

¿Cambiamos?. Límites y posibilidades del postkirchnerismo.

Alejandro Rossi.

Cita:

Alejandro Rossi (2019). *¿Cambiamos?. Límites y posibilidades del postkirchnerismo. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-023/94>

Título de la ponencia: Cambiemos. Límites y posibilidades del postkirchnerismo

Nombre y apellido: Alejandro M. Rossi

Eje temático: Economía, trabajo

Nombre de la mesa: Mesa 25. Carácter social y político de los procesos económicos. Argentina entre el ciclo de gobiernos kirchneristas y la administración de Cambiemos en perspectiva regional

Institución de pertenencia: UBA_ UAI_UCES

Email: alemrossi@yahoo.com.ar

Resumen: El carácter transformador del gobierno de Macri es un tema puesto en duda no solo por analistas sino por importantes sectores de la opinión pública. En tal sentido recibe caracterizaciones que van desde un regreso al neoliberalismo noventista hasta quienes lo tildan de kirchnerismo con buenos modales, existiendo además numerosos sectores que plantean su defraudación por el desempeño gubernamental. En la ponencia intento analizar la importancia de determinadas coaliciones políticas para explicar la viabilidad de ciertas políticas públicas, así como los alcances y limitaciones que éstas pueden tener. Dicha importancia se debe al hecho que concibo las políticas públicas como el resultado de una negociación entre distintos actores, que se produce en un determinado contexto institucional.

Por ello, es sustancial poder identificar quiénes forman parte de las diferentes coaliciones gubernamentales y qué sectores pueden condicionar el tipo de medidas que quieren ponerse en práctica. Asimismo, indagaré si ese posible cambio puede vincularse con otros que se están produciendo en Latinoamérica y en todo caso qué similitudes y diferencias puede tener y por qué, de acuerdo al contexto en que esas administraciones se desarrollan y a las alianzas sociales y políticas que las impulsan.

Palabras clave: Macrismo, reformas, coaliciones, contexto político

Cambiamos. Límites y posibilidades del postkirchnerismo

Alejandro M. Rossi

Durante las administraciones kirchneristas, en materia económica, el Estado reivindicó un papel relevante, utilizando herramientas como el control de precios y tarifas, el otorgamiento de subsidios a variados sectores o la intrusión en el comercio exterior mediante aranceles, derechos de exportación o cupos. Además, para ampliar el control sobre la marcha de la economía, se estatizaron empresas de servicios públicos o productoras de bienes calificados como necesarios, ya sea porque se juzgó que las empresas no garantizaban las condiciones detalladas en los pliegos de concesión o porque las sociedades afectadas eligieron negociar su retirada del país, logrando a cambio algún tipo de resarcimiento económico¹.

La presidente Fernández de Kirchner implantó claras continuidades con su antecesor, aunque buscó la intensificación de algunas estrategias fijadas anteriormente. En tal sentido aparece el intento de fijar un sistema de retenciones móviles a la exportación de granos, que le permitiera a la gestión nacional apropiarse de una parte de la rentabilidad del sector agrario. La fuerte oposición del sector agrario, forzó al gobierno a mandar un proyecto de ley al Parlamento para imponer las retenciones, que fue rechazado en la Cámara de Senadores, por el voto negativo del Vicepresidente Julio Cobos².

En el contexto de la acentuación de la crisis financiera internacional del 2008, se produjo la eliminación del sistema de capitalización previsional y la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino. Dicha reforma le permitía al gobierno manejar un stock de capital acumulado y le garantizaba un flujo de aportes de los anteriores afiliados a las AFJP. También, para favorecer el proceso de intervención en la economía, el gobierno pudo ubicar representantes en el directorio de empresas, ya que las Administradoras

¹ Es importante analizar el papel desempeñado por los sindicatos en este proceso de estatizaciones. El accionar sindical en empresas como Correo Argentino, Aguas Argentinas o Aerolíneas inviabilizó el funcionamiento de esas compañías en el período previo a la nacionalización, teniendo injerencia en el manejo de ellas tras la expropiación de sus anteriores concesionarios.

² Durante el conflicto, el gobierno contó con el apoyo de algunos gremios como Camioneros.

tenían acciones que les permitían colocar directores en ellas. Esa facultad de intervenir en las decisiones empresariales, fue operada por la administración nacional para influir en el reparto de utilidades de las compañías o el tipo de inversiones que debían realizar, más allá de la rentabilidad que tuvieran.

Respecto a las políticas sociales la gestión de Néstor Kirchner promovió cambios en los criterios que habían orientado las reformas de los noventa, alterando parcialmente procesos de descentralización, focalización y mercantilización, implementados previamente. Se recobró el protagonismo del Estado nacional en políticas sociales, así como se restringió el papel que el mercado había alcanzado en términos de organización de sistemas como el previsional o el de obras sociales. Como ejemplo de estas mutaciones en 2.008, el gobierno resolvió eliminar el sistema de capitalización previsional y la creación de un diseño, con un fuerte peso del Estado. Se implantó el Sistema Integrado Previsional Argentino, sobre la base de un discurso caracterizado por las críticas al esquema de AFJP. Por ello, se centralizaba en el Estado la recaudación y distribución de los fondos, arguyendo que se brindaría previsibilidad al sistema³.

También para impulsar una ampliación de derechos, en educación, se instauró el Programa Conectar Igualdad, buscando la extensión de conocimientos informáticos a sectores marginados. Para ello, se otorgaron computadoras a alumnos y docentes de educación secundaria de escuelas públicas, de formación especial y de Institutos de Formación Docente, además de formar a los docentes en el uso de dicha herramienta y elaborar propuestas que permitan incorporar las mismas en el proceso de enseñanza. Asimismo, durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, se estableció la Asignación Universal por Hijo, orientada a sectores que no se benefician del Sistema de Asignaciones Familiares. La asignación corresponde a los hijos de personas desocupadas, que trabajan en el mercado informal o ganan menos del salario mínimo, vital y móvil, apuntando a favorecer la escolarización de los niños y el mejoramiento sanitario.

³ Ese diagnóstico se veía reforzado por una campaña de sindicatos como la Asociación del Personal de Organismos Previsionales.

Sin embargo no tardaron en surgir tensiones. A fines del 2.006, surgieron conflictos con el Instituto Nacional de Estadística y Censos, en la medición del Índice de Precios al Consumidor, en relación con el modo de recolección de datos y el cargado de los mismos. El incremento de la inflación se precipitó en la presidencia de Cristina Kirchner, introduciendo problemas de competitividad y dificultando la expansión de los salarios reales y trastornando el sistema de precios, dificultando las inversiones y obstaculizando la disminución de los índices de pobreza.

También se evidenciaron problemas en la provisión de energía, junto a una escasez de combustibles. La falta de renegociación de los contratos, desincentivó inversiones en esas áreas, por lo que ante una demanda elevada por la recuperación económica y el bajo precio pagado por los sectores urbanos, exhibe limitaciones durante los picos de demanda. Simultáneamente, se hará visible un deterioro en el sector transporte, con un detrimento en las prestaciones. Ello, se completa con el aumento de los subsidios a los prestadores de esos servicios y al incremento de la importación de energía, que impactaron sobre las cuentas fiscales, complicando el equilibrio presupuestario y el balance comercial.

De este modo, el modelo económico creó menores beneficios tanto en términos de aumento de la producción, el consumo y la inversión, como de mejora de los indicadores sociales. Dicho deterioro originaría tensiones con los sindicatos, que endurecerían su posición para resarcir las demandas de trabajadores, afectados por el incremento de precios y el achicamiento en las horas trabajadas. Estos problemas provocaron desde 2.011 tiranteces en el sector externo, debido a las trabas a la importación de productos, lo que llevó a la aparición de conflictos con países con los que existían convenios comerciales, surgiendo represalias sobre bienes exportados por nuestro país.

Principales rasgos del gobierno de Cambiemos

Macri triunfó en segunda vuelta el 22 de Noviembre de 2015 con el 51,34 por ciento de los votos válidos contra el 48,66 5 de Daniel Scioli, con una elección muy destacada en la provincia de Córdoba (donde superó el 71%), la Ciudad de Buenos Aires (casi el

65%) y san Luis (64,18%); y con muy buenas elecciones en Santa Fe, La Pampa y Mendoza⁴.

La administración macrista presentó, desde el comienzo una situación paradójica, ya que al mismo tiempo que planteaba la hipertrofia del aparato estatal que había provocado una expansión del empleo público, conformó un gabinete ministerial de 22 miembros, creando nuevas carteras, con un reforzamiento del poder del Jefe de Gabinete Marcos Peña y sus principales espadas en la gestión Mario Quintana y Gustavo Lopetegui⁵, los que se pretendía que adoptaran criterios gerenciales en el manejo del sector público⁶.

En sus inicios la gestión cambiemita se benefició del debilitamiento de la oposición más dura. En los primeros meses del gobierno de Macri, la bancada del Frente para la Victoria en la Cámara de Diputados de la Nación, perdió más de veinte miembros, que formaron bloques autónomos que establecieron acuerdos puntuales con el oficialismo para el tratamiento de determinadas iniciativas, que interesaban al gobierno⁷. Además, si bien la bancada del Frente para la Victoria en el Senado no sufrió originalmente muchas deserciones, fue consolidándose en ella una posición refractaria a los lineamientos planteados por Cristina Fernández de Kirchner⁸: Las acusaciones de corrupción sobre miembros del gabinete kirchnerista y sobre la propia ex presidente plantearon la voluntad de sectores justicialistas de marcar diferencias con la administración anterior.

El gobierno de Cambiemos modificó la relación con los organismos internacionales y con los acreedores externos, iniciando una política de endeudamiento para financiar el

⁴ La fórmula de Cambiemos obtiene un predominio en las zonas más desarrolladas económicamente del país, particularmente en sectores vinculados con la actividad primaria orientada a la exportación y en las grandes ciudades. Esta performance electoral será analizada en el trabajo para analizar algunas políticas impulsadas por Macri para el sector agrícola ganadero

⁵ La conformación del gabinete presentaba una mezcla entre ex gerentes de empresa, miembros de los partidos políticos miembros de la coalición y personalidades provenientes del denominado Tercer Sector.

⁶ La presencia de funcionarios que habían tenido ligazón con importantes empresas planteó un fuerte debate en torno a posibles conflictos de intereses.

⁷ En esa línea merece destacarse la conformación del Bloque Justicialista encabezado por el sindicalista Oscar Romero y por Diego Bossio. También puede mencionarse la salida de los legisladores misioneros que responden al ex gobernador Maurice Closs.

⁸ Las necesidades financieras de muchas provincias constituyen un incentivo para que las autoridades locales apoyen medidas que puedan favorecer el acceso a préstamos del exterior.

déficit fiscal ante la dificultad de efectuar un proceso rápido de ajuste del gasto. La estrategia apuntaba a reducir el déficit fiscal en términos del Producto Bruto Interno, a partir del crecimiento de la economía y un mejoramiento de las erogaciones estatales disminuyendo los sobrepuestos en obras públicas y un uso eficiente de los recursos gubernamentales⁹.

Igualmente, con el fin de redefinir los incentivos para reforzar el proceso de crecimiento productivo, se redujeron las retenciones a sectores de la economía, especialmente a la exportación de productos cerealeros y mineros, eliminándolas para el trigo, el maíz, el sorgo y la carne y disminuyéndolas de un 35 a un 30% para la soja inicialmente (con el compromiso de ir las bajando gradualmente)¹⁰. También se descartaron restricciones al comercio exterior (algunas informalmente establecidas por Guillermo Moreno), como eran el manejo discrecional de las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación o las limitaciones realizadas a través de los Registros Oficiales de Exportación.

Los estímulos parecen haber ayudado a fortalecer la actividad agroindustrial. No solo se produjo un aumento de la superficie sembrada, ampliando la producción de trigo, maíz y sorgo entre otros cereales, sino que disminuyó proporcionalmente el territorio destinado a la soja, permitiendo una mejor rotación de los cultivos y favoreciendo el mejoramiento de la utilización de los campos con un menor desgaste del suelo¹¹. La dinamización de la agricultura produjo una reactivación del sector automotor (particularmente de vehículos pesados y maquinaria agrícola) y un despegue de ciertas economías locales. No obstante, algunos economistas puntualizan que la reducción de retenciones le quitó al gobierno una herramienta para poder disociar la variación del precio de los productos en el mercado internacional de la modificación en el sector local, afectando el valor de los

⁹ Es muy relevante remarcar la resistencia oficial de hablar de ajuste, planteando en cambio que se estaba intentando normalizar la economía, eliminando algunas “excentricidades” del kirchnerismo.

¹⁰ En 2017, como consecuencia de necesidades fiscales no hubo reducciones, retomándose éstas en 2018 un 0, 5% por mes, aunque existen fuertes presiones de sectores radicales para frenar el ritmo de rebajas por un tiempo.

¹¹ Este modelo de expansión de la producción tiene importantes riesgos en la medida que el gobierno enfrenta variables que no puede controlar como la fuerte sequía de fines de 2017 y principios de 2018, que deterioró enormemente los rindes y generó una caída en múltiples actividades ligadas al sector.

alimentos, que constituían un componente central de la canasta básica de los sectores más pobres.

Por otra parte, en los inicios de la nueva gestión se aliviaron las limitaciones al movimiento de divisas y se produjo una devaluación del tipo de cambio oficial. La salida del denominado “cepo”, que había sido impuesto por Cristina Fernández de Kirchner después de 2011 apuntaba a favorecer por una parte la llegada de capitales que dinamizara la economía y por otra a facilitar la entrada de productos que no solo pudieran servir como insumos para la fabricación local de ciertos bienes, sino que reactivaran el circuito comercial de ciertos sectores de la población¹².

Además, formalizó un aumento de tarifas encauzado a disminuir el nivel de subsidios otorgado a las empresas prestadoras de servicios y revertir el proceso de desinversión que existía en el área. Desde Abril de 2016 se implantaron incrementos en rubros como las tarifas de agua, gas, electricidad y en los boletos de colectivo, tren y subte que afectan a usuarios del área metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense¹³. Como señalaba antes, esas medidas estaban motivadas no solo por la búsqueda de disminuir los subsidios del Estado hacia las empresas, sino que también eran vistas como un mecanismo que podía intensificar la inversión en la generación transporte y distribución de la energía y una utilización más racional de la misma en términos económicos, disminuyendo su uso excesivo. De este modo, se quiso priorizar la generación de energía no convencional, que pudiera dañar menos el Medio Ambiente.

No obstante las maniobras oficiales crearon fuertes resistencias por parte de muchos sectores de la sociedad, los cuales efectuaron movilizaciones y cacerolazos para expresar su descontento, formalizándose además presentaciones judiciales dirigidas a retardar la puesta en práctica de los incrementos o por lo menos reducir el impacto que podían tener sobre los consumidores, tanto domiciliarios como industriales. Finalmente, tras varios

¹² Durante los últimos años de la administración kirchnerista se habían ido del país varias firmas, como Armani, Kenzo, Yves Saint Laurent, y Louis Vuitton, pero también establecimientos como la imprenta RR Donelley o la empresa holandesa productora de papas congeladas que vendió el 60% de su filial local

¹³ Es importante resaltar que esos consumidores gozaban de muy altos niveles de subsidio para esas actividades, mucho más altos que los que existían en el interior del país.

fallos adversos y reiteradas presiones de miembros de la coalición gubernamental (entre ellos Elisa Carrió, de la Coalición Cívica y Ernesto Sanz de la Unión Cívica Radical) el gobierno decidió modificar el cronograma de aumentos dispuestos, así como ampliar el número de beneficiarios que podían acceder a la tarifa social o crear mecanismos innovadores como el sistema multimodal de transporte, que permite reducir el valor de los boletos utilizados en un viaje, abaratando los costos para los usuarios¹⁴.

En materia de política exterior, la administración de Macri buscó mejorar la relación con Estados Unidos y los países de Europa Occidental, apartándose de la fuerte ligazón con Venezuela, respecto de la cual esbozó críticas en varios foros internacionales ante la imputación al gobierno de Nicolás Maduro de no respetar ciertas garantías individuales y desechar mecanismos republicanos de relación entre poderes del Estado. La maniobra apuntó a instaurar las condiciones para la emergencia de negocios que beneficien a los productores locales, realizándose múltiples visitas oficiales y recibiendo mandatarios extranjeros. Para ello, en los inicios de su mandato, Macri participó del Foro Económico Mundial, en la ciudad de Davos, junto a Sergio Massa (dirigente del Frente Renovador) con el objetivo de brindar al mundo una imagen de consenso respecto de algunas de las transformaciones encaradas por el gobierno.

Sin embargo, el triunfo de Donald Trump en Estados Unidos, la victoria del Brexit en Gran Bretaña y la caída del gobierno de Renzi en Italia (que culminó con el acceso al poder de una coalición que tiene componentes xenófobos) cambió intensamente la dinámica de la política internacional, fortaleciéndose tendencias proteccionistas que son disruptivas con la estrategia macrista de inserción en la economía mundial. El triunfo de Sebastián Piñera en Chile y el desplazamiento de Dilma Rousseff en Brasil y su reemplazo por Michel Temer y la consolidación del oficialismo paraguayo (junto con un giro en la política exterior de Lenín Moreno en Ecuador) permitieron reformar la política exterior del UNASUR, eliminando el apoyo a las experiencias chavista en Venezuela y orteguista en Nicaragua, en relación con la violación de derechos humanos de la oposición.

¹⁴ El conflicto al interior de Cambiemos nunca pudo saldarse definitivamente y el 16 de Junio de 2018 se produjo la remoción de Juan José Aranguren y su reemplazo por Javier Iguacel.

En la temática laboral, el gobierno de Macri no ha podido efectuar innovaciones profundas, pese a que persistentemente aparece en la agenda oficial la necesidad de flexibilizar el sistema. Con el fin de buscar una figura que pudiera ser vista por los gremios como cercana a su posición, Macri nombró como Ministro de Trabajo a Jorge Triaca (hijo del dirigente del gremio de los plásticos Jorge Triaca). Con esta disposición la administración nacional logró mantener un canal de negociación abierto durante los dos primeros años de gestión. En Mayo de 2016, el gobierno nacional puso en práctica el Plan Primer Empleo, que permitiría crear cinco mil puestos de trabajo para jóvenes de entre 18 y 23 años, intentando liberar de cargas impositivas a las empresas medianas y pequeñas e impulsar la contratación de personal que recién se incorporaba a la vida laboral. Preveía el descuento de un porcentaje de las contribuciones patronales y subsidios para las empresas que contrataran jóvenes de entre 18 y 24 años, no teniendo límites de edad en las provincias del norte del país comprendidas en Plan Belgrano.

El devenir del mercado laboral fue disímil durante los primeros años del gobierno macrista, En el primer año, que fue recesivo se originó pérdida de puestos de trabajo en el sector privado, situación que se revirtió en 2017, debido al crecimiento de la construcción pública y privada. No obstante, buena parte de esos empleos fueron informales, lo cual fortaleció la idea oficial que era necesario implantar mutaciones en la legislación laboral. Por ello, el gobierno, después del éxito en las elecciones legislativas de 2017, planteó a los partidos políticos y a diferentes actores sociales (entre ellos a los sindicatos) transformaciones en la normativa ligada con el mundo del trabajo. En un primer momento la ambición oficial era presentar una iniciativa abarcativa que contenía un amplio blanqueo laboral de trabajadores durante un año con cero costo ara el empleador en los primeros seis meses y un descuento del 70 % en los seis restantes. Promovía una reducción generalizada de aportes patronales excepto los destinados a las obras sociales sindicales (Ámbito Financiero (1 de Noviembre de 2017).

También facilitaba la tercerización y subcontratación, al bloquear las demandas “por solidaridad” contra las empresas de una actividad principal con contratistas de una serie de rubros que se presten en el establecimiento de trabajo; al tiempo que flexibilizaba el

criterio de “ius variandi”, que impedía la modificación unilateral de las condiciones de trabajo del empleado (pudiendo éste solo ser indemnizado o en todo caso atenerse a lo establecido por el convenio colectivo de trabajo). Asimismo, la decisión introducía modos de trabajo a tiempo parcial que dejaran de calcular el tiempo de trabajo por jornada para hacerlo por semana, habilitándose la creación por convenio colectivo de “bancos de horas” que incidirían sobre el pago de horas extra, con el argumento de eficientizar los tiempos de trabajo¹⁵ (Ámbito Financiero, 1 de Noviembre de 2017).

Asimismo, se planteaba una rebaja del monto indemnizatorio, al quitar los pagos correspondientes a aguinaldo, horas extras, comisiones, premios y todo tipo de retribuciones no regulares, pudiendo además negociar los sindicatos y las empresas la implementación de un Fondo de Cese Laboral, con aportes del asalariado y el empresario, para un posible despido. También se anunciaba la creación de Consejos Sectoriales y de un sistema de prácticas formativas por un máximo de un año (extensible seis meses más) (Ámbito Financiero, 1 de Noviembre de 2017).

La falta de acuerdo con el Partido Justicialista, junto al rechazo de los grupo sindicales cercanos a Hugo Moyano, llevó a que a fines de Abril de 2018, la administración nacional enviara al Congreso tres capítulos del proyecto referentes al blanqueo laboral, la creación de un sistema de pasantías como mecanismo de capacitación laboral (que apuntaría a reconvertir oficios que estarían desapareciendo) y la creación de una nueva agencia de tecnología médica, buscando reducir el nivel de litigiosidad existente contra las obras sociales sindicales (La Nación, 28 de Abril de 2018). El deterioro de la situación económica, con el alejamiento con los sectores más negociadores de la C.G.T. estancó el debate legislativo de la iniciativa, apartando cualquier posibilidad de introducir modificaciones profundas de manera consensuada.

¹⁵ Es interesante ver la similitud de algunas de estas propuestas con los proyectos de reforma planteados en la década del noventa, particularmente durante la gestión de José Armando Caro Figueroa.

En materia previsional, el gobierno nacional no implantó reformas de fondo (frente a la presunción que volvería a introducir un esquema de capitalización de los aportes)¹⁶. No obstante, en 2016 se creó la ley de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, dirigida a personas con juicio iniciado y sentencia firme, a las que se les actualizaría el monto del haber a partir de la homologación del acuedo con el ANSES y se abonarían las diferencias desde los dos años previos en que la ANSES se notificara de la demanda judicial; y para personas con juicio iniciado sin sentencia firme, a las que se les fijaría un tope de cuatro años de retroactividad anteriores a la fecha de aceptación de la propuesta¹⁷.

Luego de las elecciones de 2017, la gestión macrista intentó modificar la fórmula para actualizar las jubilaciones. El Poder Ejecutivo Nacional presentó originalmente un proyecto que preveía que la movilidad jubilatoria se basara en la inflación medida por el INDEC y que los aumentos se aplicarían trimestralmente, en los meses de Marzo, Junio, Septiembre y Diciembre. No obstante, la idea oficial originó controversias, no solo con los partidos opositores, sino entre actores sociales que marcharon al Congreso durante los días de debate. Para asegurar el apoyo de algunos miembros de la alianza Cambiemos y de legisladores del Peronismo Federal, se introdujeron modificaciones que establecían que la movilidad se basara en un 70% en la variación de la inflación medida por el INDEC y un 30% por la variación salarial calculada por la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPE). Las actualizaciones tendrían un semestre de atraso, lo cual creaba las condiciones para que se provocaran más adelante juicios contra ANSES.

Además en el Senado se añadió un artículo, por el que se garantizaba a los jubilados con 30 años de aporte, el pago de un suplemento hasta alcanzar el 82% del salario mínimo, vital y móvil. Asimismo, en la Cámara de Diputados Elisa Carrió postuló la necesidad que el Estado asegurara la implementación de un bono que protegiera a los beneficiarios

¹⁶ Esa presunción no tomaba en cuenta que más allá de la posición que miembros del macrismo podían tener frente a un sistema de capitalización, existían dos límites concretos para su formulación y puesta en práctica. Por un lado, la resistencia de la Unión Cívica Radical a implementar una reforma que podía aparecer como cercana al neoliberalismo, y por otro la desconfianza que podía generarse entre los futuros aportantes por la reintroducción de un sistema que había sido abruptamente eliminado pocos años antes.

¹⁷ La decisión oficial apuntaba a dar una respuesta a la problemática de la judicialización producida por la desactualización de los beneficios de los pasivos, aunque muchos analistas plantean el impacto negativo que la iniciativa tiene sobre la solvencia de las cuentas públicas.

de la disminución en sus haberes durante la transición entre las fórmulas de cálculo, con un costo de 5000 millones de pesos ¹⁸.

En Febrero de 2018 se reglamentó la Ley, revelando problemas resultantes de su ardua aprobación. El decreto reglamentario aclaraba que si el coeficiente surgido de la variación del Índice de Precios al Consumidor más el RIPTE fuera negativo, los haberes previsionales no cambiarían. También se prohibía a las empresas intimar a los mayores de 65 años a jubilarse, debiendo requerir de la ANSES la información para constatar que el trabajador cumple con las exigencias tanto de edad como de años de aporte. Asimismo, el decreto fijó la incompatibilidad de la Pensión Universal para el Adulto Mayor¹⁹ con quienes fueran beneficiarios de jubilación, pensión o retiro, de carácter contributivo o no contributivo, evitando duplicaciones que afectaran la equidad del sistema.

La crisis económica originada a partir de Abril de 2018, agudizada en Agosto de ese año, llevó no solo a que el gobierno acudiera al Fondo Monetario Internacional y requiriera un plan de ayuda financiera, sino que medidas como la baja de retenciones a las exportaciones o cambios en materia impositiva fueran revertidos. Por otra parte, decidió acelerar la disminución del déficit fiscal, con el fin de acotar la dependencia de capitales externos para su financiamiento. Dicha reducción estuvo más ligada con un aumento de los ingresos que con una contención consistente del gasto público. En cuanto a la baja de las erogaciones, el gobierno buscó achicar la partida en inversiones en un 0,7 % del PBI y un 0,2 % del PBI en remuneraciones y gastos operativos, mediante un congelamiento del ingreso de personal y una pauta salarial que no puede superar a la inflación. A ello lo acompañó una política de altas tasas de interés para desincentivar la compra de dólares, aun cuando esa estrategia pone en riesgo la recuperación de la economía y obstaculiza el funcionamiento de la cadena de pagos.

¹⁸ La intervención de Carrió fue vista como riesgosa por importantes analistas previsionales, quienes argumentaban que la imposición del bono alteraba los cálculos financieros del gobierno, sin que se hubiera considerado la viabilidad de esa erogación.

¹⁹ Prestación que otorga ANSES a personas mayores de 65 años, que no cuentan con ninguna jubilación o pensión. Es el equivalente al 80% de una jubilación mínima y se actualiza según la Ley de movilidad.

Causas de las diferencias con la experiencia brasileña

Cambios es una alianza formada por partidos con tradiciones y prácticas diferentes como Propuesta Republicana (PRO), la Unión Cívica Radical y la Coalición Cívica²⁰. Propuesta Republicana surgió en el año 2005 a partir de la fusión de Compromiso para el Cambio y Recrear para el Crecimiento (orientado Ricardo López Murphy).

La nueva agrupación nació como una expresión de posiciones cercanas a la economía de mercado, matizando progresivamente esas ideas y adoptando una perspectiva encaminada a reivindicar la búsqueda de un modelo que resaltaba la capacidad gestionaía más allá de los debates ideológicos. La llegada de Macri a la Jefatura de la Ciudad de Buenos Aires destacó la preocupación del PRO por realizar obras de infraestructura, el énfasis en el uso recreativo del espacio público y el progreso del sector sur de la ciudad, con el tema de la ecología como valor postmaterial²¹, aunque remarcó su preferencia por no encuadrarse en marcos ideológicos explícitos. La alianza con el radicalismo y la Coalición Cívica profundizó esta característica²².

En Brasil, Jair Bolsonaro es un ex militar, que reivindica aspectos centrales de la dictadura brasileña del período 1964-1985, que propuso cerrar el Congreso durante la década del noventa, acusando a los legisladores de comportarse irresponsablemente y poner al país en peligro de sufrir enfrentamientos entre sectores. No obstante estas posiciones Bolsonaro se desempeñó como diputado federal desde 1990, llegando a la banca por diferentes partidos, para finalmente recalar en el Partido Social Liberal²³.

Por otra parte es importante remarcar que Mauricio Macri llega a la presidencia después de casi una década de gobierno en la Ciudad de Buenos Aires habiendo ganado

²⁰ Existen otras agrupaciones como el partido FE u otras organizaciones provinciales, aunque por su representación minoritaria o por su limitado caudal electoral tienen una relevancia menor en la coalición.

²¹ Ver en este sentido el texto de Vommaro: Morresi y Bellotti Mundo Pro (2015)

²² La noche del triunfo en segunda vuelta de Rodríguez Larreta como Jefe de Gobierno en 2015, Macri se preocupó por marcar en su discurso que no iba a poner en práctica reformas estructurales de importancia.

²³ En las elecciones de 2014 obtuvo 464.572 votos, siendo el diputado más votado de Río de Janeiro.

casi todas las elecciones a las que se presentó en ese distrito con la excepción de las legislativas de 2011. Durante el kirchnerismo conformó alianzas en las que ocupó un rol subordinado orientadas a competir contra las propuestas oficialistas²⁴. El Pro tenía límites para expandirse territorialmente y debía recurrir a figuras conocidas del espectáculo o del deporte para compensar la falta de estructura partidaria en determinados lugares²⁵.

Sus aliados, UCR y Coalición Cívica, habían formado parte de del Frente Amplio UNEN creado en 2013 para las elecciones legislativas junto al GEN, Proyecto Sur, el Movimiento Libres del SUR y el Partido Socialista. Si bien la coalición logró resultados notorios (32,23% para diputados y 27,69 para senadores en la Ciudad de Buenos Aires), la creciente polarización política a nivel nacional junto a la distinta posición de sus miembros frente al gobierno kirchnerista, provocaron la fractura abandonando el frente la Coalición Cívica en Noviembre de 2014 y la Unión Cívica Radical en Marzo de 2015.

Debe remarcar que más allá de los problemas económicos y sociales generados a lo largo de las administraciones kirchneristas, se le atribuían al oficialismo de ese entonces altos niveles de corrupción y de impunidad asociada a ella, además de un deterioro de la institucionalidad, junto a un aumento de la intolerancia política expresado en una persecución de líderes opositores, burla de muchos de ellos en los medios, seguida del uso de la cadena nacional para denigrar a quienes no compartían las políticas oficiales.

Esa caracterización favoreció el surgimiento de una coalición con posturas heterogéneas en aspectos vinculados con las políticas públicas, pero con partidos unidos por el rechazo a la continuidad del kirchnerismo en el poder. Las divergencias en el diagnóstico de cómo se había llegado a ese momento juzgado como crítico, dará lugar a distintas propuestas de solución, particularmente con sectores del radicalismo, que compartían aspectos centrales del modelo económico organizado por el kirchnerismo,

²⁴ Entre las alianzas estructuradas para este fin pueden mencionarse la establecida con Francisco de Narvaez y Felipe Solá que derrotó a Néstor Kirchner en la provincia de Buenos Aires, y el acuerdo con Sergio Massa en 2013 que triunfó en Buenos Aires en 2013 y obstaculizó los intentos kirchneristas para modificar la Constitución Nacional y habilitar una nueva reelección de Cristian Fernández de Kirchner.

²⁵ Ejemplos de estas prácticas son los de Miguel Del Sel en Santa Fe o Carlos Mac Allister en La Pampa .

destacando a los fenómenos de corrupción como los causantes del fracaso de las iniciativas oficiales.

En Brasil, en cambio, la llegada al poder de Jair Bolsonaro debe ser vista en el contexto de una muy profunda crisis de los partidos políticos, a partir de una sucesión de denuncias de corrupción que afectaban a dirigentes de distintas agrupaciones. Bolsonaro, combinó las críticas a los problemas que presentaba la economía brasileña con una fuerte impugnación a la corrupción de los distintos partidos políticos y a la falta de dureza con la delincuencia que amenazaba al pueblo brasileño sin distinción de nivel de ingresos.

Conclusiones

Las medidas realizadas durante el kirchnerismo provocaron en principio efectos favorables en términos de crecimiento económico, aumento en el empleo, baja de la pobreza e indigencia, y acceso a beneficios sociales, aunque el regreso de problemas como la inflación o el deterioro del sistema de servicios públicos frenaron y hasta revertieron algunas de esas mejoras, además de haber complicado la relación con de los actores significativos para la puesta en práctica de las iniciativas consideradas.

Las distintas maniobras oficiales para ampliar los márgenes de inclusión y reforzar la coalición incrementó la legitimidad de la gestión de Kirchner exhibiendo cierto nivel de agotamiento, ya sea porque generaban dificultades para asegurar el proceso de inversión que viabilizara la dinámica productiva, ya sea por la complicación de poder conservar en el tiempo las ventajas de competitividad que la devaluación había creado, junto con una disminución del costo laboral en dólares, que admitía una política con mayor rigidez en la legislación vinculada con el trabajo y más concesiva hacia los intereses obreros.

La gestión de Macri tuvo desde sus inicios dificultades para forjar cambios estructurales que modifiquen la situación socioeconómica. En tal sentido, enfrenta la restricción de ser producto de una alianza disímil de partidos, situación que la lleva a tener que priorizar el consenso entre sus integrantes, dificultando la puesta en práctica de reformas profundas.

La posibilidad de iniciar innovaciones radicales, que revirtieran estructuralmente las políticas instauradas por el kirchnerismo quedó originalmente subordinada al triunfo en las elecciones de 2017, que le permitiera ampliar su bancada. También era necesaria la afirmación de sectores tecnocráticos de la administración macrista, sin perder el apoyo del ala política, para poder conciliar eficazmente la confianza de los mercados y la obtención de mayorías parlamentarias que permitieran la aprobación de determinadas iniciativas.

Del mismo modo, la inclusión de cambios en áreas como la previsional exigió la conformación de un espacio de negociación abarcativo con distintos actores sociales entre los que los sindicatos adquirieron un papel relevante y pudieron demandar compensaciones en otros planos, como en el sistema de obras sociales. No obstante, durante 2018 el planteo de introducir cambios de mayor profundidad y el deterioro de la situación económica han sido funcionales para el acercamiento de diversos grupos sindicales con partidos de la oposición, y para el endurecimiento de los sectores justicialistas más moderados, que no quieren ceder terreno frente a la candidatura de los segmentos ligados con la ex presidente Cristina Fernández de Kirchner.

La relación con el sector empresarial es heterogénea, existiendo grupos ligados con el sector exportador (especialmente con la actividad agroindustrial) que forman parte de una coalición gubernamental dinámica, lo mismo que empresas vinculadas con la prestación de servicios públicos, que observan mejores posibilidades de plantear sus demandas que durante el kirchnerismo. Como contrapartida, ciertas agrupaciones industriales orientadas al mercado interno que habían usufructuado políticas proteccionistas y subsidios en el gobierno previo, plantean su disconformidad por muchas de las medidas adoptadas en los dos años y medio de la gestión de Cambiemos. El replanteo del último año frente a los limitados éxitos de la estrategia gradualista, puede funcionar como una fuente de presión para reorganizar la coalición gubernamental, no solo para incrementar su fuerza electoral, sino para viabilizar algunas reformas más profundas durante un eventual segundo mandato.

Bibliografía

- Burgueño Carlos (2015): Las batallas económicas del kirchnerismo, Edhasa, Buenos Aires.
- Cabot Diego y Olivera Francisco (2015): Los platos rotos. Memoria y balance del Estado kirchnerista, Sudamericana, Buenos Aires.
- Cachanosky Roberto (2009): Por qué fracasó la economía K, Editorial El Ateneo, Buenos Aires
- Chiroleu Adriana (2006): “Políticas de educación superior en Argentina y Brasil: de los ‘90 y sus continuidades”, en Revista SAAP, N° 3, Buenos Aires.
- Di Mateo Lucio (2009): “Gracias Néstor”: La política de los negocios, Sudamericana, Buenos Aires.
- Ferrari Paola y Rossi Adolfo (2009): “La relación gobierno sindicatos en la nueva reforma educativa”, ponencia presentada en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político, Santa Fe, 19 al 22 de Agosto.
- Levy Yeyati Eduardo y Novaro Marcos (2013): Vamos por todo. Las 10 decisiones más polémicas del modelo., Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- Madera Nancy (2010): “La política del cambio: Estrategias presidenciales en la promoción de reformas al régimen previsional en la Argentina (1989-2008), V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 28 al 30 de Julio.
- Malamud Andrés y De Luca Miguel (2011): La política en tiempos de los Kirchner, Eudeba, Buenos Aires.
- Massa Sergio y Fernández Pastor Miguel Ángel (2007): De la exclusión a la inclusión social. Reformas de la reforma de la Seguridad Social en la República Argentina, TELAM/Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Natanson José (2018): ¿Por qué?. La rápida agonía de la Argentina kirchnerista y la brutal eficacia de una nueva derecha, Siglo Veintiuno Editores, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Novaro Marcos, Bonvecchi Alejandro y Cherny Nicolás (2014): Los límites de la voluntad. Los gobiernos de Duhalde, Néstor y Cristina Kirchner, Ariel, Buenos Aires.

- Novick Marta (2016): “Con la gente adentro. Qué se logró (y qué quedó pendiente) en materia de empleo, equidad y justicia social” en Daniel Filmus (comp.) Pensar el kirchnerismo, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.
- Romero Ricardo (2006): “Las cuatro estaciones del PT. Rol histórico del Partido dos Trabalhadores en Brasil” en Toer y Martínez Sameck, Alternativas en América Latina. Los dilemas de la izquierda en el Siglo XXI, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.
- Rossi Alejandro y Madera Nancy (2008): “Sobre formas y contenidos. Un análisis de “la política” de las reformas previsional y laboral durante el gobierno de Néstor Kirchner.”, ponencia presentada en VIII Congreso Nacional sobre Democracia, Rosario.
- Salas Oroño Amilcar (2006); “Neoliberalismo e identidades políticas en Argentina y Brasil”, en Toer y Martínez Sameck, Alternativas en América Latina. Los dilemas de la izquierda en el Siglo XXI, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.
- Vommaro Gabriel, Morresi Sergio y Bellorri Alejandro (2015): Mundo PRO. Anatomía de un partido fabricado para ganar, Planeta, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Zuazúa Giosa, Noemí (2006): La estrategia de la administración Kirchner para enfrentar los problemas del mercado de empleo, Análisis de Coyuntura N°12, Ciepp, Buenos Aires.