

Argentina, neoliberalismo y ajuste. De la Alianza a Cambiemos (1999- 2019).

Laura Verónica Escudero y César Gustavo Busso.

Cita:

Laura Verónica Escudero y César Gustavo Busso (2019). *Argentina, neoliberalismo y ajuste. De la Alianza a Cambiemos (1999- 2019)*. XXXII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Lima.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-030/380>



Argentina, neoliberalismo y ajuste. De la Alianza a Cambiemos (1999- 2019)

Laura Verónica Escudero
César Gustavo Busso

Resumen

En diciembre de 2015 en la Argentina asumió la presidencia de la República el empresario Mauricio Macri de la coalición de centroderecha Cambiemos. El gobierno de Macri implicó un giro en la política argentina y un retorno a las políticas neoliberales similares a las que se implementaron en la década del '90 y que culminaron con una crisis política, económica y social que estalló en diciembre de 2001. En medio de ambos períodos neoliberales encontramos el ciclo progresista de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. A cuatro años del retorno del modelo neoliberal a la Argentina se observa recesión económica, alta inflación, suba del desempleo, crecimiento de la pobreza e indigencia, suba de tarifas de servicios públicos, configurando en conjunto un escenario de crisis económica y social a finales del gobierno de cambiemos. En este trabajo nos proponemos dar respuesta a los siguientes interrogantes:

¿Cuáles son las diferencias y semejanzas entre el gobierno de la Alianza (1999- 2001) y el de Cambiemos (2015-2019)? Por otra parte, ¿la continuidad de algunas políticas públicas de la etapa kirchnerista, le dieron mayor flexibilidad y resultaron una contención eficaz frente a las políticas de ajuste de Cambiemos? Para ello centraremos el análisis, por un lado, en las políticas públicas implementadas durante estas etapas y por otro en la conformación de las coaliciones de gobierno (Alianza-Cambiemos).

Palabras clave

Neoliberalismo; Neodesarrollismo; Argentina; Crisis.

Introducción

Durante la década del '90 Argentina formó parte de los países de América Latina cuyos gobiernos aplicaron políticas de corte neoliberal que seguían las recomendaciones de los principales organismos financieros internacionales que se expresaron en el denominado Consenso de Washington.¹ Fueron políticas denominadas de oferta, es decir que pretenden fomentar una mayor oferta a partir, básicamente, de cambiar precios relativos por medio de la apertura externa (a favor de bienes de exportación) y reducir



costos laborales, impositivos y burocráticos para mejorar rentabilidad y competitividad de las empresas locales, de esa forma aumentaría la inversión y se fomentaría la creación de empleo y el avance a menor pobreza.

Bajo la presidencia de Carlos Menem (1989-1999), en un contexto de hiperinflación que marco el final del gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), se instaló, a partir del año 1991, el modelo neoliberal de convertibilidad.² Este modelo luego de un proceso de crecimiento en el periodo 1991-1995, termina en una fuerte crisis a partir de mediados de 1998 que desemboca en la derrota electoral del menemismo en las elecciones presidenciales de octubre de 1999 frente a la fórmula opositora integrada por Fernando de la Rúa-Carlos "Chacho" Álvarez de la Alianza, una coalición de centroizquierda conformada por el FREPASO (Frente País Solidario) y la UCR (Unión Cívica Radical). Sin embargo, en lugar de impulsar una ruptura con las políticas menemistas, tal sus promesas de campaña, el gobierno de la Alianza resultó una continuidad del mismo, profundizando el endeudamiento externo, la valorización financiera, el ajuste estructural y la exclusión social.

Este modelo neoliberal de convertibilidad culmina con un estallido social que tiene en los sucesos de los días 19 y 20 de diciembre de 2001 su máxima expresión cuando la movilización popular gana las calles bajo la consigna "*¡Que se vayan todos!*", ante lo cual el presidente Fernando de la Rúa presentó su renuncia, sucediéndose en una semana cuatro presidentes provisionales. El modelo neoliberal de convertibilidad muestra un alto nivel de vulnerabilidad externa (default) e interno (crisis aguda del régimen de acumulación y estallido social), que abona la posibilidad de un cambio de modelo de desarrollo fuera del esquema neoliberal en el capitalismo periférico argentino.

Luego de un período de transición en 2003 se realizan nuevas elecciones presidenciales en las que resulta electo Néstor Kirchner y con él se inicia un ciclo que reemplazó el modelo neoliberal por un proyecto político nacional y popular o modelo neodesarrollista, ubicado en la heterodoxia de la teoría sobre el desarrollo económico que permitió mejorar el ritmo de crecimiento económico y los indicadores distributivos. Este nuevo modelo de desarrollo que se fue gestando, a diferencia del anterior de oferta, puede ser denominado de demanda. En efecto, este proceso tuvo como aspectos centrales, luego del default del año 2002, fomentar el consumo interno vía mejora en los salarios reales, aumentar la inversión con tasas de interés reales negativas, incrementar el gasto público como efecto del crecimiento en la recaudación interna y un crecimiento de las exportaciones con mejora en los términos del intercambio de los bienes de exportación.



Las mejoras distributivas de este proceso traccionado por la demanda se profundizó, aunque con altibajos y varias dificultades, durante los dos gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015). El ciclo concluye en diciembre de 2015 cuando un nuevo gobierno de orientación neoliberal retoma las políticas, de valorización financiera y de oferta, de los años noventa, basado en la orientación estratégica de apertura externa, flexibilización laboral, inversión extranjera y privatizaciones, en detrimento de los modelos de desarrollo más centrados en la función distribuidora y promotora del Estado y en la promoción del mercado interno. (Escudero y Busso, 2017)

Ahora bien, en estas páginas nos preguntamos sobre ¿cuáles son las diferencias y semejanzas entre la Alianza (1999-2001) y Cambiemos (2015-2019)? Para lo cual en el primer apartado nos centraremos en las coaliciones políticas que ambas representan: partidos políticos y/o frentes, permanencia y/o transformaciones en el paso de coaliciones opositoras a coaliciones de gobierno.

En tanto en el segundo apartado intentaremos dar respuesta a un segundo interrogante en relación al gobierno de Cambiemos sobre si ¿la continuidad de algunas políticas públicas de la etapa kirchnerista, le dieron mayor flexibilidad y resultaron una contención eficaz frente a las políticas de ajuste de Cambiemos? Para ello observaremos las políticas públicas desarrolladas durante los dos períodos neoliberales (de convertibilidad y clásico) y el neodesarrollista o nacional y popular. Para concluir este trabajo realizaremos algunas reflexiones finales

Alianza y Cambiemos

Desde distintas perspectivas a partir de que asumió el 10 de diciembre de 2015 el gobierno de la República Argentina la coalición Cambiemos, encabezada por el empresario y dirigente de Propuesta Republicana (PRO) Mauricio Macri, se ha señalado las similitudes entre este nuevo ciclo neoliberal en la Argentina y la etapa de 1991-2001 correspondiente a los gobiernos menemistas y de la Alianza. Podemos mencionar entre ellas: la liberalización de las importaciones, la política exterior de alineamiento de Estados Unidos, el endeudamiento externo, la valorización financiera y la creciente fuga de capitales. En ambas experiencias las consecuencias de dichas políticas fueron similares principalmente sobre el mercado de trabajo con el incremento de la tasa de desempleo, el cierre de pequeñas y medianas empresas, el empobrecimiento y la movilidad social descendente de la población, la reducción del presupuesto para educación y ciencia. En cuanto a las diferencias uno se trató de un modelo neoliberal



de convertibilidad (peso-dólar), en tanto el que se inició a finales de 2015 mantiene un tipo de cambio flotante. A la vez, para el ciclo que se cerró en 2001 la inflación no constituyó un problema, en el marco de un tipo de cambio fijo, como sí lo ha sido para el gobierno de Cambiemos con un tipo de cambio flotante.³

Dicho esto, lo que nos interesa en este apartado es centrarnos en la composición política de la Alianza y de Cambiemos.

La Alianza que gobierna 1999-2001 estaba conformada por el Frente País Solidario (FREPASO), una fuerza de centroizquierda que había tenido su origen en la resistencia a las políticas neoliberales implementadas por el gobierno de Carlos Menem, y la Unión Cívica Radical (UCR), un partido político tradicional de posiciones más centristas. Tras el triunfo en las elecciones presidenciales de 1999 el reto de la Alianza era convertirse de coalición opositora exitosa a coalición de gobierno. Pero a poco de ejercer sus funciones el nuevo presidente electo Fernando de la Rúa (UCR) comenzó a implementar medidas que alejaban al gobierno de las promesas de campaña, y constituían una continuidad del modelo neoliberal de convertibilidad, que deterioró la relación con su socio en la coalición gobernante (FREPASO), sindicatos, organizaciones sociales y hasta de dirigentes de su propio partido político⁴.

La Alianza opositora de centroizquierda terminó ubicándose en la centroderecha del espacio político argentino. Se convirtió así en una continuidad del menemismo, más que en la expectativa de una ruptura al mismo. (Escudero, 2016), fue una verdadera continuidad en términos del tipo de inserción internacional y la forma de regular el proceso de acumulación de capital a través de las relaciones sociales básicas que se expresan en las instituciones monetarias, financieras, fiscales, laborales y de regulación de la competencia entre capitales.

El 6 de octubre de 2000, el dirigente del FREPASO Carlos “Chacho” Álvarez presentó la renuncia a la vicepresidencia de la República. Para las elecciones legislativas de octubre de 2001, en pleno proceso recesivo y de alta vulnerabilidad externa por problemas de liquidez y solvencia, poco quedaba ya de la Alianza que había llegado al gobierno tan solo dos años antes.

Como expresamos en la introducción el fin del gobierno de la Alianza se produjo en diciembre de 2001 en medio de una movilización popular que proclamaba “*¡Qué se vayan todos!*!”. Pero, catorce años después encontramos que varios de los funcionarios de aquella fallida experiencia de la Alianza regresaron de la mano del gobierno de



Cambios ya sea integrando el gabinete nacional o cargos a nivel local, tal como lo refleja a modo de ejemplos el Cuadro 1.

Funcionario	Cargo	Gobierno	Partido Político
Oscar Aguad	Ministro de Defensa (2017-2019) Ministro de Comunicaciones (2015-2017) Interventor Federal Provincia de Corrientes (1999-2001)	Cambios Cambios Alianza	UCR
Patricia Bullrich	Ministra de Seguridad (2015-2019) Ministra de Seguridad Social (2001) Ministra de Trabajo (2000-2001) Secretaria de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios (1999-2000)	Cambios Cambios Alianza	PRO Unión por la Libertad. Coalición Cívica Alianza FREPASO PJ
Federico Sturzenegger	Presidente del Banco Central (2015- 2018) Secretario de Política Económica (2001)	Cambios Alianza	PRO
Hernán Lombardi	Titular Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos (2015-2019) Ministro de Turismo, Cultura y Deporte (1999-2001)	Cambios Alianza	PRO Recrear UCR

Cuadro 1. Funcionarios de los Gobiernos de la Alianza y Cambios

Este retorno a la función pública, de la cual algunos nunca se fueron, no es de sorprender ya que la UCR, partido predominante de la Alianza es una de las fuerzas políticas que integra Cambios, creada en 2015, junto a la Coalición Cívica-ARI y al PRO, partido político que en este ciclo neoliberal lidera dicha coalición, cuyo líder es Mauricio Macri.

Sin embargo, más allá de las similitudes en las políticas, en los nombres de algunos funcionarios y en el resultado del costo social de las dos experiencias neoliberales, en cuanto a coalición política podemos señalar algunas diferencias. En primer término, Cambios ha sido la primera coalición de centroderecha que llega al gobierno en la Argentina mediante el voto popular, siendo el PRO el partido que lidera la coalición un partido político con base social en los sectores medios- altos y altos de la sociedad. Este partido tiene su origen territorial en la Ciudad de Buenos Aires, el distrito de mayor PBI per cápita de Argentina, pero que articula y sintetiza con la alianza Cambios a nivel nacional la experiencia de varios partidos y expresiones tradicionales de la derecha liberal de Argentina.



En segundo lugar, logró imponerse en las elecciones de medio término en 2017 y llevar adelante políticas de ajuste sin que las resistencias a las mismas desde la sociedad civil colocaran en riesgo la gobernabilidad como sí ocurrió con el gobierno de la Rúa que sale tercero en las elecciones de medio término de octubre del 2001 y las movilizaciones sociales a los dos meses contribuyen a definir la salida anticipada del Presidente electo.

Tercero, con minoría en ambas Cámaras del Congreso de la Nación, aprobó leyes claves para su gestión, para lo cual necesito entablar diálogo y generar consensos con un sector del PJ que habilitó la posibilidad de avanzar en una transición hacia un modelo de desarrollo neoliberal, caracterizado por un fuerte endeudamiento externo, por un esquema macroeconómico centrado en la valorización financiera un uso del excedente económico orientado a la fuga de capitales. La primera Alianza conducida por De la Rúa fue una continuidad institucional interna y externa, lo cual no implicaba una transición hacia otro tipo de modelo de desarrollo, como si era el caso de los objetivos políticos de la segunda Alianza que expresa la presidencia de Macri.

Cuarto, a pesar del fracaso de su política económica, de la derrota en las elecciones PASO (Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias) de agosto de 2019 y del desequilibrio en la composición del gabinete de ministros a favor de uno los socios de la coalición, el PRO, la UCR no abandonó la coalición Cambiemos ante las elecciones presidenciales del período. Por otra parte, logró ampliar la coalición, que pasó a denominarse Juntos por el Cambio, con la incorporación del Senador Nacional Miguel Ángel Pichetto de procedencia peronista.⁵

Cambiemos: neoliberalismo, ajuste y crisis.

Las consecuencias de las políticas neoliberales y el estallido de la crisis en 2001 fueron el contexto que permitió el ascenso del kirchnerismo al gobierno.⁶ Las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner constituyeron una ruptura al modelo neoliberal y se inscribieron dentro de las corrientes de los gobiernos progresistas de la región que tuvieron auge en ese período.

En comparación con los modelos neoliberales, el período neodesarrollista o nacional y popular –kirchnerismo– se caracterizó por procesos de mayor formalización del trabajo, generación de empleo productivo, movilidad social ascendente, con mayor importancia de la clase media y una disminución importante en los niveles de pobreza e indigencia hasta el año 2013 (PNUD-CEDLAS, 2014; Busso y Escudero 2019).



La crisis internacional del 2008 originada en los países centrales se difundió hacia la periferia y tuvo fuerte impacto en los países de la región, dado que afectó el precio de las materias primas, la liquidez internacional y las principales variables financieras y cambiarias en los distintos bloques comerciales a escala global. Posterior a la crisis económica internacional del 2008, las mejoras en los cambios distributivos del periodo anterior ya no contarían con elevado crecimiento económico y se requerirían cambios en el modo de regulación (relación salarial, formas de competencia, tipo de intervención del estado en la economía) y la construcción de apoyos políticos importantes para sostener las mejoras en la equidad propiciada por la redistribución del estado neodesarrollista.

Los condicionantes del contexto internacional y las restricciones externas en los países de la región aumentaron la vulnerabilidad real y financiera luego de la crisis internacional del 2008, pero a diferencia de los años noventa no se realizaron los programas de ajuste tradicionales de devaluación y achicamiento de la demanda agregada.

Pues bien, a partir de diciembre de 2015, se produjo el retorno del modelo neoliberal a la Argentina, y a casi cuatro años de gobierno de Mauricio Macri se observa recesión económica, alta inflación, suba del desempleo, crecimiento de la pobreza e indigencia, suba de tarifas de servicios públicos, pérdida del poder adquisitivo de los salarios y jubilaciones producto de la devaluación de la moneda, configurando en conjunto un escenario de crisis económica y social a finales del gobierno de Cambiemos.

En este contexto nos preguntamos si la continuidad de algunas políticas públicas de la etapa kirchnerista le dieron mayor flexibilidad y resultaron una contención eficaz frente a las políticas de ajuste de Cambiemos. Cabe señalar que la mayoría de programas fueron dados de bajo, discontinuados o reemplazados por otros de menor presupuesto e impacto social como ocurrió, por ejemplo, con el Programa Conectar Igualdad que tenía como objetivo achicar la brecha de desigualdad digital y educativa entre los jóvenes.

Pero, una de las políticas públicas que continuó durante la gestión de Cambiemos, y que creemos cumplió la función de contención social frente al ajuste y la crisis, fue la Asignación Universal por Hijo (AUH), creada en 2009 mediante un Decreto de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner. El objetivo de la AUH es que cada niño, cuya madre y/o padre no tenga un empleo formal, reciba un ingreso mínimo, con la obligación de presentar la cartilla de sanidad y escolarización del menor. Durante el gobierno de Cambiemos se incrementó el número de beneficiarias del programa, lo que es otro



indicador de la precarización laboral y pérdida de trabajo formal en la Argentina.

A diferencia de lo que ocurrió a finales del gobierno de la Alianza en 2001 donde se había perdido cualquier instancia de diálogo con las organizaciones sociales, Cambiemos logró tener canales de comunicación con los principales referentes de los movimientos sociales y eso le permitió desde el Ministerio de Desarrollo Social desplegar políticas focalizadas y universales (como la AUH) que le permitieron tener cierto control de la conflictividad social, al menos hasta la derrota en las PASO del 11 de agosto de 2019, y la devaluación del día siguiente a dicha elección que empujó a un número mayor de ciudadanos a la pobreza e indigencia.

Reflexiones finales

Una primera coincidencia entre los dos periodos neoliberales son los altos niveles de vulnerabilidad externa que generaron, como consecuencia principalmente el diseño de modelos de endeudamiento externo, valorización financiera y fuga de capitales en el marco de un país con fuerte problemas de restricción externa (Basualdo 2017; Manzanelli y otros, 2014, Busso y Escudero 2019).

En el caso de la Alianza llegó al gobierno en 1999 luego de una década de políticas neoliberales, por el contrario, Cambiemos asume en 2015 la presidencia luego de doce años de un proyecto nacional y popular que llevó adelante un modelo que identificamos como neodesarrollista.

Las políticas públicas desplegadas durante los gobiernos kirchneristas como por ejemplo la Asignación Universal por Hijo y la expansión del sistema de jubilaciones y pensiones, le dieron mayor flexibilidad y resultaron una contención eficaz frente a las políticas de ajuste de Cambiemos. En palabras del Ministro de Hacienda, Nicolás Dujovne, en una entrevista televisiva: *"En Argentina nunca se hizo un ajuste de esta magnitud sin que caiga el Gobierno"* (noviembre, 2018), En este contexto, no se puede desconocer el rol estratégico que jugaron los medios de comunicación en apoyo a la gestión de Macri.

Por otra parte, el fin anticipado dos años antes del gobierno de De la Rúa estuvo influenciado por la fuerte derrota electoral de la elección a medio término del 2001, en tanto que para Macri ello ocurre luego de un buen triunfo de las elecciones de medio término. La crisis económica y social se agudiza en la segunda mitad del periodo de Mauricio Macri y se transforma en crisis política luego de las elecciones primarias de agosto de 2019.



Las consecuencias de las políticas neoliberales generaron las condiciones para el ascenso del kirchnerismo y su proyecto de frente transversal nacional y popular, un nuevo escenario de crisis económica y social, recreó las condiciones para la articulación de un espacio político progresista con capacidad de derrotar a los candidatos de Cambiemos, Macri-Pichetto, en las presidenciales de octubre de 2019. Esta fuerza política es el Frente de Todos con la fórmula Alberto Fernández-Cristina Fernández de Kirchner. Un frente donde confluyen peronistas kirchneristas y no kirchneristas, partidos de centroizquierda, organizaciones sociales y sindicales.

Notas

¹ Entre otras medidas incluyen: disciplina y austeridad fiscal, reestructuración y ajuste del gasto público, reforma fiscal, apertura comercial, liberalización financiera, apoyo a la inversión extranjera directa, privatización de empresas públicas y flexibilización laboral.

² En lo sustantivo este modelo definió un nuevo modo de regulación basado en un proceso de estabilización de precios a partir de una caja de convertibilidad con tipo de cambio fijo peso-dólar. Por otra parte, con la incorporación en el Ministerio de Economía de Domingo Cavallo quién fue el autor y ejecutor del modelo de la convertibilidad se produjo una modificación en la coalición gobernante desde posiciones más estado-céntricas propias del peronismo a otras de corte neoliberal. Cavallo acercaba al gobierno a los grandes grupos económicos.

³ La inflación de agosto de 2019 fue de 4%, registrando el acumulado de los últimos doce meses de 54,5%.

⁴ Los cambios que produjo De La Rúa en la titularidad del Ministerio de Economía, de José Luis Machinea, pasando por Ricardo López Murphy, hasta terminar con el nombramiento del *padre* de la convertibilidad Domingo Cavallo, señalaron el rumbo ideológico de centro derecha que había asumido su gobierno, lo que implicaba abandonar las propuestas impulsadas en la campaña electoral que lo llevó a la presidencia. (Escudero, 2016)

⁵ Aunque pareciera que más allá del efecto mediático que produjo el pase de las filas del PJ al PRO de este dirigente no le ha aportado caudal electoral.

⁶ El kirchnerismo ocupó en el espacio político argentino el lugar de la centroizquierda que había dejado vacante el fracaso del FREPASO (Escudero, 2016).

Bibliografía

Boyer, Robert (2014). "Los mundos de la desigualdad. Un análisis a partir de la teoría de la regulación y una respuesta a Thomas Piketty". Editorial Octubre. Buenos Aires, Argentina.



Busso, Gustavo (2017) “Vulnerabilidad social y desarrollo territorial económico en América Latina técnicas para (re) pensar las políticas territoriales y locales”, Universidad Nacional de Río Cuarto, Córdoba, Argentina.

Busso, Gustavo y Escudero, Laura (2019) “Desarrollo, vulnerabilidad y política. Condicionantes, riesgos y desafíos del desarrollo en América del Sur a inicios del Siglo XXI” en actas X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), Monterrey, México.

Escudero, Laura y Busso, Gustavo (2017). “Neoliberalismo y neodesarrollismo en el debate político y del desarrollo económico en el Siglo XXI. Análisis del caso argentino 1991-2016” en Libro de Resúmenes y Ponencias completas del XXXI Congreso ALAS, Registro 3265. Montevideo, Uruguay

Escudero, Laura (2016) La centroizquierda en la Argentina: El Frente País Solidario (FREPASO), la Alianza y el Frente para la Victoria (FpV)- kirchnerismo-. Tesis Doctoral, Salamanca: Universidad de Salamanca, España.

Galasso, Norberto (2011), *Historia de la Argentina. Desde los pueblos originarios hasta el tiempo de los Kirchner*, Tomo I y II, Editorial Colihue, Buenos Aires, Argentina.

Panebianco, Angelo (1990) *Modelos de Partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Alianza Editorial, Madrid, España.

Piketty, Thomas. (2015). *El capital en el Siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina.

Sbattella, José; Chena, Pablo; Palmieri, Pilar; Bona, Leandro (2013). “La disputa por el Excedente Económico en la Argentina posneoliberal (2003-2011)”, en *Cuestiones de Sociología*, nº 9. Argentina.