% | | -0,04 | Pierde | Mantiene |
| Elaboración de productos de tabaco | 0,6% | 0,7% | 0,6% | | -0,1 | Pierde | Revierte |
| Producción de madera y fabricación de productos de madera y corcho, excepto muebles; fabricación de artículos de paja y de materiales trenzables | 1,8% | 1,6% | 1,6% | | -0,09 | Pierde | Mantiene |
| Fabricación de instrumentos médicos, ópticos y de precisión; fabricación de relojes | 0,7% | 0,7% | 0,6% | | -0,1 | Pierde | Revierte |
| Fabricación de maquinaria de oficina, contabilidad e informática | 0,3% | 0,3% | 0,2% | | -0,1 | Pierde | Revierte |
| Fabricación de productos de caucho y plástico | 4,8% | 5,4% | 5,2% | | -0,1 | Pierde | Revierte |
| Fabricación de equipos y aparatos de radio, televisión y comunicaciones | 1,1% | 1,3% | 1,2% | | -0,2 | Pierde | Revierte |
| Fabricación de maquinaria y aparatos eléctricos n.c.p. | 1,8% | 2,0% | 1,8% | | -0,2 | Pierde | Revierte |
| Curtido y terminación de cueros; fabricación de artículos de marroquinería, talabartería y calzado y de sus partes | 1,7% | 1,6% | 1,2% | | -0,3 | Pierde | Mantiene |
| Fabricación de productos textiles | 2,3% | 2,3% | 2,0% | | -0,3 | Pierde | Revierte |
| Fabricación de muebles y colchones; industrias manufactureras n.c.p. | 2,7% | 3,0% | 2,6% | | -0,4 | Pierde | Revierte |
| Fabricación de coque, productos de la refinación del petróleo y combustible nuclear | 3,3% | 3,6% | 3,0% | | -0,6 | Pierde | Revierte |
| Fabricación de prendas de vestir; terminación y teñido de pieles | 4,6% | 4,7% | 3,8% | | -0,9 | Pierde | Revierte |

Fuente: elaboración propia con datos del INDEC.

Pero aún más significativo que la posición ganadora en una industria en retroceso, es identificar aquellas ramas que caen al interior. De hecho, se puede notar con claridad un fuerte retroceso de toda la cadena textil, marroquinería, muebles, tabaco, maquinaria eléctrica, de comunicaciones y de oficina. En todos los casos, además, acusan fuertes caídas de la producción física, con un pronunciado 40% en el caso de maquinaria de oficina e informática, o un promedio del 17% para la cadena textil y del calzado. En ambos casos, se encuentran fuertemente golpeadas por la apertura importadora y la desaparición de las líneas de crédito y regímenes de promoción. El caso de la refinación de petróleo es significativo, pues incluso con todas las concesiones realizadas en materia de precios, tanto su volumen de producción como su aporte al valor agregado sectorial disminuyeron. En este último punto, el gobierno kirchnerista también venía realizando concesiones de precios, pero sí había logrado desde 2012 cierta reanimación de la actividad (ello, centralmente al calor del proceso inversor desplegado por YPF tras la expropiación del capital accionario que estaba en manos de Repsol).

Es importante de resaltar que en las ramas particularmente favorecidas existe un eminente predominio del capital extranjero (Cantamutto y Schorr, 2018). Se trata de un puñado de empresas con fuerte control de la generación no solo de valor agregado, sino de exportaciones. En este sentido, y debido a que al mismo tiempo remiten utilidades, dividendos, compras de insumos y bienes intermedios, así como pagos de créditos (en ambos casos, fuertemente relacionados con sus casas matrices), se trata de un rol contradictorio, financiando y “desfinanciando” la balanza de pagos.

De conjunto, los hallazgos de esta sección parecen estar en sintonía con lo encontrado en el acercamiento a través del balance cambiario. El capital transnacional con especial importancia del

financiero adquiere preeminencia, con peso en sectores de servicios (con protecciones especiales generadas por el propio Estado), dejando por detrás al capital agroexportador. No caben dudas respecto del retroceso del entramado industrial. La sintonía entre ambas aproximaciones, por control de divisas y por apropiación del valor agregado, ayuda a comprender el carácter de clase del patrón de acumulación que se ha ido perfilando bajo la gestión de Cambiemos.

Reflexiones finales

El presente trabajo es una aproximación de economía política para el debate sobre la caracterización del modo de desarrollo actual. La política del gobierno de Cambiemos se orienta de manera clara hacia el ajuste social y la reestructuración regresiva no solo del ingreso, sino de la estructura productiva. La orientación elegida tiende a deteriorar la capacidad de generación de empleo y tecnología propia, en favor de una inserción externa más dependiente. Sin embargo, no pocos de estos rasgos estaban presentes en el gobierno anterior, sea como tendencias o como rasgos contradictorios.

Este texto discute tanto con el argumento de que el 2015 significó un giro rotundo en el modo de desarrollo como aquel que pretende que se trata de exactamente lo mismo. Utilizamos como insumos para aproximar la situación de diferentes fracciones del bloque en el poder la situación del balance cambiario y la apropiación del valor agregado. Encontramos un desplazamiento desde los sectores productivos hacia el capital financiero, con creciente importancia del capital transnacional. Aun cuando esta caracterización general pueda ser compartida desde diversos espacios heterodoxos, se resalta aquí que muchos de estos cambios se iniciaron de manera contradictoria durante el gobierno anterior.

En específico, se encontró que el sector agropecuario y el de transporte y comunicaciones son los ganadores propios de la etapa actual, beneficiados centralmente por un cambio de precios relativos. Resaltamos que el primero, sin embargo, ha sido parcialmente desplazado de su importancia como abastecedor de recursos externos, que le daba centralidad estructural y cierto poder de veto en la etapa previa. En cambio, el sector financiero, el de suministro de servicios públicos y la actividad inmobiliaria, aunque son claros ganadores con este gobierno, habían comenzado a ganar posiciones durante la etapa previa. El primero ha adquirido particular centralidad como abastecedor de divisas, alimentando la lógica de la especulación de corto plazo. El feroz proceso de endeudamiento alimenta esta lógica. Asimismo, este punto, así como el llamado “tarifazo” que mejora la posición de los servicios, y el sostén durante distintos tramos del proceso actual de un tipo de cambio apreciado, que favoreció la remisión de utilidades y la compra de importaciones, cuestionan una interpretación de beneficios sin límites para el agro en particular. El capital transnacional sería particular beneficiario de esta situación.

Entre los perdedores, no hay sorpresa al contemplar los casos de la industria y la construcción, aunque sí si se pone de manifiesto su tendencia en años previos. Más llamativo resulta el caso de la minería, que atraviesa una larga crisis. En este punto, parece que los esfuerzos del gobierno no están aún decantando en un impulso a esta actividad, mostrando cierto desfasaje entre las políticas implementadas y los resultados logrados. En este rumbo, aunque no se trabaje aquí en detalle, resultan perdedores las clases subalternas e incluso los estratos menos concentrados del propio capital (PyMEs), cuya lógica de acumulación se orienta mayormente al mercado interno.

Por ello, para que este proyecto se sostenga, es necesario tanto en el corto como en el mediano plazo garantizar la continuidad del ajuste, y en este sentido, desaparecen las discrepancias entre gradualistas y promotores del “shock”. El fuerte proceso de endeudamiento, que permitió dilatar en el tiempo esta transformación estructural, se encuentra crecientemente condicionado por una conjunción de factores externos e internos y se está acompañando de manera creciente por un sesgo

represivo del gobierno. Ello, en un escenario signado por la creciente impugnación desde ciertos sectores de la sociedad al rumbo escogido, lo que sin lugar a duda marcará lo que resta de la gestión de Cambiemos.

Bibliografía

- Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional. (2018). *Mapa de la Inversión*. Recuperado de <http://www.investandtrade.org.ar/mapadelainversion.php>.
- Alesina, A. y Drazen, A. (1991). *Why are stabilizations delayed?* (Working Paper 3053). Cambridge: MA.
- Barrera, M., Fernández, A., González, M. y Manzanelli, P. (2017). *Informe de coyuntura N° 24*. Buenos Aires: CIFRA.
- BCRA. (2018). *Informe monetario diario*. Gerencia de Estadísticas Monetarias.
- Bellamy Foster, J. y Magdoff, F. (2010). La gran crisis financiera. Tres años después. *Monthly Review*, 62 (5), 4.
- Burachik, G. (29 de enero de 2018). Una menor carga impositiva al capital no generará más inversión y empleo. *El Cronista*. Recuperado de <http://www.cronista.com/columnistas/Una-menor-carga-impositiva-al-capital-no-generara-mas-inversion-y-empleo-20180129-0023.html>.
- Canelo, P. y Castellani, A. (2016). *Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri*. (Informe de Investigación 1). Buenos Aires.
- Cantamutto, F. (2016). Economía política de la valorización en Argentina: la energía en las disputas del bloque en el poder. *Revista Despierta*, 3 (3), 77-104.
- Cantamutto, F. (2016b). Ensayo sobre la dependencia de la economía argentina. En *Realidad Económica*, 302, 38-55.
- Cantamutto, F. (2017). Fases del kirchnerismo: de la ruptura a la afirmación particularista. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 74, 63-89.
- Cantamutto, F. (2017b). Neodesarrollismo, el programa de la industria ante la crisis neoliberal. *Márgenes, Revista de Economía Política*, 3 (3), 9-26.
- Cantamutto, F. y Costantino, A. (2016). El modo de desarrollo en la Argentina reciente. *Mundo Siglo XXI*, XI (39), 15-34.
- Cantamutto, F. y Schorr, M. (2016). «El gobierno de Macri: ajuste regresivo, nuevo ciclo de endeudamiento y cuantiosas transferencias de ingresos al poder económico». En *Anuario EDI 2016*. Buenos Aires.
- Cantamutto, F. y Schorr, M. (2018). El carácter social de Cambiemos. En *Capitalismo argentino ¿Una vez más en la encrucijada?* Buenos Aires: Taller EDI 2018.
- Cantamutto, F., Schorr, M. y Wainer, A. (2016). El sector externo de la economía argentina durante los gobiernos del kirchnerismo (2003-2015). *Realidad Económica*, 304, 41-73.
- Cantamutto, F. y Wainer, A. (2013). *Economía política de la Convertibilidad. Disputa de intereses y cambio de régimen*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- CEPA. (2018). *La actividad económica en la Argentina reciente: sectores ganadores y perdedores*. Buenos Aires: Centro de Economía Política Argentina.
- CIFRA. (2018a). *El balance laboral de los dos primeros años del gobierno de Cambiemos: menos empleo, menor registración, menores salarios*. Buenos Aires.
- CIFRA. (2018b). *Informe de Coyuntura N° 28*. Buenos Aires.
- CIFRA-FLACSO. (2016). *La naturaleza política y económica de la alianza Cambiemos*. (Documentos de Trabajo, 15). Buenos Aires.

Costantino, A. (2017). Ganadores y perdedores durante el primer año de Macri: ¿CEO-cracia o reacomodamientos dentro del bloque en el poder? En *La economía del primer año de Cambiemos* (pp. 5-8). Buenos Aires: Fundación Friederich Ebert.

El Cronista. (8 de diciembre de 2017). En noviembre se triplicó el financiamiento con obligaciones negociables. Recuperado de <http://www.cronista.com/finanzasmercados/En-noviembre-se-triplico-el-financiamiento-con-obligaciones-negociables-20171208-0049.html>.

Gaggero, A., Schorr, M. y Wainer, A. (2014). *Restricción eterna: el poder económico durante el kirchnerismo*. Buenos Aires: Futuro Anterior.

Gallo, M. (2017). La economía argentina durante el período 2004-2017: ciclo expansivo, restricción externa y retorno a la valorización financiera. En *Segundo Congreso de Economía Política para la Argentina*. Universidad Nacional de Avellaneda.

Guillén, A. (2015). *La crisis global en su laberinto*. México: Biblioteca Nueva y Universidad Autónoma Metropolitana.

López, E. (2015a). *Los años post-neoliberales. De la crisis a la consolidación de un nuevo modo de desarrollo*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

López, E. (2015b). «Una aproximación a los cambios en la composición económica de la clase dominante en el nuevo modo de desarrollo argentino (2002- 2009)». Cuadernos de Economía 34 (64): 115-41.

Manzanelli, P. y Basualdo, E. (2016). Régimen de acumulación durante el ciclo de gobiernos kirchneristas. Un balance preliminar a través de las nuevas evidencias empíricas de las cuentas nacionales. *Realidad Económica*, 304, 6-40.

Merino, G. (2012). El Movimiento Obrero Organizado, la crisis de 2001 y el gobierno de Duhalde. El caso de la CGT disidente. *Sociohistórica*, 30, 89-119.

Pérez Ártica, R. (2013). *Acumulación de liquidez y exceso de aborro en firmas de países desarrollados*. Tesis de Doctorado en Economía, Universidad Nacional del Sur.

Piva, A. (2017). La épica de un país ordenado. En torno a la caracterización del gobierno Cambiemos. *Intersecciones*.

Rodrik, D. (1992). *The rush to free trade in the developing world: Why so late? Why now? Will it last?* (No. w3947). National Bureau of Economic Research

Schorr, M. (coord.). (2018). *Entre la década ganada y la década perdida. La Argentina kirchnerista. Ensayos de economía argentina*. Buenos Aires: Batalla de Ideas.

Schorr, M. y Wainer, A. (En prensa). *Procesos de financiarización de grandes empresas no financieras en países centrales y periféricos*. Buenos Aires: Futuro Anterior.

Schorr, M. y Wainer, A. (2017). Modelo de acumulación. Una aproximación conceptual. En *Unidad Sociológica*, 10, 5-17.

UNCTAD. (2017). Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2017. *World Investment Report*.

Varesi, G. (2013). Modelo de acumulación, dinámica política y clases sociales en la Argentina posconvertibilidad. En J. Grigera (Ed.), *Argentina después de la convertibilidad (2002-2011)* (pp. 195-222). Buenos Aires: Imago Mundi.

Wainer, A. (2017). ¿Fatalidad o causalidad? Límites socio-económicos al desarrollo en la Argentina reciente. *Cuadernos del CENDES*, 34 (95), 39-65.