

Una lectura del inicio del gobierno de Milei

UN CAMBIO DE RÉGIMEN PARA UNA ARGENTINA EXCLUYENTE



■ Fundación
■ para el
■ Desarrollo
■ Humano
■ ♦ Integral

@fundacion.dhi
www.fundaciondhi.com.ar

“Una lectura del inicio del gobierno de Milei. Un cambio de régimen para un Argentina excluyente.”

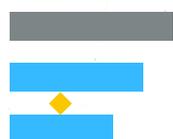
Fundación para el Desarrollo Humano Integral

<http://fundaciondhi.com.ar>

Octubre de 2024

Autor: Ulises Bosia.

Diseño: Lucas Grimson.



Fundación

◆ DHI



Introducción

El gobierno de Javier Milei desplegó en estos primeros meses de gobierno un intento abrupto para ejecutar un cambio de régimen político, económico y social en la Argentina. Una transformación de signo inconfundiblemente regresivo, promovida y respaldada de forma militante por los principales grupos económicos de la economía local y, a nivel internacional, vista con interés por algunas de las personalidades emblemáticas de la nueva clase de billonarios occidentales surgida al calor de las más recientes innovaciones tecnológicas. El "Pacto de Mayo", firmado el 9 de julio por una parte significativa del sistema político, resulta una síntesis transparente del norte elegido. Este informe se propone identificar los nudos principales del rumbo planteado y realizar una crítica apoyada en el horizonte de una Argentina Humana.

¿A qué nos referimos con un cambio de régimen? Para ilustrar el planteo resulta útil retomar un consenso en la bibliografía especializada, que identifica a la crisis del año 2001 como un punto de quiebre del régimen político, económico y social que se había impuesto en los años 90. Se trata de una periodización que resulta hasta vital para la generación que actualmente orilla los 40 años, punto de encuentro de gran parte de quienes impulsamos la Fundación DHI. Si en los primeros años del siglo XXI primó un espíritu de reparación frente a las numerosas heridas abiertas que habían eclosionado en nuestra sociedad, poco después se intentó sentar las bases de un modelo económico, político y social a partir del éxito de las nuevas coordenadas que se habían ido estableciendo. Fueron años de amplio mejoramiento de las condiciones de vida de las mayorías populares, de recuperación de importantes grados de autonomía nacional y de impulso a la integración regional, bajo el signo ideológico nacional-popular del grupo político que condujo las riendas del país entre 2003 y 2015. Allí se transformaron numerosos aspectos del régimen vigente en el país, aunque unos años después comenzaron a surgir importantes límites que dejaron esa tendencia inconclusa.

Ese proceso, que por un lado tuvo resultados notablemente virtuosos, por otro lado no consiguió forjar una hegemonía lo suficientemente potente a la hora de afrontar de forma efectiva los cuellos de botella emergentes. Frente a ellos, sucesivos esfuerzos por corregir algunas de sus características resultaron fallidos ante los embates de distintos sectores del poder fáctico local e internacional. Al estancamiento del crecimiento económico le siguió una primera etapa de aumento moderado de la inflación y pérdida de reservas internacionales que habían podido ser acumuladas en los primeros años del siglo. La restricción externa, obstáculo histórico de la economía nacional, reapareció con mucha fuerza y, parcialmente, con una faceta financiera novedosa, propia de las debilidades de la moneda nacional en una economía bimonetaria. Sin embargo, distintos indicadores económicos y sociales permitieron una llegada



a fines de 2015 en condiciones virtuosas: muy bajo desempleo, alto poder adquisitivo de los salarios e ingresos, bajísimo peso del endeudamiento público en moneda extranjera, altísima tasa de cobertura previsional, entre muchos otros. Al mismo tiempo, como contracara, en aquel momento podía evaluarse que a pesar del ciclo de crecimiento económico sostenido más importante de la historia nacional, no se habían podido perforar pisos de informalidad laboral ni de pobreza, así como tampoco un sistemático déficit habitacional y de acceso a la tierra, que desde el viraje llevado adelante por la última dictadura militar llegaron para quedarse a nuestra realidad social. Continuar el sendero abierto requería dar lugar a una agenda de transformaciones, que resultó truncada. Este ciclo político, con sus luces y oscuridades, representa un punto de referencia ineludible para discutir y proyectar el futuro de la Argentina.

El gobierno arribado a fines de 2015, nuevamente de tendencia liberal y dominado por los intereses de capitales financieros extranjeros, lejos de revertir los problemas existentes, los agravó significativamente, incorporando a ellas un crecimiento cualitativo del endeudamiento público en moneda extranjera y el retorno del Fondo Monetario Internacional al país. Algunas iniciativas de ese gobierno apuntaron a una modificación del régimen político, económico y social heredado, pero quedaron a mitad de camino. Visto desde este punto de vista, su fracaso fue generalizado, aunque sus consecuencias nos acompañarán por largos años. Tanto la resistencia social callejera como el saldo político construido en los años anteriores impidió que se profundizara ese camino. Esta resistencia, sumada a un planteamiento económico insustentable que los propios mercados pusieron en crisis a partir de abril de 2018, derivó en una profunda crisis económica que tuvo como consecuencia un empeoramiento cualitativo de las condiciones de vida del pueblo argentino. A tal punto que finalizó su mandato en medio de una situación de emergencia económica y social.

Finalmente, la llegada de un nuevo gobierno en 2019, pese a la gran expectativa generada, no consiguió recuperar de forma virtuosa el sendero abandonado a fines de 2015, producto entre otras cosas de la ausencia de visión estratégica del presidente, de deficiencias notables en la gestión y del desangramiento interno en la coalición gobernante, que impidió la aplicación de un programa económico coherente. El importante saldo superavitario del comercio exterior en los años 2020 y 2021 no pudo ser convertido en el punto de partida de una tendencia de recuperación de las reservas internacionales en poder del BCRA que, por el contrario, llegaron a diciembre de 2023 en niveles de máxima tensión. Si en diciembre de 2019 la tasa de inflación grosso modo había duplicado a la de 2015, el mismo efecto se produjo cuatro años más tarde, con su devastador efecto en términos de aumento de los índices de pobreza e indigencia, así como de desorden generalizado de las proyecciones de vida del conjunto de las familias del país. A su vez, si los índices de empleo llegaron a diciembre de 2023 en pisos históricos, esa



realidad se combinó con un deterioro en la calidad de los puestos de trabajo creados y con la imposibilidad de recuperar el poder adquisitivo perdido desde inicios de 2018 e, inclusive, en muchos casos, desde diciembre de 2019. Un revés inédito para un gobierno peronista. Finalmente, en cuanto al problema del endeudamiento externo en moneda extranjera, probablemente la peor herencia del gobierno de Cambiemos, dio lugar a una doble renegociación: por un lado con bonistas privados, donde se firmó con una escasa quita de intereses y casi nula de capital, y cuyo principal efecto fue posponer el calendario de pagos; por otro lado con el FMI, donde se aprobó un acuerdo en marzo de 2021 sin ningún tipo de consenso interno en la coalición, al punto de que debió ser sostenido por los votos de Juntos por el Cambio. Este segundo aspecto fue un punto de quiebre político, a partir del cual el gobierno sólo aspiró a llegar al final del mandato, administrando las condiciones de la mejor manera posible, mientras buscó evitar los efectos de las condicionalidades exigidas por el organismo multilateral.

Esquemmatizando, podemos decir que el siglo XXI argentino, luego de la crisis del régimen noventista en diciembre de 2001, se divide en poco más de una década virtuosa de avances y luego una década de idas y vueltas frustradas. La cansadora segunda parte de este recorrido agotó las expectativas de la mayoría de la sociedad en las posibilidades de continuar, profundizar o reformar las bases del régimen creado post 2002, para resolver los problemas heredados y, de forma determinante, abrió una ventana de oportunidad para una regresión profunda, que hasta ahora no había encontrado consensos sociales suficientes para ser concretada. A fines de 2023 los grupos económicos advirtieron esta situación y tomaron la decisión de ir a fondo para “resetear” las coordenadas vigentes¹, tal como afirmó el propio Paolo Rocca, CEO del Grupo Techint a pocos días de asumida la nueva gestión. El gobierno de Milei es el instrumento para llevar adelante esa irrupción, como quedó claro con la inmediata publicación del Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023 y el envío al Congreso de la Ley Bases y el Paquete Fiscal. El programa para el cambio de régimen ya estaba pensado y hasta redactado, solo faltaba el instrumento político que pudiera llevarlo adelante.

Resulta notable la diferencia entre los inicios de los gobiernos de Macri y de Milei. Ni bien iniciar su gestión, Macri tomó la decisión de salir del “cepo” cambiario para reiniciar un ciclo de negocios financieros megamillonarios que condujo a una crisis en tiempo récord. Era lo que le pedía su auténtica base de sustentación, el capital financiero, especialmente los grandes fondos de inversión internacionales. En el caso de Milei, en cambio, en estos primeros meses se decidió posponer indefinidamente la salida del “cepo”, a pesar de que la brecha cambiaria

1 En el marco del Seminario Propymes que organiza el Grupo Techint, Rocca declaró que: “En este reset va a haber un período duro, difícil. Recuperar la consistencia de las variables económicas va a requerir mucho sacrificio, esfuerzo y mucha capacidad de contención social” (Ámbito Financiero, 14/12/23). Disponible en: <https://www.ambito.com/economia/paolo-rocca-estamos-frente-un-nuevo-cambio-estructural-un-reset-argentina-n5899331>.



se mantuvo por varios meses casi inexistente, mientras se realizaron los cambios sustantivos que describimos a continuación y analizamos en profundidad en este trabajo. Las modificaciones que signaron los primeros meses del gobierno de Milei estuvieron directamente relacionadas con el objetivo de aumentar la rentabilidad de los principales grupos económicos que actúan en la economía nacional y que, de forma obscena, coparon los nichos de su interés en el organigrama oficial, particularmente aquellos vinculados a las actividades extractivas. El pueblo argentino está sintiendo en su propia piel la aplicación de un programa que estos sectores llevan lustros intentando aplicar, hasta ahora sin éxito. Como dijera Arturo Jauretche, "si malo es el gringo que nos compra, peor es el criollo que nos vende".

En síntesis, el 10 de diciembre de 2023 se inició un nuevo gobierno con una ventana de oportunidad para transformar al menos tres grandes aspectos del régimen vigente: la política, la economía y la sociedad. Y una decisión clara de aprovechar la oportunidad contra viento y marea. Está por verse si el gobierno de Milei terminará siendo únicamente un instrumento que el poder económico descarte cuando lo necesite, o el artífice de una hegemonía más estable, tal como sucedió en los años 90².

2 Resultan sugestivas en este sentido las palabras de Paolo Rocca, a la fecha de edición de este informe. El CEO del Grupo Techint afirmó que: "quizás fuimos demasiado optimistas con Milei, al pensar que esto podría hacerse en el corto plazo". Ver Página/12, 5/08/24, disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/757082-rocca-fuimos-demasiado-optimista-con-milei>.



1

Un cambio de régimen político



Fundación
DHI



En primer lugar, en lo político se quebró la estructuración del sistema político en torno de dos grandes coaliciones opuestas, una de signo nacional-popular y otra de signo liberal-conservadora, esbozadas desde 2008 y concretadas plenamente desde 2015 hasta ahora. Esa había sido la forma en que finalmente el sistema político se había re-articulado después del estallido de 2001. Pero el fracaso sucesivo de sus gobiernos entre 2015 y 2023 eliminó su capacidad de representar a la mayoría de la ciudadanía, y en los hechos las puso en peligro de disolución. La intención de La Libertad Avanza de establecer una nueva frontera política alrededor del apoyo o la crítica a su gobierno, plasmada en la aprobación de la Ley Bases y del Paquete Fiscal, resulta visible y, a la luz de la experiencia internacional, posible. Particularmente, asistimos al intento de los nuevos emergentes por fagocitar a las derechas tradicionales, mientras estas últimas resisten como pueden. Pero también es clara su intención de incorporar a un sector del peronismo en su esquema de gobierno, lo que también marca una diferencia con el pasado reciente dada la voluntad de construir bases de sustentación que trasciendan al antiperonismo. El sistema político se encuentra en un momento de fragmentación y metamorfosis, caracterizado por un tensionamiento extremo por parte de los sectores económicos concentrados que tiran de la soga, sin que sea clara la estación final del recorrido.

Por otra parte, la política exterior del país también asiste a un cambio contundente. El explícito alineamiento con los Estados Unidos e Israel, como parte de una narrativa combatiente “en defensa de Occidente”; el ninguneo hacia el Mercosur, y en general a cualquier dimensión regional; el desprecio hacia China y la sobreactuación del apoyo argentino a Ucrania ante las agresiones rusas marcan un cambio cualitativo respecto de los distintos gobiernos recientes, más allá de sus diferencias y matices, ciertamente existentes. A su vez, la política de Defensa comienza a adaptarse a este enfoque, especialmente alrededor de la realización de maniobras de entrenamiento militar y de las decisiones en torno de los proveedores de equipamiento.

Asimismo, en estos primeros seis meses también hay un cambio cualitativo visible respecto de las respuestas estatales ante la protesta social. Después de la Masacre de Avellaneda, en junio de 2002, se impuso de forma sostenida un criterio democrático de “no reprimir la protesta social” que, más allá de casos puntuales importantes, fue en su mayoría respetado por los gobiernos nacionales. La excepción a esta regla fue la gestión de la actual ministra de Seguridad durante el gobierno de Cambiemos, Patricia Bullrich, donde ya se registraron episodios claros en los que se infringió este lineamiento. Sin embargo, todo indica que en esta segunda oportunidad, la intensidad del cambio es mayúscula, ya no de grado sino de calidad. Esta valoración se fundamenta no solamente en las propuestas legislativas presentadas por el gobierno nacional, que hasta ahora no fueron tratadas por el Congreso, sino también por



hechos concretos, entre los que sobresale la calificación oficial como actos terroristas de las protestas ante el tratamiento de la Ley Bases, la fuerte represión en la Plaza de los Dos Congresos de la Ciudad de Buenos Aires y la detención arbitraria de una treintena de manifestantes.

A su vez, el deterioro de las reglas de convivencia democrática también se evidencia en la “investigación judicial” del intento de asesinato de Cristina Fernández de Kirchner. El inicio del juicio oral deja en claro la vocación de oscuros poderes fácticos de impedir cualquier esclarecimiento de los autores intelectuales del crimen, así como de sus conexiones con sectores políticos que integran hoy el gobierno nacional, como el del bullrichista Gerardo Milman, y de sus financistas, directamente vinculados con la familia del ministro de Economía Luis Caputo y del asesor del presidente y hombre fuerte del gabinete, Santiago Caputo. La investigación que el equipo jurídico de Argentina Humana y la Fundación DHI realizó sobre la cuestión deja totalmente en claro la ausencia de voluntad política para desentrañar los hechos y las responsabilidades por parte del poder judicial.

Junto con ello, se observa por parte del presidente la instalación de un clima de agresión permanente hacia periodistas y voces públicas del ámbito cultural, a tono con fenómenos similares observados en otras latitudes, que quiebra criterios democráticos no escritos pero respetados hasta ahora. Así como, más directamente, por primera vez desde 2003 un gobierno enarbó el 24 de marzo una narrativa de respaldo a los militares detenidos y condenados por crímenes de lesa humanidad durante el terrorismo de Estado ejecutado en la última dictadura cívica-militar.

En conclusión, en el terreno político es evidente la contraposición que busca el gobierno nacional con los consensos vigentes en las últimas dos décadas, e incluso en algunos casos en lo fijado desde 1983 en adelante. Un intento de cambio de régimen político para dejar atrás todo aquello que en su momento organizaba “la grieta” y trazar una nueva frontera entre “la casta” y la “gente de bien” que reorganice el lugar del conjunto de las representaciones políticas y sociales en el sistema político argentino. La convocatoria a una “batalla cultural” que pretende modificar consensos básicos y hasta aspectos esenciales de nuestra idiosincrasia como pueblo, es inseparable de este objetivo a nivel político. Se trata de una suerte de batalla por “el alma” de los argentinos y argentinas. Gran parte de la embestida política y cultural de Milei apunta a combatir creencias profundamente arraigadas sobre lo que es justo e injusto, lo que es tolerable o es intolerable. ¿Debe el Estado garantizar que toda persona en su vejez acceda a los remedios que necesita? ¿Debe garantizar un piso alimentario para el conjunto, incluyendo especialmente a todas aquellas personas que, por el motivo que sea, se encuen-



tran en una situación vulnerable? ¿A todos los ciudadanos y ciudadanas se les debe brindar las mismas oportunidades mediante un sistema educativo igualitario, para que después hagan valer sus méritos a lo largo de su vida? ¿Debe tener un límite la ganancia de prestamistas y banqueros para no convertirse simplemente en usureros? ¿La autoridad pública debe aceptar cualquier precio de mercado para el pan, la carne, los fideos o el arroz? En este tipo de preguntas básicas el gobierno nacional busca correr los límites de lo tolerable en nuestra sociedad. Por sobre todas las cosas, su prédica contra la justicia social apunta a derribar los muros de contención que existen en nuestro pueblo contra la inhumanidad y la crueldad.

La orientación de este enfoque se comprende mejor cuando se lo inscribe en la irrupción de nuevas fuerzas de derecha en la mayoría de los países occidentales. De forma paradigmática, nos referimos a la que lidera Donald Trump en los Estados Unidos, así como a las que conducen Giorgia Meloni en Italia, Marine Le Pen en Francia, Viktor Orbán en Hungría, entre otras de importante peso en Europa. Lejos de ser una excepción, LLA es una expresión periférica de este mismo fenómeno, lo que le otorga algunas características distintivas. Fundamentalmente, su manifiesta ausencia de nacionalismo económico, mucho menos de proteccionismo, propio de la tradición anarco capitalista en la que se inscribe. Su reivindicación de la Argentina agroexportadora le permite remitir a un pasado perdido, en la misma línea que otras fuerzas de estas nuevas derechas, pero la aleja completamente de cualquier imaginario soberanista. Al contrario, se trata de retornar al esquema clásico liberal de las “ventajas comparativas”, que condena al país a la dependencia y el subdesarrollo. Sin embargo, el hecho de que estemos frente a la expresión criolla de un fenómeno de escala global no debe hacernos perder de vista las características específicas que tiene, producto de las condiciones que le permitieron crecer en la Argentina, particularmente de orden económico y social.



2

Un giro drástico en la economía





En lo económico los cambios son sustanciales. Las primeras medidas tomadas desde el 10 de diciembre evidencian los esfuerzos por establecer un nuevo esquema macroeconómico por parte del ministro de Economía y del presidente del Banco Central de la República Argentina. Sin embargo, haríamos muy mal en reducir el rumbo económico planteado a este conjunto de disposiciones macroeconómicas iniciales, que están sujetas a posibles cambios por su fragilidad intrínseca y su carácter transicional. Paralelamente hay un segundo plano de transformaciones que va más allá de la coyuntura y apunta de lleno a un cambio de régimen en materia económica, para el que es inevitable tomar como referencia la economía argentina previa a 2002. Ambos planos del análisis son importantes para entender la perspectiva que abre el gobierno de Milei.

2.1. Cambios macroeconómicos

En cuanto al primer aspecto, el del plan macroeconómico, sus objetivos generales son cuatro simultáneos: una brusca modificación de precios relativos, un rápido superávit fiscal y financiero, la limpieza del balance del Banco Central y un descenso de la tasa de inflación. Para ello se tomaron algunas medidas fundamentales: un aumento del tipo de cambio del dólar del 118% -el más elevado de la historia económica argentina-, seguida por el establecimiento de un sendero de crawling peg del 2% mensual que, dado el salto de inflación producido por la devaluación del peso, dio lugar a una dinámica de rápida y sostenida apreciación cambiaria. A mediados de julio, fecha de cierre de este informe, el tipo de cambio oficial se sostiene en ese sendero de actualización a pesar de que la inflación ya acumula un 79,8% desde diciembre hasta ahora, por lo que en los hechos funcionó hasta ahora como ancla cambiaria para ir frenando la inflación. En efecto, la tasa de inflación consiguió pasar del orden del 25% mensual de diciembre al del 4% en junio. Junto con ello, la fijación de una tasa de interés fuertemente negativa dio lugar a la licuación de los pasivos remunerados del BCRA, así como de los plazos fijos en manos de ahorristas, empresas e instituciones públicas. El otro aspecto central de la limpieza del balance del BCRA -junto con la enorme masa de pasivos remunerados heredados de la gestión anterior, bajo la forma de pases a un día de vencimiento- fue el de posponer la deuda comercial con los importadores mediante la emisión de bonos en dólares denominados BOPREAL.

Por otra parte se desregularon algunos mercados como los de combustibles, medicamentos, empresas prepagas y telecomunicaciones, de alto impacto en la canasta familiar; mientras que al mismo tiempo se llevó adelante una política sinuosa de achicamiento de los subsidios a las tarifas de luz, agua y gas, todavía en curso, y se eliminó gran parte de los subsidios al transporte. Lejos de establecer un sendero coordinado y paulatino de precios y salarios, como



regla general el gobierno optó por dar rienda suelta a los formadores de precios, aunque en algunos casos puntuales debió intervenir, en contra de sus propios manuales. Este conjunto de modificaciones se combinó con un apretón fiscal cualitativo: recorte del gasto en jubilaciones y pensiones, que en los primeros cinco meses del año acumularon una pérdida del 34% de su poder adquisitivo contra el mismo periodo del año anterior; casi total paralización de la obra pública; eliminación de transferencias corrientes a las provincias; diferimiento del pago a las generadoras y transportadoras de electricidad; despidos entre diciembre y junio de 28 mil empleados públicos; reducción de todo tipo de partidas sociales y alimentarias; desfinanciamiento del Fondo de Integración Socio Urbana; ajuste sobre el presupuesto universitario y del sistema científico-tecnológico, en el área de Deportes, entre muchos otros. En síntesis, un conjunto de disposiciones que consiguieron disminuir sustantivamente el gasto público. Junto con ello se incrementó la alícuota del impuesto PAIS a un 17,5%, lo que tuvo como efecto la obtención de superávit financiero desde enero de este año, resultado que se mantuvo hasta el mes de junio inclusive.

Si estos son los “logros” de la gestión Caputo-Bausili en estos primeros siete meses de gobierno, es necesario describir el panorama completo de los efectos de estas medidas para comprender su impacto, sus visibles fragilidades y posibles consecuencias. Quizás el más importante, por su impacto social, es la abrupta recesión a la que condujo a la economía argentina. Los datos de actividad con los que contamos no solamente marcan un primer trimestre de 2024 recesivo, sino indicios fuertes de que por el momento no se visualiza ninguna forma de recuperación rápida, mucho menos un crecimiento “como pedo de buzo”, tal como la definió el presidente Milei³. La recesión, completamente esperable toda vez que simultáneamente se redujo el poder adquisitivo de salarios e ingresos de la población, se ajustó fuertemente el gasto público y se redujo la inversión privada, golpea directamente al nivel de empleo -que había alcanzado en el cuarto trimestre de 2023 uno de sus niveles históricamente más bajos, por encima de 5%-. Y de los datos oficiales del INDEC ya contamos con la tasa de desocupación del primer trimestre de 2024, que ascendió a un 7,7%.

De esa manera, comienzan a dibujarse tres de los rasgos más amenazantes del régimen económico que se busca implementar, en espejo a lo sucedido durante los años 90. En primer lugar, el regreso de la desocupación como dato estructural de la realidad social argentina, que no solo viola en los hechos el derecho al trabajo de millones de personas, sino que las deja a merced del asistencialismo o directamente en el desamparo. A su vez, presiona hacia abajo los salarios y las condiciones de trabajo de quienes permanecen ocupados. No es casual que, en el marco de este tipo de políticas, se insista nuevamente con una reforma laboral,

3 Ver Infobae, 25/4/24. Disponible en: <https://www.infobae.com/economia/2024/04/25/milei-uso-un-curioso-modismo-para-predecir-un-rapido-crecimiento-de-la-actividad-que-dicen-los-economistas/>.



entendida como una disminución del costo laboral para el empresariado. Se trata de una de las demandas históricas de los grupos económicos. El elemento clave para profundizar esta dinámica, que por el momento está ausente exclusivamente debido a la escasez de reservas internacionales del BCRA, es una apertura económica más decidida, aunque la apreciación cambiaría ya está dando lugar a condiciones favorables para las importaciones. En segundo lugar, el ahogo presupuestario a las provincias, que no solo ven cómo se reducen las transferencias corrientes provenientes del Estado nacional, sino también el monto que corresponde a la coparticipación (los principales impuestos coparticipables están directamente vinculados con el nivel de actividad) y, por último pero no menos importante, el monto de la recaudación propia, asentada en la generalidad de los casos en el Impuesto a los Ingresos Brutos, también directamente relacionado con el nivel de actividad. Lo sucedido en la provincia de Misiones⁴, es solo una muestra del destino en el que recaerá más de una administración provincial en caso de que se profundice este rumbo, del mismo modo que sucedió repetidamente en los años 90, surcados por violentas rebeliones provinciales originadas a menudo por crisis fiscales. Resulta inevitable reflexionar, en este sentido, sobre el significado del acompañamiento de la mayoría de los gobernadores del país al Pacto de Mayo. El último de los rasgos característicos de este esquema es el ataque a las actividades productivas, en general, e industriales en particular. Con excepción de aquellas ramas de la actividad directamente vinculadas con la extracción de recursos naturales (hidrocarburos, minerales, agro), la actividad manufacturera en general rápidamente sintió el cimbronazo de una nueva ola de políticas liberales. La internacionalización de los precios internos de los combustibles, el aumento de las tarifas de energía, la recesión y la pérdida de poder adquisitivo de los ingresos que golpea directamente las ventas, convierten a amplios sectores de la industria en una víctima previsible de la política del gobierno de Milei.

En segundo lugar, es preciso marcar la dificultad para mantener el superávit fiscal por la vía elegida. No le faltó razón a Cristina Fernández de Kirchner cuando manifestó que estamos en presencia de un "superávit truco"⁵. En efecto, la licuación de jubilaciones y pensiones -el principal renglón del gasto público- encontró un piso en la nueva fórmula de movilidad dispuesta por decreto por el gobierno nacional, la deuda con las empresas generadoras de electricidad no puede ser pospuesta eternamente, la obra pública no puede ser congelada por siempre y mantener las transferencias corrientes a las provincias en este nivel difícilmente sea sostenible. Junto con ello, el impacto de la recesión en la recaudación ya se empieza a hacer sentir, por lo que resulta un interrogante cómo se va a cumplir con la promesa oficial de

4 Durante los meses de mayo y junio se produjeron importantes protestas originadas por reclamos salariales por parte del personal docente, policial y de la salud. La intensidad y extensión del reclamo marcó un hito en la protesta social de la provincia.

5 Ver Página/12, 30/5/24. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/740588-cristina-kirchner-critico-la-falta-de-gas-y-el-superavit-tru>.



reducir la alícuota del impuesto PAIS a los niveles previos a diciembre de 2023, al menos sin un repunte de la actividad que compense los ingresos de las arcas públicas. Al mismo tiempo, la verdadera “contrarrevolución tributaria” sancionada por el Congreso en el Paquete Fiscal no despeja las principales incertidumbres a mediano plazo, no obstante lo cual el gobierno apuesta a una inyección inmediata de ingresos producto del Régimen Especial del Impuesto a los Bienes Personales. Según la Oficina de Presupuesto del Congreso, a mediano plazo la reposición de la cuarta categoría del Impuesto a las Ganancias con el tiempo prácticamente se compensará con la reducción sustancial del Impuesto a los Bienes Personales, que busca facilitar el ingreso de capitales al blanqueo votado por los legisladores. Los derechos de exportación, por su parte, difícilmente puedan ser reducidos sin agravar la situación fiscal, elemento que genera tensión entre los productores agropecuarios y las grandes empresas agroindustriales, que posponen lo más que pueden la liquidación de granos, con la expectativa de una nueva devaluación del dólar. Finalmente, los servicios financieros (pago de deuda pública) son quizás el único renglón del presupuesto nacional que tiende a crecer cualitativamente (junto con el gasto en Inteligencia), obligando a ajustar aún más el resto de los rubros del gasto para sostener el superávit financiero, especialmente a partir del traslado de la deuda del BCRA al tesoro. En síntesis, también en el frente fiscal queda en claro que no estamos ante un programa de estabilización económica que cuente con un panorama de sustentabilidad, sino que, en el mejor de los casos, asistimos a un conjunto de políticas de transición.

Si desde el punto de vista de la actividad y del cuadro fiscal el pronóstico es reservado, tampoco el balance del BCRA es saludable en un aspecto central para la economía argentina: la acumulación de reservas internacionales. Analizar este ítem requiere abordar el cronograma de pagos de deuda externa en moneda extranjera que tiene por delante nuestro país. En lo que falta de 2024 y 2025 el país enfrenta vencimientos de deuda por más de 15 mil millones de dólares solo entre bonos soberanos, provinciales y BOPREAL. A esto debe añadirse que, en caso de no acordar un nuevo programa, el año próximo Argentina debería realizar un desembolso neto de 2.700 millones de dólares al FMI. Este panorama no solamente genera tensiones en el frente cambiario ante la dinámica de apreciación descrita arriba, sino que produce una fuerte discusión con los directivos del FMI. Si se mira el balance del BCRA, para fines de julio el nivel de reservas internacionales retrocedió al que se había alcanzado en febrero, y se estima que la tendencia continúe descendiendo en los próximos meses, de forma acentuada por la decisión oficial de sacrificar reservas para reducir la brecha cambiaria sin tocar el tipo de cambio oficial. Por lo demás, el nivel de reservas internacionales debe analizarse teniendo en cuenta la continuidad de rígidos controles cambiarios, el esquema de acceso a importaciones que implicó la acumulación de nueva deuda comercial, la toma de nueva deuda en moneda extranjera y la disminución de importaciones producida por la devaluación y la



recesión económica. Un dato importante a destacar, por sus rasgos estructurales y en contratendencia, es un cambio muy significativo en la balanza energética, que se espera resulte positiva para 2024 en alrededor de 5 mil millones de dólares. Esto no se debe solamente a un aumento de las exportaciones, sino también a una disminución de las importaciones producto de la inauguración del gasoducto Néstor Kirchner. De cara a los próximos años, se trata de una tendencia que debería sostenerse y aumentar en volumen.

Por lo tanto, mientras las fuentes de crédito externo continúen cerradas para el país, tanto en el caso del FMI u otros organismos multilaterales como de acreedores privados, las expectativas del gobierno en esta materia se asientan en el éxito del generoso blanqueo de capitales aprobado en la Ley Bases y, a mediano plazo, en la llegada de inversiones atraídas por el RIGI y en la venta de activos públicos (empresas a privatizar o concesionar, principalmente, pero también otros activos del Estado que en el futuro consigan vender, como los del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, como mencionaremos más adelante). En síntesis, la escasez de dólares, problemática central de la economía argentina, está muy lejos de encontrar un camino sustentable de resolución, todo lo cual alimenta las expectativas devaluatorias que llevaron la brecha cambiaria en torno de un 50% después de varios meses en que se había reducido prácticamente a cero.

Finalmente, resulta necesario decir algunas palabras sobre las dificultades que encontró el gobierno para sostener simultáneamente el sendero de modificación de precios relativos y el descenso de la tasa de inflación. En efecto, la reducción de subsidios a las tarifas de luz y gas anunciada originalmente ya fue pospuesta y modificada en varias oportunidades, por temor al impacto inflacionario que podría tener. Lo mismo sucedió con los precios de las empresas prepagas de salud, cuyos aumentos abruptos provocaron al Ministerio de Economía la necesidad de apartarse del manual anarco-capitalista y coordinar los futuros aumentos. También en la actualización del impuesto a los combustibles hubo idas y vueltas, por similares razones. Quizás el único precio de la economía que el gobierno mantuvo controlado fue el de los salarios, desnudando el carácter de clase de la prédica liberal. Nos referimos al salario negociado en paritarias por los sindicatos para los trabajadores y trabajadoras registrados del sector privado y público, pero con mayor razón esto es válido también para la amplia porción de la clase trabajadora que no consigue insertarse formalmente en el mercado laboral. De acuerdo a las mediciones del INDEC, el salario registrado perdió un 13,8% de su poder adquisitivo entre diciembre y mayo de este año, mientras que el salario no registrado perdió un 15,7%. A su vez, el Salario Mínimo, Vital y Móvil disminuyó en un 25% su poder adquisitivo. Finalmente, el Salario Social Complementario lo hizo en un 50%. En términos generales, podemos decir que el salario argentino sufrió un duro retroceso en pocos meses, lo que representa una enorme



transferencia de ingresos desde el trabajo hacia el capital, luego de varios años de deterioro sistemático, al menos desde fines de 2017. Desde luego, así como son claros los principales perdedores de este plan económico, también resultan claros sus ganadores, especialmente grandes corporaciones económicas que obtuvieron niveles de rentabilidad altísimos en el primer trimestre de este año, tal como detallan en un interesante trabajo los investigadores del Centro CIFRA Pablo Manzanelli y Leandro Amoretti⁶.

Al evaluar lo sucedido en estos primeros siete meses, todo indica que, llegado cierto momento, el objetivo de bajar la inflación fue priorizado por encima del de la modificación de los precios relativos de la economía y del aumento de las reservas internacionales, apelando a una receta ya conocida en la historia argentina reciente que es la del atraso cambiario y tarifario, de resultados en el corto plazo pero acumulación de fuertes desequilibrios en el mediano plazo. A diferencia de lo sucedido en el pasado, cuando la forma de administrarlos se producía con deuda y/o con emisión monetaria, esta suerte de “populismo” del dólar artificialmente barato generará un impacto social diferente, dado que -en caso de sostenerse en el tiempo- no impactará en un aumento inmediato de la tasa de inflación sino en la profundización de la recesión, la caída del empleo y el cierre de empresas. Una dinámica de ajuste deflacionario con rigidez cambiaria, como no se ve en la Argentina desde el año 2001.

En síntesis, desde el punto de vista del desarrollo humano integral de la Argentina, lo primero a concluir es que el impacto social de este conjunto de medidas económicas golpeó duramente a las mayorías populares. Lejos de las promesas de campaña que enfocaban el ajuste en la “casta”, en realidad la política de ajuste aplicada impactó duramente en casi todo el entramado social argentino, ya duramente castigado por años de altísima inflación. De ahí el aumento abrupto e inédito de los índices de pobreza e indigencia que se estiman para el primer semestre de este año -los datos oficiales todavía no los conocemos, pero la UCA adelanta una tendencia fuertemente alcista, llegando a un 55% de pobreza y un 20% de indigencia en el primer trimestre, de acuerdo a los datos de la EPH del Indec-. Lo esencial a comprender es que esto no es un accidente ni un costo colateral, sino un objetivo que forma parte del intento de instalar un cambio de régimen económico en la economía argentina, signado por la exclusión, como veremos en el próximo apartado. Ninguna otra cosa quiere decir el objetivo explicitado en el Pacto de Mayo de reducir la presencia del Estado a un 25% del PBI, entre otras consignas engañosas que en el fondo solo traerán miseria y desesperación en amplias franjas de nuestro pueblo.

Para julio de 2024 el esquema macroeconómico diseñado por Caputo y Bausili empieza a afrontar importantes tensiones. La “fiesta” vivida en los mercados ya se está enfriando, el

6 Ver: <https://centrocifra.org.ar/las-superganancias-de-un-selecto-grupo-de-grandes-empresas/>.



riesgo país retomó niveles superiores a los 1500 pp y, fundamentalmente el BCRA dejó de sumar reservas internacionales, mientras la brecha cambiaria creció sustancialmente. Por todo esto, el escenario más probable preanuncia cambios importantes en los próximos meses. La incertidumbre es de gran magnitud, dado que tanto en el frente cambiario como en la política monetaria la dinámica de las principales variables es un interrogante: por un lado ya se anunció el final de la tasa de interés negativa, después de siete meses de licuación de activos; por otro lado el presidente y su ministro de Economía se aferran desesperadamente a la regla de devaluación del 2% del dólar oficial. A su vez, al mismo tiempo se mantiene en el horizonte, de forma brumosa, la salida de la dolarización, quizás con la esperanza de que un triunfo de Donald Trump en las elecciones de los Estados Unidos en noviembre de este año abra la puerta a la llegada de un nuevo préstamo que, ahora sí, permita financiar esta política de consecuencias ultra regresivas. Esta interpretación es la que por ejemplo hace el ex ministro Martín Guzmán, junto con su consultora Suramericana Visión.

En ese marco, vemos que se acumulan tormentas en el cielo de los próximos meses. Si se hace un ejercicio de anticipación de escenarios, se pueden prever dos tipos: uno caracterizado por la improvisación y otro por el maquiavelismo. En el primer caso, si consideramos que lo dispuesto por Caputo y Bausili es esencialmente un ajuste fiscal y monetario extremo, seguido por la tradicional combinación de atraso cambiario y tarifario para frenar la inflación. En este primer escenario, frente a los problemas que emergieron cada vez que se implementó este programa, las autoridades no encuentran cómo seguir y buscan aguantar con diversas maniobras financieras hasta que se hace inevitable una nueva devaluación que pone en crisis el conjunto de lo realizado hasta ahora. Las zigzagueantes declaraciones de Milei y del propio Caputo a lo largo de estos meses no permiten descartar este escenario. En el segundo caso, en cambio, la situación es más compleja porque supone que los principales pasos que se fueron tomando forman parte de un plan más elaborado de paulatina reducción de la base monetaria, con el objetivo de reducir la cantidad de dólares necesarios para poder implementar una dolarización o algún tipo de neoconvertibilidad, una vez que finalmente accedan a una fuente de financiamiento. Si este fuera el caso, subsiste la pregunta sobre si el esquema macroeconómico actual puede aguantar hasta ese momento incierto sin una nueva devaluación, que inevitablemente producirá una reversión de lo logrado en términos de inflación y una recaída en la recesión. Cualquiera de los dos escenarios son de temer para el conjunto de los sectores populares, cada vez más amenazados por los avances de la lógica de la exclusión. Pero es imprescindible resaltar que la dolarización resultaría la mayor imposición regresiva en términos del cambio de régimen que venimos describiendo.



2.2. Cambio de régimen económico

Justo con esta suerte de plan de transición -no un verdadero programa de estabilización sostenible en el tiempo, debido a que solo puede proyectarse su evolución a corto plazo-, paralelamente el gobierno de Milei consiguió establecer algunas modificaciones que marcan un norte claro respecto del cambio de régimen económico.

En primer lugar, es necesario mencionar la sanción del Régimen de Incentivo a las Grandes Inversiones (RIGI). Se trata de un elemento central porque afecta directamente al corazón del principal ciclo de negocios que los grandes capitales nacionales y globales encuentran en nuestro país: el de la explotación y exportación de recursos naturales. Las motivaciones que lo rodean no son solamente económicas sino también geopolíticas, en el marco de las tensiones comerciales y bélicas crecientes a nivel global. No casualmente, en más de una oportunidad el propio embajador norteamericano Mark Stanley declaró públicamente su interés en el tema. Por caso, en 2022 ante la presencia del entonces ministro de Economía Sergio Massa y del jefe de gobierno porteño Horacio Rodríguez Larreta, dijo que “Estados Unidos quiere tener una relación con Argentina para que sea líder en América Latina, ayudar con la infraestructura, alimentos, energía, litio”⁷. Allí está el objetivo del RIGI: promover la inversión de cientos de millones de dólares orientados a una serie de sectores entre los que se destacan las actividades primarias, comenzando por aquellas que muestran la mayor potencialidad inmediata: la minería metálica y la explotación de gas y petróleo no convencional.

Como ante todo programa de fomento de las inversiones, lo principal para juzgarlo es el grado de facilidades que se otorga al capital invertido y, de forma determinante, su relación con una política de desarrollo nacional, en caso de haberla. En el RIGI los beneficios otorgados en materia tributaria y cambiaria son leoninos, muy por encima de los vigentes en otros países del mundo de características similares a la Argentina. En particular, el permiso de tener la facultad de no liquidar los dólares obtenidos de la exportación de lo producido en el mercado local, ni siquiera en un porcentaje, marca la total desconexión entre la realización de un negocio millonario y el destino de nuestro país, cuyas reservas internacionales deben afrontar los pagos de deuda mencionados arriba, así como la inevitable demanda de divisas que cualquier proceso de crecimiento económico demandaría. Junto con ello, la ausencia de casi cualquier obligación en términos de contratación de proveedores nacionales y mano de obra local, deja en claro la falta de voluntad para el encadenamiento productivo y el desarrollo de las pymes y del empleo argentino en los proyectos beneficiados por el RIGI. Tampoco existen objetivos relacionados con la industrialización en el país de los recursos naturales extraídos,

7 Ver Clarín, 18/08/22. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/consejo-americas-2022-vivo-sergio-massa-horacio-rodriguez-larreta-empresarios-embajadores-exponen-desarrollo-productivo_0_pFZ1gMpvlt.html.



ni siquiera en una parte de las cadenas productivas, sino que, por el contrario, el estímulo es a la exportación primaria. En síntesis, lejos de ser una palanca para el desarrollo nacional, tal como pueden haberse pensado en décadas anteriores programas de fomento a las inversiones extranjeras de matriz desarrollista, en este caso el RIGI es simplemente un marco para el saqueo de las riquezas de nuestro subsuelo, con una lógica de enclave neocolonial. Al mismo tiempo, cualquier tipo de protección ambiental en la realización de estas actividades ni siquiera es considerada relevante por el RIGI.

En el marco de una economía muy necesitada de dólares, la llegada de inversiones a través del RIGI es una de las vías por las que el gobierno aspira a engrosar las reservas internacionales. Sin embargo, los largos períodos de maduración de muchas de estas inversiones justifican mirar con escepticismo las ilusiones de una llegada masiva de divisas en el corto plazo. Al mismo tiempo, es posible que inversiones que ya iban a realizarse, ahora aprovechen este nuevo marco para ampliar sus márgenes de rentabilidad a costa del interés nacional, especialmente aquellas relacionadas con los hidrocarburos (como el caso de la planta de licuefacción de gas planeada por YPF y Petronas) y con la minería metálica de cobre y litio. La orientación exportadora, la indiferencia por cualquier entramado pyme nacional, la enorme rebaja impositiva y la ausencia de previsiones macroeconómicas para mantener una parte de los beneficios de las actividades que eventualmente puedan realizarse, marcan que el RIGI apunta a un cambio de régimen económico, que se profundiza al analizar las modificaciones en materia energética.

En efecto, también la Ley Bases dio lugar a importantes cambios en la normativa referente a los hidrocarburos. En cuanto a su orientación fundamental, se abandonó el objetivo del autoabastecimiento energético, se lo reemplazó por la "maximización de la renta" y se desreguló en gran medida el comercio interior y exterior. Es decir que se revirtió el grueso de las disposiciones que se habían establecido desde 2002 hasta la actualidad, regresando al marco normativo forjado en los años 90. Se le imprimió una fuerte orientación exportadora a la actividad y, de forma determinante, se dispuso la uniformidad del precio interno con el precio internacional, lo cual no solamente forma parte de la modificación de precios relativos descrita arriba, con alto impacto sobre la canasta de consumo familiar y sobre el precio de todos los bienes y servicios de la economía, sino que representa una política relevante de aumento de costos para el conjunto de la actividad económica. Esta transformación supone el paso desde una concepción que fija a los hidrocarburos como bienes estratégicos del país hacia una mirada que los asume simplemente como un commodity. En los hechos, determina que se pierde un visible factor de competitividad de la economía frente a otras naciones, especialmente para toda las actividades intensivas en energía como la industria, representado por la posibilidad de ser un país que cuenta con hidrocarburos propios.



En términos generales, las medidas tomadas por el gobierno nacional en estos siete meses dejan en claro la búsqueda de una modificación del régimen económico vigente, en gran medida hacia un desarme de gran parte de las coordenadas establecidas después de la crisis de finales de 2001. En los manuales de macroeconomía tradicionalmente se explica que el PBI de un país se sostiene sobre cuatro factores principales: el consumo privado, el gasto público, las exportaciones y la inversión privada. El esquema que comienza a diseñar el presidente Milei relega claramente los primeros dos factores y apunta, en el mejor de los casos, a un futuro crecimiento de los dos últimos, confiando en el “derrame” de la riqueza al resto de la sociedad. De nuevo las “viejas melodías” que habían quedado sepultadas en 2001. De consolidarse este camino podemos esperar una reducción del mercado interno, un nuevo proceso de desindustrialización, un impacto sobre las pymes, dificultades para las pequeñas explotaciones agropecuarias, un aumento del desempleo, una caída del salario y de los ingresos, una reprivatización del sistema jubilatorio, una intensificación del ajuste en el Estado nacional y, sobre todo, en las provincias y municipios, así como, en última instancia, un retorno al recurso del endeudamiento externo. En los años 90 un régimen económico de este tipo fue posible durante diez años, en condiciones internacionales sumamente favorables producto de la implosión del campo socialista, después de haberse aliviado el ahogo de la deuda externa mediante el Plan Brady y contando con la posibilidad de fuertes ingresos de divisas mediante las privatizaciones. Aún así, esos diez años sólo fueron posibles gracias a un enorme proceso de aumento de la deuda externa, y condujeron a la peor crisis social de nuestra historia.

Resulta importante resaltar el amplio apoyo cosechado por esta orientación por parte de las principales cámaras empresariales del país, inclusive aquellas que representan a las actividades más afectadas por la recesión durante estos primeros meses. Esta conducta se explica no solamente por el impulso a algunos de los grandes negocios que se abren en esta etapa, como el caso de los hidrocarburos, sino también por la agenda de reformas implementadas y propuestas por el presidente, que benefician al capital en su conjunto. En efecto, nos referimos a: la apertura inmediata de una serie de negocios directamente vinculados con la extracción y exportación de recursos naturales; la agenda de propuestas legislativas presentadas ni bien asumió el gobierno, entre las que consiguió aprobar el blanqueo de capitales, una amplia moratoria, cambios en la legislación laboral y una contrarreforma tributaria, entre otras; y una hoja de ruta que promete la disminución de impuestos, una política de agresiva desregulación, el achicamiento del Estado y la flexibilización laboral. Esta combinación de factores explica que aún sectores momentáneamente perjudicados, o como mínimo no beneficiados, sostengan un apoyo activo al presidente. Son los casos de las entidades de productores rurales o de la Unión Industrial Argentina, entre otros.



3

En lo social, la consolidación de la exclusión



Fundación
DHI



3.1. Cambios en el Sistema de Seguridad Social

Las heridas que la crisis de 2001 produjo en el tejido social dieron lugar a que en los años siguientes se instalara en la sociedad una amplia sensibilidad marcada por la reparación y la inclusión. Se trata de un sesgo que atravesó de manera transversal al conjunto de políticas públicas, no solamente en aquellos lejanos primeros años, sino también cuando años después quedó en evidencia que, a pesar de las altas tasas de crecimiento económico, un significativo porcentaje de la población iba a permanecer en diversas condiciones de precariedad dada la incapacidad del mercado de trabajo formal para absorber al conjunto de la población en condiciones de trabajar. Desde nuestro punto de vista, hay tres hitos en las políticas públicas inclusivas que marcaron decisiones importantes del Estado argentino luego del año 2003 para alterar situaciones de exclusión que alcanzaban a millones de personas: una orientada hacia adultos mayores -las moratorias-, otra hacia menores de edad -la AUH- y la tercera hacia personas en edad activa -el Salario Social Complementario-. Se trató de una ampliación cualitativa del sistema de seguridad social, adaptando a las condiciones presentes los criterios envejecidos provenientes de la matriz tradicional desde la cual fueron pensados originalmente, sustentada por el ideal de una sociedad asalariada de pleno empleo registrado. En otras palabras, la idea de que todas las personas pueden -y deben- acceder a su derecho al trabajo y que, mediante los frutos de ese trabajo, podrían gozar de los derechos básicos asegurados por la Constitución Nacional.

En primer lugar, nos referimos a las moratorias previsionales sancionadas desde 2005 en adelante, que permitieron que la cobertura previsional alcance en la actualidad a más de 7,7 millones de personas a través de ANSES, lo que implica alrededor de un 94% de los adultos mayores de nuestra sociedad. Este rasgo característico de nuestro sistema previsional, marcadamente diferente de otros en nuestra región e incluso en otras sociedades, representa un logro a reivindicar plenamente, aun cuando supone consecuencias que es preciso sopesar y discutir seriamente, especialmente desde el punto de vista de su financiamiento. Resulta relevante resaltar que se trata de una decisión de naturaleza política que se mantuvo a lo largo de veinte años, y que al día de hoy mantiene un importante nivel de consenso, como demostró la discusión legislativa de la Ley Bases, que finalmente terminó por excluir el capítulo que derogaba la moratoria vigente. También vale la pena resaltar que incluso la reforma previsional realizada durante el gobierno de Mauricio Macri mantuvo un criterio de inclusión para los adultos mayores, aunque lo hizo de manera degradada, a través de la creación de una pensión diferenciada (Pensión Universal para el Adulto Mayor), con un valor 20% menor al de la jubilación mínima, sin capacidad de ser heredada por el cónyuge, sin poder ser cobrada por personas pensionadas y, especialmente, sin reconocer que ese beneficio es el



resultado de un esfuerzo laboral de toda la vida que no fue registrado por sus empleadores, sino una forma de asistencia estatal. Es decir, creó una suerte de “pensionados de segunda”, que introdujo una cuña al interior de los adultos mayores. Aún así, se trató de una política de tipo universal, a la que por lo tanto todas las personas incluidas en ese amplio universo tienen derecho a acceder.

En segundo lugar, un segundo hito en términos inclusivos fue la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en 2009, que realizó una operación similar en el universo de los niños y niñas, alcanzando en la actualidad a más de 4 millones de beneficiarios. Es decir, permitió que el sistema de asignaciones familiares que alcanzaba a los menores cuyos padres trabajaban de forma registrada, pase a alcanzar al conjunto de los niños y niñas de nuestra sociedad, con una tasa de cobertura casi total.

En una sociedad cuyo mercado laboral estuvo signado a lo largo de ya varias décadas por altas tasas de informalidad laboral, si se mantienen de forma rígida los criterios establecidos, lógicamente un porcentaje cada vez más alto de adultos mayores vivirán su etapa final de la vida en la exclusión, lo mismo que una cantidad significativa de niños y niñas, que tienen el mismo derecho que cualquier otro a recibir su asignación. Estas medidas pusieron un manto de igualdad y justicia entre el conjunto de ciudadanos y ciudadanas. Incluso más, asumiendo esta decisión con perspectiva de género, se trató también de una forma en la que el Estado argentino valorizó monetaria y simbólicamente el trabajo de cuidado realizado por millones de mujeres a lo largo de sus vidas. También la AUH goza de un amplio consenso político transversal.

En tercer lugar, se encuentra la creación del Salario Social Complementario (SSC) en el año 2016, logro de las organizaciones de trabajadores y trabajadoras de la economía popular que fue subestimado por gran parte de la dirigencia política y las élites académicas argentinas. Mediante la norma que dio lugar a esta figura, el Estado reconoció que el acceso al trabajo, en las condiciones de altas tasas de informalidad vigentes, no garantiza por sí mismo la obtención de un ingreso que permita alcanzar estándares mínimos de dignidad. Al mismo tiempo, asumió las limitaciones para llegar al universo de trabajadores informales de los instrumentos mediante los que normalmente interviene en el mercado laboral (aumentos del SMVyM, homologación de paritarias, etc.). El SSC conceptualmente representó la complementación de los ingresos de los trabajadores informales con un plus aportado por el Estado, equivalente al 50% del valor del SMVyM, a cambio de una contraprestación laboral certificada por una unidad ejecutora. En otras palabras, pese a la estigmatización mediática, originalmente estaba muy lejos de ser concebido como una política asistencial. De la misma manera, también se



distanciaba del diagnóstico que atribuye la dificultad para obtener empleo registrado a la falta de capacitación de los trabajadores y trabajadoras, motivo por el cual muchos programas de empleo se enfocan en la realización de cursos o capacitaciones. Al contrario, el SSC reconoce la existencia estructural de un trabajo informal en sus diversas ramas (venta ambulante, reciclado, textil, agricultura familiar, pequeña obra pública, trabajo sociocomunitario, entre otras) y asume que los ingresos derivados por esas actividades de la economía popular son muy bajos, por lo que los complementa con un aporte estatal. Sin embargo, a diferencia de las moratorias previsionales o de la AUH, no se trata de una política universal sino focalizada. Este aspecto generó a lo largo de los años numerosas controversias en la sociedad, debido a la inevitable arbitrariedad a la hora de asignar cupos para recibir un SSC. La posibilidad de transformarlo en una política universal fue presentada en el año 2022 por los legisladores nacionales de Argentina Humana, bajo la fórmula de un Salario Básico Universal, que permitiría complementar los ingresos del conjunto de trabajadores y trabajadoras informales por un valor equivalente al de la canasta alimentaria individual. Sin embargo, ese proyecto de ley no consiguió aún tratamiento parlamentario. A pesar de ello, en los últimos años otras medidas fueron en el mismo sentido. En el caso de la pandemia, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y, luego de ella, dos Refuerzo de Ingresos (RI) para compensar los efectos de sucesivos picos inflacionarios en los ingresos de trabajadores informales.

Estas tres decisiones políticas caracterizan el rasgo inclusivo del sistema de seguridad social. Precisamente, ahí está uno de los grandes cuestionamientos del gobierno de Javier Milei, que marca su voluntad de ejecutar un cambio de régimen también en lo social. Si bien en estos primeros meses duplicó los valores de la AUH (de \$38.814 en diciembre de 2023 a \$77.462 en julio de 2024, siempre en pesos constantes de julio de 2024), en el caso de los otros dos elementos ya expresó definiciones relevantes.

Con respecto al sistema previsional, el presidente afirmó de manera explícita su intención de retomar la privatización, al punto de que incluyó el punto en la redacción original del Pacto de Mayo (luego debió modificarla para conseguir la participación de más gobernadores en el acto del 9 de julio). Es necesario recordar que esto remite a la experiencia fallida desarrollada en la Argentina entre los años 1994 y 2008, cuando se estatizaron los fondos en manos de las AFJP. Además, también incluyó en la versión original de la Ley Bases la venta de los activos que componen el Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la ANSES, precisamente conformados por acciones de las principales empresas argentinas. Este punto también debió ser retirado de la ley. Es evidente que se trata de un tema delicado en el que no le va a resultar sencillo avanzar, sobre todo cuando simultáneamente con estos intentos, sustentó el grueso del ajuste fiscal en una reducción de los haberes previsionales, seguida por un congelamiento en términos reales de su valor en niveles de piso histórico.



Donde sí avanzó de forma sustancial fue en materia de Salario Social Complementario. La modificación de este programa, que pasó de llamarse “Potenciar Trabajo” a “Acompañamiento social” y “Volver al trabajo”, implicó una desnaturalización completa de la política en los términos en que originalmente fue diseñada, dado que se congeló su monto, se le puso un plazo máximo de dos años y se desvinculó su cobro de la certificación laboral realizada hasta ahora por las unidades ejecutoras que formaban parte de la co-gestión del programa. De un complemento salarial para trabajadores informales, tal como había sido establecido por la Ley 27.345 y el decreto reglamentario 159/2017, pasó a convertirse en una política asistencial focalizada sin contraprestación laboral. Nunca está de más seguir insistiendo en el error conceptual de fondo que mantienen estos enfoques, toda vez que el amplio universo de la economía popular no fue absorbido por el empleo formal ni siquiera luego del mayor período de crecimiento económico de la historia argentina reciente, entre 2003 y 2012.

Con esta decisión quedó de manifiesto el cierre de un ciclo de ocho años (2016-2023) en el que las organizaciones de los trabajadores y trabajadoras de la economía popular consiguieron avanzar como nunca en la agenda política y en la institucionalidad estatal nacional, al punto de haber podido participar en el diseño y la ejecución de las políticas públicas más relevantes en el área. Para el gobierno que se inicia, en cambio, fueron convertidas en un objetivo a destruir.

3.2. Hacia un régimen social excluyente

En cuanto a la política social en general, como mencionamos arriba, se destaca el aumento en términos reales de la Asignación Universal por Hijo y también de la Tarjeta Alimentar, quizás los únicos paliativos oficiales ante el deterioro de las condiciones de vida de la población. Al mismo tiempo, estas decisiones se combinan con la disminución de la ejecución y/o directamente la paralización de los programas de asistencia a comedores populares, al extremo de haber dado lugar al escándalo de los alimentos en peligro de putrefacción en depósitos oficiales. Vale la pena resaltar que las respectivas denuncias judiciales, impulsadas principalmente por el espacio de Argentina Humana, obtuvieron sistemáticos fallos favorables, sin que el gobierno pudiera encontrar argumentos para defender esta verdadera práctica de inhumanidad, en un contexto de aumento vertiginoso del hambre. En síntesis, respecto de este tema queda establecida una nítida orientación política que prioriza la asistencia individual o familiar por sobre cualquier tipo de organización comunitaria.

Las políticas de integración sociourbana también sufrieron un duro impacto. En 2018 se sancionó la Ley 27.453 que creó el Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio



Urbana y el Fondo de Integración Socio Urbana (FISU), con el objetivo de financiar las obras destinadas a la integración de los barrios populares. Desde el año 2021 se destinaba un 9% del impuesto PAÍS para financiar este fondo, que se reforzó con un 15% de lo recaudado por el Aporte Solidario y Extraordinario a las Grandes Fortunas.

Una de las primeras medidas del gobierno implicó el vaciamiento del FISU a través del Decreto 193/2024 que redujo la afectación del impuesto PAIS al FISU a tan sólo el 0,03%. En segundo lugar, se produjo la paralización total del FISU a partir del Decreto 215/2024 donde se designó al Ministerio de Economía, a través de la Secretaría de Legal y Técnica, como fiduciante en representación del Estado Nacional en todos los fondos fiduciarios. Esto implicó una burocratización y traba casi total al funcionamiento del fideicomiso reflejándose en la parálisis de las más de 600 obras en curso. Estas medidas van en sintonía con la intención del ministro de recortar los gastos que se llevan adelante desde su cartera. Por otra parte, en materia de vivienda también podemos mencionar la derogación de la Ley de Alquileres y las modificaciones en el Código Civil y Comercial para liberalizar de forma extrema el mercado, el freno de las obras públicas de vivienda y el lanzamiento de créditos UVA, una medida dirigida a sectores medios y altos.

En el terreno de las políticas de Salud, se destacan una serie de medidas contenidas en el DNU 70/2023 caracterizadas por la desregulación económica y la desprotección hacia usuarios en general del sistema sanitario en sus tres subsistemas (público, empresas prepagas y obras sociales). Entre ellas, las más importantes fueron: la quita de topes para los aumentos de las empresas prepagas; la eliminación de la obligación de usar nombres genéricos en las recetas de medicamentos; la decisión de no realizar los habituales acuerdos de precios con la industria farmacéutica; la disolución de la Agencia Nacional de Laboratorios Públicos y de la producción de medicamentos por parte del Estado; y finalmente el cese de los aranceles vigentes en concepto de coseguros establecidos para las prestaciones médico-asistenciales contempladas en el Programa Médico Obligatorio (con excepción de las prácticas exentas: oncológicos, emergencias, etc.), lo que en los hechos dio lugar a una liberación de los precios. Sumado a esto, el traspaso a la órbita de Salud de la Dirección de Asistencia Directa por Situaciones Especiales (DADSE) generó una paralización de los trámites que provocó dilación en la entrega. La revisión de la cadena de firmas hizo que los tratamientos no lleguen a tiempo, al punto de que actualmente existe al menos una denuncia penal en este sentido porque se registraron fallecimientos.

Finalmente, resultan particularmente relevantes algunas iniciativas del área de Educación. Nos referimos a la implementación de los célebres “vouchers” educativos, que en los hechos



resultaron una política de subsidio a estudiantes de bajos recursos para el pago de las cuotas de la educación de gestión privada en instituciones ya subsidiadas. Se trata de una política de un alcance relevante: más de 550 mil familias y 716 mil estudiantes, de acuerdo a los datos oficiales. Este programa implica un avance en los procesos de mercantilización de la educación y, particularmente, de transferencia de ingresos del sector estatal al privado. Además, parte de un cambio de lógica respecto al modo de financiamiento de la educación de gestión privada, que ahora pasa a orientarse directamente a la demanda. La otra medida relevante tomada en este área es el lanzamiento del Plan Nacional de Alfabetización, que luego de idas y vueltas finalmente en julio fue sancionado oficialmente a través del decreto 579/24.

Junto con ello, la reducción de partidas presupuestarias educativas fue muy marcada en distintas políticas. Entre ellas se destaca la eliminación del Fondo de Incentivo Docente (FONID), que hasta acá fue una política que atravesó a distintos gobiernos desde su implementación en 1999, producto de la histórica Carpa Blanca docente. Se trata de un mecanismo de compensación en el salario docente a nivel federal, de forma tal de paliar las desigualdades existentes entre las diferentes jurisdicciones. Con su derogación, el presidente Milei repone las condiciones de desigualdad estructural existente luego de la descentralización de la educación ejecutada en los años 90, toda vez que la cesión a las provincias de la responsabilidad de la educación no fue acompañada por los recursos necesarios para su financiamiento. Solo algunas provincias contaron con fondos propios para reemplazar las transferencias nacionales interrumpidas. También en el nivel educativo superior, que sí quedó bajo responsabilidad del Estado nacional, se produjo una importante disminución del presupuesto destinado a las universidades nacionales. Como resultado de la multitudinaria movilización universitaria del 23 de abril, las universidades nacionales consiguieron una ampliación presupuestaria para gastos de funcionamiento, que permitió su continuidad. Sin embargo, el ítem principal del gasto universitario tiene que ver con los salarios del personal, tanto docente como no docente. En este aspecto, la política de recorte del gobierno nacional es sistemática a lo largo de los meses analizados. De igual manera, esta orientación se puede evidenciar en el conjunto del sistema científico-tecnológico, directamente amenazado en su supervivencia.



4

Un nuevo horizonte programático hacia una Argentina humana



Fundación
DHI



Frente a esta ofensiva contundente, que aspira a una modificación profundamente regresiva del modo en el que funciona nuestra sociedad, resulta relevante reflexionar sobre el papel que pueden jugar las fuerzas políticas, gremiales y sociales que se oponen a él.

A lo largo de estos primeros siete meses de gobierno, observamos la realización de algunas muestras de fuerza por parte del movimiento obrero organizado, en especial dos paros generales convocados por la Confederación General del Trabajo y las dos CTA (24/1 y 9/5), que rápidamente mostraron su vocación de ponerle un límite a las ambiciones desmedidas del poder económico y el presidente Milei. También se produjo una movilización muy importante de la comunidad universitaria a lo largo y ancho del país el 23 de abril, quizás la única que consiguió modificar relativamente la política de ahogo presupuestario del gobierno nacional. Y el 12 de junio se realizó una protesta multitudinaria ante el Congreso de la Nación, día en que el Senado trató y aprobó la Ley Bases, que resultó duramente reprimida, tal como describimos en la primera sección de este trabajo. Estos fueron los 4 hechos más relevantes que se produjeron, a los que pueden sumarse otras movilizaciones del calendario argentino "habitual", como la del 24 de marzo o la del 8 de marzo, así como algunas otras protestas protagonizadas mayormente por los movimientos sociales ante el Ministerio de Capital Humano. De conjunto, se trató de un importante nivel de movilización de carácter defensivo, que no resulta anómalo en la sociedad argentina, tal como se expresó en otros ciclos presidenciales (como el caso de los años 2016-2019). Todo esto estará sujeto, de cualquier manera, al andar de la gestión económica y las consecuencias que ella tenga en las condiciones de vida de las mayorías populares.

Por otra parte, a nivel político el principal sector de oposición al rumbo planteado por el gobierno nacional es la coalición Unión por la Patria, que consiguió en estos meses mantener un importante nivel de cohesión interna respecto de esta cuestión. La situación contrasta abiertamente con lo sucedido en los años 2016 y 2017, cuando se produjeron una serie de rápidos desgajamientos. Sin embargo, fue muy baja su capacidad de articular iniciativas con otros sectores de la oposición que, en cambio, adoptaron posturas de acompañamiento al presidente. La firma del Pacto de Mayo mostró una foto de gran aislamiento para los cinco gobernadores que rechazaron la adhesión, en representación de las provincias de Buenos Aires, La Pampa, La Rioja, Formosa y Tierra del Fuego. A su vez, en el Congreso Nacional la única excepción al aislamiento fue la media sanción en la Cámara de Diputados de un proyecto de modificación de la movilidad jubilatoria, mientras que en la Cámara de Senadores algo similar sucedió con el rechazo al DNU 70/2023. Tal como desarrollamos en el primer apartado, la tendencia a un reordenamiento del sistema político puede dar lugar a un quiebre del aislamiento, en la medida en que integrantes de otros espacios políticos estén dispuestos



a adoptar posturas de mayor oposición a las medidas del gobierno, pero aún es pronto para observar un fenómeno de esta naturaleza.

A su vez, el mantenimiento de una relativa “unidad” del campo nacional-popular -sobre todo en contraposición con lo que sucedió durante el gobierno de Macri-, no debe ocultar que el fundamento de la cohesión es básicamente negativo. Es decir, la unidad se sostiene por el rechazo generalizado a la política del gobierno nacional, pero al mismo tiempo lleva dentro suyo una gran fragilidad, que prolonga los motivos del fracaso de la gestión de Alberto Fernández: no existe nada parecido a un proyecto político compartido, ni siquiera a una serie de consensos básicos compartidos. Esta situación no permite descartar un escenario de mayor fragmentación política en el futuro cercano.

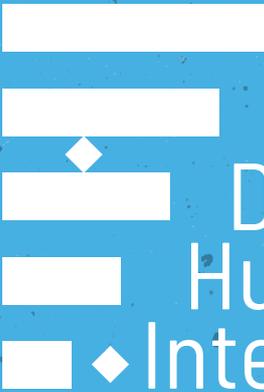
Todo este panorama permite analizar la capacidad de resistencia existente a la fuerte ofensiva que estamos viviendo. Sin embargo, el necesario énfasis en la resistencia puesto por el campo político nacional-popular corre el riesgo de impedir la apertura de una discusión sobre la necesidad de actualizar su propuesta desde un punto de vista programático. Los ataques de Milei al régimen político, económico y social vigentes son posibles por el agotamiento de una mayoría de nuestra sociedad con la situación existente. De ahí que sería improductivo, y además equivocado, simplemente defender la realidad vigente hasta el 10 de diciembre de 2023. Este proceso político apunta a consolidar las estructuras de la exclusión, pero ellas no surgieron ahora: el carácter estructural de la pobreza y la indigencia, la informalidad laboral, el déficit habitacional, los desequilibrios regionales, entre otros rasgos de nuestra sociedad, constituyen un punto de partida que debe ser asumido desde el inicio para postular una propuesta de ruptura y transformación con lo existente. Al mismo tiempo, tampoco tendría sentido renegar de lo logrado en los veinte años anteriores, entre los que se encuentra el único período histórico de doce años desde 1976 hasta el presente, en el que fue posible una recuperación sostenida de las condiciones de vida de las mayorías populares, un avance de la autonomía nacional y los mayores impulsos a la integración continental. La formulación de una Argentina Humana supone recuperar los avances logrados y ubicarlos como parte de una alternativa creativa para ofrecer a nuestra sociedad. Lejos de cualquier espíritu refundacional, como el que propone el presidente Milei, se trata de retomar un sendero abierto desde los orígenes de la patria, que representa la tarea pendiente de darle forma a un proyecto de país.

En este marco, es prioritario poner un límite a los avances de políticas deshumanizantes en una serie de terrenos elementales que surgen del análisis realizado arriba. Tierra, techo, trabajo, pan, salud y educación son, probablemente, las demandas más importantes a la hora de



erradicar una serie de injusticias extremas que se están generalizando producto de la aplicación de las políticas del gobierno nacional. Junto con ellas, la defensa del interés nacional cobra un valor central cuando se apresta a avanzar un proyecto de saqueo y entrega de los recursos naturales y un alineamiento internacional a intereses ajenos.

Llegamos a fines de 2023 arrastrando ocho años de franco deterioro. Lamentablemente, si se profundiza este rumbo, llegaremos a fines de 2027 en condiciones aún peores. En el final del túnel no hay luz, sino oscuridad. El proyecto de una Argentina excluyente no es nuevo históricamente, pero está siendo impulsado con nuevos bríos. Las fuerzas políticas y sociales que apuestan a un país con justicia social, de plena integración del conjunto y de despegue del desarrollo humano integral tienen un fuerte desafío por delante.

 Fundación
para el
Desarrollo
Humano
Integral

Octubre 2024

www.fundaciondhi.com.ar

[@fundacion.dhi](https://www.instagram.com/fundacion.dhi)