



Documentos de coyuntura del Área de Política (IDH-UNGS)

IDH | Instituto del Desarrollo Humano - Área Política

PRIMERA ENTREGA

“Primer año de gobierno de Macri”

Documento

06

Nuevamente el espejismo de la inversión extranjera: de la “lluvia de inversiones” a la inundación de préstamos financieros

Ricardo Aronskind

Documento

07

Reeditando *el péndulo*. Los empresarios y el gobierno de Cambiemos

Bárbara Couto y Emanuel López Méndez

Documento

08

La construcción de un *sentido común* sobre la universidad pública en el gobierno de Cambiemos

Ariana Reano y Nuria Yabkowski

Documentos de coyuntura del Área de Política (IDH-UNGS)

Documento
07 | **Reeditando *el péndulo*. Los empresarios
y Cambiemos a un año de gobierno**
Barbara Couto y Emanuel López Méndez

El giro político y las nuevas expectativas económicas	5
¿Inversiones para qué?	6
Qué es y qué no es inversión	6
¿Cómo está funcionando la inversión extranjera directa en el mundo actual?	7
El efecto Trump sobre las inversiones internacionales	8
¿Por qué invertirían los extranjeros, si los locales no invierten?	9
Conclusiones	9

Documentos de coyuntura del Área de Política (IDH-UNGS)

Documento

07

Reeditando *el péndulo*. Los empresarios y Cambiemos a un año de gobierno

Bárbara Couto y Emanuel López Méndez

Tras doce años de continuidad político-económica irrumpe una vez más el cambio de rumbo. El rápido desarme del modelo kirchnerista a partir de la asunción de la coalición Cambiemos nos recuerda que el famoso *péndulo* al que aludía Guillermo O'Donnell hacia 1977 no se detuvo. La alternancia de modelos económicos en los treinta y pico de años de democracia ininterrumpida que lleva la Argentina ha demostrado que los gobiernos electos por el pueblo pueden desplegar tanto agendas liberales más orientadas al mercado como agendas más estado-intervencionistas, apoyándose en diferentes coaliciones político-económicas.

La puja entre distintas alianzas de la burguesía que acompañaba los ciclos del “*stop and go*” durante el período 1956-1976 se reeditaría en democracia impidiendo la instauración de un modelo económico relativamente estable en el tiempo. La gran burguesía urbana internacionalizada mantuvo un comportamiento pendular entre 2003-2015, apoyando hasta 2011-2013 a la fracción más débil de la burguesía con políticas de sostén al mercado interno, y luego aliándose a la burguesía pampeana presionando por medidas de liberalización económica y promoviendo alternativas políticas opositoras tanto en 2011, 2013 como en 2015.

Ahora bien, a un año de la nueva gestión nos proponemos analizar, por un lado, la relación del gobierno con los empresarios y, por otro lado, el equilibrio de fuerzas entre las diferentes fracciones del empresariado. ¿Qué cambios se han introducido en el aparato del Estado y cómo se expresan en la distribución del poder al interior de la burguesía? ¿Cuáles alianzas de clases o fracciones de clase se perfilan predominantes y cuáles subordinadas dentro del nuevo escenario político?

Cambios en el control del aparato del Estado

Cambiemos conformó su gabinete con un número importante de CEOs, propietarios de empresas y representantes de cámaras empresarias. Los bancos transnacionales y el sector energético (petróleo principalmente), en ese orden, poseen la mayor cantidad de representantes ocupando cargos públicos, seguidos por los miembros de las cámaras representantes del agro y la agroindustria. Se configura de este modo por primera vez un aparato estatal fuertemente poblado por representantes de ciertas fracciones del capital. ¿Cuál sería la incidencia de tal cambio sobre la agenda de políticas y sobre los márgenes de autonomía estatal?

El Estado capitalista, o mejor dicho, las burocracias han desplegado históricamente esfuerzos más o menos importantes por construir autonomía y legitimidad más allá de los designios e intereses inmediatos del poder económico. La complejización de las sociedades y el desarrollo de las funciones de bienestar de los Estados han favorecido o provisto herramientas para la configuración de burocracias y de coaliciones

políticas que tensionan con el poder estructural del capital, en ocasiones defendiendo la ampliación de derechos de diversos sectores sociales.

En la historia argentina, diferentes analistas señalaron que las grandes empresas no necesitaron ocupar el aparato del Estado para conservar su poder económico porque lograban establecer alianzas políticas civiles o militares que les permitía orientar recursos públicos a través de múltiples mecanismos de concentración del ingreso. Ahora bien, sin caer en una visión marxista instrumentalista, estamos frente a un escenario inédito donde la autonomía estatal queda desdibujada frente a la ocupación de los cargos clave de decisión de política pública por hombres de la *elite* económica.

En este escenario debemos advertir los dilemas o conflictos de interés que enfrentan los empresarios ahora devenidos políticos, derivados de la organización y regulación de aquellos mercados donde sus intereses están afincados. La misma oficina anticorrupción, que es oficialista, investiga a más de treinta funcionarios por este motivo. En nombre del autoabastecimiento energético, el ministro de Energía y ex CEO de Shell ha promovido subas exorbitantes en los combustibles para impulsar la inversión privada, afectando fuertemente los costos de consumidores y, por ende, la competitividad del sector productivo. Otro ejemplo lo representa el segundo jefe de gabinete, Mario Quintana, dueño de la cadena de farmacias Farmacity, quien a pesar de haber prometido no entrometerse con el área de salud por posibles conflictos de interés, ha sido señalado por los laboratorios como el principal responsable de múltiples decisiones que han afectado al oligopólico sector de medicamentos. Haya sido o no el mentor de tales cambios, el interés del gobierno en controlar a los laboratorios y defender la libre competencia no se replica hasta ahora en limitar la concentración de este sector.

Por otro lado, la fisonomía del aparato estatal ha sufrido cambios significativos derivados de la necesidad del nuevo gobierno de conformar en un breve lapso un equipo de gobierno de gran tamaño (Ciudad-Provincia de Buenos Aires-Nación). El PRO poseía cuadros políticos y técnicos solo en la Ciudad de Buenos Aires y se nutrió fundamentalmente de redes muy cercanas al sector privado, designando funcionarios que provenían de puestos con salarios considerablemente más elevados. Esto derivó en la proliferación de los cargos jerárquicos y la reducción de los estratos inferiores, lo que se plasma en un gasto mayor -a pesar del objetivo formulado de racionalización- y en un organigrama cargado de direcciones, secretarías y subsecretarías pero con menos recursos humanos -en términos relativos- para la ejecución operativa de funciones.

La combinación entre la nueva fisonomía del aparato -de pirámide con base angosta- y la presencia de funcionarios ex CEOs, deriva en importantes desafíos para el Ejecutivo de coordinación de múltiples dependencias estatales representadas por intereses tan poderosos como contrapuestos. La renuncia del ministro de Hacienda y Finanzas, Alfonso Prat Gay, se debe en gran medida a la descoordinación o fragmentación en la toma de decisiones clave en materia de política económica. El esquema de jefe de gabinete más dos vice-jefes obstruye la interlocución con el Presidente, tensionando desde el comienzo la relación. Pero más importante, los temas vinculados al comercio y las tarifas de energía, por ejemplo, están fuera del control de Hacienda, y han tomado importantes medidas que atentaron contra los objetivos de la agenda de este ministerio.

Cambios en las políticas: la negociación con los actores empresarios

El contexto macroeconómico se abre con reformas sustantivas que alteran el balance de relaciones intraburguesas como así también la relación entre el Estado y los actores empresarios.

Los vínculos con el sector financiero van a estar marcados por la nueva política de endeudamiento externo del gobierno. En abril de 2016, Argentina comienza un nuevo ciclo de endeudamiento con la emisión de una deuda de 16.500 millones de dólares, dos tercios de ellos para cumplir con los pagos a los “Fondos Buitres”, con emisiones de un promedio de 3.500 millones de dólares por mes hasta octubre, cuando la Deuda Pública Nacional se incrementa en 13.500 millones. ¿Quiénes emitieron la deuda externa? Grandes bancos internacionales que obtuvieron comisiones del 0,18%. Por otra parte, en enero último el gobierno redujo de 120 a 0 días el plazo para repatriar capitales que ingresan al mercado financiero local, restricción

elemental que cualquier país serio adopta para evitar los flujos especulativos y proteger la estabilidad de la cuenta de capitales.

La relación con las empresas de servicios es también absolutamente fluida. La presencia de empresarios del sector en el gabinete ha asegurado no solo que los aumentos de tarifas sean exorbitantes sino también que hoy se discuta si se habilitarían en el futuro cercano subas para compensar los años que se mantuvieron congeladas. Por un lado, los aumentos en el combustible –que acumuló 20% en 2016 y sumó otro 8% en enero de 2017– y, por el otro, aunque con vaivenes judiciales, el aumento de tarifas de luz y gas con subas entre un 100% y 600% (tope del 400% para residenciales). Aunque dichos aumentos sean desproporcionados en términos internacionales, el ministro Aranguren aseguró que “aumentaron por debajo de los precios de la economía”, denotando que la rentabilidad de su sector le importa más que el impacto que produzcan dichos precios en la producción y el consumo.

El tercer frente de cambios significativos operó en el sector que produce bienes transables, a través de la devaluación del 40%, la anulación de retenciones a las exportaciones del campo y la industria y algunos avances en la liberalización del comercio de bienes industriales.

En el caso de las retenciones que gravaban al campo las posiciones de las organizaciones del sector fueron variadas. El flamante ministro de Agroindustria y empresario formoseño, Ricardo Buryaile, fue férreo defensor desde las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) de la anulación de las retenciones al sector coincidiendo con la demanda de las principales entidades: Sociedad Rural y la Federación Agraria Argentinas. No obstante, no demoraron en aparecer las cámaras de primero y segundo grado de los sectores avícola, porcino o lácteo afectados por el aluvión de importaciones de Brasil o Dinamarca, producto del aumento del costo del maíz para alimentar al ganado. Las medidas “aún no llegan a los productores de las economías regionales” afirmaba un dirigente empresario sugiriendo que la renta extraordinaria que antes captaba el Estado ahora se la quedaban los grandes productores y comercializadoras sin ser distribuidos en sus respectivas cadenas. Otra de las medidas reclamadas por los empresarios del sector es la redefinición del plazo para liquidar divisas. La Secretaría de Comercio primero lo extiende de 30 a 180 días, luego a 1 año y finalmente a 5 años. De modo que el gobierno no solo le permite acaparar prácticamente toda la renta extraordinaria derivada de sus ventajas comparativas naturales sino que además anula la única herramienta para asegurar la disponibilidad de reservas por parte del BCRA (recordemos que el campo es el único aportante neto de divisas).

Respecto de la administración de las importaciones industriales los cambios introducidos a partir de 2016 son significativos, aunque menores que los previstos por el gobierno. Los primeros pasos en la materia dejan entrever el enfoque general del gobierno de abandono del esquema sustitutivo y la apuesta por un modelo de exportación de bienes con ventajas comparativas naturales. La clasificación de sectores que aparece en el borrador del Plan Productivo Nacional, del cual solo se disponen algunas líneas informadas por la prensa, divide a las industrias entre competitivas (agroindustria), semicompetitivas (sector automotriz) y no competitivas (textiles). Dicho Plan refleja la intención del gobierno de sostener y apoyar a la segunda y de promover una reconversión de las industrias del tercer grupo, abriendo importantes interrogantes acerca de dicho camino de reconversión.

A partir de los reclamos de diferentes cámaras que representan a las industrias sensibles (textil, marroquinería, metalúrgica, juguete) se mantuvieron vigentes las licencias no automáticas, que funcionan para proteger una cantidad similar de productos que los preexistentes pero que constituyen una traba temporal: luego de 60 días de vigencia, el producto ingresa. Por otro lado, se han reemplazado las Declaraciones Juradas, odiadas por los importadores, por el Sistema Integrado de Monitoreo de Importaciones. En la práctica su funcionamiento es similar, excepto porque el sistema en los tiempos kirchneristas exigía a las empresas que pretendían importar que informaran anualmente su planificación de importaciones, el volumen de reinversión de utilidades y el nivel de empleo que mantendrían. De este modo, el sistema permitía controlar a las importadoras en pos de los principales objetivos de la gestión. A través del nuevo mecanismo, el gobierno de Macri reduce los controles a los importadores, la información sobre los bienes que ingresan, o la previsión del flujo del comercio.

En síntesis, podemos diferenciar tres escenarios de negociación contrapuestos. En el primero, la negociación con los *holdouts* para restablecer el ciclo de endeudamiento se da sin mayores diferencias, en la medida que el gobierno está dispuesto a todo. El Presidente señalaba: “Ahora hay que ir, sentarse en el tribunal de Griesa y lo que él termine diciendo, hay que hacerlo”. En la misma línea se ubican las negociaciones con las empresas de servicios energéticos y las petroleras realizadas por la cartera de Energía. La agenda de esta última, hasta ahora, ha tensionado aunque victoriosa frente a otros importantes objetivos del gobierno como los ligados a la estabilización de precios.

En el segundo escenario, de relaciones con los actores del campo, las promesas de campaña en materia de retenciones, que coincidían con las aspiraciones de los actores económicos concentrados, se materializan en la rebaja sustantiva de dicho impuesto. La pelea que sí pretende dar el gobierno con dicho sector pero que resigna en muy poco tiempo, es la definición del plazo para liquidar divisas que termina flexibilizándose a cinco años. Asimismo, se abre un frente inesperado de confrontación con pequeños y medianos productores rurales afectados por el aumento del maíz, al cual el gobierno responde tibiamente librando a los privados la resolución del conflicto.

El tercer escenario, con los actores de la industria, que gira en torno a la administración de las importaciones, se diferencia del segundo en la medida que el gobierno no logra avanzar sustantivamente con la apertura comercial. Aunque el programa *estratégico* formulado indica que el camino de la liberalización llegará más pronto que tarde, el gobierno ha sido receptivo ante los reclamos de las empresas industriales sensibles, en especial para no profundizar el escenario de recesión y despidos que supondría una rápida apertura.

Reflexiones finales

Hoy, Cambiemos enfrenta la tensión de gobernar la coyuntura, avanzando y retrocediendo en la aplicación de su programa liberal. La *gestión* del descontento y la resistencia social ha significado trabas o demoras a dicho programa.

Los realineamientos al interior de la burguesía son significativos. La gran burguesía internacionalizada –bancos, servicios e industrias exportadoras principalmente de alimentos- se alinea con la gran burguesía agraria –cerealeras y pools de siembra- subordinando a los actores ligados al mercado interno –productores de los eslabones pequeños de las cadenas del agro, las industrias sensibles y los sindicatos. El Plan Productivo, la conformación del ministerio de Agroindustria, la elección de funcionarios y las medidas adoptadas indican sin lugar a dudas cómo se revierte el balance de fuerzas sociales, reduciendo los márgenes de autonomía estatal y alterando tanto el horizonte del modelo económico como sus actores preponderantes y subordinados.

Los reclamos de los sindicatos, las cámaras empresarias representantes de pequeños y medianos productores agrícolas e industriales, frente a la embestida del gobierno, indican la existencia de un importante poder de resistencia. Muchos analistas atribuyen sin embargo las contramarchas de la liberalización a las intenciones del gobierno de mantener su electorado para las intermedias de este año esperando que se desaten las verdaderas intenciones tras los comicios. Cabe preguntarse hacia dónde virará este vínculo de resistencia subordinada de los actores que una vez, no hace mucho, empoderó el kirchnerismo y hoy ven reeditar el histórico *péndulo* de alianza de clases en la Argentina gobernada por Macri.