



RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad
Nacional
de Quilmes

Palmisano, Tomás

Aspectos generales de la política económica del gobierno de Mauricio Macri en Argentina (2015-2018)



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Palmisano, T. y Teubal, M. (2020). Aspectos generales de la política económica del gobierno de Mauricio Macri en Argentina (2015-2018). *Revista de Ciencias Sociales*, 11(37), 165-187. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes
<http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/3554>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

Aspectos generales de la política económica del gobierno de Mauricio Macri en Argentina (2015-2018)¹

Introducción

En numerosas declaraciones públicas que hemos sistematizado para este trabajo, diversos funcionarios del gobierno de la alianza Cambiemos encabezada por Mauricio Macri (2015-2019) han realizado algunas proposiciones que caracterizan su política económica y sintetizamos a continuación.

En primer lugar, se encuentra una extendida creencia de que el proceso inflacionario es producto del déficit fiscal, que implica un exceso de demanda global. Para ello deben reducirse o contenerse salarios, empleos, jubilaciones, planes sociales, subvenciones a los servicios públicos, gastos sociales (salud, educación, viviendas) que provee el Estado.

En segundo término, el modelo económico del gobierno de Macri supone que un avance gradual hacia la liberalización del comercio exterior redundará en una reducción de los costos internos de las empresas y los precios que pagan los usuarios por ciertos productos. Este argumento fue utilizado al momento de eliminar los derechos de importación a diversos ítems, entre los que se destacaron los vinculados al sector de la electrónica (computadoras y afines).

Directamente relacionado con el punto anterior, al menos en la primera mitad del período 2015-2019, tuvo cierto peso en los discursos de los funcionarios públicos una lectura de la coyuntura que puede sintetizarse bajo la noción de “gradualismo” que supone la

¹ Tomás Palmisano quiere reconocer especialmente al doctor Diego Gutiérrez por su profesionalidad, acompañamiento y sus charlas en tiempos difíciles. Así como agradecer a Gustavo González, Emilio López y Juan Esteban Quihillaborda por la amistad incondicional y los aportes a este manuscrito.

imposibilidad de aplicar violentamente un recorte de los gastos del Estado. Así los procesos de ajuste se han centrado generalmente en aquellas medidas que, desde el paradigma liberal, tienden a eliminar los elementos “distorsivos” (llevados adelante por el Estado). Los ejemplos más cabales de ello han sido los ajustes de las tarifas, salarios y jubilaciones. En contraste, existió en el período cierta cautela en la aplicación de recortes en sectores donde el costo político es muy alto, como por ejemplo los planes sociales, los cuales han sido afectados “indirectamente” a través del proceso inflacionario. En una línea similar se ha ubicado la obra pública que ha mantenido cierto ritmo de ejecución, al menos hasta 2017 cuando comenzaron a suspenderse o postergarse proyectos de gran envergadura.

Discutiendo explícita o implícitamente varios de estos argumentos, el presente artículo tiene por objetivo analizar críticamente las principales tendencias macroeconómicas de los primeros tres años del gobierno de la alianza Cambiemos (2015-2018) haciendo hincapié en el proceso de inflacionario y la financiarización de la economía. Para ello consideraremos el comportamiento diacrónico del Producto Interno Bruto (PIB), la balanza comercial, la distribución del ingreso, la tasa de inflación y su impacto en diversos sectores de la población y las cuentas públicas, el sector financiero, entre otras variables. A partir de ello proponemos la estrecha relación entre ciertas medidas regresivas impulsadas durante el período, el espiral inflacionario y la vulnerabilidad financiera.

Referencias teóricas

La economía mundial en la posguerra y la inestabilidad financiera

A partir de la década de 1970 y más especialmente tras la caída del Muro de Berlín y la desaparición de los regímenes comunistas en toda Europa, también se debilitaron los mecanismos políticos que inducían a los sectores hegemónicos a mantener cierto consenso social distributivo. Ello desembocó en una creciente inestabilidad económica general y un mayor impacto de las crisis cíclicas del capitalismo en los sectores de menores ingresos. En paralelo, se presenció una creciente influencia del capital financiero (entendido como los ingresos en forma de interés, ya sea por el adelanto de una masa monetaria que luego es retribuida como por la utilización de acciones, letras, títulos, etc.) en la evolución de la economía mundial. Uno de los autores contemporáneos más referenciados, Thomas Picketty (2015), plantea que la etapa actual del capitalismo se caracteriza justamente por dos grandes tendencias. Por un lado, una regresividad creciente en la distribución de los ingresos, o sea que la participación de los asalariados en el producto global es cada vez menor. Por el otro, una expansión y complejización del sector financiero. Esta última involucra no solamente al sistema bancario sino que también permea a una infinidad de sectores de la economía que se “financiarizan”. Esto daría cuenta de las diversas formas que adquiere el capital dinerario en sí, el cual está concentrado en un relativamente pequeño grupos de actores y les permite la apropiación de enormes ganancias.

La producción primaria (granos y oleaginosas, combustibles fósiles, minerales, etc.) ha sido uno de los sectores más afectados por este proceso. Con la intensificación de las relaciones de intercambio, el mercado global devino en uno de los pocos horizontes de comercialización deseables de esos productos. De esta manera, la lógica financiera opera solapada tras el velo de la producción y los mercados de futuros, pero las decisiones productivas de aquellos actores que se orientaban a los *commodities* transados en estos espacios quedan “cada vez más encerradas en la red de restricciones y oportunidades creadas por las ‘finanzas globalizadas’” (Serfati, 2001, p. 166). Este proceso logró consolidarse gracias a la desregulación multiescalar de los mercados de *commodities* durante la década de 1990 (McMichael, 2012).

Esta situación se hizo evidente a partir de 2008. Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo (UNCTAD) el marcado crecimiento de los agentes financieros en los mercados de *commodities* erosionó la conexión entre la oferta y demanda del producto y su consideración como un activo financiero que cotiza en un mercado de futuros (UNCTAD, 2013, p. 30). La principal consecuencia de esta situación fueron los comportamientos explosivos y erráticos de los precios sin conexión alguna con las dimensiones propias de la producción. En términos estructurales, McMichael (2009) propone un estrecho vínculo entre las recientes crisis alimentarias mundiales y la crisis energética del capitalismo contemporáneo, pues el avance de los biocombustibles y la especulación financiera han tenido notable influencia en la suba de los precios.

Esta expansión de la esfera especulativa a múltiples ámbitos, en especial a la producción primaria, motivó diversos desarrollos teóricos. Desde la década de 1970 Hyman Minsky (1977) propuso una serie de planteos a partir de sus lecturas de los trabajos de Rudolf Hilferding, uno de los primeros autores que hacia fines del siglo XIX visualizó el surgimiento de un tipo de capitalismo, en el cual gran parte de la evolución económica estaba pautada por su sector financiero. Esta situación involucra, para Minsky, una gran inestabilidad para el sistema capitalista en sí. Por un lado, la creciente movilidad de los capitales constituyó una forma de potenciar la dinámica expansiva de la economía mundial, pero con mayores niveles de concentración y centralización del capital (Marx, 2010, t. I, vol. 3, pp. 777 y 778.). A partir del estudio de los ciclos de expansión y crisis del capitalismo, Minsky desarrolló la hipótesis de la inestabilidad financiera. Este modelo explica los ciclos económicos a partir de la combinación de la dinámica interna de las economías capitalistas, y las intervenciones y regulaciones que operan sobre las mismas (Minsky, 2010). Según el autor, durante los períodos de bienestar económico tienden a relajarse ciertas limitantes institucionales al capital financiero a partir de lo cual se desarrolla paulatinamente una espiral especulativa que incrementa los volúmenes de crédito más allá de las ganancias que se obtienen en la economía real. Como resultado se produce una crisis por cesación de pagos, con la consecuente contracción del préstamo a largo plazo. En cierto sentido, la posibilidad de que esta situación ocurra depende del peso diferencial de tres formas de financiamiento: *hedge*, *speculative* o *Ponzi*

(Minsky, 2010). En la primera situación los ingresos de la unidad económica superan los vencimientos de deuda (capital e intereses) del período analizado. En el segundo caso, los pagos por servicios de deuda a corto plazo superan los ingresos y por lo tanto debe recurrirse al refinanciamiento. En las situaciones *Ponzi* las entradas de la unidad económica no son suficientes tanto para cubrir las amortizaciones del capital como los intereses de las deudas contraídas. Cuando esto se generaliza en un sistema económico, este se torna extremadamente frágil:

[...] si una economía con un considerable número de entidades financieras especulativas experimenta presiones inflacionistas y las autoridades intentan reducir la inflación mediante restricciones monetarias, las unidades especulativas se vuelven unidades *Ponzi* y el valor neto de las que ya eran unidades *Ponzi* se evapora rápidamente. En consecuencia, las unidades con falta de liquidez se verán forzadas a adoptar una posición vendedora. Esto llevará probablemente a un colapso en el valor de los activos (Minsky, 2010, p. 248).

Así la necesidad constante y acuciante de endeudamiento hace que las unidades económicas queden totalmente expuestas a las posibles modificaciones del sistema financiero (suba de interés) y del ciclo económico (baja de precios de los productos, contracción de los volúmenes de venta, etcétera).

La inflación estructural

El paradigma neoliberal que fue fortaleciéndose desde la segunda mitad del siglo XX asentaba sus propuestas en

medidas de ajuste y su relación directa con los fenómenos inflacionarios. Como contracara, desde una perspectiva crítica, Julio H. G. Olivera realizó importantes aportes al pensamiento económico latinoamericano que incluyeron una crítica a las teorías de ajuste en boga en las décadas de 1960 y 1970. Uno de los temas centrales que desarrolló fue la teoría de la inflación estructural (Olivera, 1964 y 1967), según la cual el proceso inflacionario no tenía que ver primordialmente con el déficit fiscal y la emisión monetaria sino con la configuración de precios relativos inherentes a las economías dependientes. Según su perspectiva, algunos precios relativos tienden a ser inflexibles a la baja, y una de las razones de ello es la renuencia de los empresarios a reducir sus ganancias. Si se considera que en todo momento algunas mercancías aumentan de precio y si, como contrapartida, no se manifiesta la baja en otros productos como mecanismo de compensación, el resultado final sería un aumento en el nivel general de precios. En este sentido, el análisis de Olivera constituyó una importante crítica a la teoría económica tradicional que consideraba que para reducir el proceso inflacionario debía reducirse tanto el déficit fiscal (que involucraba disminuir gasto público al máximo independientemente de los sectores afectados) como los niveles salariales en general, y no solo aquellos que atañen al sector público. En un contexto de precios inflexibles a la baja, una reducción de los salarios y del gasto público que contrae la demanda global —y por ende el crecimiento— no necesariamente reduce la inflación. De hecho, la contracción económica impacta negativamente sobre los ingresos públicos y puede incidir en el déficit fiscal.

Principales variables macroeconómicas

Para realizar una evaluación general de la actividad económica durante la gestión de Mauricio Macri, abordaremos el desempeño del PIB, la balanza comercial y la distribución del ingreso.

Como puede observarse en el cuadro 1, el PIB tuvo un comportamiento errático durante el período 2016-2018 con una tendencia hacia la retracción económica. En 2016 –a pesar del crecimiento de la electricidad, gas y agua, la enseñanza, la salud, el turismo, el transporte y el sector público–, la actividad se retrajo el 2,08% impulsada por

caídas en la actividad agropecuaria,² la minería y la industria que rondaron los 5 puntos porcentuales. La primera oleada de ajuste, principalmente en lo referido a la suba de las tarifas en los servicios públicos, afectó principalmente la dinámica del mercado interno e indirectamente potenció los principales problemas conectados con la extrema dependencia del país a las divisas originadas por el sector primario. En 2017, el PIB de Argentina tuvo una recuperación del 2,66%. Los sectores que más crecieron durante ese año fueron la pesca (14,31%), la construcción (10,45%) y la intermediación financiera (5,01%), seguidos por las actividades inmobilia-

Cuadro 1. Producto Interno Bruto en millones de pesos a precios de 2004

	2015	2016	2017	2018
Producto Interno Bruto	721.487	706.478	725.331	707.092
Valor agregado bruto	602.940	589.623	603.848	588.223
Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	52.897	50.299	51.579	43.767
Pesca	2.239	2.236	2.556	2.695
Minería	23.130	21.863	21.113	21.281
Industria	125.261	118.245	121.283	115.413
Electricidad, Gas y Agua	12.477	12.601	12.473	12.497
Construcción	22.554	20.029	22.123	22.388
Comercio y Reparaciones	94.850	91.764	93.677	89.429
Hoteles y Restaurantes	10.992	11.202	11.519	11.459
Transporte	55.811	57.709	59.010	57.304
Intermediación Financiera	27.180	26.320	27.663	28.775
Actividades Inmobiliarias	72.248	72.164	74.330	76.036
Administración Pública	32.220	32.997	33.295	33.196
Enseñanza	26.020	26.664	26.983	27.331
Servicios Sociales y Salud	22.460	23.021	23.536	23.907
Otras Actividades	18.326	18.267	18.522	18.400
Servicio Doméstico	4.275	4.244	4.184	4.345

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

rias (3%), la industria (2,57%) y el sector agropecuario (2,54%). En términos de políticas macroeconómicas, lo más destacable de cara al escenario crítico del año siguiente fue la retracción en la participación de la Administración Pública en el PIB, que mostró un crecimiento del 0,9%, muy por debajo del conjunto de la economía. Los datos de 2018 recogen claramente los signos de la crisis económica: el PIB cayó el 2,56%. El sector más afectado fue el agropecuario, principalmente por una importante disminución de los volúmenes de producción a raíz de las condiciones climáticas y de los precios internacionales. Según datos de elaboración propia a partir de información de la Secretaría de Agroindustria de la Nación, la producción de soja fue de 37,79 millones de toneladas, un 31,27% menos que el período anterior, y el precio FOB (*Free On Board*) para diciembre de 2018 cayó un 5,4% con respecto a enero del mismo año. La industria, el comercio y el transporte mostraron también caídas del 2,89%, el 4,84% y el 4,53% respectivamente. De los sectores que evidenciaron un saldo positivo se destaca la intermediación financiera (4,02%), la construcción (1,2%) y las actividades inmobiliarias (2,3%). Esto puede explicarse principalmente por el creciente peso que tuvieron las colocaciones financieras en la cartera de inversiones doméstica y la tradicional estrategia de “comprar ladrillos” en escenarios de profunda inestabilidad, algo reservado a los sectores de altos ingresos a causa del alto costo del crédito. En síntesis, si comparamos el año 2015 con 2018, el PIB se redujo un 2%, siendo los sectores más afectados el agropecuario (-17,26%), el minero (-8%), el industrial (-7,86%) y el comercio (-5,71%). En

contraste, los que más crecieron fueron la pesca (20,36%), los servicios sociales y de salud (6,44%), la intermediación financiera (5,87) y las actividades inmobiliarias (5,24%).

A lo largo de los tres primeros años de gobierno de Mauricio Macri, la balanza comercial se consolidó como uno de los principales problemas macroeconómicos, tal y como se desprende del cuadro 2. El año 2015 finalizó con un déficit comercial de 3.419 millones de dólares que se revirtió en 2016. La modificación del tipo de cambio, la mejora en el precio internacional y la reducción de los derechos de exportación de diversos productos (elementos que analizaremos más adelante) impulsaron la liquidación de *stocks* de productos primarios y manufacturas de origen agropecuario. Ello permitió el crecimiento de las exportaciones. Complementariamente, las importaciones cayeron en promedio el 7,13%, con picos de significativa retracción como el 9,72% de las maquinarias, aparatos y material eléctrico. Puede afirmarse que la mejora en la rentabilidad del sector agropecuario ayudó a un aumento en las exportaciones de dichos productos pero en paralelo la liberalización de las importaciones atenuó su posible impacto positivo en la balanza comercial. Hacia 2017 las exportaciones se mantuvieron casi estables pero las importaciones crecieron un 19,65% a nivel general, impulsadas por el peso de las secciones material de transporte y máquinas, aparatos y material eléctrico (algunas de las cuales fueron beneficiadas con la eliminación de los derechos a la importación). Finalmente, en 2018 la crisis económica y la devaluación del peso redujeron el déficit de la balanza comercial. Si bien las exportaciones

Cuadro 2. Balanza comercial argentina en millones de dólares

Sección	2015			2016			2017			2018		
	Exp.	Imp.	Saldo	Exp.	Imp.	Saldo	Exp.	Imp.	Saldo	Exp.	Imp.	Saldo
Total	56.784	60.203	-3.419	57.879	55.911	1.969	58.384	66.899	-8.515	61.559	65.441	-3.882
Productos alimenticios	13.785	875	12.911	14.196	923	13.273	13.047	1.116	11.931	13.184	1.075	12.109
Productos del reino vegetal	11.734	645	11.089	13.260	977	12.283	12.465	1.501	10.964	11.651	3.217	8.434
Material de transporte	6.282	9.867	-3.585	5.354	11.520	-6.166	6.360	14.825	-8.465	7.596	11.521	-3.925
Grasas y aceites	4.703	100	4.603	4.968	75	4.893	4.853	93	4.760	3.981	92	3.889
Químicos	4.514	9.457	-4.943	4.798	8.486	-3.688	4.667	9.071	-4.403	4.584	9.700	-5.116
Productos del reino animal	3.935	168	3.768	4.043	243	3.800	4.662	294	4.368	5.843	320	5.523
Metales preciosos y otros	2.509	97	2.412	2.238	75	2.162	2.512	102	2.410	2.498	116	2.382
Productos minerales	2.252	7.348	-5.096	2.524	5.193	-2.669	2.447	6.166	-3.719	3.763	7.134	-3.371
Máquinas y material eléctrico	1.376	17.081	-15.705	1.275	15.420	-14.145	1.336	18.562	-17.226	1.460	17.333	-15.873
Plástico y cauchos	1.179	3.649	-2.470	1.228	3.187	-1.959	1.293	3.485	-2.192	1.350	3.394	-2.045
Metales comunes	1.344	3.534	-2.191	1.266	2.628	-1.362	1.716	3.573	-1.857	2.162	3.621	-1.459
Instrumentos de óptica, quirúrgicos, relojería y música	133	1.909	-1.775	126	1.684	-1.557	122	1.885	-1.763	127	1.797	-1.671
Textiles	407	1.437	-1.031	454	1.465	-1.011	417	1.562	-1.145	585	1.572	-987
Pasta de madera, papel, cartón	387	1.179	-792	333	1.047	-714	387	1.127	-740	452	1.161	-710
Otros	2.245	2.857	-614	1.815	2.989	-1.174	2.098	3.537	-1.438	2.323	3.388	-1.062

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INDEC.

crecieron, las condiciones desfavorables mencionadas anteriormente impactaron negativamente en dos de los ítems más importantes de la balanza: “Productos del reino vegetal” y “Grasas y aceites”. Las secciones que mejor desempeño interanual mostraron fueron los “Productos del reino animal” con un crecimiento neto de las exportaciones y “Material de transporte” y “Máquinas y material eléctrico”, cuyo saldo negativo interanual se redujo principalmente por el impacto de la caída del consumo de automóviles y electrodomésticos en las importaciones.

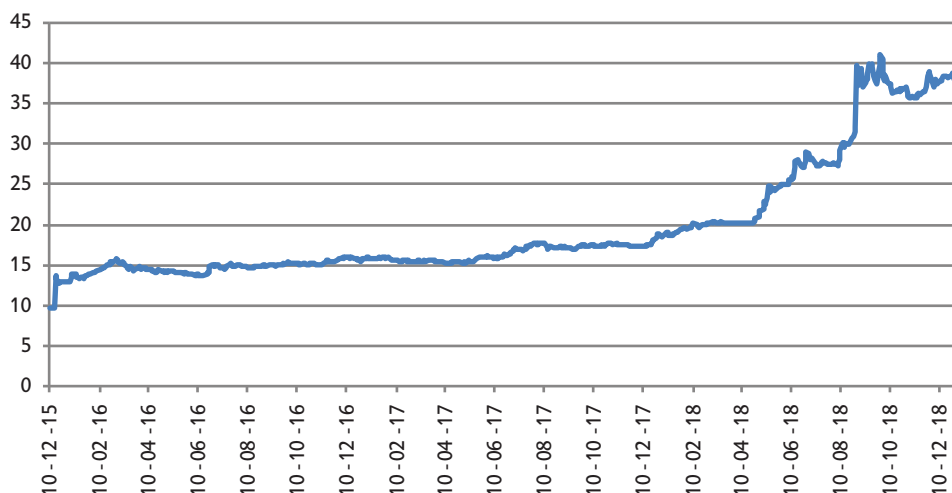
Para completar el panorama general de los primeros tres años del gobierno de Cambiemos, nos parece pertinente incorporar los datos en torno a los niveles de pobreza. Según el INDEC (2019), el porcentaje de personas debajo de la línea de la pobreza ha sido errático. En la primera medición registrada (2º semestre de 2016), el 30,3% de las personas era pobre, valor que fue descendiendo durante 2017 para ubicarse en el último periodo del año en el 25,7%. Esta evolución se interrumpió en 2018 con una nueva suba de la pobreza que para el segundo semestre ya afectaba al 32% de la población relevada. Por su parte, el último informe disponible del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica de Argentina (Salvia, 2018) presenta datos aún más negativos. Según esta fuente, en 2016 el 32,3% de las personas sufría pobreza monetaria, valor que se redujo en 2017 al 28,2% para crecer nuevamente en el tercer trimestre de 2018 al 33,6%, el valor más alto registrado desde 2010. Huelga decir que estos datos no considerarán al 2019 cuando se intensificó la crisis general de la economía argentina.

El ciclo inflacionario y su impacto

La inflación como problema de amplio alcance y los desajustes en la balanza comercial y de pagos estuvieron en el centro del tenue debate electoral de 2015 (Teubal y Palmisano, 2015; Palmisano y Teubal, 2019). Las propuestas de reducción del gasto público resonaban en diversos espacios, pero eran aquellos economistas ligados a Mauricio Macri quienes insistían en el desarrollo de una estrategia macroeconómica tendiente a contener el proceso inflacionario a partir del ajuste fiscal que sucedería a un “sinceramiento” del tipo de cambio. Estos planteos económicos no eran novedosos pues habían sido ensayados por numerosas administraciones de corte liberal en el pasado.

A poco de asumir, el gobierno de Cambiemos impulsó una devaluación del peso de aproximadamente un 40%. En paralelo, inició una liberación del mercado cambiario a través de dos mecanismos. Por el lado de la demanda, se llevó adelante un aumento paulatino de los montos máximos permitidos para la adquisición de divisas en efectivo en el mercado interno. En lo referido a la oferta, el gobierno fue extendiendo el plazo que tenían las empresas exportadoras para liquidar divisas hasta que, a finales de 2017 por medio del Decreto N° 893, derogó la obligación del ingreso y negociación de las divisas de la exportación de productos nacionales en el mercado único de cambio que regía desde 1964. De esta manera, cualquier empresa exportadora que reciba divisas puede esperar el tiempo que quiera para volcarlas al mercado cambiario nacional, o no ingresarlas nunca. Este elemen-

Gráfico 1. Tipo de cambio de referencia del dólar



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Central de la República Argentina (BCRA).

to afectó directamente la disponibilidad de dólares en un contexto fuertemente oligopólico. Por ejemplo, en el caso de los granos, oleaginosas y sus derivados, las pocas empresas que controlan el mercado son transnacionales y tienen el respaldo suficiente como para esperar el tiempo que crean necesario. Como puede verse en el gráfico 1, el dólar presentó un comportamiento claro hacia la suba pero con dinámicas diferenciadas. Tras la fuerte devaluación del inicio de la gestión, a lo largo del 2016 el dólar acumuló una suba cercana al 65% pasando de \$9,75 a \$16,04. Esta tendencia se redujo en 2017 y su cotización aumentó aproxi-

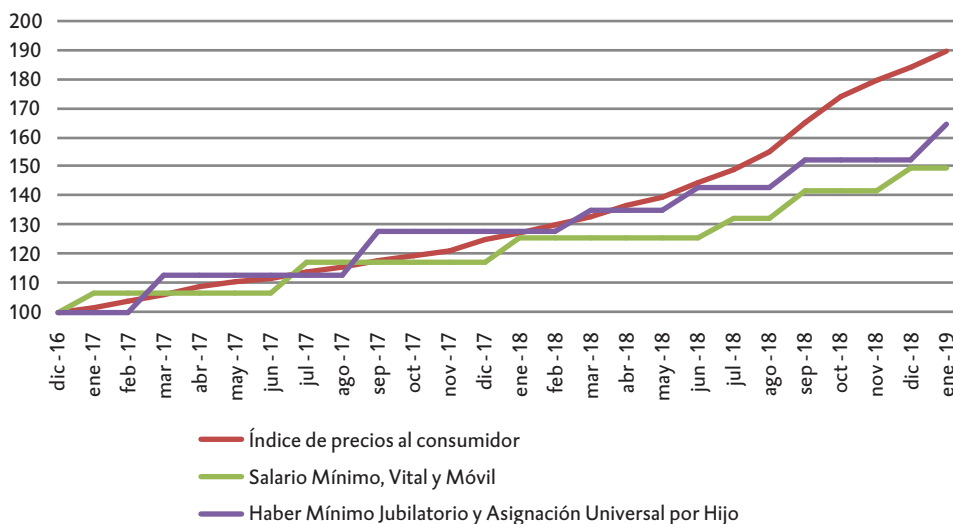
madamente el 25%. En contraste, durante 2018 se produjeron fuertes picos de ascenso (abril/mayo y agosto) que apreciaron la divisa casi el 200%.

En línea con la perspectiva ortodoxa, el gobierno articuló la liberalización cambiaria con algunas medidas orientadas a reducir el dinero circulante (especialmente a través del sostenimiento de altas tasas de interés, que veremos en próximos apartados), pero ello no logró contener el proceso inflacionario.

En el gráfico 2 puede observarse la evolución del Índice de Precios al Consumidor (IPC) junto a indicadores de la economía que afectan principalmente

² El SMVM “es la menor remuneración que debe percibir en efectivo el trabajador sin cargas de familia, en su jornada legal de trabajo, de modo que le asegure alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, asistencia sanitaria, transporte y esparcimiento, vacaciones y previsión” (Ley N° 20.744, 1976). Por su parte, el HMJ corresponde al nivel más bajo de retribución que el Estado realiza a una persona jubilada mientras que la AUH es un monto fijo que el Estado nacional abona a los responsables de niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal (Decreto N° 1.602, 2009). Estas dos últimas retribuciones pueden considerarse como indicadores del sistema de seguridad social nacional.

Gráfico 2. Evolución del IPC, el SMVM, el HMJ y la AUH (Dic. 2017=100)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INDEC, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y ANSES.

la vida de los sectores populares argentinos: el Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM), el Haber Mínimo Jubilatorio (HMJ) y la Asignación Universal por Hijo (AUH)². Los datos están disponibles a partir de diciembre de 2016 pues durante el primer año de gestión del gobierno de Macri se sometió al INDEC a una serie de revisiones metodológicas producto de ciertas críticas a la institución (Teubal y Palmisano, 2013). Durante ese período no se publicaron los principales índices macroeconómicos, lo que dejó fuera de registro el impacto de la gran devaluación de finales de 2015 en el ciclo inflacionario y sobre los ingresos de la población.³ Los datos del gráfico muestran que durante 2017 los ingresos analizados subieron en parale-

lo al IPC, pero dicha evolución comenzó a desfasarse en enero de 2018 ampliando paulatinamente la diferencia. En ese proceso el ingreso popular más afectado fue el SMVM que para enero de 2019 se encontraba 40 puntos por debajo de la inflación. En paralelo, los arreglos salariales de la enorme mayoría de las ramas económicas fueron inferiores al nivel inflacionario y se combinaron con los despidos, cesantías y restricciones de diversos programas sociales nacionales. Por su parte, los ingresos por seguridad social (HMJ y AUH) perdieron 25 puntos. Esto pone en evidencia el funcionamiento de la modificación regresiva del sistema previsional, cuya aprobación en el Congreso, a mediados de diciembre de 2017, se dio en el marco de una masiva

³ Según datos de la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la variación del IPC entre noviembre de 2015 y el mismo mes 2016 fue del 44,78% mientras que en la provincia de San Luís dicho valor ascend   a 38,8%.

movilización social y episodios de enfrentamiento entre diversas organizaciones y las fuerzas represivas.

En síntesis, si comparamos el poder adquisitivo en dólares la pérdida es por demás significativa. En diciembre de 2016 hubo un dólar mensual promedio de \$15,84 por lo que el SMVM de \$7.560 equivalía a US\$477,27, la HMJ de \$5.661,16 representaba US\$357,4 y la AUH de \$1.103 se traducía en US\$69,63. Para enero de 2019, el SMVM ascendía a \$11.300, el HMJ a \$9.309 y la AUH a \$1.816, lo que equivalía a unos US\$302, 249 y 49 de ese momento. Esto significó una pérdida de aproximadamente un tercio del poder adquisitivo en dólares.

Como muestra el gráfico, la persistencia de altos niveles de inflación anual impactó negativamente sobre el poder adquisitivo de diversos sectores sociales. Esta situación se vio potenciada por una serie de políticas estructurales que afectaron el acceso a los servicios públicos básicos a partir del aumento de las tarifas. De hecho, el rubro “Vivienda, agua, electricidad y otros combustibles” mostró el incremento del IPC más alto de la economía, subiendo el 133,7% entre diciembre de 2016 y enero de 2019, seguido por el ítem “Comunicaciones”, que ascendió el 123,7%, y “Transporte”, con el 106,2%.⁴ El alza periódica de las tarifas de los servicios públicos fue justificada por la presunta necesidad de establecer una quita a los subsidios que en última instancia favorecían a las empresas proveedoras de los mismos. Por ejemplo, en 2016 las subas fueron del 100% en el transporte público, de entre 300% y 500% en el gas, 375% en agua y hasta el 500% en energía eléctrica, mientras que en 2017 se repitió el proceso con ascensos de entre 45% y 58% para

el gas y entre 39% y 47% en electricidad (Varesi, 2018). Estos aumentos tuvieron incidencia sobre los ingresos reales de la población y también generaron subas en los costos productivos y comerciales, particularmente de las pyme.

Déficit fiscal: entre los recortes y el “gradualismo”

Para poder analizar los elementos del déficit fiscal abordaremos, por un lado, los ingresos públicos y, por el otro, las erogaciones. En términos de la recaudación, el cuadro 3 nos permite comparar el panorama de los recursos obtenidos por el Estado nacional a lo largo de la administración de Macri. Entre 2015 y 2018, el crecimiento de la recaudación en términos corrientes fue de un 119,6%, lo cual la ubicaría cerca de 10 puntos porcentuales por debajo de la inflación registrada en el período (40% durante 2016 y 90% en 2017 y 2018 aproximadamente).

En términos desagregados, los únicos ingresos que superaron los aumentos de precios de la etapa fueron el IVA y los Derechos a la Importación (aun cuando se redujeron o eliminaron los aranceles a ciertos productos, como en el caso de las computadoras y otros aparatos electrónicos), probablemente por el crecimiento en el consumo de bienes importados. Asimismo, hasta 2017 se destacaba el impacto negativo de la eliminación de los derechos a la exportación de casi la totalidad de los productos agropecuarios, y una reducción del 5% de la alícuota correspondiente a la soja y sus derivados. Además, en febrero de 2016 se eliminaron las retenciones a la gran mayoría de los productos minerales. Estas medidas estuvieron dirigidas funda-

Cuadro 3. Recaudación pública en millones de pesos corrientes

	2015	2016	2017	2018	Variación 2015-2018 (%)
Total	1.691.150	2.273.047	2.842.217	3.713.409	119,58
Impuestos	1.024.570	1.402.679	1.733.195	2.292.518	123,75
IVA	438.500	589.149	785.842	1.127.980	157,24
Ganancias	381.463	432.907	555.023	742.052	94,53
Otros	218.861	401.538	437.789	480.486	119,54
Seguridad social	544.491	723.953	946.601	1.178.447	116,43
Recursos aduaneros	120.782	142.463	157.238	251.104	107,90
Derechos a la exportación	75.939	71.509	66.121	114.160	50,33
Derechos a la importación	34.822	55.305	69.259	104.991	201,51
Otros	10.021	15.649	21.858	31.953	218,86

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

mentalmente a mejorar la rentabilidad de los sectores primarios y los industriales procesadores de materias primas. Por caso, entre los días 16 y 17 de diciembre de 2015 los precios internos (FAS teórico) del girasol, maíz, soja, trigo y los aceites de soja y girasol aumentaron cerca del 81%. Así, como se observa en el cuadro 4, las retenciones a las exportaciones pasaron de representar un 4,49% de la recaudación nacional en 2015, al 3,15% en 2016 y un 2,33% en 2017. Sin embargo, en septiembre de 2018, en el marco de negociaciones con el Fondo Monetario Internacional, se fijó hasta el 31 de diciembre de 2020 una alícuota del 12% a la exportación para consumo de todas las mercaderías comprendidas en las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del Mercosur. A pesar de dicho porcentaje, la misma norma fija

que el derecho de exportación no puede exceder los \$3 o \$4 por cada US\$ del valor imponible dependiendo del tipo de mercadería (Decreto N° 793, 2018), con lo cual una vez que el dólar superó los \$33,33\$, el porcentaje de derechos de exportación se vuelve cada vez menor.⁴

En lo referente a las erogaciones del Estado, existieron varios puntos de “ahorro”. El primero y principal estuvo vinculado a la pérdida de poder adquisitivo de las retribuciones públicas. El gráfico 2 demuestra dicho impacto en las jubilaciones y asignaciones, no obstante los salarios estatales también sufrieron pérdidas importantes pues sus aumentos estuvieron por debajo de la inflación. Por ejemplo, las recomposiciones salariales acordadas por la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) fueron de 31% en 2016, 24,8% en 2017 y 15%

⁴ A modo de ejemplo, el 2 de enero de 2019 el dólar comprador cotizaba \$36,803, el 12% de dicho valor es \$4,416; sin embargo, la norma fija que muchos productos no pueden pagar más de \$4 por cada US\$ del valor imponible, con lo cual solo pagaron \$4 que equivalen a una alícuota del 10,87%.

Cuadro 4. Distribución de la recaudación por origen del ingreso (%)

	2015	2016	2017	2018
Impuestos	60,58	61,71	60,98	61,74
IVA	25,93	25,92	27,65	30,38
Ganancias	22,56	19,05	19,53	19,98
Otros	12,94	17,67	15,40	12,94
Seguridad social	32,20	31,85	33,31	31,73
Recursos aduaneros	7,14	6,27	5,53	6,76
Derechos a la exportación	4,49	3,15	2,33	3,07
Derechos a la importación	2,06	2,43	2,44	2,83
Otros	0,59	0,69	0,77	0,86
Total	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

en 2018. Esto implicó una pérdida de alrededor de 50 puntos con respecto al IPC, la mayor parte de la cual se produjo en 2018 y solo fue atenuada por la asignación de Sumas fijas Remunerativas y no Bonificables durante los meses de octubre (\$2.000), noviembre (\$4.000) y diciembre (\$5.000).⁵ Este proceso implicó una pérdida de poder adquisitivo cercana al 30% entre diciembre de 2015 y el mismo mes de 2018. En segundo término, el gobierno de la alianza Cambiemos avanzó en el despido de miles de trabajadores del sector público, muchos de ellos en condiciones de precariedad laboral producto de las contrataciones de servicios como forma de ingreso histórica a la administración pública y las crecientes dificultades para su pase a planta permanente. Estas medidas tuvieron un importante nivel de rechazo y dispararon un ciclo de reclamos en defensa de la estabilidad laboral.

Como se observa en el cuadro 5, la planta de trabajadores que se encontraban bajo relación de dependencia con el gobierno nacional pasó de 742.113 en diciembre de 2015 a 702.465 al finalizar el primer semestre de 2018, mostrando una caída del 5,29% y una pérdida de casi 40.000 puestos de trabajo. En contraste, al menos hasta finales de 2017, el empleo público proporcionado por las provincias aumentó un 2%, lo cual compensó la pérdida del nivel nacional. Por su parte, poco puede decirse del impacto de las cesantías sobre aquellos trabajadores bajo contrato pues los informes disponibles no los relevan justamente por la informalidad de la relación, aunque puede suponerse que fueron particularmente afectados por la vulnerabilidad de su situación.

También el número de beneficiarios de la seguridad social (que representaron en el período alrededor del 25% de

⁵ Recuperado de <http://upcndigital.org/~legislacion/Indices/Aumentos%20Salariales_Actas%20y%20Decretos.htm>.

Cuadro 5. Cantidad de trabajadores del Estado por nivel administrativo y de beneficiarios de auh y beneficios previsionales

Período	Trabajadores estatales			AUH	Jubilaciones y pensiones
	Nacional	Provincial	Municipal		
Diciembre 2015	742.113	2.275.888	441.182	3.615.271	6.342.187
Diciembre 2016	740.667	2.297.491	451.888	3.913.362	6.657.905
Diciembre 2017	710.4651*	2.321.598	s/d	3.900.436	6.823.951
Primer semestre de 2018	702.826	s/d	s/d	3.963.718	6.857.119

*El número de trabajadores estatales de la órbita nacional corresponde al primer semestre de 2017.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

los gastos corrientes del sector público) mantuvieron una dinámica creciente, principalmente impulsados por un primer aumento dado en 2016 donde tanto la cantidad de AUH como de jubilaciones y pensiones crecieron un 8,25% y un 4,98% respectivamente. Puede considerarse este punto como uno de los escasos referentes empíricos del esquema “gradualista” esbozado por el gobierno de Cambiemos, pues se observa un sostenimiento de la cantidad de empleados públicos totales⁶ (a pesar de la gran ola de despidos en la administración nacional) y de las prestaciones sociales que contrasta con el impacto de la inflación sobre dichos ingresos.

Por su parte, la inversión en obras públicas del gobierno nacional mostró una tendencia mucho más errática. Según informes del periódico *Construar* realizados a partir de las licitaciones públicas,⁷ entre 2016 y 2017 hubo un incremento de la inversión en infraestructura sani-

taria, vial y de instalaciones de un 30% pasando de 222.058 a 289.799 millones de pesos. A partir de allí el Estado nacional comenzó a recortar las erogaciones en estos puntos destinando en 2018 un 13,6% menos que en 2017 (250.461 millones de pesos) mientras que para 2019 se presupuestaron apenas unos 171.000 millones para obras públicas.

En términos más generales, los datos de ingresos y egresos del sector público recogidos en el cuadro 6 refuerzan los puntos analizados. En relación con el peso de las remuneraciones en el gasto vemos un incremento menor al del volumen total del gasto corriente. Tal es así que este ítem pasó de representar el 32,2% de los gastos corrientes en 2015 a un 30,6% en 2016 y un 30,9% en 2017. Llama poderosamente la atención la acuciada caída de 2018 donde las erogaciones por remuneraciones se retrajeron hasta representar poco más de un tercio de los años anteriores.

⁶ Como mencionamos anteriormente, los datos disponibles no contabilizan a la enorme cantidad de empleados públicos cuya relación laboral se encuentra “oculta” a partir de su contratación como prestadores de servicios del Estado monotributista.

⁷ Recuperados de <<http://www.construar.com.ar/informes/>>.

Cuadro 6. Ingresos y gastos del sector público en millones de pesos

	2015	2016	2017	2018
Ingresos corrientes	2.110.379,90	2.888.103,50	3.597.721,00	2.588.357,40
Ingresos tributarios	1.444.807,90	1.958.778,20	2.452.598,10	1.414.606,90
Ingresos no tributarios	665.572,00	929.325,30	1.145.122,90	1.173.750,50
Recursos de capital	7.591,20	9.752,70	19.735,80	12.202,20
Total recursos	2.117.971,10	2.897.856,20	3.617.456,80	2.600.559,60
Gastos corrientes	2.165.123,40	3.125.755,30	3.905.816,30	3.118.190,70
Gastos de consumo	855.839,80	1.153.014,80	1.467.805,00	536.201,20
Remuneraciones	696.728,60	957.483,20	1.207.852,60	400.835,20
Bienes y servicios	158.307,80	195.151,70	259.952,40	134.994,70
Rentas de la propiedad	125.821,00	356.693,80	372.868,60	388.977,60
Prestaciones de la seguridad social	527.916,90	730.446,20	1.014.017,40	1.291.678,30
Transferencias corrientes	597.232,70	866.507,20	995.340,60	817.727,80
Otros gastos	58.313,00	19.093,30	8.426,80	12.625,20
Déficit operativo de empresas públicas	23.396,30	42.178,90	47.357,90	70.980,60
Gastos de capital	229.874,10	294.611,70	392.862,10	210.296,20
Inversión real directa	163.055,80	199.134,50	299.536,00	92.293,80
Transferencias de capital	46.245,70	57.078,70	54.336,50	103.465,90
Inversión financiera	20.572,60	38.398,50	38.988,60	14.536,50
Total gastos	2.394.997,50	3.420.367,00	4.298.680,40	3.328.486,90
Resultado	-277.026,40	-522.510,80	-681.223,60	-727.927,30
Endeudamiento neto	342.657,3	861.224,2	980.260,7	s/d

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda.

Desde el ejercicio 2016 el déficit del sector público se ha incrementado exponencialmente a un ritmo mayor que la recaudación, aunque las razones no se deben a un intento por parte del gobierno de expandir la demanda sino porque la desaceleración de la economía primero y la recesión después impactaron directamente en los ingresos del Estado.

Las políticas de ajuste del gasto retroalimentaron el proceso de estancamiento económico sin resolver el problema de la inflación. Como advertía Olivera,

Si un proceso de crecimiento económico se presenta acompañado por fenómenos de inflación, la reducción de la tasa de crecimiento económico no resuelve

el problema. A cada tasa de crecimiento corresponde una determinada tasa de ganancia y, dados los coeficientes de producción, a cada tasa de ganancia se asocia un vector de precios relativos. Por lo tanto, si se altera la tasa de crecimiento económico, los precios relativos deben ajustarse a la nueva tasa de crecimiento y su variación trae consigo un efecto inflacionario adicional (Olivera, 2006).

Esta dinámica se intensificó aún más a partir del crecimiento exponencial del endeudamiento público que, como veremos en el próximo apartado, sobrevino en una pieza clave del modelo económico del gobierno de Mauricio Macri.

El crecimiento del sector financiero

Uno de los elementos que define la gestión de Cambiemos es el acelerado ritmo de endeudamiento público neto, que durante el período bastante superior al déficit primario del Estado (un 64,8% más en 2016 y un 43,9% en 2017) tal y como se observa en el cuadro 6. Ello nos obliga a abordar el tema del endeudamiento público desde una perspectiva de mediano plazo.

En el marco de la crisis del 2001/2002, la deuda argentina acumulada en dólares se transformó en impagable y en 2005 se llevó adelante una renegociación que incluyó una reducción de la misma. Sin embargo, aproximadamente el 7% de los portadores de títulos de deuda rechazaron esta propuesta y fueron adquiridos por *holdouts* o fondos buitres, compañías que compraron estos bonos “basura” (cuyos valores estaban muy devaluados) y accionaron en la

justicia norteamericana para cobrarlos a un precio mucho mayor. Este caso adquirió particular importancia en los últimos años del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, pues tras un fallo del juez norteamericano Thomas Griesa se redujo la posibilidad de acceso al crédito externo. Asimismo, los *holdouts* demoraron la negociación en el contexto de electoral de 2015 teniendo como horizonte las declaraciones de Mauricio Macri quien durante la campaña había dicho que pagaría esa deuda. Tras el triunfo electoral, la gestión de Cambiemos acordó el pago de dichos bonos a partir de una toma de deuda de 16.500 millones de dólares.

Este hecho marcó el reacomodamiento del vínculo del gobierno nacional con los actores financieros concentrados transnacionales. Desde entonces el endeudamiento público se acrecentó y diversificó, a partir de que el gobierno le asignó un rol esencial en el funcionamiento de la economía y la regulación monetaria. En ese contexto, adquirieron cada vez mayor peso las Letras del Banco Central (LEBAC), títulos en pesos o dólares de licitación mensual creados en 2002 que rendían una tasa de interés determinada. Según ciertas posturas cercanas al gobierno estos instrumentos contribuían a la regulación monetaria controlando la liquidez del sistema y, al reducir el circulante, atenuaban el proceso inflacionario. Sin embargo, en el marco de una economía con signos críticos como los señalados anteriormente frente a cada vencimiento los tenedores de los títulos evaluaban si renovarlos por otro período o bien asegurar sus activos pasándose al dólar. Así periódicamente surgía la disyuntiva del gobierno de aumentar la tasa de interés para evi-

tar la compra de divisas (y con ello una mayor devaluación del peso y posterior inflación). En este marco, las tasas de referencia pasaron de un 20,5% en diciembre de 2015 a un 30,7% en junio de 2016. Tras este primer salto se produjo una meseta de estabilidad donde, por momentos, la tasa se mantuvo en torno al 25% pero la colocación de LEBAC fue muy alta. Para diciembre de 2017 dichas letras sumaban 1.144.103 millones de pesos, un 116,4% de la base monetaria (BCRA, 2018, p. 12). Las presiones inflacionarias y las corridas cambiarias de 2018 dispararon nuevamente las tasas. En mayo se estableció una tasa de política monetaria del 40% que tuvo que ser elevada al 60% en agosto y llegó a un máximo de 73,31% en octubre.⁸

A medida que la perspectiva de la economía general empeoraba, los LEBAC mostraron su incapacidad de contener la fuerte devaluación del peso y en diciembre de 2018 dejaron de existir principalmente por presión del Fondo Monetario Internacional en el marco del empréstito de 57.100 millones de dólares (entregados de manera escalonada hasta 2021) que la entidad realizó a la Argentina. Paulatinamente estos títulos fueron reemplazados por las Letras de Liquidez (LELIQ) principalmente impulsadas a partir de septiembre de 2018 cuando Guido Sandleris asumió la dirigencia del BCRA. La particularidad de estas letras reside en que se licitan cada 7 días y sólo pueden ser adquiridas por los bancos. Al ofrecer tasas de retorno muy altas se buscó que los agentes financieros compraran LELIQ en lugar de divisas. Para enero de 2019 había en el mercado un *stock* de LELIQ de 815.782

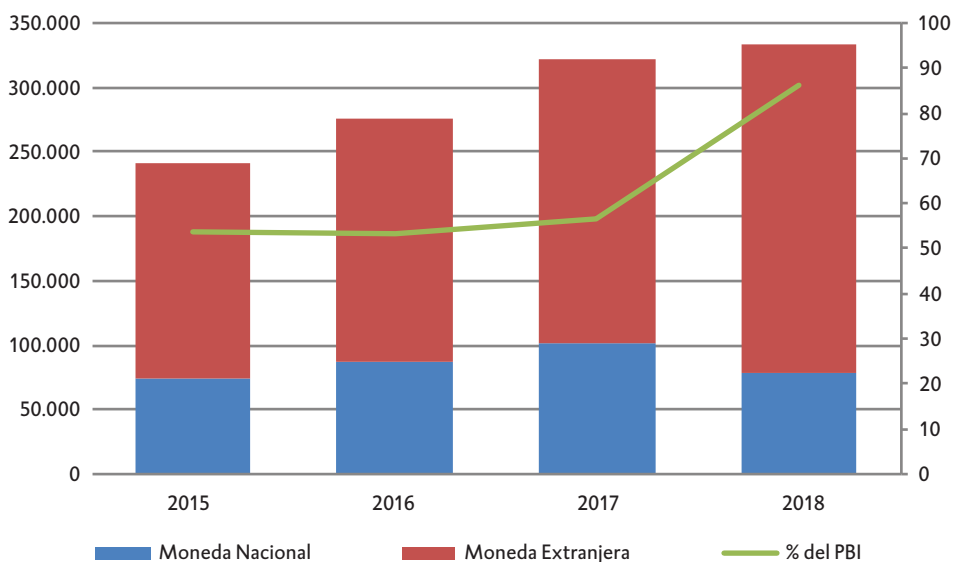
millones de pesos (BCRA, 2019, p. 6). Así, por ejemplo mientras en enero de 2019 el sector bancario cobraba tasas del 57% por comprar estas letras, pagaba a los ahorristas alrededor del 45% quedándose con 12 puntos en la transacción.

No obstante, el sistema de endeudamiento fue presentado por los voceros de Cambiemos como un mecanismo de regulación monetaria, sus resultados generaron grandes ganancias al sector bancario, sin mitigar la inestabilidad cambiaria ni atenuar los efectos inflacionarios. Este dispositivo netamente financiero y especulativo nada tuvo que ver con las inversiones productivas que requeriría la economía para lograr un adecuado crecimiento económico. Más bien todo lo contrario. Al encarecer el acceso al crédito de los agentes de la economía real y atraer ahorros de todas las escalas hacia inversiones especulativas, esta política tuvo efectos recesivos. En el ámbito interno, esta dinámica se tradujo en el hecho de que el sector de intermediación financiera tuvo una participación creciente en el PIB pasando del 3,77% en 2015 al 4,07% en 2018 tal y como puede calcularse a partir del cuadro 1.

La intensidad de este proceso puede dimensionarse en el gráfico 3 donde se recupera la evolución del endeudamiento público y su relación con el PIB. El volumen en dólares creció ininterrumpidamente entre 2015 y 2018, y en este último año la devaluación impactó directamente en la relación entre la deuda y el PIB de la Argentina. Así a finales de 2018 el endeudamiento público representaba un 86,2% del PIB y equivalía 332.191,8 millones de dólares de los cuales el 76,37% estaba en moneda extranjera.

⁸ Datos extraídos del Ministerio de Hacienda, <<https://www.minhacienda.gob.ar/datos/>>.

Gráfico 3. Evolución de la deuda pública bruta en millones de dólares



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda.

Analizando las mismas fuentes con las que se construyó el gráfico 3,⁹ también se observa que el aumento de la deuda pública estuvo signado, principalmente a partir de 2017, por compromisos proyectados en el corto plazo. Tal es así que mientras entre 2016 y 2017 la deuda pública total pasó de 275.446 a 320.935 millones de dólares (un incremento del 16,51%), los vencimientos de capital e intereses para el año siguiente pasaron de 51.722,92 en 2016 a 80.336,15 millones de dólares a lo largo del 2017, es decir, fueron de un 55,32% más. Por su parte, entre 2017 y 2018 los compromisos públicos totales crecieron un 3,05% (de 320.935 a 332.191,80 millones de dólares), y los pagos anuales proyectados en concepto de capital e intereses subieron

un 12,06% (de 80.336,15 a 90.024,74 millones de dólares).

Ahora cabe preguntarse cuál ha sido el destino de esa gran cantidad de divisas que ingresaron a la economía a través del endeudamiento. A modo de ejemplo, en el cuadro 7 recogemos el saldo de algunos de los principales ítems del mercado de cambios,¹⁰ donde se observan dos tendencias. Por un lado, una parte importante de la deuda se destinó al pago de los intereses de las deudas contraídas anteriormente, ello se observa principalmente en 2015 y 2016. Por el otro lado, gran cantidad de dólares salieron al exterior para su atesoramiento o turismo. Durante 2015 y 2016 el saldo de los ítems vinculados a viajes al exterior y formación de activos externos (la salida al ex-

⁹ Datos del Ministerio de Hacienda, <<https://www.argentina.gob.ar/hacienda/finanzas/deudapublica>>.

¹⁰ El mercado de cambios refleja las compras y ventas de moneda extranjera realizadas por entidades con clientes a través del mercado de cambios y las operaciones efectuadas de forma directa por el BCRA.

Cuadro 7. Saldo de algunos ítems del mercado de cambios equivalente en millones de dólares estadounidenses

	2015	2016	2017	2018
Préstamos financieros, títulos de deuda, líneas de crédito y de organismos Internacionales	6.406,14	10.584,08	10.850,13	38.266,59
Pago de intereses	-6.644,36	-11.989,39	-8.439,62	-9.282,04
Total	-238,22	-1.405,30	2.410,52	28.984,54
Viajes y otros pagos con tarjeta	-6.104,94	-6.673,80	-8.622,15	-6.512,16
Formación de activos externos	-7.229,38	-6.391,30	-15.707,66	-19.165,75
Total	-13.334,32	-13.065,11	-24.329,81	-25.677,92

Fuente: elaboración propia a partir de datos del BCRA.

terior de billetes y divisas) se mantuvieron alrededor de los 13.000 millones de dólares. Sin embargo, a partir de 2017 se observó un aumento del 145% en la salida de billetes y divisas que se intensificó en 2018 alcanzando los 24.329,81 millones de dólares. Esto quiere decir que durante ese último año cerca del 90% de las cuotas del préstamo giradas por el FMI, cuya suma ascendió a 28.264 millones, salieron nuevamente al exterior a través de viajes o giros de billetes y divisas.

A partir de otra estrategia metodológica, Kennedy y Sánchez (2019) demuestran que en el período 1992-2018 el sector público ha sido, a través del endeudamiento externo, el principal origen de las divisas destinadas tanto a la constitución de reservas internacionales como al drenaje de divisas llevado adelante por el sector privado. Sin embargo, entre los años 2016 y 2018 se produjo un incremento del endeudamiento por encima de las necesidades de pago lo cual permitió “darle curso a la continuidad del proceso de drenaje de divisas del Sector Privado, a la par que acrecentar

las Reservas Internacionales” (Kennedy y Sánchez, 2019, p. 34).

Retomando los planteos de Minsky acerca de la inestabilidad financiera, queda en evidencia que la combinación del aflojamiento de ciertas regulaciones (como la liberalización del mercado cambiario) con un nivel creciente de endeudamiento estatal (cuyo destino no es la dinamización de la economía sino cubrir el gasto público corriente, pagar altas tasas a las colocaciones públicas y asegurar un volumen apropiado de divisas para ser giradas al exterior), constituye una combinación regresiva muy importante. Ello ha ubicado al país en una situación Ponzi de extrema vulnerabilidad frente a las subas de interés globales (y también locales producto de la propia inseguridad que la economía doméstica inspira) y de ciclo económico (como lo señalamos en el caso de los productos primarios). A pesar del incremento de reservas a raíz del endeudamiento externo, las mismas no pueden considerarse plenamente disponibles pues, en un contexto inflacionario como el señalado anteriormente, su reducción

puede afectar las expectativas de devaluación de la moneda. Así al esquema general de la inestabilidad financiera debe sumarse un nuevo factor explicativo conectado con los efectos de la variación de las reservas internacionales sobre la moneda local. En este contexto, el gobierno optó por la creación y consolidación de una serie de mecanismos financieros, que no hacen sino acrecentar la regresividad de la economía argentina, aumentando la inestabilidad y con ello el escenario de crisis.

Reflexiones finales

En este trabajo hemos caracterizado las tendencias macroeconómicas generales de los primeros tres años del gobierno de Cambiemos (2015-2018), haciendo énfasis en el proceso inflacionario, el comportamiento del capital financiero y sus impactos sobre el desarrollo económico. Desde el comienzo, se observó un abierto apoyo a los sectores primario-exportadores y el paulatino debilitamiento del mercado interno, y las actividades a él asociadas, que confluyeron para generar un escenario crítico cuya manifestación más cruenta se observa en 2019.

Si bien el desempeño económico en los dos primeros años de gobierno se equilibró (un 2016 recesivo frente a un 2017 de recuperación económica), las medidas llevadas adelante en esos años prefiguraron el escenario de 2018-2019. Las mismas partieron de un diagnóstico, errado desde nuestro punto de vista, que conecta directamente el problema de la inflación con un exceso de capacidad de consumo de la sociedad y las posibilidades de

crecimiento económico con una liberalización de los capitales que “naturalmente” redundaría en inversiones productivas. La subestimación de procesos inflacionarios no monetarios, como la inflación estructural, puede considerarse como un problema nodal del diagnóstico y las medidas llevadas adelante por el gobierno.

En ese marco, el gobierno resignó recaudación impositiva de las actividades que mayor peso tenían en el comercio exterior a la vez que favoreció las importaciones de algunas mercancías, lo cual redundó en un mayor déficit fiscal y comercial. Además en una estrategia arbitraria de “modernización” del Estado despidió a un gran número de empleados públicos nacionales desarticulando programas en casi todas las carteras. A ello se sumó el impacto del proceso inflacionario sobre los ingresos reales de trabajadores, jubilados y sectores populares alcanzados por el sistema de seguridad social que intensificó la retracción económica. Finalmente, el crecimiento exponencial del endeudamiento externo, que comenzó con el pago a los fondos buitres, y su articulación con la política monetaria crearon un escenario de profunda debilidad de la economía real. Así las colocaciones financieras –cuyos intereses deben subir periódicamente a fin de contener una corrida cambiaria siempre latente en un clima de inestabilidad– se convirtieron en la opción de inversión más rentable. Mientras tanto una gran parte del valor creada por los trabajadores del país quedó en manos de los actores especulativos quienes contaron con una posición privilegiada para disponer de las opciones financieras propuestas por el Estado o girar el dinero al exterior.

Bibliografía

- BCRA (2018), *Informe Monetario Mensual. Septiembre 2018*, Buenos Aires, BCRA.
- (2019), *Informe Monetario Mensual. Enero de 2019*, Buenos Aires, BCRA. Disponible en <<http://www.bcr.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/Bolo119.pdf>>.
- Decreto N° 1.602 (29 de octubre de 2009), *Asignaciones Familiares*, Buenos Aires, Boletín Oficial de la República Argentina.
- Decreto N° 893 (1 de noviembre de 2017), *Modificación de normas relativas a mercado de cambios*, Buenos Aires, Boletín Oficial de la República Argentina.
- Decreto N° 793 (3 de septiembre de 2018), *Derechos de exportación. Modificación*, Buenos Aires, Boletín Oficial de la República Argentina. Disponible en <<http://www.bcr.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/Bolo918.pdf>>.
- INDEC (2019), “Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2018”, *Informes Técnicos*, vol. 3, N° 59, Buenos Aires, INDEC. Disponible en <https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_18.pdf>.
- Kennedy, D. y M. A. Sánchez (2019), “Drenaje de divisas y endeudamiento público externo. El balance de pagos argentino. 1992-2018”, *Realidad Económica*, vol. 48, N° 322, pp. 9-40.
- Ley N° 20.744 (13 de mayo de 1976), *Ley de Contrato de Trabajo*, Buenos Aires, Boletín Oficial de la República Argentina.
- Marx, K. (2010), *El capital. Crítica de la economía política*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- McMichael, P. (2009), “A Food Regime Analysis of the ‘World Food Crisis’”, *Agriculture and Human Values*, vol. 0, N° 26, Dordrecht, Springer, pp. 281-295.
- (2012), “The Land Grab and Corporate Food Regime Restructuring”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 39, N° 3-4, Londres, Taylor & Francis, pp. 681-701.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2016), *Seguimiento del empleo público nacional, provincial y municipal. Datos a junio de 2016*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Disponible <http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/empleopublico/Seguimiento_del_empleo_publico_Nacional_Provincial_y_Municipal.pdf>.
- Minsky, H. (1977), “The financial instability hypothesis; an interpretation of Keynes and an alternative to ‘standard’ theory”, *Nebraska Journal of Economics and Business*, vol. 16, N° 1, Omaha, Creighton University, pp. 5-16.
- (2010), “La hipótesis de la inestabilidad financiera”, *Revista de Economía Crítica*, vol. 0, N° 9, s/d, pp. 244-249. Disponible en <http://revistaeconomiacritica.org/sites/default/files/revistas/n9/14_Hyman_Minsky.pdf>.
- Olivera, J. H. G. (1964), “La inflación estructural y el estructuralismo latinoamericano”, *Estudios Económicos*, vol. 3, N° 5-6, Bahía Blanca, Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur / Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur, pp. 55-72.
- (1967), “Aspectos dinámicos de la inflación estructural”, *Desarrollo Económico*, vol. 7, N° 27, Buenos Aires, IDES, pp. 261-266.
- (2006), “Discurso pronunciado el 13/12/2006 en la Facultad de Ciencias Económicas de Buenos Aires, con motivo de la presentación del Plan Fénix 2006/2010”, *Página 12*, 7 de enero de 2007. Disponible en <<https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-2788-2007-01-07.html>>.
- Palmisano, T. y M. Teubal (2019), “El problema de la primarización en la economía argentina. La dinámica del modelo extractivo en la posconvertibilidad”, en Beker, V. A. y G.

- J. Escudé (eds.), *Teoría y política económica. Ensayos en honor del Profesor Dr. Julio H. G. Olivera*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Picketty, T. (2015), *El capital en el siglo XXI*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Salvia, A. (dir.) (2018), *Barómetro de la deuda social argentina. Informe de avance 2018*, Buenos Aires, Pontificia Universidad Católica Argentina. Disponible en <<http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Presentaciones%202018/2018/2018-Observatorio-Informe-POBREZA-MONETARIA-EDSA-ODSA-2010-2018.pdf>>.
- Serfati, C. (2001), “El papel activo de los grupos predominantemente industriales en la financiarización de la economía”, en Chesnais, F. (coord.), *La mundialización financiera: génesis, costos y desafíos*, Buenos Aires, Losada.
- Teubal, M. y T. Palmisano (2013), “Crisis alimentaria y crisis global: la Argentina de 2001/2002 y después”, *Realidad Económica*, vol. o, N° 279, Buenos Aires, IADE, pp. 47-74.
- (2015), “¿Hacia la reprimarización de la economía? Debate en torno al modelo extractivo en la postconvertibilidad”, *Realidad Económica*, vol. o, N° 296, Buenos Aires, IADE, pp. 55-75.
- UNCTAD (2013), *Trade and Development Report, 2013*, Organización de las Naciones Unidas, s/d. Disponible en <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2013_en.pdf>.
- Varesi, G. A. (2018), “Relaciones de fuerza bajo la presidencia Macri”, *Realidad Económica*, vol. 47, N° 320, Buenos Aires, IADE, pp. 9-44.

[Recibido el 26 de julio de 2019]

[Evaluado el 20 de octubre de 2019]

Autores

Tomás Palmisano es doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Su principal línea de investigación se centra en el estudio de las transformaciones agrarias y las disputas en torno a los recursos naturales y bienes comunes (tierra, agua, minerales, hidrocarburos) en contextos rurales latinoamericanos.

Publicaciones recientes:

- (2018), “From Food Production to Commodity Production in Argentina’s Agricultural Sector”, *Latin American Perspectives*, vol. 45, N° 5, Thousand Oaks, Sage, 71-87. Disponible en <<https://doi.org/10.1177/0094582X18782410>>.
- (2018), “Las agriculturas alternativas en el contexto del agronegocio. Experiencias en la provincia de Buenos Aires, Argentina”, *Estudios Sociales. Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*, vol. 28, N° 51, Hermosillo, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo. Disponible en <<https://dx.doi.org/10.24836/es.v28i51.513>>.
- y M. Teubal (2019), “El problema de la primarización en la economía argentina. La dinámica del modelo extractivo en la posconvertibilidad”, en Beker, V. A. y G. J. Escudé (comps.), *Teoría y política económica. Ensayos en honor del profesor Dr. Julio H. G. Olivera*, Buenos Aires, EUDEBA.

Miguel Teubal es PhD en Economía Agraria de la Universidad de California, Berkeley. Profesor consulto e investigador superior del Conicet. Fue profesor titular de Economía Agraria en la Facultad de Ciencias Económicas y de Economía II de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Exmiembro del Transnational Institute de Ámsterdam.

Publicaciones recientes:

- (ed.) (2018), *Norma Giarracca. Estudios rurales y movimientos sociales: miradas desde el Sur. Antología esencial*, Buenos Aires, CLACSO.
- y T. Palmisano (2019), “El problema de la primarización en la economía argentina. La dinámica del modelo extractivo en la posconvertibilidad”, en Beker, V. A. y G. J. Escudé (comps.), *Teoría y política económica. Ensayos en honor del profesor Dr. Julio H. G. Olivera*, Buenos Aires, EUDEBA.
- y C. Fidel (comps.) (2018), *Enfoques heterodoxos en el pensamiento económico. La carrera de Economía de la Universidad Nacional del Sur en los setenta*, Buenos Aires, Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini / Universidad Nacional de Quilmes.

Cómo citar este artículo

Palmisano, Tomás y Miguel Teubal, “Aspectos generales de la política económica del gobierno de Mauricio Macri en Argentina (2015-2018)”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 37, otoño de 2020, pp. 165-187, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-n-37.html>>.