

La Argentina de Cambiemos



Esteban Iglesias
Juan Bautista Lucca
COMPILADORES

UNR
EDITORIA

CENTRO DE ESTUDIOS
COMPARADOS

La Argentina de Cambiemos

La Argentina de Cambiemos / Esteban Actis... [et al.] ; compilado por Esteban Iglesias ; Juan Bautista Lucca. - 1a ed. - Rosario : UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2019.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-702-344-2

1. Política. I. Actis, Esteban. II. Iglesias, Esteban, comp. III. Lucca, Juan Bautista, comp.

CDD 320.82

UNR editora

Editorial de la Universidad Nacional de Rosario

Urquiza 2050 - S2000AOB / Rosario, República Argentina

www.unreditora.unr.edu.ar / editora@sede.unr.edu.ar

Directora Editorial

Nadia Amalevi

Editor

Nicolás Manzi

Diagramación

Eugenia Reboiro

Foto de tapa y stenciles

Juan Bautista Lucca



UNR

CiN REUN

Red de Editoriales
de las Universidades Nacionales
de la Argentina



Libro
Universitario
Argentino

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida sin el permiso expreso del editor.

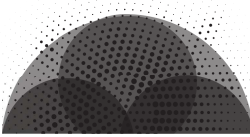
Impreso en Argentina

La Argentina de Cambiemos

**Esteban Iglesias
Juan Bautista Lucca**
COMPILADORES




UNR
EDITORIA


CENTRO DE ESTUDIOS
COMPARADOS

Índice

Introducción	
Juan Bautista Lucca y Esteban Iglesias	9
SECCIÓN I	
El Macrismo: cuando la honestidad reemplazó al patriotismo	
Gastón Souroujon	23
¡Animémonos a imaginarlo! Análisis del discurso presidencial de Mauricio Macri	
Irene Lis Gindin	43
Cambiemos y las contradicciones de la democracia liberal	
José Gabriel Giavedoni	61
Cuando sube la marea feminista: resistencias y disputas de sentido en tiempos macristas	
Florencia Laura Rovetto	85
Gobernar CON y EN las redes en la Argentina de Cambiemos	
Sebastián Castro Rojas	103

SECCIÓN II

- Reminiscencias del radicalismo,
del peronismo y retroproyecciones de un mundo nuevo
en el gobierno de Cambiemos
Juan Bautista Lucca 117
- Mentime que me gusta: notas sobre Estado, Política
y Administración en el Gobierno de Cambiemos
Diego Julián Gantus 143
- La Modernización de la Administración Pública
Argentina 2015-2019. Sentidos y acciones,
entre lo planificado y lo construido
Rita Grandinetti 161
- Derechas y derechos en la era Macri.
La irrupción del aborto
en la agenda legislativa de Cambiemos
Mariana Berdondini 183
- ¿Pobreza Cero? El deterioro del sistema público estatal
de protecciones sociales en la Argentina de Cambiemos
Melisa Campana Alabarce 209

SECCIÓN III

- Reforma integral vs. reforma “por partes”:
todos los caminos conducen a la flexibilización.
Un análisis de las transformaciones
en la institucionalidad laboral
durante la gestión de Cambiemos (2015-2018)
Andrea Delfino y Lucía Kaplan 227
- La acción colectiva en las organizaciones del mundo
del trabajo durante el gobierno de Macri
Esteban Iglesias 249

“Hemos vuelto al mundo”: los/as trabajadores/as
en la Argentina de Cambiemos
Melina Perbellini y Norma Beatriz Valentino 267

Cuando más no es mejor: el cuentapropismo
en la Argentina de Cambiemos
Martín Carné 287

La gestión estatal del desarrollo rural
y la agricultura familiar
durante el gobierno de Cambiemos (2015-2018)
Mario Lattuada, María Elena Nogueira y Marcos Urcola 307

SECCIÓN IV

Política exterior y cambio cultural
en el gobierno de Mauricio Macri
Anabella Busso 331

La política exterior de Cambiemos
en clave de visibilidad e influencia
Esteban Actis y Julieta Zelicovich 351

El lugar del Sur en las lógicas de la dependencia:
notas sobre la política exterior macrista
Carla Morasso y Gisela Pereyra Doval 373

La Defensa en tiempos de Cambiemos:
la fragilidad intacta de un sector estratégico
que sigue esperando
Emilse Calderón 393

Sobre la autoría de los textos 415

Introducción

Juan Bautista Lucca
y Esteban Iglesias

La coalición electoral Cambiemos, liderada por Mauricio Macri, se constituyó en la primera fuerza política de derecha que asumió el gobierno nacional por la vía electoral, al vencer a Daniel Scioli en la contienda presidencial de 2015. Cambiemos, en tanto coalición conformada por Propuesta Republicana (PRO), Coalición Cívica (CC) y la Unión Cívica Radical (UCR) y otros partidos menores, se configura como una opción inscripta en la derecha, y, también, emplazada en el eje anti peronista de la topografía política argentina. Luego de una elección legislativa de 2017, en la cual consiguió crecer al punto tal de derrotar a su principal adversaria -Cristina Fernández de Kirchner- en la elección para senadores por la provincia de Buenos Aires, se enfrentó al deterioro general de las condiciones sociales, económicas y políticas de la Argentina, pero sobre todo al desafío de ser, en diciembre de 2019, la primer fuerza política no peronista que culmine su mandato gubernamental (2015-2019), desde la restauración democrática en Argentina.

Así, al momento de interpretar y comprender el interregno del gobierno de Macri, es posible observar cómo afloran múltiples interrogantes como: ¿Qué tipo de derecha política representa y expresa Mauricio Macri y la coalición electoral que lidera? ¿Cuáles son sus especificidades y cuáles son las características que comparte con el andamiaje teórico que caracteriza al neoliberalismo del siglo XX? ¿Qué nuevos y viejos sentidos se inscriben en Cambiemos? ¿Cuáles son sus principales rasgos al poner el Estado

en funcionamiento? ¿Cuáles son sus principales definiciones, logros y fallencias, en término de las políticas públicas implementadas? ¿Cómo abordó Cambiemos el tratamiento del mundo del trabajo, los sectores populares y las políticas sociales, siendo una fuerza reconocidamente de derecha y anti peronista? ¿En qué medida cambió la orientación geopolítica de la política exterior o se reorientó a los nuevos cambios en el concierto internacional?

Este conjunto de elementos, hacen de *La Argentina de Cambiemos* un fenómeno atractivo para el debate en la opinión pública nacional, un proceso de enorme complejidad para ser aprehendido desde las múltiples miradas de las ciencias sociales, pero, sobre todo, un interrogante necesario para la reflexión y el análisis político. En ese sentido, este libro es un esfuerzo colectivo de docentes e investigadores/as de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, contando con el aporte de investigadoras/as provenientes de las cuatro carreras que allí se desarrollan (Licenciatura en Ciencia Política, Comunicación Social, Trabajo Social y Relaciones Internacionales). Ello es un aporte que denota, justamente, la necesidad de disputar los sentidos de lo político en la Argentina de Cambiemos desde un sinnúmero de miradas, adscripciones teórico metodológicas y pertenencias disciplinares; pero también, es una reflexión que connota la posibilidad de construir conocimiento y reflexión de altísima calidad en la Universidad Pública y por fuera de los circuitos metropolitanos en la Argentina. Asimismo, es necesario señalar que este libro fue construido en pos de provocar una igualación de voces, tomando en cuenta que el aporte de las investigadoras de nuestra casa de estudio sea mayoritaria entre los capítulos y apartados escritos.

La edición de esta publicación recibió el apoyo de las autoridades de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y de la Universidad Nacional de Rosario, como también el aporte, las enseñanzas y herencias de Arturo Aquilino Fernández, quien siempre apostó a la necesidad de configurar una comunidad de intercambio y debate social y político en el que todas las carreras, generaciones y géneros, tuvieran espacio para su valioso aporte. Los editores de este libro quieren agradecer, además de los generosos aportes de quienes escriben en *La Argentina de Cambiemos*, a todas aquellas personas que hicieron posible la realización de este tipo de proyectos titánicos, a partir del enorme e insustituible sostén afectivo y familiar.

Las derechas, su derrotero latinoamericano y el gobierno de Mauricio Macri

Las derechas durante siglo XX y el siglo XXI estuvieron asociadas a las distintas corrientes del neoliberalismo. Una tradición teórico-política que no alude a una reedición del liberalismo moderno o contemporáneo sino, que, por el contrario, se presenta como otro modo de concebir la política. En efecto, su surgimiento puede reconocerse durante el período entre guerras del siglo XX. Sin embargo, será luego de la década del setenta y durante los ochenta que asumieron relevancia política, en un contexto signado por la crisis del Estado de Bienestar, la caída del muro de Berlín y el agotamiento de la experiencia política comunista en la ex Unión Soviética.

El neoliberalismo, como corriente de pensamiento, se ha nutrido desde diversas fuentes (Morresi, 2008), siendo las más relevantes la Escuela austríaca –Mises, Hayek, etc.–, la Escuela de Chicago –Friedman, Stigler, etc. –, la Escuela de Virginia –Buchanan, Tullock, etc. – y el libertarismo –Nozick, Rand, etc. En términos generales, lo que distingue y unifica a este conjunto de escuelas y teóricos radica en comprender que el desarrollo de las fuerzas del mercado maximiza la libertad del individuo; un Estado activo y eficaz, no mínimo, que garantice el libre funcionamiento del mercado así como de los contratos privados; la idea de que la desigualdad socioeconómica es lo que estimula el desarrollo de la vida de los individuos en sociedad; y, comprender que a la democracia como un régimen formal, altamente útil para la renovación de autoridades políticas (Morresi, 2008).

Cabe notar que la relevancia política que cobraron las derechas neoliberales los últimos 25 años del siglo XX se sucedió en un contexto en el que se produjeron profundas transformaciones en la representación política, las que, podría señalarse, persisten en la actualidad. En efecto, estas transformaciones involucran a las organizaciones políticas –partidos, sindicatos, movimientos sociales–, al modo en que decide el voto la ciudadanía –volatilidad del voto–, las formas en que se organiza la protesta social –a través de actos de autorrepresentación–, el reemplazo del programa político por la cuestión de la imagen de los candidatos y, finalmente, la importancia creciente de la calidad de las personas en el ejercicio del poder y del gobierno (Rosanvallon, 2015). Estas dos últimas cuestiones merecen una mención particular ya que articulan el problema de la “reputación” del candidato con el de la “honestidad”, lo que opera como un efectivo reem-

plazo de las ideas o el programa político que implementaría en caso de acceder al poder. En efecto, en el lazo representativo se ha vuelto significativo la evaluación de los talentos y las cualidades personales por parte de la ciudadanía. Las virtudes personales, en este caso, ofrecerían una orientación a la ciudadanía acerca del modo de obrar de los gobernantes sin importar el contenido de sus orientaciones políticas. Este lazo entre representantes y representados abarca a las políticas públicas y, fundamentalmente, a acciones políticas contingentes en donde los políticos debieran mostrar su “integridad” frente a sucesos catastróficos –inundaciones, huracanes, etc.– o accidentes fatales mostrando su “cercanía” con las víctimas.

Lo cierto es que los sucesos más significativos de esta transformación se observan nítidamente con la utilización política del problema de la corrupción. En esta dirección Brasil constituye un caso paradigmático, cuando en 2016 Dilma Rousseff fue destituida bajo el motivo de autorizar “pedaleadas fiscales” y, en 2018, se inhabilitó a Lula da Silva a ser candidato presidencial y se lo encarceló por presunta corrupción. Si bien estos son los sucesos de mayor significancia, también hay que destacar la instrumentalización del poder judicial por parte de la fuerza que ocupa circunstancialmente el poder político. Los pedidos de juicio o “carpetazos” se han convertido en una estrategia política orientada a dañar la “imagen” de probables o futuros candidatos políticos. En definitiva, cabe destacar que estas transformaciones en la representación política fueron capturadas por las fuerzas de derecha, las que poco dicen de su programa político y orientan las identificaciones con la ciudadanía hacia “el modo de gobernar”.

Considerando los postulados del neoliberalismo como corriente de pensamiento y las transformaciones en la representación política es preciso retener que una conceptualización sobre las “derechas” debiera observar su cualidad relacional y, mutuamente excluyente, y, a su vez, su dimensión histórica. Así, la posibilidad de desentrañar la especificidad de las derechas nos orienta al siguiente interrogante: ¿frente a qué experiencias políticas de izquierda se definen las derechas?

En América Latina, durante el siglo XX, las fuerzas políticas de derecha estuvieron asociadas no sólo al conservadurismo que las define como modo de concebir la política sino, por sobre todas las cosas, a su costado reaccionario, debido a la utilización de mecanismos antidemocráticos de accesos poder político. Sin embargo, el acceso al gobierno por vías electorales en el presente siglo en determinados países llevaron a algunos a hablar de “nuevas derechas”. La pregunta sobre la novedad de las derechas

puede llevar caminos inciertos. Tal vez sería pertinente interrogarnos qué hay que nuevo en las viejas derechas (Ansaldi, 2017). En este sentido, América latina brinda un claro ejemplo de situaciones de persistencia de fuerzas políticas de derecha en el poder ya sea porque permanece la misma fuerza política en el gobierno, porque se produce una renovación de autoridades dentro de la misma o porque es reemplazada por otra fuerza política de derecha; o, porque las vías de acceso al poder involucraron mecanismos -golpes blandos- cuyo propósito fue desplazar del gobierno a fuerzas políticas de izquierda. En efecto, lo que algunos califican de “nuevas derechas”, en realidad, no son tan nuevas.

Verónica Giordano (2019) realiza una revisión de la situación de algunos países en América Latina da cuenta de la persistencia y de la preponderancia política de las derechas:

1. Las que accedieron al poder por una vía democrática formal en la que previamente se ejecutaron “golpes institucionales”. En estas experiencias podemos incluir a Brasil, donde Jair Bolsonaro asume luego de un *impeachment* hacia Dilma Rousseff, del Partido de los trabajadores, y ejecutado por Michel Temer, su vicepresidente, en coordinación con los principales referentes de la oposición política y miembros del Poder Judicial; Paraguay, donde Fernando Lugo fue destituido también vía *impeachment* y luego de un proceso eleccionario asumió Horacio Cartes, del Partido Colorado. Esta situación se ha replicado también en Haití y Honduras.

2. Las que accedieron al gobierno por vías electorales. Entre los principales casos se encuentran Chile, con el triunfo de Sebastián Piñera 2006-2010 y 2014-2018; Argentina, con el triunfo de la alianza electoral Cambiemos, encabezada por Macri en 2015; etc.

3. Las que accedieron operando una renovación de la derecha: involucra situaciones en que ya gobernaban fuerzas de derecha y que se produjo un recambio, ya sea por legítima sucesión o renovación de fuerzas de derecha en donde la derecha triunfante se impuso sobre la derecha tradicional. Refiere a los casos de Guatemala, donde Jimmy Morales se impuso con el Frente de Convergencia Nacional ante derecha tradicional expresada por el Partido Patriótico, liderado por Otto Pérez Molina del Partido; en Perú asumió Pedro Pablo Kuczynski

del partido Peruanos por el Cambio (PPK), luego de la caótica presidencia Ollanta Humala del Partido Nacionalista Peruano (2011-2016); y en México en 2012, y previo al triunfo de Manuel López Obrador por el partido ARENA, Enrique Peña Nieto, al frente del PRI, fue la sucesión de dos gobiernos conservadores del Partido de Acción Nacional. Finalmente, en esta situación podemos incluir a Colombia, donde las fuerzas de derecha han gobernado y se han disputado el liderazgo de los gobiernos, Álvaro Uribe gobernó durante dos períodos, luego Juan Manuel Santos y, en 2018, asumió el gobierno Ivan Duque.

En este panorama heterogéneo el gobierno que encabeza Mauricio Macri constituye una experiencia política de derecha que accedió al poder político, triunfando en un proceso eleccionario. En su proceso y desarrollo ha capturado las principales transformaciones en la representación política, las relativas a la importancia de la imagen del candidato y a las prácticas de “cercanía” hacia la ciudadanía en tanto elementos de identificación política. Lo cierto es que el triunfo electoral y la gestión de lo público por parte de Cambiemos, produjo modificaciones significativas que involucran a la clase política como al modo en que desarrolló la dinámica y la cohesión de la sociedad.

La estructura del libro

La complejidad del gobierno que encabeza Mauricio Macri, obliga a una diferenciación analítica de dimensiones de análisis, que son las que estructuran las partes que dan forma al libro. En primer lugar, en la *Sección I*, se abordan las prácticas materiales y discursivas, los marcos interpretativos y las tradiciones ideacionales que dan forma al campo semántico de La Argentina de Cambiemos. Allí podemos encontrar los siguientes capítulos:

Gastón Souroujon recupera las reflexiones en torno a la magia performativa del juramento, para analizar la particular jura presidencial de Mauricio Macri en el 2015. En este orden, si la aparición del pronombre *él* en la jura presidencial de Cristina Fernández en el 2011 inauguraba un proceso de sacralización política de la figura de Néstor Kirchner, el autor se pregunta qué proceso promueve el reemplazo del patriotismo por la honestidad en la jura de Macri, qué indicios se hallan en el momento fundacional de la gestión que prefiguran ciertos rasgos del futuro gobierno. Para tratar de dar respuesta a estos interrogantes el autor nos propone un

viaje filosófico y fenomenológico en donde se destaquen las diferencias entre patriotismo y honestidad.

Irene Gindin analiza un conjunto de discursos públicos institucionales y de intervenciones discursivas “informales” de Mauricio Macri, desde su asunción a la Presidencia de la Nación, en el marco de lo que puede considerarse una nueva articulación entre el sistema político y la palabra política. En efecto, el capítulo reflexiona, por un lado, sobre el *ethos* y la construcción de la figura presidencial como la de un “hombre común” y, por el otro, sobre los modos en que Macri construye a su adversario político, la “pesada herencia”. A través del análisis del discurso, la autora reconoce los modos en que la cercanía se activó a través de prácticas políticas como los timbreos y los llamados telefónicos realizados por el propio presidente a distintos ciudadanos, la conformación de “equipos” en tanto forma de hacer política –en clara distancia con el kirchnerismo– y el modo en que la meritocracia se constituyó como la solución individual a problemas sociales.

José Giavedoni pone en tela de juicio la tan mentada “crisis de la democracia”, sugiriendo que la misma no hace más que expresar la contradicción irresoluble entre dos tradiciones y dos fuerzas que anidan en su seno: la democrática y la liberal. La mención de la crisis de las democracias obliga a preguntarse quién la enuncia, a qué tipo de democracia refiere e intentar descubrir a qué objetivos estratégicos tributa esa enunciación, que más que una constatación, se trata de la demarcación del campo de batalla. Bajo la consigna “crisis de las democracias” se disputan los sentidos sobre el Estado, la ciudadanía, la política, la economía, la sociedad, lo colectivo, el individuo, la igualdad y la libertad.

Florencia Rovetto aborda lo que se viene denominando la “cuarta ola feminista”, con el objeto de detectar algunos elementos que aglutinan parte de su genealogía histórica y actualizan su programa político. Entre dichos elementos se destacan el carácter transnacional, plural y masivo de las luchas feministas, la heterogeneidad de sujetos y discursos que las encarnan y la circulación de sentidos feministas en clave contra hegemónica. En efecto, a la autora le interesa reflexionar sobre algunos aspectos que conforman dichos elementos, revisando el impulso actual de las demandas y reivindicaciones, las tensiones y deslizamientos que ponen en escena, haciendo visibles cuerpos y subjetividades que dinamitan y expanden al sujeto político que las involucra.

Sebastián Castro Rojas se propone abordar la transformación del vínculo entre Estado/Gobierno y ciudadano a partir del modo en que se

utilizaron las redes sociales desde la llegada de Macri a la Presidencia de la Nación. Su principal resultado de investigación radica en que ha surgido un nuevo vínculo, el que es producido en la esfera digital donde los políticos y ciudadanos se mueven, comparten y dialogan de manera cotidiana. De acuerdo con ello, se observa que se han desdibujado y perdiendo la supremacía que ostentaba a finales del siglo veinte los medios masivos en la construcción de la opinión en la esfera pública, dejando de permear en las conductas y opiniones de las audiencias. En efecto, para Sebastián Castro Rojas, la construcción de vínculos actuales está atravesada por la *mediatización* digital y las plataformas digitales.

En la *Sección II*, se pone el acento en el andamiaje institucional, las transformaciones y obstáculos al desarrollo estatal, así como también se toman en cuenta los principales virajes y formulaciones de política pública que realiza el gobierno de Macri en el período 2015-2019. En esta sección es posible encontrar el aporte de:

Juan Bautista Lucca analiza a Cambiemos en tanto fuerza política haciendo hincapié en sus prácticas materiales y discursivas, especialmente en el posicionamiento público de sus principales referentes partidarios. En este sentido, el autor argumenta que a pesar de presentarse como un partido “de lo nuevo”, la comparación y el derrotero histórico demuestra que su ideario político no es desconocido ni muestra nada novedoso en la política argentina.

Diego Julián Gantus se interroga acerca de las razones por las que conserva chances electorales un Gobierno cuyo desempeño ha sido tan gravoso para las amplias mayorías. Con ese telón de fondo, el propósito de su capítulo es poner en común algunas interpretaciones sobre el papel del Estado, la política y la administración de Cambiemos, con miras a dilucidar las nada evidentes razones por las cuales la coalición que gobierna tendrá en 2019 un candidato o una candidata en el Ballotage de 2019.

Rita Grandinetti analiza el conjunto de transformaciones que se propusieron, y aquellas que se experimentaron, en el campo de las instituciones y las organizaciones públicas. Trata de reflexionar sobre procesos en curso que tienen el sello o la impronta Cambiemos a fin de identificar sus orientaciones, tensiones, logros y resultantes en la administración pública argentina. Todo ello, en un marco en que esta fuerza política le ha otorgado centralidad a la idea de modernización del estado con tonalidades refundacionales y sustentado en una visión de modernización gerencial de la política.

Mariana Berdondini aborda el modo en que se manejó Cambiemos en el debate sobre el aborto, unos de los temas polémicos que orientaron la agenda legislativa. Ante el carácter inusitado y paradójico de esta decisión, la hipótesis que desarrolla radica en advertir los virajes y las tensiones entre liberalismo, conservadurismo y ciertas aristas reaccionarias que se incrementan desde el arribo de Mauricio Macri a la presidencia, acentuando su dogmatismo y pragmatismo de modo heterogéneo. En este sentido, la autora argumenta que el perfil de la derecha que resulta, parece más dispuesto a sacrificar sus posiciones éticas y políticas culturales, antes que las posturas e intereses socioeconómicos que representa.

Melisa Campana Alabarce ofrece una reflexión en torno a cuatro desplazamientos que definen la degradación del sistema público estatal de protecciones sociales en la Argentina contemporánea, a saber: del derecho a la protección a la chance de crédito; del colectivo al individuo; de la igualdad a la equidad; y de la ciudadanía a la meritocracia. El artículo pretende mostrar esos desplazamientos en algunas áreas del espectro público-estatal nacional, tomando como analizador algunas medidas ilustrativas de los retrocesos señalados.

En la *Sección III*, se analiza la dinámica del mundo del trabajo, los desafíos de los sectores populares y las vicisitudes de las organizaciones sociales, frente a una estructura de oportunidades sociales y políticas que se configura como desfavorable a lo largo del gobierno de la coalición Cambiemos.

Andrea Delfino y Lucía Kaplan analizan la dimensión política del nuevo (des)equilibrio en la relación capital-trabajo y en el rol que ejerció el Estado en ese proceso a través de la regulación directa del mercado de trabajo. En este sentido, desarrollan los modos a través de los cuales el gobierno de Cambiemos implementó medidas con el objeto de, por un lado, crear una nueva institucionalidad sobre el trabajo bajo la premisa de que las normas laborales funcionan como meros instrumentos de interferencia en la capacidad de ajuste de los mercados, por otro lado, apostar a la reducción de los “costos laborales”, objetivo que supone asumir de forma clara la perspectiva del empleador y, finalmente, favorecer el “emprendedurismo” y el “autoempleo” como nuevas lógicas de trabajo cuyo objetivo es “deslaborizar” amplios sectores de la fuerza de trabajo y reconceptualizar al sujeto trabajador bajo los parámetros del clásico sujeto liberal, aquel que se hace a sí mismo por medio de sus capacidades.

Esteban Iglesias se propone describir los principales rasgos de la ac-

ción colectiva durante el gobierno de coalición electoral Cambiemos. Para ello propone una tipología acerca del conjunto de interacciones entre la fuerza política que asumió el gobierno con las organizaciones sindicales y los movimientos sociales. Esta construcción tipológica le permite determinar algunas características novedosas de la acción colectiva, las que se erigen sobre la reactivación de una condición social que emergió con fuerza en los años noventa del siglo XX en un contexto político que combinaba peronismo y neliberalismo: tener trabajo y ser pobre. Sobre esta se ha estructurado una articulación política novedosa, consistente en disputar la orientación política de la CGT y ser oposición a las iniciativas gubernamentales. En este sentido, la alianza entre la Corriente Federal de los Trabajadores con el Triunvirato de San Cayetano constituye un espacio político relevante, que asumió notoriedad política en la medida en que la alianza entre trabajadores formales, de la economía popular y desocupados se encuentran disputando la orientación política de la CGT.

Melina Perbellini y Norma Valentino analizan los efectos sobre las y los trabajadores ocasionados por los principales lineamientos de la política económica del gobierno de Cambiemos. Así, señalan que las devaluaciones, el endeudamiento, la apertura a las importaciones, la desregulación del mercado de capitales, los despidos y el cierre de establecimientos productivos, etc. han estructurado un escenario donde los protagonistas del mundo del trabajo han sido los grandes perjudicados. De acuerdo a las autoras, la “reinserción al mundo” generada por el gobierno de Cambiemos impactó en el ámbito laboral en sus tres funciones esenciales: como condición material de la existencia propia y de su familia (salario real); como posibilidad de inserción social “digna” y fuente de identidad (desocupación y subocupación) y, finalmente, como organizador de la vida social, a través de una ética que impide el desdibujamiento de los límites entre lo moral y lo inmoral, lo legal y lo ilegal, es decir el reconocimiento del otro/a como semejante.

Martín Carné analiza el fenómeno del “cuentapropismo” en un escenario en el que el gobierno de Cambiemos lo reivindica a partir de la idea de “emprendedurismo”. Así, de la comparación de las bases de la EPH -3º trimestre de 2016 y 2018-, surge que se trata de una mano de obra con nivel educativo medio-alto, precaria cobertura de salud, cuya capacidad laboral es utilizada en modo ineficiente y que, en su gran mayoría, cumple tareas que requieren calificación operativa. Además, tres de cada diez trabajan en ocupaciones de comercialización directa y de

construcción. De acuerdo con esto, el autor concluye que el cuentapropismo no parecería ser la posición ocupacional capaz de reportar umbrales de bienestar material (y simbólico) adecuados con los cuales estructurar de modo aceptable un lazo que cohesione a los miembros de la sociedad. En un marco -como el actual- de prolongada recesión, tampoco parecería constituirse en una estrategia suficiente con la que pretender apuntalar la recuperación económica del país.

Mario Lattuada, María Elena Nogueira y Marcos Urcola reflexionan sobre la institucionalidad estatal en materia de desarrollo rural y, a su vez, sobre la configuración sociopolítica del sujeto que ha sido denominado agricultor familiar mostrando las transformaciones que se operaron desde la asunción de Mauricio Macri a la presidencia de la nación. En este sentido, señalan la construcción de una institucionalidad diferente a la que estaba en proceso entre 2004 y 2014, producto de la incorporación de la producción a los mercados globales sin mediación de diferencias en términos de capacidades productivas, económicas y sociales. A su vez, señalan que el sujeto fundamental de las acciones no resulta ya el agricultor familiar como “sujeto social” sino que se concibe a partir de la figura del “emprendedor” individual, cuyas “cualidades” personales servirán de sello de garantía a su integración económica. El resultado de este proceso, para los autores, está provocando una *nueva institucionalidad* que revierte el proceso de jerarquización promovido en los años anteriores.

Finalmente, en la *Sección IV*, se toma en cuenta la pertenencia, transformación y metamorfosis de la adscripción geopolítica de la Argentina de Cambiemos, para dar cuenta de los principales (des/re)lineamientos en relación a las potencias centrales, los países del sur global, los socios naturales como Brasil, o incluso las temáticas centrales como la defensa, entre otros aspectos. Allí, el/la lector/a encontrará los aportes de:

Anabella Busso reflexiona acerca de las principales razones que explican el malogrado desempeño de la política exterior del gobierno encabezado por Mauricio Macri, focalizándose en la cosmovisión de las relaciones externas de Cambiemos así como en un conjunto de conceptos importantes para su diseño. De acuerdo con ello, la autora demuestra que la política exterior de acoplamiento basada en una estrategia de inserción pro-occidental y por reputación no ha dado resultados positivos. Y, su constatación fidedigna se observa en que los aliados occidentales, más allá de la consonancia ideológica con la propuesta de Macri, no fomentaron la lluvia de inversiones, ni facilitaron el acuerdo Mercosur-UE o el ingreso

de Argentina a la OCDE. Esto, para la autora, agudiza las consecuencias perjudiciales que se derivan del modelo de desarrollo neoliberal ya que el gobierno de Macri tiene una lectura optimista de la globalización.

Esteban Actis y Julieta Zelicovich analizan la política exterior de la gestión de Cambiemos a partir de dos conceptos: visibilidad internacional e influencia externa. Indaga en aquellas áreas de cuestiones en las que la administración se propuso ganar visibilidad, cómo lo hizo, y cuál fue el alcance de este recurso a la hora de buscar inducir cambios en las preferencias de los actores identificados como centrales para la inserción internacional del país. Dado que se trató de una política exterior eminentemente económica, se centra el estudio sobre las relaciones económicas internacionales. En las conclusiones se esboza una tipología de situaciones a partir del par conceptual estudiado que contribuyen a reflexionar en torno a los condicionantes que afectan a los países en desarrollo, como es el caso de Argentina.

Carla Morasso y Gisela Pereyra Doval sostienen que los contenidos de la política externa argentina pueden sintetizarse en tres variables centrales que dan cuenta de la orientación autonómica o dependentista de cada uno de los gobiernos: el modelo de desarrollo, el alineamiento con los países desarrollados y el nivel de relacionamiento con los países en desarrollo. Y, en este capítulo se aborda la tercera variable, vinculada a los lazos con el Sur. Parten del supuesto de que los vínculos con el Sur en las lógicas de inserción internacional autonómicas son proclives a ser más cooperativos que en las lógicas dependentistas, donde las relaciones horizontales tienden a ser más laxas y distantes. En este sentido, consideran que durante la administración de Cambiemos, la cooperación Sur-Sur ha sufrido un proceso de retracción de acuerdo al análisis de cuatro temas claves representativos de los vínculos con el Sur: la relación bilateral con Brasil; los procesos de integración y concertación; las políticas implementadas en torno a Malvinas; y el lugar que ha ocupado África.

Emilse Calderón aborda la Política de Defensa como una política pública que promueve la seguridad del Estado desde una perspectiva integral en un contexto de anarquía internacional. En este sentido, la autora se propone examinar la gestión de Cambiemos indicando sus principales lineamientos y si estos han implicado un cambio con respecto a la situación preexistente. Se intenta responder si el gobierno de Macri ha abordado en alguna medida los problemas estructurales del sector, entre ellos el relativo al rol de las Fuerzas Armadas, y si la inserción internacional del país en la dimensión estratégico-militar de las Relaciones Internacionales ha mejorado.

Bibliografía

- ANSALDI, W. (2017), “Arregladitas como para ir de boda. Nuevo ropaje para las viejas derechas”, en *Theomai*, Nro. 35, pp. 22-51.
- GIORDANO, V.; SOLER, L. y SAFERSTEIND, E. (2018), “Las derechas y sus raros peinados nuevos”, en *Apuntes de Investigación del CECYP*, Nro. 30, pp. 171-191.
- MORRESI, S. (2008), *La nueva derecha en Argentina. La democracia sin política*, Buenos Aires, UNGS.
- ROSANVALLON, P. (2015), *El buen gobierno*, Buenos Aires, Manantial.

Lucca, Juan Bautista e Iglesias, Esteban (2019). “Introducción”, en *La Argentina de Cambiemos*, compilado por Iglesias, E. y Lucca, J. B., UNR Editora, Rosario. Páginas 9-21.

Sección I

El Macrismo: cuando la honestidad reemplazó al patriotismo

Gastón Souroujon



Yo Mauricio Macri juro por Dios nuestro señor y estos Santos Evangelios, desempeñar con lealtad y honestidad el cargo de presidente de la Nación Argentina y observar y hacer observar con fidelidad la constitución de la Nación Argentina, si yo no lo hiciere que Dios y la patria me lo demanden.

1. Introducción

En las dos últimas ceremonias de asunción presidencial, la de Cristina Fernández en el 2011 y la de Mauricio Macri en el 2015, pudimos ser testigos de un detalle inédito: la alteración de la fórmula de la jura presidencial. En el primer caso, un “él” fantasmal se filtró en el seno de la maldición¹; en el caso del actual presidente, se reemplazó el patriotismo por la honestidad². Si bien algunas lecturas han referido a esta suerte de *customización* del juramento como un dato de color, anecdótico, caprichoso, que no amerita un análisis consecuente, sospechamos que la modificación de una construcción simbólica de características tan rígidas como el juramento esconde algunas respuestas cuyas preguntas aún no hemos acertado. Es un olvido de las preguntas correctas, que obedece a que gran parte de la ciencia política dejó de lado, que ignoró el estudio de los ritos, liturgias y juramentos seculares, como si estos no fueran parte esencial de su objeto (Riviere, 1988:135)

En un trabajo anterior (Souroujon, 2014a) hemos subrayado que la alteración en la fórmula de juramento en la asunción presidencial que inaugura la segunda presidencia de Fernández en el 2011 puede ser comprendida como una operación dentro del universo simbólico que da el tono a los cuatro años posteriores de gobierno. Por el mismo, se funda una sacralización política en torno a la figura de Néstor Kirchner, introduciéndolo en el panteón nacional como mártir de la patria y en este proceso

1. “Yo Cristina Fernández de Kirchner, juro por Dios, la patria y sobre estos Santos Evangelios, desempeñar con lealtad y patriotismo el cargo de presidente de la Nación Argentina, si así no lo hiciere que Dios, la patria y él me lo demanden”.

2. “Yo Mauricio Macri juro por Dios nuestro señor y estos Santos Evangelios, desempeñar con lealtad y honestidad el cargo de presidente de la Nación Argentina y observar y hacer observar con fidelidad la constitución de la Nación Argentina, si yo no lo hiciere que Dios y la patria me lo demanden”.

sacraliza el propio proyecto, convirtiéndolo en la vara desde la cual medir la deslealtad y anti patriotismo de la vida política. El juramento que pronuncia Macri puede ser comprendido en parte como el reverso simbólico de aquel anterior de Fernández, el espejo inverso de la sacralización política, cuyo objeto es desactivar el dispositivo pasional que el kirchnerismo había articulado, enfriar la política (Souroujon, 2018). “Menos exaltación y menos símbolos, menos relato...”, diría el propio Macri en la apertura de las sesiones del Congreso en el 2017.

Sin embargo, si la aparición del pronombre “él” en la jura de Fernández inaugura un proceso de sacralización política, es válido e incluso necesario preguntarse qué inaugura el reemplazo del patriotismo por la honestidad, qué indicios se hallan al inicio de la gestión que prefiguran ciertos rasgos del futuro gobierno. Si la jura presidencial es, como argumentaremos, un realizativo, qué plasma esta simple sustitución de cualidades. Antes de intentar responder a estas preguntas, retomaremos ciertas apreciaciones en torno a las características teóricas del ritual político y del juramento³.

2. El ritual. La puesta en escena de la política

El ritual siempre fue un universo de estudio asociado a los antropólogos y a las sociedades donde religión, magia y política aún no estaban diferenciadas. Han sido los historiadores del medioevo (Muir, 1997; Bloch, 2006) y de la revolución francesa (Mathiez, 2012; Ozouf, 1988) los primeros que dan cuenta del fenómeno particular del rito político. Este interés luego se trasladaría a los estudiosos de los regímenes totalitarios (Lane, 1981), inaugurando así un campo de análisis que se extiende hasta las recientes reflexiones en torno a la religión política (Gentile, 2006). Es en la década del '60 (Moro, 2009: 108) cuando la sociología, tras recuperar en parte a Emile Durkheim, se preguntan en torno a la importancia de los símbolos y rituales en las sociedades contemporáneas y, asimismo los historiadores reconocen su centralidad a la hora de construir una idea de nación (Hobsbawm y Ranger, 2012). La ciencia política contemporánea se mantiene reacia a acercarse a un fenómeno que difícilmente es cuantificable, no obstante la relación intrínseca que existe entre el poder y el rito político. Como sugiere Marc Abélès (2016: 25) mostrar es consustancial al or-

3. Apreciaciones que han sido trabajadas en profundidad en Souroujon, 2013 y Souroujon, 2014a.

den político ya que no hay poder sino en escena; el poder se debe mostrar ritualmente puesto que no puede descansar exclusivamente en la fuerza ni en una justificación racional (López Lara, 2005),

David Kertzer (1988) definirá el ritual como una rígida secuencia estructurada y estandarizada que se lleva a cabo en cierto tiempo y espacio, y que tiene un significado simbólico; esta secuencia está constituida por una combinación de actos verbales, gestuales y posturales. Justamente es este componente simbólico el que diferencia al ritual de un mero hábito. Esta construcción simbólica es fundamental para la legitimidad del poder, para fijar las jerarquías - tal como expresa Pierre Bourdieu- para que ciertos límites arbitrarios se desconozcan como tal y se consideren legítimos, y para la cohesión de la sociedad, para estrechar los lazos de solidaridad en el seno comunal como Durkheim lo había planteado (Bourdieu: 2014: 100).

Esta primera definición nos permite pensar en algunas dimensiones. En primer lugar su rigidez, continuidad en el tiempo que permite conectar pasado, presente y futuro, dando sentido así al mundo, otorgando sensación de continuidad (Kertzer, 1988: 10). De esta manera, la repetición periódica de los ritos de asunción de poder permite pensar la continuidad del cuerpo político, más allá de sus representantes. Todo cambio al orden o a su contenido corre el riesgo de desactivar su potencial para generar cohesión o legitimidad política, al generar un extrañamiento con la sociedad (Maisonneuve, 2005). Sin embargo, son algo más que una simple repetición: son una unidad orgánica en la que cada paso conduce al siguiente (Muir, 2001). Esta perennidad, no se opone a la innovación; cuando las fuerzas del cambio toman prestado la legitimidad de lo viejo resignificándola, el rito político puede ser un mecanismo tanto para mantener las jerarquías sociales como para transformarla.

Una segunda dimensión que debe ser subrayada es el carácter emotivo que el ritual ostenta. Las dramatizaciones rituales apelan a los sentimientos de los que participan en ella, a un sustrato no racional, no reducible a la lógica instrumental, a partir de estimular los distintos sentidos a través de la música, las imágenes, los olores (Muir, 2001, 290). El ritual se erige así como un mecanismo para transformar lo obligatorio en deseable (Kertzer, 1988: 40). Al igual que el teatro, con quien comparte una gramática similar, la puesta en escena dramática del ritual persigue despertar los sentidos en busca de una respuesta emocional (Balandier, 1994). Esta propiedad icónica del ritual que refuerza el compromiso emocional es derivada justamente de su componente repetitivo (López Lara, 2005).

En tercer lugar el ritual tiene la potestad de abrir un umbral espacial y temporal, sitúa a sus participantes en una dimensión sagrada, extra cotidiana, al poner entre paréntesis la temporalidad ordinaria. Exige comportamientos que difieren de los adoptados en la vida corriente, allende que genere efectos en las relaciones sociales ordinarias (Riviere, 1988:142). Si bien los rituales políticos modernos no se inscriben necesariamente en las religiones tradicionales, el aura sacra que logran erigir a partir de la dramatización, no difiere tanto para los fines políticos a los antiguos rituales religiosos, logrando permear con esa mezcla de respeto, temor y adhesión a fines inmanentes. Tal como expresa Claude Riviere (1988: 147), no hay una diferencia sociológica entre los rituales religiosos y políticos: los primeros ponen en juego otro mundo, los segundos éste pero lo trascienden; sin embargo, ambos subrayan la relación de los hombres con el poder de ciertos valores espirituales.

Por último, nos gustaría resaltar una dimensión que es fundamental para nuestro análisis posterior: los rituales no son un mero símbolo de algo preexistente, no simplemente representan la armonía social, o las relaciones de poder, sino que las constituyen. (Kertzer, 1988: 25). Son - siguiendo la lectura de John Austin (1990)- realizativos, puesto que no describen una situación sino que la realizan. Es verdad que en el proceso de un ritual podemos encontrar un encadenamiento de símbolos, tales como el bastón de mando, la corona, el incienso, que forman parte de un idioma en el que el ritual se expresa, permitiendo dar sentido a un significado imperceptible (Durand, 2007). Sin embargo el ritual en su conjunto es instituyente; es la sanción correcta y pública de un ritual la que instituye una nueva situación como el matrimonio, la asunción presidencial, o el bautismo de un navío (Muir, 2001: 23).

3. La jura presidencial: La magia performativa

Ningún régimen político, movimiento o partido puede reproducirse por fuera del rito, y las democracias liberales no son una excepción; los funerales de los grandes líderes, las inauguraciones públicas, la conmemoración de fechas patrias, son eventos que pueden ser comprendidos desde esta óptica. Pero es la asunción presidencial el ritual político por excelencia de estos regímenes, es el umbral extraordinario que se abre en el calendario normal, donde lo cotidiano se pone entre paréntesis, y se torna palpable la continuidad imperecedera de la soberanía de la nación ante

la transitoriedad de aquellos que ocupan el puesto ejecutivo. En nuestro país este ritual está compuesto de una serie de micro secuencias, desde el traslado del presidente electo desde su hogar privado al Congreso, hasta el traspaso del bastón de mando y la banda presidencial; pero, indudablemente es la jura presidencial el momento central en la puesta en escena del ritual. Centralidad que se refleja en su rango constitucional:

“Al tomar posesión de su cargo el presidente y vicepresidente prestarán juramento, en manos del presidente del Senado y ante el Congreso reunido en Asamblea, respetando sus creencias religiosas de: “Desempeñar con lealtad y patriotismo el cargo de presidente (o vicepresidente) de la Nación y observar y hacer observar fielmente la Constitución de la Nación Argentina” (Artículo 93 de la Constitución de la República Argentina)⁴.

El juramento es una de las instituciones fundamentales que ha acompañado el devenir político desde la polis ateniense hasta nuestros días. Sólo basta volver a las obras de Jacques-Louis David: “Juramento de los Horacios” y “Juramento del juego de Pelotas” para reconocer la presencia de esta institución en los momentos fundacionales y críticos de occidente. No obstante, Paolo Prodi (2012: 12) en uno de los pocos estudios serios sobre el fenómeno, observa que nos encontramos ante una crisis, una pérdida de peso, que transforma al juramento en una mera ceremonia vacía, que acompaña a la crisis del Estado como único detentor de soberanía; una crisis que refleja el colapso del sistema tradicional de fidelidades y que afecta la articulación entre la esfera de la conciencia y la vida política. Sospechamos que el juramento político aún no ha perdido su propiedad específica, la de realizar, la de instituir. Como nos enseña Jean Starobinski (1988: 100), es el juramento revolucionario el que crea soberanía, es ese único y pequeño acto, llevado a cabo en un momento fugaz, el que determina el futuro al permitir el encuentro entre una multitud transitoria con principios eternos.

4. Esta fórmula incluida en la reforma de 1994 reemplaza al artículo 80 de la vieja constitución en el que se establecía un juramento *por Dios nuestro señor y los santos evangelios*, fragmento que mantenía consonancia con la exigencia de practicar el culto católico para poder ser elegido como presidente. No obstante, la nueva constitución elimina el requisito confesional para acceder al ejecutivo (Sabsay y Onaida, 1994), aún permanece en su espíritu la necesidad de que éste posea una creencia religiosa. Siendo una de las pocas constituciones de América que estipula la apelación a un ente religioso supraterrrenal en el juramento presidencial, amen que en el conjunto de estos rituales los símbolos religiosos, preferentemente cristianos, sean un elemento común (Souroujon, 2014a).

Estructuralmente el juramento está compuesto por tres elementos; una afirmación: *juro que...*; una invocación: *juro por...*; y una maldición: *si así no lo hiciera...* (Agamben, 2010: 51), pero es su condición de realizativo lo que nos interesa subrayar. Recordemos que Austin define este concepto como una expresión que no describe, ni registra sino que realiza una acción, en donde justamente este decir es el episodio principal de la realización del acto, no una descripción de éste. El realizativo se construye a partir de un verbo en primera persona del singular del presente del indicativo en voz activa (Austin, 1990: 45). Para que el realizativo sea exitoso, afortunado en el vocabulario de Austin, debe darse en las condiciones apropiadas, ser expresado por la persona adecuada, seguir el procedimiento estipulado y estar acompañado por las acciones físicas o mentales fijadas. En el caso de la jura presidencial en nuestra democracia, éste debe ser emitido ante la Asamblea Nacional, por quien ha triunfado en las elecciones a presidente, según lo estipula la normativa. En este orden, la expresión del juramento por un particular en el seno de una reunión de consorcio no lo erige como presidente de la nación, no tiene efectos realizativos.

¿De dónde proviene esta propiedad? ¿Cuál es el origen de esta magia social? Dos grandes respuestas se han ensayado para explicar esta propiedad del lenguaje. Desde la perspectiva de la arqueología filosófica, Giorgio Agamben (2010: 86) observa que el realizativo es el residuo de un estadio en el cual el nexo entre palabras y cosas no es denotativo sino performativo, un estadio que antecede a la distinción entre sentido y denotación. Es el carácter autorreferencial del performativo lo que dota a las palabras pronunciadas el carácter del hecho, que se constituye a partir de una suspensión del carácter denotativo del lenguaje. Lo que inaugura un modelo de verdad en donde es la realización del significado por la palabra lo que cuenta y no la adecuación entre ésta y el hecho. Pierre Bourdieu, por su parte desde la sociología, ve que el misterio de la magia performativa, se circunscribe al misterio del ministerio, el momento de la institución ostenta su eficacia en la creencia de todo el grupo: “... en las disposiciones conformadas socialmente para conocer y reconocer las condiciones institucionales de un ritual valido...” (Bourdieu, 2014: 108).

4. Vicios privados y virtudes públicas. Honestidad y Patriotismo

Recordemos la fórmula expresada por Macri el 10 de diciembre del 2015: “Yo *Mauricio Macri juro por Dios nuestro señor y estos Santos Evangelios,*

desempeñar con lealtad y honestidad el cargo de presidente de la Nación Argentina y observar y hacer observar con fidelidad la constitución de la Nación Argentina, si yo no lo hiciere que Dios y la patria me lo demanden". Este juramento presenta dos modificaciones con relación a su expresión tradicional. La primera, en la invocación, *juro por...*, en donde la Patria se halla ausente como ente garante de la autenticidad de las palabras junto a los entes religiosos. La segunda, en la afirmación en la cual el patriotismo es reemplazado por la honestidad como cualidad con la cual el presidente se compromete a desempeñar su función. Esta última modificación resulta mucho más significativa, no sólo porque la afirmación es la única parte del juramento estipulada por la constitución, sino porque ya no estamos ante una omisión, sino ante un reemplazo y la aparición de una nueva virtud (Souroujon, 2018). Luego del desarrollo de las secciones anteriores, nos cuesta concebir la singular jura presidencial del presidente Macri como un detalle intrascendente, y nos vemos obligados a recuperar la pregunta formulada en la introducción: ¿qué instituye el reemplazo del patriotismo por la honestidad? ¿podemos ver en esta sustitución, ciertos rasgos que signaran la experiencia del macrismo?

Una lectura superficial nos permite acercarnos a este reemplazo como una batalla más de la lucha política coyuntural entre el macrismo y el kirchnerismo, como un episodio más en la búsqueda por la diferenciación. Por una parte, la desaparición del patriotismo, se asocia a la decisión del macrismo de despojar su administración de un vocablo muy identificado con el kirchnerismo, tal es así que también desaparece el lema "tenemos patria" de los autos oficiales. Por otra parte, la aparición de la honestidad, es un símbolo que procura condensar las acusaciones de corrupción de las gestiones kirchnerista. Lectura correcta, pero que nos deja un sabor a poco, un dejo de insatisfacción; sospechamos que la modificación del realizativo más trascendente de la vida política argentina puede abrirnos interpretaciones más profundas, para lo cual nos vemos obligados a indagar en los múltiples significados que ocultan los vocablos honestidad y patriotismo.

Afortunadamente, ya en el primer escalón de la tradición de discurso de la filosofía política es factible rastrear la diferencia entre ambos conceptos. En el libro I de República, Platón nos acerca en boca de padre e hijo, Céfalo y Polemarco, los significados centrales de la honestidad y del patriotismo respectivamente. Recordemos que, en tanto para Céfalo justicia es: "... no engañar involuntariamente ni mentir... salir de este mundo

libre de todo temor de no haber hecho ciertos sacrificios a ningún dios, ni de haber pagado algunas deudas a ningún hombre” (República 331, d), la concepción que Polemarco termina por defender es “... dar provecho a los amigos y perjuicio a los enemigos” (República 332, d). Si quitamos el tono piadoso de las palabras de Céfalo, hallamos la primer gran definición de la honestidad: aquel que cumple con la palabra empeñada, con sus contratos y paga sus deudas; la honestidad es una virtud propia del escenario privado, es la virtud que luego caracterizará al *homo economicus* en el mercado. Una lectura atenta a toda la historia de la filosofía política nos mostraría que ni los antiguos griegos y romanos, ni los humanistas cívicos del renacimiento contemplaban a la honestidad dentro de las virtudes del político. No sólo Nicolás Maquiavelo mostró las consecuencias nefastas para la vida política que conlleva traducir las virtudes privadas en públicas, y aconsejaba al Príncipe no atarse a la fe prometida; el mismo Platón ya había reconocido a la mentira como instrumento político, e incluso lo será para un paladín de la transparencia como Jean Jacques Rousseau que sugería al legislador que persuada sin convencer, que apele a la religión para legitimar la nueva constitución en tanto los ciudadanos carecen aún de las herramientas para entender razones.

La justicia en Polemarco es una de las primeras ilustraciones de patriotismo. Como nos recuerda Leo Strauss, aquí *justicia* significa espíritu cívico, preocupación por el bien común, consagrarse de lleno a la propia ciudad: “La justicia entendida de este modo consiste efectivamente en ayudar a los propios amigos, es decir a los conciudadanos, y en odiar a los propios enemigos, es decir, a los extranjeros” (Strauss, 2006:111). La amistad a la que alude Polemarco, no es una amistad subjetiva, sino pública en donde hay una común identificación con el otro en torno a lo que significa la comunidad, el reconocimiento de una historia común, de un destino común y de unos valores compartidos. El patriotismo es una emoción fuerte que tiene a la nación por objeto, distinto a la simple aprobación, compromiso o aceptación de unos principios (Nussbaum, 2014: 252).

En tanto que la honestidad es un atributo de una persona buena, una cualidad personal, el patriotismo es un atributo de la relación entre personas, un bien social (Lycos, 1987: 33). Como observa Andrés Rosler (2016: 215), las virtudes políticas como el patriotismo, son una clase particular de virtudes que corresponde a lo que los ciudadanos hacen por su *poleis*, diferentes de las virtudes católicas e incluso liberales que son universales. La honestidad es un paradigma de éste último tipo de virtud,

propia del orden de lo privado que refiere al hombre en cuanto tal, por lo cual lo obliga a comportarse de igual manera ante cualquier persona, a decir la verdad y cumplir lo pactado con todos sin considerar, nacionalidad, status social, etc. El patriotismo como ya se infiere en la definición de Polemarco habilita a trazar distinciones, a discriminar, nos introduce a un mundo de lealtades diferenciales que es propio de la vida política. Ninguna comunidad política puede sobrevivir sin estas discriminaciones, sin este particularismo, tal como opina Chantal Mouffe (2003: 53): “... el concepto democrático, sin embargo, exige la posibilidad de distinción quien pertenece al demos y quien es exterior a él; por esta razón no puede existir sin el necesario correlato de desigualdad”.

La honestidad no habilita a pensar en distinciones y, consecuentemente, debilita las utilidades prácticas que este tipo de fronteras implica (Glazer, 1999): en primer lugar, el apoyo espontáneo por parte de sus miembros que las democracias necesitan para reproducirse, que sólo despierta tras un fuerte vínculo de lealtad. En segundo lugar, los lazos de solidaridad hacia los miembros de mi propia comunidad que subyacen bajo cualquier vocación redistributiva (Taylor, 1999). Solidaridad que nace de una identificación más fuerte con los conciudadanos que con el resto de la humanidad, con las propias tradiciones, historia e incluso lenguaje que con el foráneo, lo que explica porque una tragedia en mi país me afecta más que una en un lugar remoto. Martha Nussbaum (2014) denomina a este elemento el pensamiento *eudemónico*, es decir la capacidad que posee el sujeto de situar a terceros entre las partes importantes de su vida, materializado durante el kirchnerismo en la expresión “la patria es el otro”, la perspectiva impersonal de la honestidad no deja de ser lo que la autora denomina una motivación aguada que no motoriza los impulsos para la rectificación de injusticias sociales. Por último, la naturaleza universalista de la honestidad niega que nuestra identidad, quienes somos o las comunidades a las que pertenecemos, tengan una influencia en nuestro razonamiento ético, oblitera en el proceso decisorio la influencia de las reacciones y sentimientos de aquellos que nos rodean (Rosler, 2016: 218). La honestidad es una virtud deseable que a nivel social permite que no se generen grandes disturbios entre los privados, pero una sociedad desarrollada exige más que la mera eliminación de disturbios (Lycos, 1987).

No se puede desconocer los dos peligros vecinos al patriotismo, que muchas veces lo invaden, y por los cuales en varias oportunidades se han ganado mala prensa. En primer lugar el nacionalismo o chauvinismo, que

considera que las fronteras de discriminación están compuestas por elementos culturales, raciales y tiende a una defensa de la homogeneidad de estos atributos al interior de la frontera, pues entre los enemigos y los amigos existe una diferencia moral (Rosler, 2016). El patriotismo en cambio ve que esta diferencia es totalmente arbitraria pero no por eso tiene menos incidencia en el comportamiento ético. Peligro que Nussbaum (2014) reconoce como la exacerbación de los valores equivocados, que se radicaliza pues está dentro de la naturaleza del patriotismo despertar pasiones. El segundo peligro es cuando un grupo pretende monopolizar, llenar con los símbolos y significados de una facción los lazos de lealtad del patriotismo. Es decir, cuando el patriotismo ya no se comprende como la identificación con las instituciones, las leyes y la historia del país y con la prioridad que se debe a lo común a todo frente a los intereses privados, sino cuando el patriotismo se resuelve en lealtades más minúsculas: a ciertos líderes, ciertos lemas partidarios, y consecuentemente quien no reconozca estas lealtades es tratado como un anti patriota. Cuando el enemigo al que se debe hacer mal se encuentra dentro de la comunidad y se define por no comprometerse con los valores de un grupo particular en el gobierno. Seguramente la reticencia del PRO al patriotismo obedezca en parte a este peligro, visto la sacralización política de Néstor Kirchner que Fernández instituyó en su segunda jura presidencial, sin embargo sabemos que por este camino el bebe sufre el mismo destino que el agua sucia. Si el kirchnerismo había estampado los billetes de cien pesos con la efigie de Eva Perón, incluyendo así a una figura que aún hoy es fuente de discrepancias en el panteón de los próceres consagrados, el macrismo resuelve eliminar a los próceres nacionales - símbolos de patriotismo en cualquier país- de los billetes y reemplazarlos por una serie de animales.

Por lo dicho, la honestidad tampoco parece ser la virtud indicada para oponerse al enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos, como pareciera ser la primera intención del macrismo. Justamente, es el patriotismo y no la honestidad lo opuesto a la corrupción de los funcionarios públicos. Recordemos que la clásica distinción aristotélica entre regímenes buenos y regímenes malos, se sostenía en que los primeros gobernaban para el bien común y los segundos para beneficio propio, este gobernar para el bien común, esta prioridad por hacer bien al amigo se encuadra dentro de la virtud pública del patriotismo. Virtud que Montesquieu (1984:79) subraya como un amor a la patria prefiriendo siempre el bien público al bien propio. La apropiación de bienes públicos de forma ilegal por parte de los funcionarios

es sólo una faz de la corrupción y tiene su origen no en la falta de honestidad, sino en la erosión de la virtud patriótica.

Es entendible entonces, que patriotismo y honestidad se encuentren muchas veces en tensión, si en Polemarco es la relación amigo enemigo la que precede, en Céfalo es la de prestamista prestatario (Lycos, 1987: 37). Las palabras del presidente Néstor Kirchner “No pagaremos la deuda a costa del hambre y la exclusión de millones de argentinos” (Kirchner 1/3/2004) es una traducción de la precedencia patriótica. Las palabras de Macri: “Si uno tiene que ser creíble en la vida, tiene que tener palabras. Y, a veces, cuando uno da la palabra, semanas o meses o después, las circunstancias cambian y por ahí no te conviene lo que acordaste. Pero justamente, si vos querés que esto crezca, que vos tengas otra oportunidad, tenés que cumplir con la palabra que diste” (Macri 13/07/2016), expresadas meses después del pago a los fondos buitres son un reflejo de la precedencia de la honestidad sin discriminación⁵.

5. La Normandía de Cambiemos: El desembarco de lo privado en las playas de lo público

La súbita aparición de la honestidad en el realizativo de la jura presidencial, no implicó necesariamente que el gobierno de Macri sea más honesto, así como tampoco el de Fernández fuese más patriótico, sino que instituyó una transformación en la gramática política por la cual son los valores, prácticas y virtudes propias del espacio privado las que se introducen en el mundo público y se erigen como principios de legitimidad del mismo, varas desde las cuales medir el accionar político. Durante los festejos por el bicentenario de la independencia, otra fecha cardinal en el calendario ritual de nuestro país, pudimos ser testigos de los alcances de esta transformación cuando el presidente Macri resignifica el vocablo

5. A raíz de lo argumentado se podría objetar que el tratamiento que el macrismo mostró contra los extranjeros desde que asumió el poder en la ciudad de Buenos Aires hasta la actualidad podría ser entendido como ejemplo de la discriminación patriótica. En este sentido, el conflicto en el Parque Indoamericano a fines del 2010 en el cual Macri asimiló la inmigración a la delincuencia y al narcotráfico, inaugura un período donde el extranjero es visto como una de las fuentes de la inseguridad en nuestro país. Sin embargo, a favor de nuestra hipótesis debemos subrayar dos cuestiones: en primer lugar, patriotismo no es sinónimo de xenofobia, de odio hacia el extranjero, allende las fronteras porosas que lo separan como lo muestra las palabras originales de Polemarco. En segundo lugar, el macrismo no despliega un odio hacia lo extranjero sin más, sino hacia el extranjero pobre; el problema en consecuencia no es de identidad nacional, sino de clase.

independencia, expresión cara en la historia política de cualquier país, para transformarlo en un signifiante de la independencia personal por la cual cada individuo es responsable de sus actos y en consecuencia las circunstancias que lo afectan son obra de sus decisiones y no de factores políticos sociales económicos⁶. Es cierto que durante el menemismo, la otra experiencia democrática regida por la nueva derecha en Argentina, se pudo observar una tendencia similar cuando el éxito en actividades privadas desplegó un efecto excedentario para la legitimidad política, visible en la famosa liga de los exitosos (Souroujon, 2014b). Pero la institución en todos los niveles de una nueva gramática política fundada en lo privado es mucho más ostensible con Cambiemos, y es un fenómeno que trasciende la mera injerencia del mercado en el Estado.

Gabriel Vommaro (2017: 77) nos presenta esta transformación al interior de la clase política del PRO, en la forma en que se autopercibe y los valores y cualidades que rescatan, metamorfosis que luego se plasma en su gobierno, en donde se traducen formatos del mundo no político al Estado. El autor subraya que son los arquetipos del emprendedor y del voluntariado - y los valores que representan-, los modelos de presentación y actuación pública que se estiman y recuperan; en donde la gestión y el éxito se combinan con la entrega de sí y la solidaridad desinteresadas. Arquetipos distintos al del militante que había forjado el kirchnerismo en donde el sacrificio corporal y la lucha eran aclamados como valores positivos. Al considerar que el problema argentino es la falta de honestidad y no de patriotismo, el macrismo introduce en lo público un universo axiológico propio de lo privado. En consonancia con lo dicho, el autor muestra cómo se gestó una continuidad entre la sociabilidad privada y la vida partidaria, como por ejemplo la organización de instancias de reclutamiento en espacios domésticos bajo el formato de una reunión de amas de casa, que facilitarían el involucramiento político de una clase antes reacia (Vommaro, 2017: 234). Por otro lado, los mítines partidarios semejan mucho más a fiestas privadas como casamientos o discotecas que a las tradicionales congregaciones en las plazas públicas (Vommaro,

6. "...porque eso conlleva una responsabilidad, porque no se agota en decir "el país es independiente, este Estado es independiente. Es cada ciudadano, cada uno de nosotros asumiendo ese rol, ese rol de responsabilidad que significa que no le podemos echar la culpa a nadie de lo que nos suceda porque somos los dueños de nuestro destino. Significa que no podemos sentarnos a esperar que alguien venga a tomar las decisiones por nosotros ni los problemas sean solucionados por otros. Somos nosotros los que tenemos que elegir nuestros proyectos, impulsarlos, defenderlos" (Macri: 9/7/2016).

2014; Núñez, Cozachcow, 2016). Es decir que la vida política sólo se torna atractiva si toma rasgos de la vida privada.

En esta clave la importancia de la espiritualidad new age, o de autoayuda en el macrismo, no debe ser considerada un dato menor, dado que dicha ética empuja a prácticas sobre el yo que insta a los individuos a desanclarse de las relaciones personales, las tradiciones y los compromisos externos que limitan al sujeto (Souroujon, 2009), el patriotismo en esta concepción no es más que un obstáculo para la verdadera realización del sujeto, pues al erigirse como un horizonte de significado que lo trasciende no le permite tomar decisiones totalmente autónomas. Ética de autoayuda que puede ser rastreada al interior de la administración macrista tanto en sus años al frente de la ciudad de Buenos Aires como luego de su asunción al ejecutivo nacional, como por ejemplo: la organización de “Fe Vida” en 2012 con el Ravi Shankar como actor protagónico, los retiros espirituales anuales del gabinete en su conjunto, el paso de muchos de los empresarios que forman parte del equipo de gestión por experiencias de *coaching* espiritual (Vommaro, 2017).

6. Yendo de la plaza al living: Un nuevo espacio político

Otro testimonio de esta transformación es el timbreo, la constitución del hogar como espacio proselitista. Es cierto que esta práctica puede ser leída como un peldaño más en el pasaje inaugurado en los años `90, momento en el que se transfigura el escenario de las estrategias de campañas políticas, en el que las plazas, como nos recuerda el título del libro de Danilo Martuccelli y Maristela Svampa (1997) quedan vacías, pierden su status de espacio privilegiado del encuentro entre el líder y la masa, y toma su lugar las caravanas, puesta en escena donde el único movilizado es el líder, quien se acerca a los distintos barrios y territorios estableciendo un contacto directo con los ciudadanos (Souroujon, 2014b, Annunziata, 2018). Una estrategia de campaña que permitía ahorrar recursos de todo tipo y que reemplaza la relación vertical líder masa por un encuentro horizontal. El timbreo es el último eslabón que radicaliza esta horizontalidad. Rocio Annunziata (2018), recuperando algunas hipótesis de Pierre Rosanvallon (2009), resalta esta transformación como una característica de la legitimidad de proximidad propia de las democracias contemporáneas. Una postura del poder frente a la sociedad donde prima la empatía, la accesibilidad, la informalidad y la atención a las particularidades

(Rosanvallon, 2009: 249). Este tipo de legitimidad llevaría a los políticos a procurar ataviarse con las cualidades del hombre común para diferenciarse de la frialdad e impersonalidad del mundo burocrático, generando lo que Annunziata define como identificaciones anticarismática.

Sin embargo las transformaciones comentadas no representan un elemento novedoso que signa a las democracias de las últimas décadas, sino que responden a procesos de cambios más profundos que se inician en la posguerra y que son reconocidos por diversos intelectuales durante la década del '70. Richard Sennett (2002) en su obra clásica *El declive del hombre público*, ya había señalado la importancia que adquiere la autenticidad en la caracterización de los atributos de un liderazgo, basado en la creencia en que la proximidad entre las personas es un bien moral. Lo que obligaba a los líderes a presentar a sus emociones y a su más íntima autenticidad como el origen de sus acciones y palabras. El líder se torna verosímil y ensaya una nueva forma de carisma a partir de desplegar su lado humano, su sensibilidad en el seno de un mundo impersonal. Esto se conecta con la creciente atención por parte de la ciudadanía en los rasgos de la vida privada de los políticos. Paralelamente la relevancia de la figura del hombre común como una de las formas en que los políticos se presentan en el casting electoral, también había sido reconocida en los '70 por Roger – Gérard Schwanzenberg (1980), *Mr. Everyman*, como dirá el autor, es un líder que refleja la autoimagen de sus votantes, que encarna el sentido común y que permite una fácil y feliz identificación. Ejemplos del mismo pueden hallarse en los distintos puntos geográficos, desde Antoine Pinay en Francia, Fälldin en Suecia y Ford en Norteamérica, y en nuestro país es un rasgo apreciable y buscado al menos desde los '90.

No obstante, hay un elemento que sí implica una novedad, al menos para la política nacional, y que se encuentra estrechamente vinculado con la repentina aparición de la honestidad desplazando al patriotismo: el hogar. Si bien, como hemos sugerido, puede ser comprendido como una radicalización, como un peldaño más del proceso relatado, debemos comprender que los distintos escenarios políticos poseen características dramáticas distintas, es decir el espacio signa el acto que puede ser llevado a cabo allí, y en consecuencia la respuesta que se busca de la gente (Edelman, 1976: 95). El timbreo constituye al mismo living como escenario político, ya no al barrio como la caravana, sino al living, espacio de reunión con el familiar, el amigo subjetivo. Espacio en donde se habla de política en privado, donde se materializa el objetivo de conversar de po-

lítica como si estuviera en su casa que ya se percibe en la campaña legislativa del 2013, en donde se instalan living en los parques para conversar con los paseantes (Vommaro, 2104). Espacio donde la virtud patriótica no puede representarse, las discriminaciones del patriotismo quedan entre paréntesis, pues los amigos a los que Polemarco sugería dar provecho son amigos que puedo no conocerlos personalmente, e incluso puedo no quererlo subjetivamente cuando lo conozco, amigos que obviamente no entran al living (Taylor, 1993:188). Macri al entrar al living no puede hacer bien al amigo, pues ese amigo es impensable en la dramaturgia hogareña. Ahora bien, la honestidad, entendida como cumplir la palabra, devolver lo adeudado, es una virtud que implícitamente se espera que reine en este tipo de relaciones, sin necesidad de la ley como motivación ulterior. No es sólo el mercado el espacio donde la honestidad prevalece sobre el patriotismo, sino también el living. El patriotismo daba al espacio público un cierto calor del cual el macrismo se quiso alejar, pero al encerrarse en la honestidad y el living también se alejó de la luz del espacio público.

7. Comentarios finales: la república imposible del PRO

Junto con la honestidad lo que vemos emerger en el discurso del macrismo es una invocación por la república, lo cual no es ajeno a la tradición de la derecha en nuestro país, como nos recuerda Ezequiel Adamovsky (2017), desde la instauración de la ley Sáenz Peña cuando los conservadores apelaban a la república en contraposición a la demagogia de los nuevos actores políticos, y fundamentalmente a partir de la década del '90 cuando nuevamente las virtudes republicanas son requeridas para conjurar la demagogia y el populismo que anida en la democracia (Moresi, 2014). Los nombres de los partidos: Acción para la república de Domingo Cavallo y Propuesta republicana de Macri, son indicadores de esta tendencia (Adamovsky, 2017: 26). Una apelación a la república contra la democracia que también es visible en otras experiencias de la nueva derecha a nivel mundial, y que es posible rastrear en alguno de los teóricos más representativos del resurgimiento de la tradición republicana (Kristol, 2011). Pensemos en Philip Pettit (1999), quizás uno de los pensadores más reconocidos del revival republicano, quien articula su concepción de republicanismo en oposición a la democracia populista, democracia que piensa la libertad de manera positiva es decir como autogobierno, donde la participación política es un valor intrínseco.

La tradición republicana, no obstante ser un lenguaje con su retórica y sus vocablos estructurantes, es un universo heterogéneo donde conviven diversas capas, dentro de las cuales la derecha se ve seducida por la idea de límites institucionales y valorativos que el republicanismo levanta contra la desmesura de la democracia. La democracia es vista como el régimen que está acechado por las pasiones pasajeras de las masas que, libradas a su arbitrio, amenazan la estabilidad, la conexión temporal de pasado y futuro de la república, pasiones fácilmente usufructuadas por los demagogos. La democracia es el régimen donde gobiernan los no virtuosos aquellos, que no pueden moderar sus pasiones, y en consecuencia, son incapaces de auto limitarse en pos del interés común. La derecha recupera esta cepa republicana, la política no puede expandirse desmesuradamente, y en esta lógica uno de los instrumentos que cooperan para alzar dichas fronteras es el patriotismo, en un mundo con recursos escasos la forma de favorecer al amigo es limitar los propios intereses. Adamovsky (2017) denomina a este republicanismo de la honestidad, a este republicanismo sin patriotismo que propone el PRO, republicanismo “bobo”, un republicanismo incómodo con el nosotros, con las fronteras discriminatorias forjadas de historia, tradición, proyectos comunes, que erigen la amistad política. A esto habría que agregarle que es un republicanismo “imposible”, ya que al despojarse de patriotismo no puede fundar sus propias pretensiones de poner dique a la constante intervención de la política empujada por la demagogia y las pasiones no virtuosas de las masas.

Los cambios en la fórmula de la jura presidencial que instituye a Macri en la cabeza del ejecutivo nacional instauran a la honestidad en reemplazo del patriotismo como valor rector de la nueva administración. En estas breves páginas hemos procurado dar cuenta del acto performativo que dicha operación inauguró, podemos reconocer tres características de este nuevo escenario. En primer lugar, la aparición de una virtud propia del seno de lo privado (económico y doméstico) como la honestidad da cuenta del avance de prácticas, valores, y formas de relacionarse del mundo privado dentro del espacio político, elementos que dan cuenta de un nuevo registro de legitimidad desde el cual evaluar la gestión. En segundo lugar, este reemplazo elimina las discriminaciones políticas necesarias para la reproducción social, instaurando un universo en el cual la defensa de una idea de bien común queda subordinada al respeto de la palabra empeñada entre actores abstractos. En tercer lugar, la eliminación del patriotismo muestra ciertas contradicciones que acompañan a la gestión

del PRO, por un lado la tan mentada lucha contra la corrupción es inviable sin esta virtud, ya que la honestidad no es la herramienta adecuada para contrarrestar este vicio; por otro lado la apelación a la república como remedios para los males de la democracia, dentro de un camino caro al pensamiento de derecha del siglo XX, tampoco es viable sin patriotismo, sin una forma de priorizar lo común por sobre los intereses particulares.

8. Bibliografía

- ABÉLÈS, M. (2016), *El espectáculo del poder*, Buenos Aires, Prometeo.
- ADAMOSVSKY, E. (2017), *El cambio y la impostura*, Buenos Aires, Planeta.
- AGAMBEN, G. (2010), *El sacramento del lenguaje*, Buenos Aires, Adriana Hidalgo.
- ANNUNZIATA, R. (2018), “Si viene, yo los voto: la proximidad en timbreos y visitas de Mauricio Macri durante la campaña electoral y su primer año de gobierno (2015-2016)” en *Austral Comunicación*, Buenos Aires, Vol. 7 Nro. 1.
- AUSTIN, J. (1990), *Cómo hacer cosas con palabras*, Barcelona, Paidós.
- BALANDIER, G. (1994), *El poder en escenas*, Barcelona, Paidós.
- BLOCH, M. (2006), *Los reyes taumaturgos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- BOURDIEU, P. (2014), *¿Qué significa hablar?*, Buenos Aires, Akal.
- DURAND, G. (2007), *La imaginación simbólica*, Buenos Aires, Amorrortu.
- EDELMAN, M. (1976), *The symbolic uses of politics*, Chicago, University of Illinois Press.
- GENTILE, E. (2006), *Politics as Religion*, Princeton, Princeton University Press.
- GLAZER, N. (1999), “Los límites de la lealtad”, en M. Nussbaum (comp.) *Los límites del patriotismo*, Barcelona, Paidós.
- HOBSBWAM, E. y RANGER, T. (comps.) (2012), *La invención de la tradición*, Madrid, Crítica.
- KERTZER, D. (1988), *Ritual, politics, and power*, New York, Yale University Press.
- KRISTOL, I. (2011), *The neoconservative Persuasion*, New York, Basic Books.
- LANE, C. (1981), *The rites of rulers*, New York, Cambridge University Press.
- LÓPEZ LARA, A. (2005), “Los rituales y la construcción simbólica de la política. Una revisión de enfoques” en *Sociológica*, México, Año 9 Nro. 57.
- MAISONNEUVE, J. (2005), *Las conductas rituales*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- MARTUCCELLI, D. y SVAMPA, M. (1997), *La plaza vacía. Las transformaciones*

- del peronismo*, Buenos Aires, Losada.
- MATHIEZ, A. (2012) *Los orígenes de los cultos revolucionarios (1789 -1792)*, Madrid, CIS.
- MORO, R. (2009), “Rituales Políticos/Religiones Políticas” en J. CANAL y J. MORENO LUZÓN (eds.) *Historia cultural de la política contemporánea*, Madrid, Centro de estudios políticos y constitucionales.
- LYCOS, K. (1987), *Plato on justice and power*, London, Macmillan Press.
- MONTESQUIEU, (1984), *El espíritu de las leyes*, Buenos Aires, Heliasta.
- MOUFFE, Ch. (2003), *La paradoja democrática*. Barcelona, Gedisa.
- MORRESI, S. (2014), “Republicanismo”, en A. ADELSTEIN y G. VOMMARO (eds.) *Diccionario del léxico corriente de la política argentina*. Buenos Aires, UNGS.
- MUIR, E. (2001), *Fiesta y rito en la Europa moderna*, Madrid, Ed. Complutense.
- NÚÑEZ, P. y COZACHCOW A. (2016) “Llueve, pero hay alegría en la ciudad: Retrato del acto de lanzamiento de la campaña electoral 2013 de la juventud del PRO de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en *Posdata*, Buenos Aires, Vol. 21 Nro. 1.
- NUSSBAUM, M. (2014), *Emociones políticas*, Barcelona, Paidós.
- OZOUF, M. (1988), *Festivals and the French Revolution*, New York, Harvard College.
- PETTIT, P. (1999), *Republicanismo*, Barcelona, Paidós.
- PLATON, (1993), *Répública*, Buenos Aires, Eudeba.
- PRODI, P. (1992), *Il sacramento del potere*, Bologna, Il Mulino.
- RIVIÈRE, C. (1988) *Les liturgies politiques*, Paris, Presses Universitaire de France.
- ROSANVALLON, P. (2009), *La legitimidad democrática*, Buenos Aires, Manantial.
- ROSLER, A. (2016), *Razones públicas*, Buenos Aires, Katz.
- SABSAY, D. y ONAIDA, J. (1994), *La constitución de los argentinos*, Buenos Aires, Errepa.
- SCHWARTZENBERG, R. G. (1980), *The superstar show of government*, New York, Barron.
- SENNETT, R., (2002), *El declive del hombre público*, Barcelona, Península.
- SOUROUJON, G. (2009), “Los libros de autoayuda ¿El último vástago del romanticismo?”, en *Ciencia, Docencia y Tecnología*, Paraná, Nro. 38.
- SOUROUJON, G. (2013), “Mito político, rito y utopía. Límites conceptuales y zonas grises”, en *Fragmentos de Filosofía*, Sevilla, Nro. 13.
- SOUROUJON, G. (2014a), “... que él me lo demande. Ritual político y sacrali-

- zación en la asunción presidencial de Cristina Fernández”, en *Revista SAAP*, Buenos Aires, Vol. 8 Nro. 1.
- SOUROUJON, G. (2014b), *El peronismo vuelve a enamorar. La articulación de un imaginario político durante el gobierno de Menem*, Rosario, Homo Sapiens.
- SOUROUJON, G. (2018), “El final de las pasiones políticas. El esfuerzo del PRO por desactivar las emociones fuertes del espacio público”, en *Studia Politicae*, Córdoba, Nro. 45.
- STAROBINSKI, J. (1988), *1789: The emblems of reason*, New York, MIT Press ed.
- STRAUSS, L. (2006), *La ciudad y el hombre*, Buenos Aires, Katz.
- TAYLOR, Ch. (1993), “Propósitos cruzados: el debate liberal-comunitario”, en N. ROSEMBLUM (ed.), *El liberalismo y la vida moral*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- TAYLOR, Ch. (1999), “Por qué la democracia necesita el patriotismo”, en M. NUSSBAUM (comp.) *Los límites del patriotismo*, Barcelona, Paidós.
- VOMMARO, G. (2014), “«Meterse en política»: la construcción de PRO y la renovación de la centroderecha argentina”, en *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, Nro. 254.
- VOMMARO, G. (2017), *La larga marcha de cambiamos*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Souroujon, Gastón (2019). “El Macrismo: cuando la honestidad reemplazó al patriotismo”, en *La Argentina de Cambiamos*, compilado por Iglesias, E. y Lucca, J. B., UNR Editora, Rosario. Páginas 23-42.

iAnimémonos a imaginarlo! Análisis del discurso presidencial de Mauricio Macri

Irene Lis Gindin



1. Introducción¹

La asunción de la coalición política Cambiemos, que gobierna en la Argentina desde diciembre de 2015, significó y significa cambios en varios niveles. Esto es, no sólo se advierten modificaciones en términos de políticas públicas, de formas de administración del Estado, de vínculos nuevos con otros países de la región y del mundo; sino que muestra, además, una nueva forma de articulación entre el sistema político y la palabra política. Explorar ese vínculo es el objetivo de este trabajo que, a través del análisis del discurso, se propone rastrear marcas, invariantes, características sobresalientes en ciertos discursos públicos del actual presidente argentino Mauricio Macri (en adelante, MM). Para ello, nos proponemos abordar un conjunto de discursos que subdividimos en dos grupos: por un lado, los discursos de corte institucional (esto es, el discurso de asunción de mando de diciembre de 2015 y los discursos de Apertura de Sesiones Ordinarias del Congreso de la Nación de 2016, 2017 y 2018) junto a otro sub-conjunto compuesto por intervenciones discursivas distintas, más “informales”, como son los diversos llamados que el actual presidente realiza –de forma habitual– a distintas personas y que son publicadas –y replicadas– en redes sociales.

Podemos preguntarnos, en este sentido, ¿qué tipo de *ethos*² se proyecta en estas intervenciones?, ¿qué caracterizaciones aparecen de los vecinos/ciudadanos?, ¿qué significados le son atribuidos a la anterior gestión de gobierno, la denominada “pesada herencia”?

El actual gobierno nacional, bajo la etiqueta de Cambiemos –el frente electoral conformado por la ex Propuesta Republicana (PRO) del que proviene el presidente y algunos sectores del radicalismo– aparece, tal como lo explica G. Scherlis (2008) como un “partido de redes”, dando cuenta con este concepto de la importancia de lo que denomina como

1. Agradezco la lectura previa de este capítulo a la Dra. Ana Soledad Montero.

2. Para la retórica aristotélica (Aristóteles, 2000), el *ethos* supone una proyección de la propia imagen del enunciador en su discurso; son los aires del orador, sus atributos, su carácter, la manera en la que elige mostrarse frente al auditorio. En el marco de las teorías argumentativas contemporáneas, la categoría de *ethos* no da cuenta sólo de los atributos reales del enunciador, sino de la confianza que éste moviliza como efecto de esa enunciación. Además, el *ethos* se compone de sentidos políticos y sociológicos en tanto, siguiendo a Weber (1979, 1995) se identifica con una orientación ético-práctico para la acción; y, en el marco de la teoría sociológica de Bourdieu (1997) se vincula a la noción de *habitus* como “principios generadores de prácticas distintas y distintivas (...); pero también son esquemas clasificatorios, principios de clasificación, principios de visión y de división, aficiones diferentes” (p. 20).

“redes profesionales” en el armado de las organizaciones partidarias actuales. El reclutamiento de fundaciones, *think-thanks*, centros de estudio, etc., en vínculo directo con el líder, conforman esta red de profesionales:

En la medida en que el partido deja de ser una instancia representativa para consolidarse como una (actual o potencial) agencia de gobierno, las redes de personalidades que pueden ocupar cargos en la gestión constituyen el corazón del partido como organización de gobierno. Por un lado, el líder partidario tenderá a rodearse de algún grupo de expertos que fortalezca su figura de potencial gobernante; por otro, una vez alcanzada cierta responsabilidad de gobierno el líder deberá rodearse de los recursos humanos que gestionarán el aparato estatal. (Scherlis, 2008: 167)

En el mismo sentido lo plantean Gabriel Vommaro y Sergio Morresi (2014) cuando endilgan este reclutamiento a las posibilidades que se desprendieron de la crisis político-institucional de 2001 e identifican, en la conformación del PRO, dos corrientes que confluyen y que hacen a la particularidad de la Propuesta Republicana: por un lado, cuadros empresariales, ONG’s, profesionales recién llegados a la función política; por el otro, los cuadros más tradicionales de larga data, esto es, aquellos que “le dan al partido ese saber hacer político-electoral que las otras facciones no poseen” (Vommaro y Morresi, 2014: 393). Son las redes profesionales y territoriales las que confluyen en la conformación de la actual fuerza política que gobierna el territorio argentino.

2. Estamos cerca, estamos bien

Hace un tiempo que los investigadores del área retoman, con razón, algunos de los desarrollos de Pierre Rosanvallon (2007, 2009) para explicar las formas de legitimidad y representación de los últimos gobiernos a nivel mundial. La “democracia de proximidad” aparece, para el autor francés:

...asociada con participación, articulada con una valorización de lo local, esa “contraseña” de la época es el síntoma de una preocupación, más aún porque no designa ningún objeto preciso. Ante todo, testimonia el hecho de que el lenguaje y los conceptos políticos usuales ya no son percibidos como adecuados para expresar las expectativas de los ciudadanos. También expresa la sensación difusa de la necesidad de una ruptura con lo que sería su opuesto:

la distancia, la altura. (Rosanvallon, 2009: 248)

Podemos decir, entonces, que hay un registro discursivo, que comporta también una “puesta en escena” vinculada, claro está, no sólo a lo que efectivamente se dice, sino a eso que se ve, que se muestra para las redes sociales y para el sistema de medios, que responde a esa necesidad de cercanía que parecieran expresar los ciudadanos. No es objeto de este artículo comprender el porqué del ascenso al poder del macrismo³, sino echar luz sobre esas particularidades que nos permitan caracterizar al discurso presidencial de MM y que se nuclean en esta cuestión relativa a la proximidad. La idea que subyace y que proyecta un tipo específico de *ethos* es la del líder anti-carismático, cercano, un hombre común y natural; ahora bien, esta figura del hombre común se asienta, tal como afirma Rocio Annunziata (2013), en un doble juego de oposiciones: “sus cualidades se construyen como el reverso negativo de la *expertise* y de la actividad política. Su carácter ‘común’ le viene del hecho de que no es, ni un técnico, ni un político” (Annunziata, 2013: 136-137).

Quiero decirles que voy a seguir siendo el mismo: aquel que esté cerca, que escuche, que les hable sencillo, con la verdad, que comparta sus emociones y que recuerde siempre que no es infalible (MM, 10-12-15).

Esta identificación anti-carismática se observa a partir de una doble estrategia: “poner en escena los aspectos de su intimidad que más los acerquen a los ‘hombres comunes’” y, de manera inversa, “poner en escena a los ‘hombres comunes’ con los que buscan identificarse, haciéndolos protagonistas de su propio discurso” (Annunziata, Ariza y March, 2018: 73). Esta segunda arista es la que con claridad aparece en los llamados telefónicos que realiza Macri y, por supuesto, en los famosos “timbreos” que llevan a cabo habitualmente varios de los integrantes del equipo de Cambiemos. Solo por citar algunos de estos llamados que acá analizamos, en febrero de 2016 Macri llamó a Gabriela⁴, una científica argentina radicada en Estados Unidos, quien lidera un proyecto de detección de ondas gravitacionales y se atrevió a preguntarle su opinión sobre el desempeño

3. Recomendamos, al respecto, la lectura de Gabriel Vommaro (2017) y del siguiente artículo del periodista José Natanson: <https://www.pagina12.com.ar/56997-el-macrismo-no-es-un-golpe-de-suerte> (última consulta: 16 de noviembre de 2018).

4. Disponible en: <https://www.facebook.com/mauriciomacri/videos/un-orgullo-para-todos-los-argentinos-ayer-llam%C3%A9-a-gabriela-gonz%C3%A1lez-la-cient%C3%ADfica/10153985626258478/> (última consulta: 16 de noviembre de 2018).

de Lino Barañao, (ahora) ex Ministro de Ciencia y Tecnología; en junio de 2017 llamó a Sergio⁵, un “votante arrepentido” que le había hecho llegar una carta planteándole cierta disconformidad con la gestión sobre la que había depositado su confianza; en noviembre del mismo año, MM telefoneó a Susana⁶, una maestra tucumana que viaja alrededor de diez horas para llegar a su lugar de trabajo. Esa estrategia de *storytelling*, tan explotada en los últimos años, funcionan como espejo del propio enunciador: “estamos en la misma, Sergio”, “tengo el apoyo tuyo asique estoy doblemente tranquilo”, le dice a Gabriela en relación al desempeño de Barañao –que la investigadora considera eficiente– en la cartera de Ciencia y Tecnología.

Al igual que los timbreos, estos llamados telefónicos tienen algunas particularidades que nos gustaría remarcar. Primero, tal como lo trabaja José Natanson (2018), esta estrategia de construcción política hace que sea el funcionario (en este caso, el mismísimo presidente de la Nación) el que se acerca al ciudadano y no a la inversa. Por otro lado y en franca oposición al kirchnerismo, este contacto con el ciudadano se muestra espontáneo, natural, “en contraste con la forma favorita del populismo: el acto de masas y su parafernalia de organización, traslado, sonido, protocolo de oradores y largas negociaciones para definir los lugares en el palco” (Natanson, 2018: 91). Es, además, y tal como decíamos retomando a Rosanvallon, una valorización de lo local, en tanto es una problemática particular, situada en un lugar determinado y en un aquí y un ahora, la que se muestra como demanda que el político viene a responder.

En todos los casos, la puesta en escena es similar: los videos que filman las conversaciones telefónicas son de calidad media (es decir, videos grabados por un celular, sin gran despliegue técnico), un plano medio o medio pecho en el que se alcanza a ver el teléfono y las anotaciones del mandatario, en un escritorio junto a algún objeto artístico, la vestimenta del presidente es la habitual, con camisa y sin corbata, en distintas oficinas que –suponemos– pertenecen a la Casa Rosada.

Esta proximidad e identificación con los receptores de los llamados genera, además, una inmediata publicación del contenido que fluye por

5. Disponible en: <https://www.facebook.com/mauriciomacri/videos/sergio-me-escribi%C3%B3-una-carta-y-lo-llam%C3%A9-para-responderle/10155521458758478/> (última consulta: 16 de noviembre de 2018).

6. Disponible en: <http://www.eltucumano.com/noticia/actualidad/243216/macri-llamo-do-cente-tucumana-dia-maestro> (última consulta: 16 de noviembre de 2018).

las redes sociales a gran velocidad y alcanza, rápidamente, miles de visitas y reacciones⁷. La estrategia es simple y efectiva: incluso, el hecho de hacerse eco de la carta de un votante que duda, tal el caso de Sergio, marca algo que aparece reiteradamente en el discurso presidencial, la “no infalibilidad”, esa característica tan propia del ser humano pero tan poco adjudicable a los gobernantes. Los ciudadanos no esperan que sus gobernantes se equivoquen, que prueben caminos que no funcionen, que cambien decisiones sobre la marcha. Esto es, sin embargo, lo que el macrismo presenta casi como un baluarte: el reconocimiento del error o la reiterada frase “no somos infalibles” –pronunciada tanto por el actual presidente como por el equipo que lo acompaña– ubica el clivaje verdad/mentira o sinceridad/engaño como eje tanto temático como polémico (Montero, 2017 y 2018). En el propio discurso de asunción de mando, el actual presidente dijo:

Cuento con ustedes para gobernar, necesito de su aporte, necesito que nos marquen nuestros errores, porque sabemos que no somos infalibles y tenemos un enorme compromiso con hacer, con hacer mucho. Hemos aprendido que cuanto uno más hace, más se equivoca. Por eso es ahí donde los necesito, porque esto lo hacemos juntos (MM, 10-12-15).

Ahora bien, dadas estas primeras características que estamos marcando en relación al discurso presidencial, se torna necesario detenernos en algunas de las formas en las que se despliega la polémica en los discursos que estamos analizando. Porque si, por un lado, el macrismo se ubica próximo, cercano, empático, identifica a un “otro” que, por el contrario, no lo es; del mismo modo que si inserta su discurso en un eje de sinceridad/engaño, asume su propio discurso como verdadero y adjudica la mentira al adversario (algo que, claro está, es típico de cualquier discurso político). Así como decíamos (Gindin, *en prensa*), que el discurso de la ex presidenta Cristina Fernández de Kirchner construía un único enemigo discursivo y que estos eran los “discursos neoliberales”⁸, podemos decir,

7. Damos cuenta, entonces, de tipos de contenidos “propagables” a la manera en que lo entienden Jenkins, Ford y Green (2015). La propagabilidad, de acuerdo a los autores da cuenta del “potencial –tanto técnico como cultural– del público a la hora de compartir contenido con sus propios propósitos” (p. 25); propagabilidad que permite la multiplicación del contenido a niveles nunca antes visto.

8. Decíamos allí que el discurso de la ex presidenta Cristina Fernández de Kirchner, con niveles de intensidad variables, identificó un adversario que recorre toda su producción discursiva: el contradestinatario por excelencia son los “discursos neoliberales”. En esta

en este caso, que el discurso de Macri también identifica un único enemigo: ese que denomina como “pesada herencia” y que se erige como el modo de explicación no sólo del escenario actual –definido, sin ambages, como “decadente”– sino de los posibles errores de la actual gestión. Veamos algunos ejemplos que ilustran esto que estamos diciendo:

Quiero ser claro sobre el punto de partida, ya que venimos de años en los que el Estado ha mentido sistemáticamente, confundiendo a todos y borrando la línea entre la realidad y la fantasía. Así, la credibilidad y la confianza fueron destruidas (MM, 01-03-16).

En este corto plazo, ¿qué fuimos haciendo? Sacando la mugre de debajo de la alfombra, enterándonos que nos habíamos gastado todas las reservas de energía, para darla gratis, y ahora no teníamos energía y hay que aumentar todos los servicios alrededor de la energía, el agua, el transporte (conversación con Sergio, 16-06-17).

Hace un año compartí el diagnóstico de la situación en que encontramos el país cuando asumimos: venía de años de simulación y de un intento intencional y organizado de ocultar los verdaderos problemas (MM, 01-03-17).

El “gobierno anterior” o “la gestión anterior”, tal como el discurso de Macri nomina al gobierno kirchnerista (2003-2015) en las instancias institucionales; o “los que hicieron todas estas cagadas que encima se robaron al país”, “estos tipos que me llenaron de denuncias” tal como los nombra en la conversación con Sergio, aparece caracterizado como mentiroso, como responsable de gastos discrecionales de las reservas energéticas, como simulador y con un intento “intencional y organizado” de ocultamiento de las cosas que “verdaderamente” sucedían en nuestro país. Este gobierno que se mantuvo durante décadas de “despilfarro y corrupción” (MM, 01-03-17) no sólo genera un estado de situación dificultoso para el actual gobierno sino que obliga a tomar medidas que dejan descontentos a los ciudadanos –para el caso, el aumento de tarifas en

contradestinación aparecen múltiples ramificaciones porque, de acuerdo al discurso presidencial, el neoliberalismo no es “solamente” un modelo económico sino, “fundamentalmente”, una forma de ejercicio del poder, un modo de construcción y de manejo del Estado. El neoliberalismo es asociado, al mismo tiempo, a la dictadura militar instaurada en 1976, al menemismo, a las corporaciones mediáticas y a los sectores económicamente más poderosos del agro.

energía, agua, transporte. etc. –. Pareciera además, un ejercicio de revelación: al “levantar la alfombra” se encuentran cosas que no se esperaban, indeseables, pero sobretodo eso, que no se sabía que estaban ahí, lo que genera inmediatamente una justificación de la toma de la decisión posterior. Es en este lugar, el de la toma de decisiones indeseables no sólo para la ciudadanía sino para el propio gobierno, en el que se inserta gran parte de la producción discursiva de MM. La ausencia de infalibilidad, el “va a llevar un tiempo ordenarlo”; incluso, hablar de “sinceramiento”, de “transparencia” da cuenta de un tipo de acción que pareciera no tener sujeto responsable: el gobierno se ve en la obligación de tomar medidas que afectan negativamente a una gran parte de la población, pero esa obligatoriedad viene dada por una herencia que, como tal, no puede modificarse. Un Estado que robó, que generó enfrentamientos inútiles, que creó nuevas universidades pero que “muchas de ellas han sido espacios de militancia política más que de excelencia académica” (MM, 01-03-16) conmina a tomar decisiones que el gobierno no querría tener que ejecutar. Pero, además, el gobierno se arroga una tarea nada sencilla: restituir la confianza y credibilidad que, a sus ojos, echó por tierra la anterior gestión de gobierno.

3. Llego del otro extremo del mundo

En 1973 Perón anunciaba su llegada del exilio y su reingreso a la política. Unos años antes, en una estrategia discursiva similar, se situaba por fuera de la política (como un “mero soldado”) para erigirse como el Mesías que, sin la corrupción que implicaba la participación en la política, entraba en la escena pública para decirle al pueblo “que no estáis solos en vuestros anhelos de redención social” (Juan Domingo Perón, 12-02-46). Este es, lo que Silvia Sigal y Eliseo Verón (2008) en su clásico texto sobre la enunciación peronista, identifican como el “modelo de llegada”⁹. Un poco más cerca en el tiempo, Néstor Kirchner también se situaba desde un modelo de llegada, aunque este no era ni el del exilio ni el de la anti-política, sino

9. El “modelo de llegada” sobre el que trabajan los autores da cuenta de un modo de funcionamiento discursivo en el que el líder (en su caso de estudio, Perón) se erige en una distancia explícita con sus destinatarios y en el que se presenta a sí mismo como “llegando”: primero, desde un exterior extra-político, que es el cuartel; luego, desde un exterior físico, que es el exilio. Tal como afirman Sigal y Verón (2008), este modelo “no es otra cosa que un modelo de la *presencia*: si he decidido venir, es porque he observado, desde afuera, vuestra situación. *Ahora estoy aquí*” (p. 37).

el del sur del mundo¹⁰. Ejemplos de “modelos de llegada” podemos, entonces, identificar en muchas de las alocuciones políticas; pero lo que nos interesa es analizar en qué sentido el discurso de MM hace uso de este modelo y cómo es posible vincular su “llegada” a los desarrollos teóricos con los que venimos trabajando:

En el siglo pasado la sociedad privilegiaba liderazgos individuales en todos los ámbitos: en la empresa, en la ciencia, en la academia, en la política, en todos los campos de la actividad humana se buscaban genios que lo resolvieran todo. En el siglo XXI hemos entendido que las cosas salen bien cuando se arman equipos, se combinan los esfuerzos, el profesionalismo, la experiencia y las buenas intenciones de muchas personas (MM, 10-12-15).

No creemos en los liderazgos mesiánicos. Vinimos a la política a aportar soluciones, dialogando y trabajando juntos (MM, 01-03-17).

La idea de equipo, mediada por las buenas intenciones, por el conjunto de individualidades que se esfuerzan por un bien común, abona la concepción de un liberalismo en tanto agregación de voluntades individuales:

Estamos juntos, estamos juntos el Gobierno y los ciudadanos; los ciudadanos entre sí y este Presidente junto a 40 millones de argentinos, formando el equipo que va a cambiar la historia (MM, 01-03-16).

La conformación de un “equipo” tiene que ver con la propia concepción acerca de qué es la política; en tanto gran parte de la idea de “cambio” que propuso y propone la actual gestión se asienta en el rechazo de la política de las grandes multitudes, de la política vinculada al populismo –mal entendido–, de la política tal como fue comprendida –al menos– durante los 12 años de kirchnerismo y es allí donde su “llegada” se diferencia de las demás:

Como les dije en la campaña para mí la política no es una competencia entre dirigentes para ver quién tiene el ego más grande, es el trabajo entre dirigentes modernos que trabajan en equipo para servir a los demás; la política tampoco es el escenario en que algunos líderes mienten para engañar a la gente y el mundo con datos falsos (MM, 10-12-15).

Vemos en este ejemplo un caso típico de “refutación-resemantización” (Montero, 2009), un modo de polémica y de oposición respecto del

10. “Venimos desde el sur de la Patria, de la tierra de la cultura malvinera y de los hielos continentales...” (NK, 25-05-03).

discurso ajeno. Si seguimos los desarrollos de Christian Plantin (2012), la refutación se constituye como el grado más radical de oposición argumentativa; pero la propuesta de Ana Montero (2009) consiste en pensar este mecanismo en el marco de lo que María Marta García Negroni (2009) denomina como “negación metadiscursiva”¹¹ entendiendo que en el caso de la refutación-resemantización “el locutor rechaza un punto de vista adverso pero su oposición no alcanza sólo la forma *tópica rechazada*, sino el *topos* mismo en el que el discurso del otro se inscribe, su marco argumentativo o espacio discursivo”¹². La refutación que se puede observar en el ejemplo, mediante la negación metadiscursiva, aparece definiendo qué “no” es política: “no es una competencia entre dirigentes para ver quién tiene el ego más grande” y no es “el escenario en que algunos líderes mienten para engañar a la gente y el mundo con datos falsos”. Esta negación es acompañada de un segmento rectificativo en el que el locutor dice lo que “sí” es la política: “el trabajo entre dirigentes modernos que trabajan en equipo para servir a los demás”. Tal como afirman Vommaro y Morresi (2015), el PRO –y hacemos extensiva esta consideración a la actual gestión de gobierno y, por ende, a Cambiemos– tiene como rasgo identitario la idea de “cambiar la política”, desde lo que el sentido común recoge como la anti-política, la a-política o la política sin ideología. Sea por oposición a las grandes estructuras partidarias vinculadas al peronismo y al kirchnerismo, sea por la nueva estética que presentan, en esta proximidad y atención a lo local que mencionamos más arriba, el presidente se asume como parte de un equipo que llega al gobierno nacional con la intención de “cambiar”:

Tenemos una visión nueva de la política, somos hijos de este tiempo y tratamos de comprenderlo sin prejuicios ni rencores (MM, 10-12-15).

La Argentina ha vuelto al diálogo. Los funcionarios de mi gobierno y yo personalmente seguimos tocando el timbre para escuchar directamente lo que la gente nos tenga para decir. La política misma tiene que cambiar para representar ese cambio que ya está en la sociedad (MM, 01-03-17).

11. La negación metadiscursiva es una variante de la negación metalingüística acuñada por Ducrot (1984) y se caracteriza “por descalificar el marco o espacio de discurso impuesto por una palabra anterior del interlocutor o del propio locutor, y por declarar entonces situarse siempre, en un espacio discursivo distinto del rechazado o descalificado” (p. 62)

12. El destacado es del original.

Ahora bien, ¿cómo se realiza este cambio? Primero queremos detenernos en lo que consideramos una de las grandes claves de la estructura discursiva de Cambiemos que es la idea del “esfuerzo” para pasar, luego, a lo que el propio discurso presidencial presenta como sus tres ejes sobre los que estructurar el “cambio”: pobreza cero, derrotar al narcotráfico y unir a los argentinos.

La meritocracia, anclada en la idea del esfuerzo individual se vuelve entonces un elemento clave. Es “la cultura del trabajo”, como suele escuchársele decir a MM, la que salvará el gran bote que es la Argentina, en la que “cada uno tiene que remar con su remo” (conversación con Sergio, 16-06-17). El esfuerzo individual, en la llamada que el presidente realiza a Sergio, aparece en el siguiente fragmento:

Acá el que gana es el que se rompe el traste laburando, ese es al que le tiene que ir bien (conversación con Sergio, 16-06-17).

Aún más explícito es en la conversación con Susana porque el motivo mismo del llamado del presidente es felicitar a la maestra tucumana por el esfuerzo que realiza para llegar a su lugar de trabajo, esfuerzo que implica cerca de diez horas de viaje que incluyen 16 kilómetros a caballo en un camino de tierra empinado, que la misma maestra define como “muy peligroso”. Lo mismo se aprecia en uno de los discursos de apertura de Sesiones del Congreso, en el que Macri agradece a un tal Luis, un médico de La Rioja que se había hecho conocido por llevar más de 30 días seguidos de guardia para atender emergencias¹³. Se conforma, entonces, un “marco de discurso” que se asienta en la idea de que, para ganar, para obtener cosas buenas, los ciudadanos deben esforzarse, de manera individual. La pregunta es entonces, ¿y el Estado? o, ¿en qué sentido se puede felicitar a un médico que, a las claras, cumple más horas de trabajo de las que debería cuando ello mismo podría significar un riesgo para el desempeño de su nada fácil tarea médica?, o, también, ¿por qué, aun cuando la propia maestra define su periplo como peligroso, el Presidente la llama para felicitarla? La responsabilidad pareciera, entonces, no anclarse en el Estado sino, en todo caso, en el conjunto de individualidades o en el equipo que conforma el Presidente –acaso como si ese equipo integrado por Macri no tuviera vínculos con el Estado–.

En segunda instancia, como adelantemos, nos queremos detener brevemente en los tres ejes de campaña que marcaron la agenda –al me-

13. Ver: <https://www.infobae.com/sociedad/2017/01/19/macri-llamo-al-medico-rural-que-esta-de-guardia-hace-39-dias/> (última consulta: 16 de noviembre de 2018)

nos discursiva– del macrismo. Estos tres ejes de trabajo son presentados, desde el discurso presidencial, como “sueños”:

Este plan [el plan integral de gobierno] nos guía en esos tres sueños que el año pasado los invité a compartir: pobreza cero, combatir al narcotráfico y unir a los argentinos (MM, 01-03-17).

Tomamos al respecto, los desarrollos de Mariano Dagatti (2017) que incluye en esta cuestión la importancia de la “verdad”:

Ésta constituye un significante nodal del DIM¹⁴ (y de toda la primera etapa de “Cambiemos”), casi una topografía (“lugar de encuentro”), que se vuelve condición de posibilidad de su fuerza persuasiva, reforzada por el uso de lexemas con carga de presuposición como “reconocer”. Este vínculo debe ser destacado: no hay verdad en el DIM sin reconocimiento; esto es, la verdad implicaría una suerte de mayéutica, que pondría a “Cambiemos” en el lugar de la partera. (Dagatti, 2017: 159)¹⁵

En los tres casos, el macrismo recoge un guante –a veces más explícito, otras menos– que deja sin resolver el propio kirchnerismo, fundamentalmente en lo que respecta al narcotráfico y a la “unión” de los argentinos. ¿Por qué decimos esto? Una enorme parte de la estrategia de combate contra el narcotráfico está situada en la provincia de Buenos Aires, provincia gobernada desde el 2015 por una de las líderes del partido de gobierno, María Eugenia Vidal. Vidal ha presentado reiteradamente una especie de “línea anti-mafia” en la que busca distanciarse de años de gobiernos peronistas y, fundamentalmente, del gobierno de Daniel Scioli, competidor principal de Macri en las elecciones presidenciales y gobernador de la provincia de Buenos Aires durante dos períodos consecutivos (2007-2011/2011-2015). Entonces, el narcotráfico aparece, por un lado, como un síntoma de la desidia del Estado y, por el otro, como una preocupación:

Miles de personas a lo largo de todo el país me transmitieron su profunda preocupación por este tema, hay jóvenes que matan y mueren sin saber por qué, actuando bajo los efectos del paco y de la droga (MM, 10-12-15).

Coincidimos en este sentido con Natanson (2017) quien afirma que, aquellos que vivimos lejos “de la densa trama de relaciones entre capos,

14. Con esta sigla el autor refiere al discurso de asunción de mando de Macri.

15. Los destacados son del original.

transas y soldaditos” (s/p), el narcotráfico puede parecernos relativamente ajeno o extraño “pero aparece como una amenaza cotidiana, casi existencial, para quienes se ven obligados a convivir con él todos los días” (s/p)¹⁶. La importancia dada a esta temática podría explicar parte del apoyo de los sectores medios-bajos y bajos a la plataforma del actual presidente.

En segundo lugar, el sintagma “unir a los argentinos” se inserta directamente en la cuestión de “la grieta”, de los “enfrentamientos inútiles” que se presentan como responsabilidad del kirchnerismo. Es este horizonte de unión el que permitirá la consolidación tanto del “sueño” de la pobreza cero como del combate al narcotráfico:

La forma de lograr estos grandes objetivos es simple, el diálogo, el respeto, la suma de visiones, son objetivos comunes y su realización requiere como paso fundamental que nos unamos para alcanzarlos (MM, 10-12-15).

4. Estamos cerca, pero ¿estamos bien?

No por casualidad hemos dejado la cuestión de la “pobreza cero” para este último párrafo, que pretende cerrar algunas de las ideas planteadas en este escrito sin por eso clausurar los interrogantes que de su lectura podrían dispararse.

Llevamos años, años donde la brecha entre la Argentina que tenemos y la que debería ser, es enorme (...) Lo único que nos trajo [los enojos y resentimientos] fue una inaceptable cantidad de compatriotas en la pobreza; instituciones sin credibilidad y un Estado enorme que no ha parado de crecer y no brinda mejores prestaciones. Tenemos leyes que reconocen muchísimos derechos y quedan solamente en el papel (MM, 01-03-16).

Tomamos este ejemplo como disparador del modo en que es entendido, desde el discurso presidencial, este horizonte –inalcanzable– de la “pobreza cero”. En primer término, la identificación del enemigo responsable de la situación con la que se encuentra MM. Sin mención explícita, el adversario es, como dijimos anteriormente, el kirchnerismo. El “Estado enorme” al que refiere MM y la cuestión de los resentimientos vinculan a un imaginario social en el que la anterior gestión generó “la grieta” y amplió puestos de trabajo en el Estado, a partir de la creación de

16. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/56997-el-macrisismo-no-es-un-golpe-de-suerte> (última consulta: 16 de noviembre de 2018).

nuevas Secretarías y Ministerios. Con este enemigo identificado se plantea entonces la necesidad de reducir (o anular) la brecha entre “lo que somos” y “lo que deberíamos ser”: es decir, un país sin “compatriotas en la pobreza”.

Ahora bien, ¿cómo se erradica la pobreza? Claro está que este no es un texto de economía que se propone dar la solución a tamaño problema, sino que nos preguntamos eso desde el punto de vista de lo que es dicho por el propio Presidente. Por un lado y cumpliendo con algunas de sus promesas de campaña, la gestión de “Cambiemos” ha sostenido algunos de los planes sociales impulsados y puestos en marcha por el kirchnerismo. Por el otro, la pobreza se reduciría mediante la generación de nuevos puestos de trabajo pero, sobre todo, mediante la producción de “una transformación para que se multipliquen las fuentes de trabajo, porque esa es la única forma de que haya prosperidad donde hoy hay una pobreza inaceptable” (MM, 10-12-15). Por último, mediante algo del orden de la voluntad del propio sujeto “pobre”:

Tenemos que apostar al trabajo en equipo, tenemos que recordar lo que nos enseñaron nuestros padres y abuelos que es la cultura del trabajo, la cultura del esfuerzo, ese esfuerzo que dignifica, ese esfuerzo que te eleva la autoestima, esa responsabilidad del esfuerzo que te aleja de la deshonestidad y de la improvisación. Esa responsabilidad que tiene que llevarnos a entender que no nos podemos sentar a esperar que alguien resuelva nuestros problemas, nosotros con nuestro esfuerzo lo vamos a hacer (MM, 01-03-16).

La pregunta acerca del Estado vuelve a aparecer. Un discurso que apela a la voluntad y al esfuerzo del sujeto individual, incluso del sujeto pobre, puede resultar –cuanto menos– preocupante porque es a este sujeto al que le cabría la responsabilidad de resolver su propio problema.

Recapitulando: el discurso del presidente Mauricio Macri, no sólo a partir del análisis de los discursos institucionales sino, también y de modo fundamental, a través de otras intervenciones discursivas en el espacio público –como los llamados aquí trabajados y, por supuesto, los “timbres” que habitualmente realiza el equipo de Cambiemos– inscriben su enunciación en tres ejes fundamentales. Por un lado, abona la idea de la proximidad que trabajamos siguiendo a Rosanvallon (2007, 2009) a partir de la que Macri se erige como un hombre común, cercano, que escucha a los vecinos. Aquí, esta categoría –la de “vecino”– se torna fundamental:

el timbreo permite desplazar el eje del ciudadano al vecino porque, aunque quien pulse el timbre sea un funcionario nacional, un ministro, la gobernadora o el mismísimo presidente, la política se vuelve en cierto modo local: el mensaje es que son los problemas inmediatos y cotidianos los que realmente importan, los que el político, como muestran las fotos, viene a escuchar. (Natanson, 2018: 91)¹⁷

En segundo término, si bien no hay un desdén explícito de la política, sí se plantea otro modo de entender a la política y del “hacer político”. Esto ubica al discurso presidencial en oposición directa al kirchnerismo, entendido como movimiento de masas y, en tal sentido, como forma contraria a la promulgada por el macrismo. Es, sin embargo, la política que se lleva a cabo a partir de la confirmación de “equipos” la que aparece como la bandera que iza el macrismo, equipos que no se limitan a los funcionarios de gobierno sino que busca incluir a los propios ciudadanos. En tercer y último lugar y tal como hemos desarrollado en estas páginas, estas características toman forma en el pedido explícito del presidente de “esforzarse”: ese esfuerzo está dirigido a un sujeto –individual, nunca colectivo– que, para mejorar su calidad de vida, debe tener una actitud voluntarista que lo saque de la situación en la que se encuentra. Si bien el Estado, encarnado en la figura de Presidente de la Nación, puede colaborar a partir del desarrollo de determinadas políticas públicas, pareciera deslizarse una idea que, consideramos, algo preocupante: el vecino es capaz y responsable de salir adelante. Es el sintagma “Sí, se puede” el que sintetiza esta característica del discurso presidencial.

5. Bibliografía

- ANNUNZIATA, R. (2013). “La figura del ‘hombre común’ en el marco de la legitimidad de proximidad: ¿un nuevo sujeto político?”, en *Revista Astrolabio*, N°10. pp. 127-155.
- ANNUNZIATA, R.; ARIZA, M. F. y MARCH, V.R. (2018). “‘Gobernar es estar cerca’. Las estrategias de proximidad en el uso de las redes sociales de Mauricio Macri y María Eugenia Vidal”, en *Revista Mexicana de Opinión Pública*, año 13, N° 24. pp. 71-93.
- ARISTÓTELES (2000). *Retórica*, Madrid, Gredos.

17. Hacemos extensiva estas consideraciones a los llamados telefónicos trabajados en este capítulo.

- BOURDIEU, P. (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Barcelona, Anagrama.
- DAGATTI, M. (2017). “Pioneros de un nuevo mundo’. El discurso de investidura del presidente argentino Mauricio Macri”, en *Revista Conexão Letras*, Vol. 12, Nº 18. pp. 153-174
- DUCROT, O. (1984). *El decir y lo dicho*, Buenos Aires, Hachette.
- GARCÍA NEGRONI, M. M. (2009). “Negación y descalificación: a propósito de la negación metalingüística”, en *Revista Ciências & Letras*, Nº45, Porto Alegre. pp. 61-82.
- GINDIN, I. (en prensa). *Mi aparente fragilidad. La identidad política en el discurso de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011)*, Buenos Aires, Editorial Prometeo.
- JENKINS, H., FORD, S., y GREEN, J. (2015). *Cultura Transmedia. La Creación de contenido y valor en una cultura en red*, Barcelona, Gedisa.
- MONTERO, A. S. (2009). “Los modos de la polémica en el discurso político: ironía, oposición y refutación”. mimeo. Recuperado de https://www.academia.edu/14896048/Los_modos_de_la_pol%C3%A9mica_en_el_discurso_pol%C3%ADtico_mimeo_
- MONTERO, A.S. (2018). “Gestionar la duda. La interpelación al paradesinatarrio en el discurso de Cambiemos”, *Revista Mexicana de Opinión Pública*, año 13, Nº 25. pp. 15-38.
- NATANSON, J. (2018). *¿Por qué? La rápida agonía de la Argentina kirchnerista y la brutal eficacia de una nueva derecha*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina.
- PLANTIN, C. (2012). *La argumentación. Historia, teoría, perspectivas*, Buenos Aires, Biblos.
- ROSANVALLON, P. (2007). *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Manantial.
- ROSANVALLON, P. (2009). *La legitimidad democrática: Imparcialidad, reflexividad, proximidad*, Buenos Aires, Manantial.
- SCHERLIS, G. (2008). “Gobierno de partido y partido de gobierno: la consolidación del partido estatal de redes en Argentina”, *Iberoamericana*, VIII, 32 (2008). pp. 165-170.
- SIGAL, S. y VERÓN, E. (2008). *Perón o muerte. Los fundamentos discursivos del fenómeno peronista*, Buenos Aires, Eudeba.
- VOMMARO, G. (2017). *La larga marcha de cambiemos. La construcción silenciosa de un proyecto de poder*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina.

- VOMMARO, G. y MORRESI, S. (2014). “Unidos y diversificados: la construcción del partido PRO en la CABA”, *Revista SAAP* (ISSN 1666-7883), Vol. 8, N° 2, noviembre 2014. pp. 375-417.
- VOMMARO, G. y MORRESI, S. (2015). “Introducción. El PRO como laboratorio político. Aprender un partido a partir de los espacios y las temporalidades de su construcción”, en VOMMARO, G. y MORRESI, S. (orgs.). *Hagamos equipo. PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- WEBER, M. (1979). *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial.
- WEBER, M. (1995). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Barcelona, Península.

6. Publicaciones electrónicas

- MONTERO, A. S. (2017). “Las palabras del presidente”, *Revista Bordes*. Fecha de publicación electrónica: 29 de marzo de 2017. Última fecha de acceso: 16 de octubre de 2018. Disponible en: <<http://revistabordes.com.ar/las-palabras-del-presidente/>>
- NATANSON, J. (2017). “El macrismo no es un golpe de suerte”. Fecha de publicación electrónica: 17 de agosto de 2017. Última fecha de acceso: 24 de octubre de 2018. Disponible en: <<https://www.pagina12.com.ar/56997-el-macrismo-no-es-un-golpe-de-suerte>>

Gindin, Irene Lis (2019). “¡Animémonos a imaginarlo! Análisis del discurso presidencial de Mauricio Macri”, en *La Argentina de Cambiemos*, compilado por Iglesias, E. y Lucca, J. B., UNR Editora, Rosario. Páginas 43-59.

Cambiamos y las contradicciones de la democracia liberal

José Gabriel Giavedoni



“...la democracia está bajo fuego porque el capitalismo no está funcionando, cuando presuntamente, tendría que ser el capitalismo el que estuviera bajo fuego porque la democracia sí está funcionando”, Alan Wolfe.

1. Introducción

La democracia está en crisis. Esa es la consigna que se encuentra de manera reiterada en periódicos, revistas especializadas y encuentros internacionales. Pero la crisis no sólo azota la democracia, también las instituciones, la representación, la política y la economía, entre otras esferas. Atravesamos un momento donde la crisis es ubicua, se encuentra extendida por doquier y, conviene sospechar, ha pasado de ser un estado pasajero a una condición de existencia. La precariedad de la vida, el desvanecer de todo lo sólido en el aire se ha convertido en condición de la modernidad, nos dirá Marshall Berman (2000).

Sin embargo, nos interesa señalar lo siguiente: la mención de la crisis de las democracias obliga a preguntarse quién la enuncia, a qué tipo de democracia refiere e intentar descubrir a qué objetivos estratégicos tributa esa enunciación; porque tenemos la impresión que más que una constatación, se trata de la demarcación del campo de batalla. Bajo la consigna “crisis de las democracias” se disputan los sentidos sobre el Estado, la ciudadanía, la política, la economía, la sociedad, lo colectivo, el individuo, la igualdad y la libertad.

En el presente trabajo nos interesa desarrollar una serie de argumentos que nos permitan delinear con mayor precisión esta preocupación en el marco de lo que consideramos un cambio de época, un nuevo proceso civilizatorio donde la democracia (entendida de manera amplia como las ansias de participación popular y decisión de los asuntos de la comunidad en lo político, lo económico, lo cultural, etc.) se desdibuja, dando lugar a formas autoritarias legitimadas por amplias capas de la sociedad, una arquitectura política autoritaria con fachada democrática que naturaliza la barbarie como nuevo proyecto de civilización.

2. Democracia y liberalismo

2.1.

Tal vez, de tan admitida que está la idea se suele olvidar, la democracia muy tardíamente aparece como una forma de gobierno buena y deseable.

Mayormente a lo largo de la amplísima tradición de pensamiento político, la democracia fue considerada una forma de gobierno mala¹. Aristóteles entendía que ese defecto provenía de que los pobres, los carentes de propiedad, de patrimonio, se hacían del poder político: “...aquello por lo que democracia y oligarquía difieren entre sí es la pobreza o la riqueza, y es forzoso que cuando quienes gobiernan, sean pocos o muchos, lo hacen en razón de su riqueza, el régimen sea una oligarquía, mientras que cuando son los pobres quienes gobiernan, haya democracia” (Aristóteles, 2007:188). En otras palabras, la democracia era una mala forma de gobierno porque era el gobierno de los pobres, de la chusma, de los cabecitas negras. Si el criterio había sido el de la cantidad en su especial explicación sobre la democracia, en definitiva, el gobierno de muchos termina por definirse por un criterio: el patrimonio. Es decir, como señala Crawford Brough Macpherson, “...desde Platón y Aristóteles hasta el siglo XVIII y XIX, la democracia se definía, si es que se pensaba en ella, como el gobierno de los pobres, los ignorantes y los incompetentes, a expensas de las clases ociosas, civilizadas y ricas” (Macpherson, 1994:20).

Las excepciones, desde luego, no son menospreciables; nos encontramos con los *Levellers* en Inglaterra o con el propio Jean J. Rousseau. Sin embargo, tendríamos que esperar un siglo y medio para que la democracia comience a ser pensada como una forma de gobierno buena. Es recién a fines del XIX y comienzos del XX que la democracia comienza a aparecer como buena forma de gobierno y lo hace, mayormente, en conjunción con otra tradición política que, hasta el momento, hubiese resultado por lo menos llamativa su vinculación: el liberalismo². Este artefacto, la democracia liberal, adquiere su vitalidad en el siglo XX.

2.2.

¿Por qué la democracia liberal aparece en ese momento como forma deseable de gobierno? La respuesta la arriesga Macpherson. Cuando los sectores económicos poderosos comienzan a percibir que la fórmula “un hombre-un voto” no era peligrosa para sus intereses, este matrimonio se torna posible:

1. La discusión sobre las formas de gobierno es muy extensa y muy rica a lo largo de todo el pensamiento político. Por ello no es posible ni motivo de este trabajo dar cuenta de la misma, sin embargo, para un mapeo de la misma recomendamos el clásico libro de Norberto Bobbio (2006).

2. “Cualquier teórico político importante del siglo XIX se hubiera sentido desconcertado ante la expresión ‘democracia liberal’” (Wolfe 1997:21).

“El concepto de democracia liberal no resultó posible hasta que los teóricos –al principio unos cuantos, y después la mayoría de los teóricos liberales– encontraron motivos para creer que la norma de ‘un hombre, un voto’ no sería peligrosa para la propiedad, ni para el mantenimiento de sociedades divididas en clases” (Macpherson, 1994:20). En otras palabras, cedieron una porción de lo liberal para admitir otra de lo democrático. Pero también es necesario mencionar las presiones desde abajo que obligaron a ese avance del elemento democrático en desmedro del elemento liberal. El sufragio universal se generaliza en Europa en el último cuarto del siglo XIX y la lectura que realiza Federico Engels (2012) en el prólogo de 1895 a *La lucha de clases en Francia* de Carlos Marx es la de transformar el sufragio de un medio de engaño en un instrumento de emancipación.

El siglo XX fue el florecimiento de la democracia como forma de gobierno deseable y, particularmente, después de la segunda guerra mundial, la velocidad de su expansión coincidía con el optimismo sobre ella. Si a comienzos del siglo XX sólo 25 países podían considerarse relativamente democráticos en función de la generalización de la práctica del sufragio, a finales del siglo ese número aumentó a 192 países soberanos (García Jurado 2003:8). Esa proliferación encuentra en los años posteriores al término de la Segunda Guerra Mundial el momento más significativo, coincidente con los “30 gloriosos” años de prosperidad económica, pleno empleo y distribución relativamente más equitativa del ingreso. Ahora bien, como señala Alan Wolfe, el gran entusiasmo y optimismo que marcaron los “30 gloriosos”, contrastan con el fuerte pesimismo que amanece en la década de 1970 (Wolfe, 1997:19).

Para dar cuenta de este cambio es necesario avanzar sobre el particular perfil que adquiere la democracia, que la hace deseable, vendible y plausible de imponerse, incluso a través de la fuerza: la democracia liberal. El primer escollo a sortear, si fuese posible, es reconocer qué se entiende por “liberal”. Frente a la complejidad de una tradición de pensamiento tan nutrida³, nos permitimos detenernos en dos acepciones. En primer lugar, la limitación del gobierno y el pleno ejercicio de las libertades individuales; en segundo lugar, la expresión de las relaciones sociales enmarcadas en una economía de mercado, a fin de cuentas, la propiedad privada⁴ como eje ordenador de dichas relaciones o, para decirlo sin ro-

3. Ver Dickinson (1981), Vachet (1972), Merquior (1993).

4. “La propiedad, y sobre todo la propiedad-capital, derecho natural del hombre, obtiene así una posición imperialista capaz de someter a otros derechos y valores, o al menos capaz de

deos, “...la ideología de mercado que surgió en los siglos XVII, XVIII y XIX para justificar el modo capitalista de producción” (Wolfe 1997:22)

La pregunta no es con cuál definición quedarnos, sino cuál de estas dos termina imperando y, como bien señala André Vachet, ésta última parece asumir una posición imperialista y de preponderancia. Esto se aprecia de forma cabal cuando Margaret Thatcher señala: “La sociedad no existe, sólo existen los individuos”. No existe sociedad como sujeto colectivo, lo único real son los individuos. Toda experiencia colectiva, toda protección colectiva, toda práctica colectiva no existe; no existe cuerpo colectivo que deba cuidarse, sólo existen individuos y, por lo tanto, lo que antes se procuraba de modo común, hoy se naturaliza que debe hacerse de manera individual.

Aquella sentencia thatcheriana de la muerte de la sociedad⁵ es enunciada con claridad por el propio Milton Friedman en su libro *Capitalismo y Libertad* publicado en 1962: “*To the free man, the country is the collection of individuals who compose it, not something over and above them*” (Friedman, 1982:10). La sociedad es un cúmulo de individuos y un resultado de la multiplicidad de interacciones que estos individuos separados y atomizados despliegan en función de sus propias apetencias, motivaciones, intereses, curiosidades, etc. Se observa la opacidad de la sociedad y la luminosidad del individuo; la opacidad del Estado providencia frente al Estado penitencia hobbesiano; la opacidad del Estado frente a la incandescencia del mercado.

Pero también, otro de los argumentos de la preeminencia del liberalismo en clave de relaciones de mercado la ofrecen Crithian Laval y Pierre Dardot (2013:34): “Lo que en el siglo XVIII constituía una crítica de las diferentes formas posibles del ‘despotismo’ se había convertido progresivamente en una defensa conservadora de los derechos de propiedad”. Si el liberalismo había emergido como una doctrina de la limitación del gobierno reafirmando las libertades individuales frente al despotismo reinante en el siglo XVIII, claramente el siglo XX ofrece una reconfiguración de las relaciones entre Estado y Sociedad que obligaba a repensar el rol estratégico que

neutralizar todas las tentativas de limitarla en nombre de un ideal humano, moral y social o de un utilitarismo social y económico. En todos los sectores, la propiedad va a tener una posición de primer principio” (Vachet 1972:192).

5. Para una lectura foucaultiana de la “muerte de los social” en clave de metamorfosis de la gramática del poder, ver Nikolas Rose (2007).

desplegará el liberalismo⁶. En otras palabras, el Estado pasa de ser el déspota a ser un Estado protector, y es aquí donde el liberalismo queda expuesto como una doctrina conservadora de las clases propietarias.

Por lo expuesto, el liberalismo en el transcurso del siglo XX se encontrará más vinculado a las doctrinas de la sociedad de mercado que a las de limitación del poder y, por ello mismo, el artefacto “democracia liberal” contiene en su seno una contradicción. Como señala Wolfe, el término democracia remite a unos principios que entran en contradicción con el capitalismo y, por ende, con su doctrina liberal: una genuina participación en los asuntos cívicos y una real igualdad material. La figura de Rousseau expresa esos sentimientos de genuina participación y de una profunda crítica frente a la desigualdad. Por ello, Wolfe sentencia que “...calificar a un sistema de democrático liberal es, en otros términos, decir que se está produciendo en él una lucha de clases y no que esa lucha ya ha sido resuelta” (Wolfe, 1997:27). El elemento democrático se caracteriza por la más amplia participación y la multiplicación de los espacios donde desarrollar la práctica política, pero ello lo ha planteado sobre un imprescindible piso de condiciones materiales aseguradas sin las cuales no hay participación y política genuina. Así, el elemento democrático también ha pugnado por la igualdad pero, en la medida en que lo hizo, se encontró en fuerte contradicción con un liberalismo que promovía la igualdad en abstracto⁷ pero que la combatía ferozmente en el mundo real. Hasta el propio Ludwig von Mises se atrevió a cuestionar el principio de la igualdad natural que los padres del liberalismo habían defendido, señalando: “...la gente es diferente, son desiguales. Siempre lo serán” (Mises 2002:20). Milton Friedman señala que el corazón de la filosofía liberal es la creencia en la dignidad del individuo, en su libertad para aprovechar al máximo sus capacidades y oportunidades. Por ello, puede acoger con satisfacción el hecho de que una sociedad libre tiende a una mayor igualdad material que cualquier otra que se haya intentado, dice Friedman (1982), pero considerará esto como un subproducto de-

6. En clave sociológica e histórica, Robert Castel señala: “Con el advenimiento de la modernidad, el status del individuos cambia radicalmente. Éste es reconocido por sí mismo, el margen de su inscripción en colectivos [...] Liberados de toda regulación colectiva, los individuos viven bajo el signo de la amenaza permanente porque no poseen en sí mismos el poder de proteger y de protegerse” (2004:19). Frente a esto es la propiedad social y la forma-Estado la que asumirá el escudo protector de los individuos.

7. Ver Vachet (1972).

seable de una sociedad libre, no su justificación principal. Por lo tanto, la desigualdad aparece como una condición insoslayable, al ser así se reconoce un nivel de desigualdad del que no nos podremos desprender. ¿Acaso no es la desigualdad una condición necesaria del buen funcionamiento de la economía de mercado libre y de la competencia y, por ello, completamente en contradicción con los pilares de la democracia?

Si lo liberal refiere cada vez más de manera exclusiva a una ideología de mercado y, por ello mismo, la competencia y la distribución desigual de la propiedad se encuentran en su centro para que sobreviva el matrimonio con la democracia, ésta no podrá definirse de otro modo que no sea a partir de limitados rasgos políticos formales, muy lejos de la participación y mucho más de la igualdad: elecciones limpias, derecho a voto, derecho a ser elegido, libertad de expresión, etc.

2.3.

La democracia liberal como artefacto del siglo XX, expresa precisamente la lógica del conflicto que la anima y del que no se puede deshacer. En otras palabras, cuando se habla de crisis de la democracia, en realidad estamos refiriendo a la contradicción con el liberalismo en tanto exigencia de mercado y acumulación de capital. La crisis de la democracia no expresa otra cosa que la incomodidad del Capital por los excesos de democracia; por lo tanto, frente a los excesos de democracia se responde con la necesidad de garantizar los excesos de liberalismo y, por lo tanto, hacer de la democracia algo menos peligroso para la clase dominante.

A mediados de la década del '70 el presidente del Chase Manhattan Bank, David Rockefeller, impulsa la creación de la *Trilateral Comision*, siguiendo una idea de Zbigniew Brzezinski, quien pensaba en una organización con el fin de rearticular toda la política mundial al servicio de la hegemonía norteamericana. Una suerte de gobierno mundial integrado por las principales potencias occidentales (Japón, Estados Unidos y Europa) con las principales empresas. En 1975, Francis Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki, escriben un documento para la *Trilateral Comision*, titulado sugerentemente "La crisis de la democracia". En el mismo, frente a la debilitada autoridad sobre los sectores subalternos, debido al exceso de democracia que gesta falta de gobernabilidad, dicen los autores, la crisis del capitalismo evidenciada a mediados de los '70 en clave política y económica, es transformada en el documento en crisis de gobernabilidad, lo que conduce a que la lucha por la transformación social quede opacada frente al

arsenal ideológico que comienza a hablar de la necesidad del buen gobierno. Precisamente, el subtítulo del documento es “Reporte sobre la gobernabilidad de las democracias” y, como expresa Juan Carlos Monedero (2012), el problema de la gobernabilidad comienza a emerger en la década del ‘70.

Si bien no encontramos en el documento una definición de gobernabilidad, el problema queda bien delimitado: “*The demands on democratic government grow, while the capacity of democratic government stagnates*” (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975:9). El dilema central de la gobernabilidad democrática es, según manifiestan, la sobrecarga o crecientes demandas frente a las menguadas capacidades. Venimos de décadas muy convulsionadas, de mucha movilización y politización donde el transporte público, la vivienda pública, los sistemas de seguro social, la educación pública, la participación obrera en las ganancias y en las decisiones de las empresas, son crecientes. Son estos fenómenos, esta presión desde abajo, los que alertan a los poderes a construir un problema desde una determinada perspectiva y a pretender corregirlo, ya que “sin esa presión, no habría ninguna tensión, pues no habría nada que impidiera que el Estado capitalista funcionara como un raro y simple mecanismo de acumulación” (Wolfe 1997:369).

Los problemas intrínsecos de las democracias son los más preocupantes para este informe:

There is deeper reason for pessimism if the threats of democracy arise ineluctably from the inherent workings of the democratic process itself. Yet, in recent years, the operation of the democratic process do indeed appear to have generated breakdown of traditional means of social control, a delegitimation of political and other forms of authority, and an overload of demands on government, exceeding its capacity to respond (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975:9).

La razón más importante es que los riesgos provienen del propio proceso democrático. Éste generó un colapso de los medios tradicionales de control social, una deslegitimación de las autoridades políticas y de otro tipo, y una sobrecarga de demandas al gobierno que excede su capacidad de respuesta. Si los problemas vienen del interior, lo que se debe hacer es corregir esos desajustes internos.

Como señalan arriba, estamos frente a un problema de deslegitimación de la autoridad, “*authority has been challenged not only in government, but in trade unions, business enterprises, schools and universities, professional associations, churches, and civic groups*” (Crozier, Huntington y Wa-

tanuki, 1975:162). Por lo tanto, si *“The democratic spirit is egalitarian, individualistic, populist and impatient with the distinction of class and Rank”* (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975:162). Si el espíritu democrático es igualitario, individualista, populista e impaciente con la distinción de clase y rango, entonces el pilar liberal de la acumulación del capital que produce desigualdad incesantemente, tiene un problema con ese aspecto de la democracia. Por lo tanto, se debe disminuir las expectativas, las luchas políticas se transforman en disputas locales con el fin de resolver problemas concretos. La carencia de recursos se asume como algo dado, la discusión en torno a las metas y los fines de una comunidad desaparecen del horizonte de sentido; es decir, dejamos de discutir en torno a nuestras condiciones sociales y los horizontes políticos posibles de construir.

Las democracias liberales requieren ciudadanías pasivas y dilución de la soberanía popular, cualquier cosa menos la producción de un espacio de disputa de sentido público y debate en torno al bien común. La crisis de la democracia liberal se enuncia con ánimo de desacreditar el componente democrático y fortalecer el componente liberal. Más allá de las sutilezas, este documento es un cuestionamiento público a la democracia como forma política más adecuada para la supervivencia y el desarrollo del capitalismo. Si esto expresa el sentir de mediados de los '70, no tenemos porque pensar que estemos frente a la misma perspectiva, aún más exacerbada, en estas primeras décadas del siglo XXI.

3. Arquitectura política autoritaria con fachada democrática

Por lo expuesto, parece ser que la tan mentada crisis de la democracia no hace más que expresar la lucha de clases que anida dentro de la fórmula “democracia liberal”, pretendiendo resolverla a través de una arquitectura política de las clases dominantes que cada vez se acerca más a formas autoritarias, menos participativas e igualitarias. La crisis, entonces, no es de la democracia a secas, sino de una forma específica de la misma, la democracia liberal, donde se manifiesta que las aspiraciones y presiones democráticas deben domesticarse frente al elemento liberal. Por lo tanto, lo liberal horada el elemento democrático de manera constante y se monta sobre esta debilidad para lanzar el grito de crisis de la democracia y lo hace, no precisamente con ánimo de profundizar lo democrático, sino de salvar y profundizar lo liberal; en otras palabras, para allanar los caminos

a la acumulación de capital y desposesión de los bienes comunes⁸.

3.1.

Ocurre que los rasgos de esa crisis se pueden observar con mucha claridad y nitidez con el gobierno de la alianza Cambiemos, que llega a la presidencia en Argentina luego de ganar las elecciones presidenciales de 2015. Dado que en la primera vuelta (25 de octubre) ningún candidato logró superar el 45% o más del 40% pero con una ventaja de 10 puntos con su inmediato perseguidor (Scioli 37% y Macri 34%), en el ballottage realizado un mes después Cambiemos obtiene el 51,3% de los votos, frente al 48,6% del Frente para la Victoria. En otras palabras, Cambiemos cumple con las reglas democráticas de acceso al poder y desde este punto de vista, por más limitado que sea este enfoque, su carácter democrático es inobjetable.

Sin embargo, no creemos que sea adecuado recortar nuestro análisis a este limitado enfoque como modo de caracterizar la realidad política regional y nacional, ya que es imprescindible trascender y completar el mismo.

En ciertas ocasiones, cuando pretendemos hablar de “golpe de estado”, suele ser menospreciada esa caracterización con respuestas tales como “golpes eran los de antes”, “seamos rigurosos conceptualmente”, etc. Discutir con esa posición no implica desconocer las diferencias entre el golpe clásico de los cuarteles y el golpe *soft* de los *mass media*, la mano visible del mercado, la injerencia de EEUU, el partido judicial, etc. Implica reconocer las nuevas o revitalizadas fibras sensibles por donde transita el poder. Como suele ocurrir muchas veces, estas nuevas mecánicas del poder resultan ser transparentes y no requieren de hermenéutica para dar cuenta de ellas. Las teorías del soft power desde hace unas décadas vienen operando y revitalizándose, al punto tal que sus principales referentes han ocupado lugares en las diferentes administraciones de los EEUU, como es el caso de Joseph Nye.

Asistimos a nuevas formas de dominación que encuentra en los medios masivos de comunicación su punto gravitacional, propiedad de todos ellos de empresas concentradas, aquello que Atilio Borón (2000) denominó los nuevos Leviatanes. A través de lo que hemos conocido como “buenas prácticas”, EEUU ofrece recursos y formación a jueces, fiscales, comunicadores, académicos, periodistas, estudiantes en lo que consideran “buenas prácticas” en cada uno de estos ámbitos; sin embargo, cabe decir

8. Ver: Marx (2012), Harvey (2005), Pegoraro (2015), Seoane (2017).

que se trata, sin reparos, de espacios de formación ideológica y adoctrinamiento. Esta mecánica de dominación fue claramente expuesta por el recién mencionado Joseph Nye:

“¿Qué es el poder blando? Es la habilidad de obtener lo que quieres a través de la atracción antes que a través de la coerción o de las recompensas. Surge del atractivo de la cultura de un país, de sus ideales políticos y de sus políticas. Cuando nuestras políticas son vistas como legítimas a ojos de los demás, nuestro poder blando se realza. América ha tenido durante tiempo mucho poder blando. Piensen en el impacto de las Cuatro Libertades de Franklin Delano Roosevelt en Europa a finales de la II Guerra Mundial; en gente joven tras el Telón de Acero escuchando música americana y noticias en la Radio Europa Libre; en los estudiantes chinos simbolizando sus protestas en la plaza de Tiananmen con una réplica de la Estatua de la Libertad; en los recientemente liberados afganos pidiendo en 2001 una copia de la Carta de Derechos; en los jóvenes iraníes de hoy viendo subrepticamente vídeos americanos prohibidos y programas de la televisión por satélite en la intimidad de sus casas. Todos estos son ejemplos de poder blando. Cuando puedes conseguir que otros admiren tus ideales y que quieran lo que tú quieres, no tienes que gastar mucho en palos y zanahorias para moverlos en tu dirección. La seducción es siempre más efectiva que la coerción, y muchos valores como la democracia, los derechos humanos y las oportunidades individuales son profundamente seductores” (Nye 2010:118).

Se trata de dominar, por ello no deja de ser una relación de poder, pero esta vez a través de técnicas de convencimiento creando el efecto del consenso, atracción y empatía. Es la manifestación de la necesidad que los pueblos terminen aceptando como propia la cultura de quien los domina, naturalizan la dominación al aceptar una cultura que le es impuesta. La cultura como forma de expresión y de penetración del poder. El mejor efecto del poder es lograr imponerse haciendo creer que ha sido elegido por los propios sujetos sobre los que se inscribe.

La recomposición del poder de clase a nivel regional se ha dado por diferentes vías, pero el objetivo ha sido volver a poner al Estado en manos de quienes se consideran sus “naturales” poseedores⁹, sea cual sea el medio

9. Roberto Regalado realiza una distinción entre “poder permanente”, sectores de las clases dominantes que buscan imponer su hegemonía interesados en la reproducción del orden

de hacerlo: golpes a la vieja usanza, pantomimas parlamentarias, rol activo del Partido Judicial, *lockout* patronales, desestabilización o simplemente elecciones. En otras palabras, los medios a través de los cuales las derechas capturan el Estado se encuentran determinados por las condiciones sociales, políticas y culturales en las que se desenvuelven, por lo tanto, lo que hace democráticas o no a estas nuevas derechas no es ni su plataforma, ni su espíritu, ni su naturaleza, sino las eventuales condiciones en las que se ven obligadas a desenvolverse. Reconstruyamos una imagen parcial, fragmentada, incompleta de este asunto, pero que nos permite ofrecer una aproximación a esta mecánica política de la que hablamos.

3.2.

En la madrugada del 28 de junio de 2009 el presidente de Honduras, Manuel Zelaya, fue sacado a la fuerza de su residencia y expulsado a Costa Rica; se trató de un golpe militar que inauguró un tiempo de suspensión de las libertades, la persecución y asesinato de líderes sociales, orquestado por EEUU y la oligarquía hondureña. No es casual que ese día, el 28 de junio, se estaban por realizar la Consulta Popular para convocar a una Asamblea Constituyente con el fin de modificar algunos aspectos de la Constitución. El gobierno de Manuel Zelaya amplió los mecanismos de participación democrática con la Ley de participación ciudadana, logró un importante crecimiento económico en la región con una baja tasa de inflación, aumentó el salario mínimo y realizó importantes inversiones en el sector salud y educación. Tal vez la molestia no provenga tanto de estas políticas, sino de su incorporación al ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) en 2008, fundada por Cuba y Venezuela.

El 30 de septiembre de 2010 se produce el fallido golpe policial-militar en Ecuador, donde la policía toma la Asamblea Nacional, ocupa edificios públicos e intenta tomar cadenas de medios. Por su parte, la Fuerza Aérea, en coordinación con la policía, tomó el control del aeropuerto y bloqueó redes estratégicas de transporte. Lo llamativo fue que, mientras el Presidente Rafael Correa, los gobiernos de Nuestra América y el pueblo

social imperante, y “poder temporal” referido a quien eventualmente ocupa las instituciones del Estado en determinado momento. En función de ello Regalado señala: “Función esencial de la democracia burguesa y su división de poderes, es hacer que el poder temporal se ejerza en correspondencia con los dictados del poder permanente. En esta misma dirección operan poderes fácticos de primera importancia, como el militar, el económico y el mediático” (2018:10).

ecuatoriano comprendían que lo que estaba sucediendo era un golpe de Estado, *The Wall Street Journal* lo describía como una “protesta policial” y los portavoces de *Goldman Sachs* y del *Foreign Affairs Council* caracterizaban el intento de usurpación del poder por parte del ejército y la policía como una “crisis política” autoinducida. La intentona golpista está estrechamente relacionada con una de las promesas de campaña de Rafael Correa que ya electo presidente de Ecuador, cumple: el desalojo de la base militar de EEUU de Manta.

En agosto de 2008 se realiza el referendun para determinar la continuidad o la renuncia de Evo Morales a la presidencia. El 67.4% apoya con su voto la continuidad de Evo Morales en el Poder Ejecutivo, sin embargo, esto no hizo cesar las presiones de los poderes económicos de la llamada Medialuna integrada por los estados de Tarija, Santa Cruz, Beni y parte de Chuquisaca que presionaban con su independencia. Como parte de esta presión, el 11 de septiembre de ese año fueron asesinadas 11 personas simpatizantes de Evo Morales en Pando, sucesos conocidos como la “masacre de Porvenir”. Con el respaldo de UNASUR, Bolivia realizó investigaciones sobre estos sucesos, acusando al prefecto de ese departamento, Leopoldo Fernández, al exalcalde de Cobija, Miguel Becerra, y al senador de Unidad Nacional (UN) Abraham Cuéllar, por genocidio. En este mismo marco se expulsa al embajador de EEUU, Phillip Goldberg, por determinarse su directa implicancia en los hechos de desestabilización, de apoyo a los líderes de esas regiones y de llevar adelante un plan de asesinato del Morales. Una de las principales agencias estadounidenses involucrada en estos acontecimientos fue la USAID.

En Brasil, el impeachment contra la presidenta Dilma Rouseff colocó en ese lugar a su vicepresidente (Michel Temer), del Partido del Movimiento Democrático Brasileño, principal partido de la coalición con la que Dilma llegó a la presidencia. Si bien Temer siguió siendo vicepresidente, el PMDB se retiró de la coalición con el PT a comienzos de 2016, empujando e incitando una crisis política que facilitó su acceso al poder. Asistimos a modalidades de golpes de Estado blandos, produciendo crisis institucionales a través de la intervención de los partidos de derecha, de los sectores económicos de las clases dominantes, con intervención (a veces más visibles y otras más veladas) del gobierno de EEUU y con una fuerte participación y presencia de los medios masivos de comunicación. En este esquema quien está desempeñando un rol político fundamental es el Poder Judicial.

En el caso de Lula, el Tribunal Supremo de Justicia no dio lugar al *habeas corpus* presentado por Lula y lo dejó en manos del juez Sergio Moro, un abogado, formado en posgrado en el “Programa para Instrucción de Abogados” en *Harvard Law School* y parte del “Programa para Visitantes Internacionales” organizado por el Departamento de Estado norteamericano en 2007. Todo indica que sólo por la vía judicial pudieron impedir que Lula vuelva a ser presidente de Brasil. El golpe en Brasil se explica, primero, como modo de impedir que Lula sea nuevamente presidente; segundo, con el fin de generar escenarios favorables para tomar medidas antipopulares; y, tercero, para recomponer el poder de clase y la tasa de ganancia en el marco de una profunda crisis estructural del capital a nivel global.

Venezuela, desde el golpe de estado fallido en 2002 y el golpe petrolero en 2003, viene siendo blanco de ataques e intentos de desestabilización. Nuevamente, los medios concentrados de comunicación juegan un papel preponderante en los procesos de desestabilización y, como lo expresó su presidente Nicolás Maduro, “la campaña mundial de medios internacionales que hay contra Venezuela es como para justificar la violencia contra la patria venezolana y hasta ahora lo hemos derrotado”. En enero de 2014 dio inicio al plan liderado por los representantes de la derecha venezolana Leopoldo López y María Corina Machado, conocido como “La salida”, convocando a tomar las calles y desobedecer la autoridad del presidente Maduro. Este acontecimiento provocó la muerte de 43 personas en el marco de los hechos violentos conocidos como las guarimbas. Quien en ese entonces era el presidente del Parlamento, Diosdado Cabello, denunció que la oposición de derecha recibió para llevar a cabo este programa desestabilizar el financiamiento de la NED (Fundación Nacional para La Democracia) cuya sede se encuentra en Washington¹⁰. En 2017, la oposición vuelve a llamar a la insurrección civil, incitando a la violencia y dando lugar a 131 muertos que, como expresa Paula Klachko, “...sólo 13 fueron a manos de las fuerzas de seguridad bolivariana, por lo cual hay 40 efectivos procesados, detenidos o solicitados” (2018:16), la restante mayoría provocado por disparos provenientes de las propias manifestaciones opositoras, con la aterradora cifra de 30 personas quemadas vivas o linchadas por ser funcionarios gubernamentales, chavistas, simpatizantes o sólo sospechados de serlo.

Dicho esto, en Argentina, la derecha llega al poder por vía democrática a través del sello electoral Cambiemos, pero lo hace no sin haber

10. Ver: <https://www.telesurtv.net/news/Guarimbas-la-salida-de-la-oposicion-en-Venezuela-desde-2014-20180212-0026.html>

intentado antes otras vías de acceso. El 2008 vuelve a ser un año clave en la región; en Argentina, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (CFK) atraviesa una crisis de gran magnitud conocida como “crisis de la 125” por el número de la resolución del Poder Ejecutivo que pretendía modificar el régimen de impuestos a las exportaciones de productos agropecuarios en un esquema de retenciones móviles. Esto conforma como actor de presión a la llamada “Mesa de Enlace” conformada por las agrupaciones del sector Federación Agraria Argentina (FAA), Coninagro, Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y la Sociedad Rural Argentina (SRA). Durante 129 días, del 11 de marzo al 18 de julio, se realiza un *lockout* patronal y cortes de rutas en varios puntos estratégicos del país con el fin de interrumpir el transporte de alimentos y, de esta manera, desabastecer las grandes ciudades, cortes que estuvieron cargados con altos niveles de violencia.

En 2012 un conflicto salarial que llevaba adelante Prefectura y Gendarmería, se termina constituyendo en un hecho desestabilizador del gobierno de CFK. Como lo denunciaron en su momento organismos de Derechos Humanos (DDHH), se trató de un reclamo justo aprovechado por sectores opositores que buscar desestabilizar al gobierno nacional¹¹.

En síntesis, los procesos de desestabilización en la región fueron generalizados y se desempeñaron, por un lado, como un mecanismo de desgaste para debilitar y restar legitimidad a gobiernos que llegaron al poder con un amplio apoyo de la población¹². Pero también, en segundo lugar, fueron una puesta a prueba, un amperímetro del humor social sobre las formas políticas para el desplazamiento de esos mismos gobiernos. Es decir, en los procesos de desestabilización también se tantea el margen con el que cuentan para desplazar a la vieja usanza al gobierno o, por el contrario, tomar el camino más largo de la contienda electoral. Ante una escalada global de los poderes económicos concentrados y reaccionarios, son las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales de cada país las que indican la manera en que esos poderes logran hacerse del aparato del Estado.

Debemos reconocer las fibras sensibles y los nuevos mecanismos a través de los cuales opera el poder económico, social y político a nivel

11. Ver: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/204844-60663-2012-10-04.html>

12. Para un análisis sobre la manera en que se configuró un escenario regional que posibilitó la emergencia de gobiernos de cortes postneoliberales, progresistas, de izquierda, etc., ver: Klachko y Arkonada (2016).

nacional, pero sobretodo a nivel global. Obstinarse en seguir pensando que el carácter democrático de un gobierno se encuentra en el respeto de cierta institucionalidad y ciertas normas, las reglas mínimas formales, es perderse una gran parte de la explicación sobre la forma de esta nueva arquitectura política con fachada democrática. Es necesario hacer el esfuerzo por reconocer y comprender la nueva dinámica de la política que, aún con instituciones y reglas democráticas funcionando, la fibra sensible del poder y la toma de decisiones transitan por carriles diferentes.

4. Cambiemos y la construcción de su pilar autoritario

4.1.

Cuando la alianza Cambiemos llega al gobierno en diciembre de 2015, tres decisiones marcarán las formas que asumirá la política. En primer lugar, la derogación por decreto de la Ley de medios; en segundo lugar la designación de dos jueces de la Corte Suprema por decreto; y, finalmente, la declaración de emergencia estadística nacional. En realidad, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual - ejemplar en lo que hace a la discusión pública y su definitiva aprobación- fue sujeta a parciales desguaces y modificaciones a través de varios decretos. El Decreto 267/2015 de fines de diciembre favorece la concentración del mapa mediático, ampliando la cantidad de licencias por licenciatario y extendiendo las prórrogas. También se deroga el artículo 161 de la Ley mencionada, que fue en su momento apelado en la justicia por el grupo Clarín, que instaba a las empresas de medios a que se adecuen a la ley. El Decreto 1340/2016 habilitó al multimedios Clarín a ingresar al mercado de las telecomunicaciones para brindar servicio de 4G, lo que creaba una inédita concentración y monopolización en el mercado de medios en Argentina.

En segundo lugar, a través del Decreto 83/2015, Mauricio Macri designa a Horacio Rosatti y Carlos Rosenkrant como jueces de la Corte Suprema. Sin mencionar el necesario análisis de quiénes son estos nombres, lo objetable es el uso de la herramienta de decreto para la resolución de un asunto de gran envergadura que ameritaría un tratamiento más prolijo y democrático.

Finalmente, en enero de 2016, a través de un decreto del Poder Ejecutivo, se establece la declaración de emergencia estadística nacional dando lugar a la intervención del INDEC, lo que ofrece al gobierno la posibilidad de manipular, limitar y/o retrasar la información sobre el estado

de situación, particularmente la más sensible y de mayor interés para el gobierno, el índice de precios, ocultando información relevante y privando al resto de los actores de la misma.

Si, por un lado, el gobierno de Cambiamos fortalece el pilar liberal en detrimento del democrático y ello se expresa en el desprecio que le tiene a las instancias colectivas de toma de decisiones; por otro, los tres decretos mencionados remiten a tres espacios sensibles para el ejercicio del poder: expresión, resolución de conflictos e información.

En referencia al Congreso, ese desprecio a las instancias colectivas de toma de decisiones se pone en evidencia respecto a las leyes aprobadas que directamente pretenden aliviar la situación económica de importantes sectores de la población y el modo en que el Poder Ejecutivo se deshace de las mismas. El menosprecio que el Poder Ejecutivo realiza sobre dicho órgano colegiado se expresa en los diferentes vetos de leyes que, mayormente pretendían amortiguar la grave situación económica que atraviesa gran parte de la sociedad. Ha sido muy conocido el veto a la ley contra los tarifazos. Además, Macri vetó la ley de emergencia ocupacional en mayo de 2016, que prohibía los despidos por 180 días. En diciembre de 2016 Macri vetó la doble jubilación mínima para los ex combatiente; y, a fines de ese mismo mes, vetó la ley que permitía la detección temprana de la trombofilia. También vetó la expropiación del Hotel Bauen que viene siendo gestionado por la cooperativa de trabajo desde el 2001 y, finalmente, impuso el veto a la ley del salario mínimo profesional que restablecía la institución del salario mínimo profesional a todos los salarios fijados por convención colectiva para cada categoría profesional y que había sido suprimido por la dictadura. Esto para mencionar sólo unos pocos ejemplos del mecanismo que desplaza a un segundo lugar a la instancia legislativa después de que esta misma se exprese.

4.2.

Existe una fuerte consustancialidad entre el neoliberalismo y la violencia (Giavedoni: 2018). Por ello mismo, en esta línea entendemos que otra manera de vaciar los mecanismos democráticos y apuntalar la acumulación se encuentra en la política deliberada de administración de la violencia estatal que el gobierno de Cambiamos lleva a delante. La llamada Doctrina Chocobar¹³ nos permite extraer de primera mano los principios

13. El 8 de diciembre de 2017 el policía de la ciudad de Buenos Aires Luis Choco-

con los que se conduce el Ministerio de Seguridad, pero no son novedad sino que ratifican las posiciones sostenidas claramente desde la desaparición seguida de muerte de Santiago Maldonado y el asesinato de Rafael Nahuel. Cuando la ministra Patricia Bullrich tuvo que comparecer en el Congreso por Santiago Maldonado, señaló lo siguiente: “Sería una gran injusticia tirar un gendarme o un policía por la ventana, esa es la fácil, cuando nada está absolutamente probado [...] No voy a hacer la injusticia de querer tirar un gendarme por la ventana. Prefiero como ministra asumir la responsabilidad y dejar que la Justicia investigue [...] Necesito a esa institución para todo lo que estamos haciendo –continuó–, para la tarea de fondo que está haciendo este gobierno. Si lo primero que hacemos es tirarle la responsabilidad al gendarme, acusarlo previamente, y echarle solo por el hecho de una presión mediática, sería una mala ministra de Seguridad”¹⁴. Como lo expresa con completa claridad la ministra, se requiere de la Gendarmería para llevar adelante las propuestas del gobierno; en otras palabras, el gobierno necesita de las fuerzas de seguridad para lograr su cometido. Sin fuerzas de seguridad la transferencia de riqueza y la acumulación no se encuentran garantizadas; sin violencia no hay neoliberalismo.

Cuando un policía asesina por la espalda a un ladrón que se estaba escapando en el barrio de La Boca, Bullrich ratifica lo que había mencionado anteriormente y lo eleva al estatus de doctrina: “Su caso abrió camino para que se cambien los prejuicios, y dejen de poner al policía como culpable cuando defiende a la gente [...] Este caso ratifica una mirada que tiene nuestro gobierno: las fuerzas de seguridad no son las principales culpables en un enfrentamiento. Estamos cambiando la doctrina de la culpa de la policía. Y estamos construyendo una nueva

bar dispara por la espalda y mientras escapaba a un presunto delincuente. Por ese episodio, el presidente Mauricio Macri lo llamó “héroe” y lo invitó a la casa Rosada para felicitarlo personalmente. El uso del arma de fuego para las fuerzas de seguridad se encuentra perfectamente reglamentada con el fin de evitar abusos y discrecionalidades. El pasado dictatorial de las mismas las hace muy refractarias a las pretensiones de democratizarlas y el uso del arma de fuego e intervención es uno de las dimensiones más sensibles para ello. La llamada Doctrina Chocobar surge de este hecho, la venia y aceptación por parte del gobierno nacional de este tipo de accionar discrecional y autoritario de las FFSS. Otra información, ver: <https://www.tiempoar.com.ar/nota/el-gobierno-uso-el-g20-para-avanzar-con-la-doctrina-chocobar>

14. Ver: <https://www.anred.org/?p=67372>

doctrina... Vamos a invertir la carga de la prueba. Hasta ahora, el policía que estaba en un enfrentamiento iba preso. Nosotros estamos cambiando la doctrina y hay jueces que no lo entienden. Lo vamos a cambiar en el Código Penal. Vamos a sacar la legítima defensa para los casos de policías”¹⁵. Este proceso termina tomando su forma definitiva con el Decreto 683/2018 que habilita a las Fuerzas Armadas a intervenir en seguridad interna abriendo la puerta a un peligroso regreso de la doctrina de seguridad nacional.

Los sucesos ocurridos en Buenos Aires, en el barrio de Constitución con la brutal represión a pequeños productores de verduras y huerteros en febrero de 2019, expresan el *modus operandi* de la política respecto al conflicto social. Aquella represión, seguida de la detención unos días después de dos fotógrafos que la habían cubierto y lograron visibilizarla a través de sus fotos, marca ya no un antecedente penoso del resquebrajamiento de las garantías democráticas, sino el funcionamiento de esa arquitectura política autoritaria con fachada democrática.

4.3.

Ni siquiera los requerimientos mínimos de las democracias se encuentran asegurados en la medida que se construye un escenario donde se hace posible y/o se permite enunciar, la posibilidad de recortar esos requerimientos mínimos. Desde la política o desde la academia se enuncia la posibilidad de sacar las elecciones de medio término o de eliminar instancias participativas como las Primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO). El PRO viene desde hace tiempo sosteniendo la idea de eliminar las PASO con el argumento de disminuir los costos de la política. Por su parte, desde la academia se caracteriza como democracia cortoplacista aquella donde “escasean las políticas públicas y sobran los turnos electorales”. En un artículo del diario Clarín se señala: “La mayor frecuencia electoral no conduce a una mejor democracia. [...] Dejar a un lado las elecciones de medio término no significa abdicar de la democracia”¹⁶. Según la definición mínima y anoréxica de democracia que maneja el *mainstream* de la politología, basta la presencia de algunos atributos poliárquicos para caracterizar a un gobierno como democrático. Pero,

15. Ver: <http://www.agenciapacourondo.com.ar/violencia-institucional/patricia-bullrich-cambio-la-doctrina-la-policia-no-es-culpable-en-un>

16. Ver: https://www.clarin.com/opinion/limites-democracia-cortoplacista_0_SkCWYh-7DW.html

como ya lo expresamos, si la definición mínima de democracia es aquella que permite actualmente la convivencia con el liberalismo, asistimos a un replanteo de esas mismas condiciones mínimas que, podrían estar anunciando, nuevos condicionamientos a la forma democrática (o lo que subsiste de ella) por parte de las exigencias de acumulación del Capital. De esta manera, la democracia liberal se presenta cada vez más claramente como la democracia del Capital, no porque el Capital sea democrático sino porque lo democrático se subsume cada vez más a la lógica del capital y a lo que éste decide.

5. Conclusión

Los excesos de democracia solían ser corregidos a través de la violencia de Estado; es decir, por la vía de los golpes de Estado. Si bien esta modalidad no ha sido abandonada del todo, e incluso resulta una vía tentadora para los poderes de facto, actualmente el mecanismo para resolver esos excesos de democracia es de otro tipo. El exceso de democracia se combate de dos maneras: Primero, como acabamos de ver, atacando directamente la democracia, resquebrajando las garantías constitucionales, con presos políticos y un Poder Judicial que se encuentra más dispuesto a participar abiertamente del juego político que de impartir justicia, desprestigiando la institución formal con mayor carácter democrático como el Parlamento y utilizando los mecanismos que adolecen de mayor desconfianza por su carácter autoritario, los decretos, el acuerdo con el FMI que hipoteca el presente y el futuro del país que no se refrenda por el Congreso, etc. Segundo, transformando al ciudadano y produciendo otra subjetividad que acompaña ese debilitamiento y resquebrajamiento del elemento político-democrático. Resulta claro la centralidad que adquiere el emprendedor u hombre-empresa, el empresario de sí que conduce a la apatía, el descompromiso, la despolitización, la salida individual y la desconfianza a todo proceso de construcción colectiva.

No es posible admitir la existencia de los procesos de empresarialización en lo social sin menoscabar o impactar de alguna manera en el espacio político-democrático (Giavedoni 2017). Las transformaciones en el orden de lo económico tienen implicancias en el orden de lo político, no se pueden admitir cambios en el ámbito económico sin indagar su impacto en la arena política. A propósito de ello, Wendy Brown expresa: “Si bien en las democracias liberales modernas el *homo politicus* se ve obviamente

adelgazado, es sólo a través del dominio de la razón neoliberal que el sujeto ciudadano deja de ser un ser político para convertirse en uno económico y el Estado se reconstruye de uno que se fundamenta en la soberanía jurídica a uno modelado a partir de una empresa” (Brown, 2017:145).

De esta manera, cuando el crecimiento económico se vuelve la única meta deseable para un individuo, una comunidad y un Estado, no sólo la meta sino la legitimación misma de ese individuo, esa comunidad o ese Estado, cualquier compromiso democrático con la igualdad, la libertad, la inclusión, la participación, la soberanía popular quedan subordinados al proyecto de crecimiento económico y acumulación del Capital. En otras palabras, cualquier elemento de lo democrático puede ser cercenado si el objetivo final es la acumulación y el crecimiento económico.

Una vez más, Brown esclarece la discusión: “...conforme a cada término se reubica en la economía y se transforma en un dialecto económico, la inclusión se transforma en competencia, la igualdad en desigualdad, la libertad en mercados no regulados y la soberanía popular se vuelve imposible de localizar” (Brown, 2017:52). Por ello, tal vez, estemos en condiciones de comenzar a hablar de democracia neoliberal o neoliberalismos democráticos, donde lo democrático no es otra cosa que una cáscara de instituciones cada vez más irrelevantes frente a los poderes que establecen directivas, toman decisiones cada vez más expoliadoras que requieren de un aceitado aparato represivo estatal para controlar los conflictos que indefectiblemente van emergiendo. Como muy claramente lo expresara la ministra de seguridad Bullrich respecto de gendarmería: “Necesito a esa institución para todo lo que estamos haciendo”¹⁷; en otras palabras, las transformaciones políticas y económicas regresivas no serán exitosas sin las fuerzas de seguridad que las garanticen con su violencia.

6. Bibliografía

- ARISTÓTELES (2007), *Política*, Buenos Aires, Losada.
- BERMAN, M. (2000), *Todo lo sólido se desvanece en el aire*, México, Siglo XXI.
- BOBBIO, N. (2001), *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, Fondo de Cultura Económica.
- BORÓN, A. (2000), *Tras el buho de Minerva*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

17. Ver: <https://www.anred.org/?p=67372>

- BROWN, W. (2018), *El pueblo sin atributos*, México, Malpaso.
- CASTEL, R. (2004), *La inseguridad social: ¿qué es estar protegido?*, Buenos Aires, Manantial.
- CROZIER, M., HUNTINGTON, S. P., & WATANUKI, J. (1975). *The crisis of democracy: Report on the governability of democracies to the trilateral commission*, New York, New York University Press.
- DICKINSON, H. (1981), *Libertad y propiedad*, Buenos Aires, Eudeba.
- ENGELS, F. (2012), “Introducción a la edición de 1895”, de C. Marx, *La lucha de clases en Francia*, Buenos Aires, Luxemburg.
- FRIEDMAN, M. (1982), *Capitalism and Freedom*, Chicago, The University of Chicago.
- GARCÍA JURADO, R. (2003), “La teoría democrática en Huntington” en *Política y Cultura*, N°19, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México.
- GIAVEDONI, J. G. (2018), *La Revolución Libertadora y el surgimiento de la razón neoliberal*, en *Realidad Económica*, N° 317, Año 47, Julio-Agosto.
- GIAVEDONI, J. G. (2017), “Pobreza, Trabajo y Deuda. La razón neoliberal y los procesos de empresarialización social”, en *Tabula Rasa. Revista de Humanidades*, N°26, Universidad del Colegio Mayor Cundinamarca, Bogotá.
- HARVEY, D. (2005), *El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión*, Buenos Aires, CLACSO.
- KLACHKO, P. (2018), “Venezuela en el ojo de la tormenta”, en *Cuadernos Marxistas*, Nro. 14, Julio.
- KLACHKO, P. y ARKONADA, K. (2016), *Desde abajo, desde arriba*, Buenos Aires, Prometeo.
- LAVAL, C. y DARDOT, P. (2013), *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*, Barcelona, Gedisa.
- MACPHERSON, C. (1994), *La democracia liberal y su época*, Argentina, Alianza.
- MARX, C. (2012), *El capital*, Argentina, Siglo XXI.
- MERQUIOR, J. G. (1993), *Liberalismo viejo y nuevo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- MISES, L. (2002), *Política económica. Pensamientos para hoy y para el futuro. Seis conferencias dictadas en Buenos Aires en 1959*, Edición On Line, The Ludwig von Mises Institute.
- MONEDERO, J. C. (2012), “El programa de máximos del neoliberalismo: el Informe a la Trilateral de 1975” en *Sociología Histórica* 1/2012, pp.289-310, España.
- NYE, J. (2010), “El poder blando y la política exterior norteamericana” en revista

- Relaciones Internacionales*, N°14, Junio-2010, GERI-UAM.
- PEGORARO, J. (2015), *Los lazos sociales del delito económico y el orden social*, Buenos Aires, Eudeba.
- REGALADO, R. (2018), “Poder permanente y poder temporal en América Latina”, en *Cuadernos Marxistas*, N°14, Julio.
- ROSE, N. (2007), “¿La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno”, en *Revista Argentina de Sociología*, año 5, número 008.
- SEOANE, J. (2017), *Las (re)configuraciones neoliberales de la cuestión ambiental*, Buenos Aires, Luxemburg.
- VACHET, A. (1972), *La ideología liberal 1*, Madrid, Fundamentos.
- WOLFE, A. (1997), *Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo*, México, Siglo XXI.

Giavedoni, José Gabriel (2019). “Cambiamos y las contradicciones de la democracia liberal”, en *La Argentina de Cambiamos*, compilado por Iglesias, E. y Lucca, J. B., UNR Editora, Rosario. Páginas 61-83.

Cuando sube la marea feminista: resistencias y disputas de sentido en tiempos macristas

Florencia Laura Rovetto



1. Introducción

Acierta Amelia Valcárcel (1998) cuando dice que en el siglo XX el feminismo es la única revolución que ha triunfado:

“El feminismo es uno de los núcleos principales de masa crítica que funciona dentro de los sistemas políticos democráticos. Debemos saber y reconocer esta herencia para no sentirnos, como habitualmente nos sentimos y, sobre todo se nos hace sentir, las recién llegadas” (Valcárcel, 1998: 229).

Reconociendo esta herencia, los feminismos actuales están surfeando una nueva ola, desafiando imaginarios sociales, recogiendo lo más radical y disruptivo de su pasado reciente, interpelando todas las instituciones, corriendo los límites de lo pensable y lo audible hasta hace muy poco tiempo (Zafra, 2014) y asumiendo la responsabilidad histórica de un cambio profundo en el horizonte político de nuestro tiempo.

Entre todos los componentes que confieren impulso y dinámica a esta cuarta ola feminista¹ identificamos algunos elementos nucleares que aglutinan toda su genealogía histórica con la actualización de una programática política dispuesta a revolucionarlo todo. Estos son: el carácter transnacional, plural y masivo de las luchas feministas, la heterogeneidad de sujetos y discursos que las encarnan, así como la circulación y mediatización de dichas discursividades feministas en clave contra hegemónica. A partir de allí, en esta comunicación interesa indagar sobre ¿qué características tiene en la actualidad la transnacionalización y la transversalidad de los discursos feministas?, ¿qué núcleos de sentido le confieren masividad a la disputa contra hegemónica que encarnan? y ¿qué rol cumplen los medios y las nuevas tecnologías de comunicación e información en este proceso?

1. La caracterización de la cuarta ola está en plena etapa de ebullición, pero su prefiguración empezó a tejerse a partir de 2015, con la primera y multitudinaria movilización del 3 de junio contra los femicidios, conocida como *Ni una Menos*. Desde allí, Argentina se ubica en el centro de lo que se define como un nuevo ciclo del feminismo a nivel local, pero también internacional. La expansión de ese reclamo y consigna a otras partes del mundo, los paros internacionales de mujeres, lesbianas, travestis y trans, la “marea verde” que masificó y profundizó el debate y la lucha por la legalización del aborto en nuestro país y otros países, dieron lugar a que este resurgimiento de los feminismos sea denominado como cuarta ola, caracterizada por altos grados de movilización social y articulación a nivel global -gracias a las tecnologías infocomunicacionales de las que han sabido apropiarse las colectivas feministas-, elevados niveles de transversalidad sectorial y generacional, la radicalidad en las demandas y una mayor capacidad de incidencia política (Freire, 2018).

Los distintos cruces entre estos elementos configuran la trama en la que ubicamos un clima de época que habilita preguntas e interpretaciones renovadas para iluminar zonas de la vida social que, a esta altura, vuelven insostenible su histórica marginación de la escena política y su remanida estigmatización en la escena mediática.

La idea que quisiera desarrollar en este texto, a modo de boceto inicial, es que las disputas por los sentidos contra hegemónicos en torno a las problemáticas de género y sexualidades, en esta etapa de retroceso conservador, son claves para desnaturalizar las desigualdades de género, frente al rearme ideológico y material del sistema que las sostiene. Para adentrarnos en las características de los elementos mencionados, en los siguientes apartados procuramos revisar el impulso actual de las demandas y reivindicaciones feministas, indagando las tensiones y deslizamientos que ponen en escena, haciendo visibles cuerpos y subjetividades que dinamitan y expanden al sujeto político que las involucra.

2. Del resurgimiento y la expansión transnacional

En las últimas cuatro décadas se han producido cambios en el entramado social, institucional y simbólico de las sociedades de distintas partes del mundo que, tal como señala Rosa Cobo Bedia (2017), han producido quiebres profundos de los grandes contratos (sociales y sexuales) articulados por todas las instituciones de la sociedad moderna, hoy en crisis, haciendo del mundo en que vivimos un territorio cada vez más desigual, peligroso y complejo.

Lejos de tratarse de simples cambios, las aceleradas transformaciones sociales, políticas económicas y culturales se vinculan en realidad, con la crisis del capitalismo heteropatriarcal en su versión neoliberal (...) que expresa su profundo fracaso: el neoliberalismo no ha sido capaz de generar respuestas satisfactorias, ni siquiera ante las necesidades de las grandes mayorías (García, 2018: 17).

En este marco, podemos decir que “un feminismo recorre el mundo”², convirtiéndose en movimiento de masas a nivel transnacional. Si

2. Paráfrasis de la famosa introducción al “Manifiesto del Partido Comunista”, escrito por Marx y Engels como programa de la Liga de los Comunistas, publicado en Londres en febrero de 1848: “Un fantasma recorre Europa: el fantasma del comunismo. Todas las fuerzas de la vieja Europa se han unido en santa cruzada para acosar a ese fantasma: el Papa y el zar,

bien el carácter internacionalista del feminismo (o los feminismos en plural) tiene una larga data que se fragua durante el largo período que implicó la lucha por el derecho al sufragio en distintos países y continentes, en el presente distintas autoras hacen referencia al feminismo transnacional como una cuestión de cambio de escala y de referencia, ligado al ocaso de la soberanía nacional en el contexto de la globalización.

Los feminismos, entendidos como movimientos de masas que lucha por “desenmascarar el patriarcado como sistema, demostrando la construcción social, cultural y económica de las diferencias sexuales que se asumían como biológicas y naturales” (Curiel, 2005: 81) -y en base a las cuales se sostuvo y sostiene la subordinación de las mujeres y de otras identidades feminizadas³ a la dominación masculina-, profundizan una vocación transnacional que, en las coordenadas globalizadoras actuales, puede enfrentar con garantías los retos que se plantean desde el horizonte normativo de la justicia y la igualdad (Guerrera Palmero, 2014; Fraser, 2017)

Sobre el diagnóstico de la situación actual a nivel global, Alvaro García Linera (2017), ha señalado recientemente que

“(…) lo que hoy queda en los países capitalistas es una inercia sin convicción que no seduce, un manejo decrépito de ilusiones marchitas y, en la pluma de los escribanos fosilizados, la añoranza de una globalización fallida que no alumbrará más los destinos” (s/p).

Frente a este panorama de desesperanzada desolación, el mismo autor plantea que

“(…) asistimos a un tiempo más fértil, porque no se tienen certezas heredadas a las cuales asirse para ordenar el mundo. Esas certezas hay que construirlas con las partículas caóticas de esta nube cósmica que deja tras suyo la muerte de las narrativas pasadas” (s/p).

Sin dudas, dentro de las certezas que vienen pujando por una resemantización masiva de históricas luchas que pugnan por la construcción de un nuevo paradigma civilizatorio (Femenías, 2013), transformador del orden establecido, se destaca el repertorio de luchas llevado adelante por

Metternich y Guizot, los radicales franceses y los polizontes alemanes” (Marx y Engels, 1847/2017: 9).

3. Entre las distintas maneras de aludir a los sectores subalternados en función de las desigualdades sexo-generizadas, también se utiliza la noción de *personas en situación de feminización* (Femenías, 2013).

los movimientos de mujeres, feministas y de la diversidad sexual. Con dinámicas cada vez más activas y articuladas, con posiciones cada vez más radicales y con capacidad geopolítica de leer y escribir colectivamente (Spivak, 1992), procuran incidir en las agendas políticas locales e internacionales que se empeñan en opacar las desigualdades estructurales, laboriosamente descubiertas y cuestionadas durante las décadas anteriores por los grupos subalternos, incluidos los feministas (Fraser, 2015).

Estas luchas caracterizan, a su vez, la resistencia organizada frente a una etapa atravesada por la restauradora “reacción patriarcal” (Cobo Bedia, 2011: 64), basada en una “pedagogía de la crueldad” que se inscribe en los cuerpos de las mujeres o de personas con identidades disidentes como soporte privilegiado para emitir un mensaje violento y aleccionador que involucra un tipo de retorno a formas de feudalización y control social (Segato, 2017). Tal conmoción nos recuerda que, pese a los avances producidos en las tres décadas anteriores respecto al reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, las niñas y las personas con identidades diversas, hoy por hoy se pretende retroceder brutalmente.

El avance de las derechas y los fundamentalismos religiosos anti-derechos con brotes de femicidios y transfemicidios en todo el planeta, el crecimiento de las desigualdades sociales, la concentración de la riqueza, el achicamiento de los Estados, el recorte de las políticas sociales, la criminalización de los sectores populares, el fortalecimiento del militarismo, la ferocidad de las apropiaciones y explotaciones territoriales, la feminización de la pobreza, en suma, la precarización de la vida, son sus manifestaciones más visibles (Cobo Bedia, 2017; AWID, 2017; Freire, 2018).

En esta línea, los múltiples frentes de batallas abiertos, desde el inicio del gobierno de Macri en Argentina, son una muestra de la avanzada neoliberal repatriarcalizante en la región y el síntoma más visible de la fase contemporánea del capital (García, 2018; Segato, 2017). Sin dudas, los “cambios” en la orientación de todas las políticas de Estado (económicas, sociales, exteriores, etc.) iniciados a finales de 2015 tuvieron impactos rápidamente mesurables en la vida del conjunto social (Natanson, 2016). De todos los “cambios” vistos y vividos, vale la pena detenerse en los discursos que se desplegaron para restituir y reforzar sentidos sobre roles de género, la familia nuclear y la división sexual del trabajo, entre otros diacríticos sociales (Camusso y Rovetto, 2017), así como en los abruptos recortes en presupuestos sociales y políticas públicas de género (Freire, 2018).

No obstante, en los últimos años, también asistimos a las transformaciones de ciertas pautas culturales de intercambio entre los géneros, así como la expansión de nuevos lenguajes y codificaciones para la expresión del deseo sexual que se “encarnan en las nuevas generaciones de modo indisimulado con una creciente flexibilización de ciertas costumbres, concepciones de moral sexual y experiencias concretas” (Elizalde, 2016: 22). Estas transformaciones tuvieron su correlato en ciertos avances normativos impulsados, sin dudas, por el conjunto del movimiento de mujeres, feministas y de la diversidad, sancionados durante los tres mandatos presidenciales kirchneristas,⁴ pero que, en el presente, parecen estar amenazados por la actualización de núcleos de ideología reaccionaria -sexista, homo y/o transfóbica- en diversas instituciones, discursos y prácticas.

Las “transgresiones” a los mandatos tradicionales de género “inaceptables” hace algunas décadas, no supone de ninguna manera que el patriarcado esté llegando a su fin. Por el contrario, su “metaestabilidad” (Amorós, 1994) radica en ser un sistema de reajustes que le permite subsistir a ciertos cambios, incorporándolos, para seguir garantizando su reproducción (Fabbri, 2013). Es que, sobre estos trascendentales cambios, también las derechas –corregidas y aumentadas- han sabido tomar nota, identificando que las reivindicaciones de las mujeres y de la diversidad pueden serles útiles para mostrar sus adecuaciones morales y morigerar el impacto de sus políticas antipopulares, cada vez más desigualizantes y empobrecedoras de la vida.⁵

En tensión con este panorama crítico, en la coyuntura actual también se observan nuevas formas de socialización y nuevos “pactos” entre mujeres y otras personas con identidades feminizadas (Lagarde, 2005), reeditando el proyecto feminista en claves dialógicas y emancipadoras, que deben considerarse como elementos estratégicos y novedosos a nivel

4. El logro de las históricas luchas de las mujeres y de los movimientos de la diversidad se vio materializado en nuevas normas jurídicas sancionadas entre los años 2006 y 2012 como la Ley 26.150 de *Educación Sexual Integral*, la Ley N° 26485/12 para la *Erradicación de Violencia contra las Mujeres*; la Ley N° 26.618 de *Matrimonio Igualitario*; y la Ley N° 26.743 de *Identidad de Género*, entre otras.

5. Desde la perspectiva feminista crítica se han conceptualizado estas operaciones “desde arriba” como políticas de *Pinkwashing* (lavado de cara rosa) o *Purpelwashing* (lavado de cara violeta) como aquellas estrategias de marketing dirigidas a la promoción de instituciones, países, personas, productos o empresas, apelando al “compromiso con la igualdad de género”, que incorporan algunas demandas de las mujeres y personas con identidades feminizadas al modelo. Para conocer ejemplos de estas operaciones ver: <https://www.laizquierdadiario.com/Pinkwashing> Consultado: 20 de febrero de 2019.

planetario. De ahí que nos preguntemos junto con Nancy Fraser (2017) si de la actual crisis puede emerger una transformación trascendental donde la propia igualdad se profundice y se amplíe, se vuelva más sustancial e incluyente, y avance hacia la crítica estructural del androcentrismo capitalista, el análisis sistémico de la dominación masculina y una revisión profunda de la democracia y la justicia en clave de género.

Después de cuatro convocatorias de #NiUnaMenos (3 de junio de 2015, 2016, 2017 y 2018), una jornada de huelga de Mujeres (realizada el 19 de octubre de 2016 tras el cruel asesinato de la joven Lucía Pérez)⁶ y las tres Paros Internacionales (#8M) llevados adelante hasta ahora, la emergencia pública y masiva de la discursividad feminista ha ensanchado sus horizontes políticos.

Como ejemplos ilustrativos de las tensiones mencionadas en cada acontecimiento masivo protagonizado por el movimiento feminista y de la diversidad se puede identificar la evolución de las consignas, la creciente amplitud de su circulación, así como los sentidos disruptivos que ponen en debate público. En un breve periodo de tiempo hemos pasado del grito defensivo contra los femicidios con la primera convocatoria de Ni Una Menos (3 de junio de 2015) al diagnóstico situado sobre las consecuencias de la sociedad hetero-cis-patriarcal y neoliberal sobre nuestros cuerpos.

Así, con la vertiginosidad propia de los acontecimientos de masas, pasamos de la centralidad de las víctimas de las violencias sexistas extremas a desnudar las condiciones materiales y simbólicas que las hacen posible. Ya no se trata solo de hacer audible “Basta de Femicidios” en las redes sociales y en las calles, sino de ampliar contagiosamente los modos de representación para promover transformaciones radicales en los modos del vivir (Camusso y Rovetto, 2017).

6. El primer paro realizado durante la presidencia de Mauricio Macri, lo llevaron adelante las mujeres, lesbianas, travestis y trans. Fue el 19 de octubre de 2016 con cuerpos movilizad^{os} en las ciudades más importantes del país por la rabia del femicidio de Lucía Pérez en la ciudad de Mar del Plata. Entre las causas de este paro también se encontraba el rechazo a la represión que se había dado una semana antes, en el 33° Encuentro Nacional de Mujeres, celebrado en la ciudad de Rosario y un cúmulo de datos sobre la feminización de la pobreza: en ese momento la tasa de desempleo femenino ya trepaba los dos dígitos (10,5), una cifra que se incrementó en 2018 a 10,8 y que significa para las mujeres jóvenes una desocupación del 21,5% (CEPA, 2016). Aquel paro con un cese de actividades de una hora y una multitudinaria movilización fue el punto de partida para las huelgas internacionales que cruzarán el planeta por tercera vez este 8 de marzo de 2019. Después de aquella medida de fuerza, la Confederación General del Trabajo (CGT) convocó recién seis meses después a una huelga general en abril de 2017.

La dimensión comunicativa y transnacional de estos desplazamientos de sentido han permitido recuperar el espíritu insurreccional de los feminismos de la segunda ola, politizando “lo personal” y todo lo que toca.

“Somos parte de una revolución feminista a nivel mundial y Argentina es punto de referencia y usina de ideas en el marco de este proceso (...) con una historia de luchas de tantos años que genero las condiciones de posibilidad para la construcción de un movimiento social enorme, polifacético, lleno de complejidad, que está atravesando a toda la sociedad y cuestionando sus pilares” (Figueroa, 2018: 27-28).

A través de estas discursividades circulan nuevos imaginarios políticos que las nóveles generaciones están inventando, pasando de las estrategias de redistribución a las de reconocimiento, con fuertes disputas en el orden de la representación política (Fraser, 2017). Los sintagmas se replican alientan actuaciones masivas en todo el mundo, produciendo conciencia colectiva que entrelaza nuevos cuerpos, lenguajes y representaciones. Así, podemos observar cómo desde el primer Ni Una Menos se fueron ampliando los horizontes de sentido, elevando el piso del debate público sobre el significado de la igualdad de derechos. Cada movilización puso en escena nuevas reivindicaciones inclusivas y disruptivas a la vez. Los derechos sexuales, hacer político lo personal, el placer y los cuerpos que los encarnan toman el centro de la escena en sintagmas como: *vives nos queremos, aborto legal ya, cuerpos libres y disidentes, estamos juntas y haremos que el patriarcado caiga*, son algunos de los sintagmas que circulan y se replican ampliando su alcance transnacional y transgeneacional.

A partir de allí podemos marcar en una breve línea de tiempo diversos acontecimientos producidos en distintas regiones del mundo que muestran a las masivas movilizaciones de resistencia feministas frente a la avanzada conservadora y neoliberal en la región: la marcha de mujeres contra la asunción de Donald Trump en Estados Unidos, en enero de 2017; las marchas y concentraciones en embajadas y consulados argentinos alrededor del mundo en apoyo al reclamo de aborto legal cuando se votaba en el Senado de la Nación, el 8 de agosto de 2018; o la masiva concentración con el lema *#EleNão* contra Jair Bolsonaro, en octubre de 2018, en Brasil; son algunas manifestaciones de las sucesivas proclamas planetarias.

Con todo y a pesar de todo, esta batalla que también se libra en el terreno de las subjetividades y los discursos viene instituyendo prácticas cada vez más creativas, sutiles y certeras dirigidas a disputar y subvertir

el orden, con voluntad de contagio y transformación. Profundizar los mecanismos de articulación desde abajo, a partir de la lucha obstinada de los movimientos transnacionalizados, del intercambio vivencial y de la puesta en común de experiencias subjetivas y políticas que trasciende las fronteras nacionales y las estructuras institucionales tradicionales parece ser, en el presente, mucho más que un desafío político, es la rotunda impugnación del consenso neoliberal y heteropatriarcal incompatible con la vida misma.

3. Habitar los deslizamientos y viralizar las luchas

Si consideramos los desarrollos teóricos y las estrategias políticas feministas impulsadas en las últimas décadas como un gran marco interpretativo con capacidad de transformación social, podemos comprender el calado profundo de algunas acciones orientadas a interpelar y socavar el sistema de dominación heteropatriarcal, racista y clasista, así como reconocer su capacidad para subvertir sentidos, invocando derechos inclusivos de ciudadanía y proponiendo un nuevo orden civilizatorio basado en nuevos pactos entre mujeres y con otros sectores sociales oprimidos (Femenías, 2002; Lagarde, 2015).

La capacidad de reconocer la dimensión discursiva de la opresión de las mujeres y de otras personas con identidades feminizadas también ha implicado una apuesta por interpelar su representación, subvertirla, cuestionarla y descentrarla, evidenciando su carácter construido:

“El género es (una) representación, lo que no quiere decir que no tenga implicaciones concretas o reales, tanto sociales como subjetivas, para la vida material de los individuos. Todo lo contrario. La representación del género es su construcción, y en el sentido más simple se puede afirmar que todo el arte y la cultura occidental es el cincelado de la historia de esa construcción” (De Lauretis, 1989: 4).

Tal como se ha señalado ininidad de veces, el feminismo es un movimiento social que genera incomodidad porque viene a disputar las formas identitarias y la distribución de poder como modos de organización de la vida social, fundamentados en relaciones jerárquicas y desiguales entre varones y mujeres, interpretadas como un subproducto necesario de las características naturales de cada sexo (Femenías, 2013).

De ahí se desprenden muchos de los argumentos que explican las violencias sexistas como resultado del poder que los varones ejercen

sobre los cuerpos de todas las mujeres y otrxs⁷ sujetos que ocupan el lugar de objetos disponibles. Proceso que, a su vez, se asienta en la ideología naturalista de la heterosexualidad obligatoria (compulsiva), determinada por los parámetros de “dos” sexos que se pretenden biológicos (Rich, 1980). Para Rita Segato (2017), por ejemplo, patriarcado y género son lo mismo, en tanto configuran una gramática fundante binaria y desigual “violentogénica” organizadora de la vida social.

Sin embargo, tal como advierte Teresa De Lauretis (1989), paradójicamente, la construcción del género es también afectada por su deconstrucción. Esto es, por cualquier discurso, en este caso feminista, que pudiera dejarla de lado como una tergiversación ideológica.

“Porque el género, como lo real, es no sólo el efecto de la representación sino también su exceso, lo que permanece fuera del discurso como trauma potencial que, si no se lo contiene, puede romper o desestabilizar cualquier representación” (De Lauretis, 1989: 4).

En este sentido, el lugar que vienen ocupando las disidencias sexuales en nuestro país ha conmovido simbólicamente y materialmente las representaciones de los cuerpos que encarnan la lucha, desestabilizando las identidades fijas y su vinculación binaria, ampliando la capacidad de agencia hacia adentro del movimiento feminista y disputando sentidos en las calles y los debates políticos.

Como ejemplo de los desplazamientos de sentidos que visibilizan la articulación plural de sujetos feministas, podemos observar que la internacional Fiesta del Orgullo LGBTTTIQ que, en nuestro país, paso de sumar 250 personas en la primera concentración en Buenos Aires, en el año 1992 (usando máscaras para evitar la discriminación), a millares el 17 de noviembre de 2018. Es que la potencia de la cuarta ola radica en la capacidad de expedir lxs sujetos políticos que involucra (Altamirano, 2018).

También, el último 8 de marzo de 2019, el *Paro General Internacional y Plurinacional de Mujeres, Lesbianas, Travestis, Trans, Bisexuales, No Binaries, Gordes e Intersex de la clase trabajadora; ocupades, desocupades, pre-*

7. En nuestras comunicaciones escritas utilizamos “x” para hacer referencia a un amplio universo de expresiones de género que rebasa la bi-categorización reduccionista de “hombres” y “mujeres”. Tanto el @ (l@s) como el uso de las terminaciones en a u o (las/los) pueden servir para hacer referencia a los “sexos” que componen el binario de género, pero no contemplan las expresiones transexuales, transgéneros, intersex, travestis u otras ya existentes o por existir.

carizadas, piqueteros y de la economía popular, visibilizando especialmente a las mujeres indígenas, originarias, afroargentinas y negras en pos de empezar a saldar la deuda histórica para con ellas. Esta ampliación ha hecho visible las estrategias de articulación y la consolidación de sentidos que llevan años de discusión en pos de su fortalecimiento y proyección. Para comprender esto basta observar algunos fragmentos de los documentos consensuados mediante asambleas, reunidas para organizar la jornada de lucha en todo el país:

“(...) Paramos porque somos parte de una historia colectiva y pluri/internacional. Paramos porque hacemos visible el mapa del trabajo en clave feminista y porque hemos tramado en asamblea alianzas transversales entre los distintos conflictos. Paramos porque exigimos aborto legal, seguro y gratuito. Paramos para decir basta a las violencias sexistas. Paramos porque exigimos un Estado laico. Paramos porque estamos hartas de la violencia institucional. Paramos contra Macri y los gobernadores ajustadores que, con su violencia capitalista y neoliberal, pretenden robarnos el trabajo, el pan, la salud y la educación. Paramos porque organizades decimos bien fuerte: Basta de violencia machista en todos los ámbitos, basta de trata, basta de femicidios, travesticidios, transfemicidios y crímenes de odio. Paramos porque el ajuste de Macri y los gobernadores pauperiza nuestras vidas, y el presupuesto del FMI votado por el Congreso dice que nuestras vidas valen menos que un boleto de colectivo. Paramos para defender los derechos conquistados (...)”.⁸

Este presente de efervescencia y sentidos emergentes también esta precedido por más de 30 años de Encuentros Nacionales de Mujeres (ENM), que han constituido instancias ejemplares de acumulación de experiencia de organización y reflexión colectiva. Asimismo, a pesar de que históricamente estos acontecimientos fueron “ignorados”, discriminados y subestimados por las corporaciones mediáticas y el establishment político, en los últimos años, sus estrategias de acción, su plural masividad y su colorido se tornó irremediabilmente visible de la mano de las nuevas generaciones, el gibré, las redes sociales, los medios alternativos, el art-activismo y la festividad como narrativa y símbolo de la lucha política

8. Para profundizar sobre la elaboración de documentos consensuados y sus particularidades por provincias y ciudades ver “8M 2019: el documento del paro plurinacional e internacional feminista”, disponible en: <http://latfem.org/8m-el-documento-del-paro-feminista/>

renovada (Camusso y Rovetto, 2017).

4. Mediatizaciones contra hegemónicas surfeando la cuarta ola

La etapa actual, a su vez, está caracterizada por una revolución comunicativa con dispositivos técnicos, pantallas y redes que han transformado vertiginosamente los modos con los que accedemos, producimos y ponemos a circular información. De ahí la efectividad de aquellas tres palabritas -Ni Une Menos- que abrió la puerta a la ampliación de la militancia feminista, como la crisis del 2001 había motivado a cientos de jóvenes a incorporarse en la política al margen de los partidos (o enfoques) clásicos. En este punto se hace evidente que las redes y los medios infocomunicacionales son un territorio a disputar y conquistar: “los discursos para ser efectivos, deben simplificarse y ser capaces de ser virales, llegar a millones en corto tiempo” (De Titto, 2018: 62).⁹

De esta manera, con un número cada vez más creciente, distintas generaciones participan del “enredo”, ya sea por una problemática, demanda, un derecho o proyecto específico, o agrupadas de acuerdo con la etnia, la edad, la situación social, económica, cultural o las identidades genéricas. A su vez, lo que parecieran habilitar este presente tramado en redes es la posibilidad de ciertos agenciamientos subjetivos a través de los cuales

“[la propia historia] es interpretada o reconstruida por cada una de nosotras dentro del horizonte de significados y conocimientos disponibles en la cultura en un momento histórico dado, un horizonte que también incluye formas de compromiso y lucha política [...] Por lo tanto, la conciencia no está nunca fija, no se consigue nunca de una vez por todas, porque las fronteras discursivas cambian con las condiciones históricas” (De Lauretis, 1986: 8, en Elizalde, 2008: 20).

Siguiendo a estas autoras podemos pensar que las prácticas de producción significativa a través del uso de las redes y las prácticas de pro-

9. Con esta intensión surge la idea de #WeStrike para abonar a un “feminismo del 99%”, fórmula acuñada por un grupo de activistas e intelectuales norteamericanas: Angela Davis, Nancy Fraser, Linda Alcoff, Cinzia Arruzza, Tithi Bhattacharya, Rosa Clemente, Zillah Eisenstein, Liza Featherstone, Barbara Smith y Keeanga-Yamahatta Taylor, preocupadas por alcanzar una masividad efectiva, superar ciertas fragmentaciones internas e incluir cuestiones de género, clase, raza y orientación sexual en todas las estrategias políticas.

ducción de mensajes significantes hacen visible y observable justamente la experiencia cotidiana de las mujeres y las identidades disidentes como locus de una agencia resistente a los sistemas de significación abstractos, sustraídos de sus experiencias vitales, así como a las regulaciones hegemónicas de sentidos.

El proceso político que se puso en marcha desde entonces contribuyó a visibilizar y denunciar ciertas prácticas de poder asociadas y confinadas hasta el momento a la moralidad individual, al margen de la discusión pública (entre ellas, la sexualidad, prácticas violentas hacia las mujeres en lo público y en lo privado, las tareas reproductivas y de cuidado de personas) y, por otra parte, subrayar la importancia que revestía (...) la reconstrucción de sí mismas, la constitución y el fortalecimiento de una subjetividad propia (Laudano, 2016: 47).

Con la mediatización contra hegemónica de estos sentidos se redita y expande la idea de que lo personal constituía hoy el proyecto político que las feministas radicales de la segunda ola postularon. Politizar la vida cotidiana y situarla en relaciones sociales de poder permite reformular los términos de “lo político” y recrear estrategias de acción colectiva.

Entendemos que todos estos elementos son claves para comprender el auge actual de los feminismos y su potencialidad que, desde 2015 a esta parte, viene fortaleciendo y refundando constantemente una alianza entre tecnología, redes sociales y cuerpos en las calles (Alcaraz, 2017).

“Palabras, pañuelos, retwits y brillos, las armas de un movimiento que se planta por igual en las calles y en las redes. Una marea que se propone transformar integralmente políticas públicas y formas de nombrar que busca crear un relato sobre el mundo que estamos forjando con nuestra propia voz y con nuestras propias narrativas” (De Titto, 2018: 62).

Con todo y con lo que aún falta por venir podemos considerar los discursos feministas se insertan en un contexto en el que hay elementos y procesos contra hegemónicos en disputa y tensión creciente, como señala Marc Angenot cuando afirma que no hay en la historia de los discursos e ideas, rupturas francas e irreversibles: “toda ruptura es primero un deslizamiento de sentido poco perceptible, una erosión mal señalizada, un balbuceo torpe. (...) El cambio, cuando sobreviene, no se opera puntualmente ni tampoco positivamente: suele ser el resultado de una crisis bajo presión (...)” y agrega que “en el interior de este barullo, quizás emerja el nuevo lenguaje” (Angenot, 1998: 55).

En este punto interesa advertir, una vez más, sobre el rol de los me-

dios y las nuevas tecnologías de comunicación e información ante el auge del feminismo en la actualidad, reconociendo su relevancia en tanto arena de disputa para visibilizar los cambios culturales y visibilizar los retos políticos descriptos en los apartados anteriores (Rovetto y Figueroa, 2018).

A su vez, las críticas y demandas de los feminismos a los medios de comunicación que, históricas se han topado con la impermeabilidad de las empresas de comunicación, sus administradores y otros varones periodistas adquiere hoy plena vigencia. Asimismo, la desoída necesidad de incorporar la perspectiva de género en las redacciones, la ausencia de medidas que favorezcan la “real” igualdad de oportunidades y trato en los ambientes de trabajo, las lógicas que reproducen la cultura machista en las redacciones, el acoso u otras formas de violencia sexistas que garantizan su impunidad, son hoy los condicionantes más cuestionados tanto por las profesionales desde adentro, como por las organizaciones del movimiento feminista. desde afuera de los medios de comunicación.¹⁰

En la actualidad, la función de los medios de comunicación como espacios de democratización de la información está bastante vapuleada. También, desde hace ya bastante tiempo, se ha puesto en crisis la ética periodística y los valores que implica comunicar con responsabilidad y garantizando el derecho a la comunicación y la libertad de expresión de las mujeres y de las personas con identidades de género diversa.

En este clima de época situamos la disputa que llevan adelante lxs periodistas y comunicadorxs con perspectiva de género que desarrollan su profesión en medios tradicionales, alternativos, cooperativos y/o autogestionados y en un contexto de alta precariedad laboral y ajuste en el sector. El término perio-feministas nos ha servido para nombrar a estas profesionales, en su mayoría jóvenes, que se definen por su identidad laboral como periodistas y se auto-perciben como feministas haciendo de sus prácticas

10. No es casual que esta “oleada” se propague de la mano de comunicadoras, periodistas, artistas, escritoras y activistas jóvenes que tejen redes físicas y virtuales, disputando visiones de mundo (De Titto, 2018). Ciertamente, en los últimos años, en distintas partes del mundo las periodistas y comunicadoras se vienen organizando local y regionalmente, visibilizando sus reivindicaciones, demandas específicas y disputando sentidos. Por ejemplo, en España, a principios de marzo de 2018 en el marco de la organización de la Huelga Internacional de Mujeres (#8M), y bajo el lema «Las periodistas paramos», se inició una convocatoria que en pocos días logró el apoyo de más de 8 mil mujeres profesionales de los medios de comunicación, denunciando todas las formas de desigualdades que afectan cotidianamente a las mujeres y a otras personas feminizadas en el sector, enfatizando la “relevancia social” del trabajo que desempeñan, sostuvieron que: “el feminismo es necesario para mejorar el periodismo”.

un ejercicio profesional y militante al mismo tiempo. En otras publicaciones hemos observado que su tarea se torna crucial tanto hacia adentro, como hacia afuera de los medios de comunicación (Rovetto y Figueroa, 2018).

Esta convergencia virtuosa contribuye a aumentar las posibilidades de producción y de circulación de sentidos que, hasta el presente, eran vistos como marginales y excluidos de los discursos dominantes de circulación masiva. La indispensable articulación entre feminismos y comunicación en torno a elementos socialmente significantes y cruciales en nuestras realidades contemporáneas —como las violencias sexistas, el aborto, las desigualdades producidas por la división sexual del trabajo en todos los ámbitos o la heteronormatividad obligatoria— emerge en discursividades que pulsan por transformar también las prácticas de producción periodísticas, romper con tabúes sociales y con la normalización mediática de expresiones de sexismo y discriminación.

Tal como nos invita a reflexionar Valcárcel, hoy podemos afirmar que *no acabamos de llegar*, sino que ¡ahora, si nos ven! En tiempos de avanzada neoliberal y reaccionaria, hacemos crecer la marea y la pintamos de muchos colores porque tenemos un proyecto de mundo cuya construcción implica transformaciones profundas y radicales, sostenidas por muchxs y por el deseo global de hacerlo posible.

5. Bibliografía

- ALCARAZ, F. (2017), “Ni un Menos: Politizar el uso de la tecnología”. Publicado: 2 de junio de 2017. Consultado: 20 de febrero de 2018. < <https://www.genderit.org/es/feminist-talk/edicion-especial-ni-una-menos-politizar-el-uso-de-las-tecnologias>>.
- ANGENOT, M. (1998), *Interdiscursividades. De hegemonías y disidencias*, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba.
- ATAMIRANO, A. (2018), “Cuerpas disidentes en lucha”, en VV. AA, *La cuarta ola feminista*, Buenos Aires, Oleada / MalaJunta.
- AWID (2017), *Derechos en riesgo. Observatorio sobre la Universalidad de los Derechos Informe sobre tendencias en derechos humanos*, México, Association for Women’s Rights in Development (AWID).
- CAMUSSO, M. y ROVETTO, F. (2017), Naturaleza y artificio: Iconografías de mujeres políticas en la bisagra de un “cambio de ciclo”, en Camusso, M. y Busso, M. (eds.), *Mediatizaciones en tensión. El atravesamiento de lo público*, Rosario, UNR Editora, pp. 86-106.

- CEPA (2016), “Desigualdad: un cambio con ganadores y perdedores”, Centro de Economía Política. Publicado: 07 de noviembre de 2016. Consultado: 12 de febrero de 2019 <https://centrocepa.com.ar/informes/112-desigualdad-un-cambio-con-ganadores-y-perdedores.html>
- COBO BEDIA, R. (2011), “¿Educación para la libertad? Las mujeres ante la reacción patriarcal”, en *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, Vol. 25, N° 2, pp. 63-72.
- COBO BEDIA, R. (2017), *La prostitución en el corazón del capitalismo*, Madrid, Los Libros de la Catarata.
- CURIEL, O. (2005), “Identidades escencialistas o construcción de identidades políticas: El dilema de las feministas afrodescendientes”, en Cinetta, C. (comp.), *Miradas desencadenantes: los estudios de género en la República Dominicana al inicio del milenio*, Santo Domingo, Centro de Estudios de Género.
- DE LAURETIS, T. (1989), *Technologies of Gender. Essays on Theory, Film and Fiction*, London, Macmillan Press.
- DE TITTO, J. (2018), “Crear un nuevo mundo también es narrarlo”, en VV. AA., *La cuarta ola feminista*, Buenos Aires, Oleada / MalaJunta.
- ELIZALDE, S. (2008), “Debates sobre la experiencia. Un recorrido por la teoría y la praxis feminista”, en *Oficios Terrestres*, pp. 18-30.
- ELIZALDE, S. (2016), “Articulaciones entre comunicación, género y sexualidades. Condiciones de posibilidad y nuevos umbrales de politicidad en clave de derechos”, en Rovetto, F. y Fabbri, L. (comp.), *Sin Feminismos no hay democracia*, Rosario, Último Recurso.
- FEMENÍAS, M. L. (2013), “Violencias cotidianas:(en las vidas de las mujeres)”, Rosario, Prohistoria.
- FIGUEROA, N. (2018), “Del grito contra los femicidio al diagnóstico de la sociedad patriarcal”, en VV. AA., *La cuarta ola feminista*. Buenos Aires, Oleada / MalaJunta.
- FRASER, N. (2015), *Fortunas del feminismo*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- FRASER, N. (2017), *¿Reconocimiento o redistribución? Un debate entre marxismo y feminismo*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- FREIRE, V. (2018), “De la marea verde a la marea ciudadana”, en VV. AA., *La cuarta ola feminista*, Buenos Aires, Oleada / MalaJunta.
- GARCÍA, N. (2018), “Una ola feminista recorre el mundo”, en VV. AA., *La cuarta ola feminista*, Buenos Aires: Oleada / MalaJunta.
- GARCÍA LINERA, A. (2017), “La globalización ha muerto”. Publicado: marzo 2017. Consultado: 20 de noviembre de 2018 <<http://motoreconomico.com>

- com.ar/aldea-global/la-globalizacin-ha-muerto>.
- GUERRERA PALMERO, M. J. (2014), “Feminismo trasnacional, globalización y derechos humanos”, en *Dilemata*, N° 15, pp. 161-169.
- LAGARDE, M. (2015), *Claves feministas para mis socias de la vida*, Buenos Aires, Batalla de Ideas.
- LAUDANO, C. (2016), “Feministas en ‘la red’. Reflexiones en torno a las potencialidades y restricciones de la participación en el ciberespacio”, en Rovetto, F. y Fabbri, L. (comp.), *Sin Feminismos no hay democracia*, Rosario, Último Recurso.
- MARX, K. y ENGELS, F. (1847/2017), *El manifiesto comunista*, Barcelona, Ed Península.
- NATANSON, J. (2016). “Contra la igualdad de oportunidades”, en *Le Monde Diplomatique*, Publicado: enero de 2016. Consultado: 18 de enero 2019 <<https://www.eldiplo.org/199-america-latina-gira-a-la-derecha/contra-la-igualdad-de-oportunidades>>.
- ROVETTO, F. y FIGUEROA L. (2018), “Perio-feminismo desde adentro. Desigualdades de género en los medios”, en *Revista Con X*, N° 4. Publicado: octubre de 2018. Consultado: marzo 2019. <<https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/conequis/article/view/5006>>.
- RICH, A. (1980), “La heterosexualidad obligatoria y la existencia lésbica”, en *Signos: Revista de mujeres en la cultura y la sociedad*, Vol. 5, N° 4, pp. 631-660.
- SEGATO, R. (2017), *Contra-pedagogías de la crueldad*, Buenos Aires, Prometeo.
- SPIVAK, G. (1998), “¿Puede hablar el sujeto subalterno?”, en *Orbis Tertius*, Vol. 3, N° 6. Publicado: 5 de marzo 2015. Consultado: 2 de diciembre de 2018 <<http://www.orbistertius.unlp.edu.ar/>>.
- VALCÁRCEL, A. (1980), *La política de las mujeres*, Madrid, Feminismos.
- ZAFRA, R. (2014), “Arte, Feminismo y Tecnología. Reflexiones sobre formas creativas y formas de domesticación”, en *Quaderns de Psicologia*, Vol. 16, N° 1, Bellaterra: UAB, pp. 97-109.

Rovetto, Florencia Laura (2019). “Cuando sube la marea feminista: resistencias y disputas de sentido en tiempos macristas”, en *La Argentina de Cambiemos*, compilado por Iglesias, E. y Lucca, J. B., UNR Editora, Rosario. Páginas 85-101.

Gobernar CON y EN las redes en la Argentina de Cambiemos

Sebastián Castro Rojas



1. Introducción o el inicio...

En este capítulo nos proponemos abordar la transformación del vínculo entre Estado/Gobierno y el ciudadano. Se analizará cómo el gobierno de Cambiemos, utilizó las redes desde la llegada a la Presidencia de la Nación a fines de 2015. En este sentido, como se valió de las interfaces y plataformas digitales para distribuir ideas, valores mediante mensajes tipo etiquetas o #hashtag¹ para diseminar y consolidar las políticas de gobierno que implementaron. También, escudriñar, navegar sobre cómo se utilizó las redes para estigmatizar al adversario, el enemigo político o quien no compartiera los valores de la Alianza de Gobierno Cambiemos. La irrupción de las redes digitales, las plataformas y las interfaces en la política ha propiciado un instancia de difusión de los contenidos y los mensajes impensada años atrás. Se ha propiciado un nuevo vínculo entre los políticos y ciudadano. Se observa que surge un nuevo vínculo que es producido en la esfera digital donde los políticos y ciudadanos se mueven, comparten, dialogan de manera cotidiana. Se han desdibujado y se va perdiendo la supremacía que ostentaba a finales del siglo veinte los medios masivos en la construcción de la opinión en la esfera pública. Los medios masivos tradicionales (radio, prensa y televisión) como agentes de re-producción de mensajes políticos estandarizados para públicos masivos comienza a perder su supremacía de permear en las conductas y opiniones de las audiencias. La construcción de vínculos actuales está atravesada por la mediatización digital y las plataformas digitales. La construcción de mensajes y contenidos para los individuos se produce de forma digital en las redes y con las redes (Van Dijck, 2018). La política hoy, es, política en la esfera digital. La política se practica, se construye consenso y también se desvanece en las redes. Podemos decir que hoy la política en las redes dibuja instantes efímeros de mensajes contruidos para ser puestos en circulación en alguna red social. Lo político y las construcciones de la política navegan en la digitalización como parte de las prácticas cotidianas y los consumos efímeros de lo que acontece tanto lo que hacen y dicen los políticos como los “los famosos”. Estos consumos de las redes digitales, de los discursos, las imágenes y los videos puestos en circulación se es-

1. **Hashtag** se refiere a la palabra o la serie de palabras o caracteres alfanuméricos precedidos por el símbolo de la almohadilla, también llamado numeral o gato (#), usado en determinadas plataformas web de internet. Es una palabra del inglés que podemos traducir como ‘etiqueta’.

curren como líquido por cada una de los time-line de los ciudadanos que transita y navega en las redes digitales. Por ello, es relevante interpelar el vínculo que establece el estado/gobierno/políticos con los ciudadanos/individuos. Como se comunica y que medios se usa para dar a conocer las políticas públicas? Que medios y plataformas se utilizan para distribuir las acciones y políticas de gobiernos? Como el estado ha propiciado y potencia una llegada más directa con los individuos mediante las redes sociales (Twitter, SnapChat, Facebook, Instagram, Youtube).

2. Antecedentes previos de la inmersión digital

Nos encontramos inmersos en un nuevo ecosistema mediático cultural. Experimentamos un cambio de paradigma donde las tecnologías digitales mediante el uso cada vez más recurrente de las redes sociales imponen un impacto profundo a las formas tradicionales de comunicar, informar, consumir o estudiar. Este nuevo escenario complejo de lo comunicacional repercute en las maneras de comunicar por parte de los estados, los gobiernos en el espacio digital. Estas nuevas formas emergen como posibilidades de práctica y consumos por parte de los internautas usuarios de las plataformas digitales; estos hacen uso y se apropian de las tecnologías de la información y la comunicación de maneras distintivas para agruparse, compartir ideas, valores, acuerdos, desacuerdos políticos y sociales. Este nuevo ecosistema digital tiene a la comunicación como centro y se presenta como un escenario complejo, fugaz, interconectado.

Mutación, convergencia, transformación tanto en el esfera pública física como digital. Modificación de los espacios tradicionales donde se hace y donde se discute lo político: “Este espacio público inédito es real aunque ubicuo. Los individuos participan sin traspasar el umbral de su casa, desde la oficina, el café u otros lugares privados o públicos, incluyendo los medios de transporte.” (Cheresky, 2015: 250)

Al problematizar acerca de las redes sociales, reconocemos la conformación de una nueva esfera digital atravesada por lenguajes y discursos que se nutre de la esfera pública tradicional. Recuperamos los propuestas de John B. Thompson (2011) que vuelve a poner en escena la tesis de Jürgen Habermas (1999) donde plantea que el reconocimiento del lugar esencial otorgado al lenguaje y al discurso como elementos constitutivos de la esfera pública son sustanciales para interpelar el actual funcionamiento del ecosistema de medios digitales. En la actual esfera pública digital, las

redes sociales indiscutidas, imponen miradas y valores políticos, transforman y se erigen en señoras de la verdad. Lo que circula y se escribe, se distribuye para ser lo verosímil en los discursos políticos.

La mediatización de la política, y de, los políticos continúa experimentando cambios en su estrategia de llegar a los ciudadanos. Recordemos que los noventa estuvieron marcados por el uso de las imágenes televisivas y los spots de campaña. El reinado de la imagen-acontecimiento marcó la construcción política de los candidatos. Giovanni Sartori (1998) y antes Oscar Landi (1992) en Argentina, analizaron la video-política de los noventa, reflexionaron sobre la banalización de la arena política, y describieron los mecanismos que hacían posible la construcción de la imagen pública de los candidatos, mediada por la televisión. Entrevistas en vivo, apariciones en todo tipo de programas; presentaciones en show de entretenimientos, participaciones en programas de espectáculos posibilitaron la rápida construcción de nuevas figuras políticas. La televisión reinó en los 80 y 90 como espejo de la vida política. Hoy, presenciamos de manera similar la construcción de la imagen de los candidatos, pero en el espacio digital. Observamos similitudes a lo sucedido con la video-política pero ahora, en las redes digitales.

Aquí nos detendremos en algunos aspectos de estas transformaciones, especialmente en el terreno político y como la Alianza Cambiemos se valió de las redes sociales para diseminar sus ideas y acciones políticas desde su asunción en Diciembre de 2015 hasta la actualidad. Explorar la manera en que las redes sociales son parte de las nuevas formas de hacer política y acercarse al ciudadano, lo que algunos denominan “webpolítica”, “política 2.0” o “tecnopolítica” se torna relevante.

Uno de los primeros antecedentes de la irrupción de la webpolítica se encuentran en el uso que realizó el candidato a presidente por el Partido Demócrata de los Estados Unidos de América Barak Obama en 2008, quien basó gran parte de su campaña en las redes sociales. Fue construyendo en el electorado en general y digital la idea de estar a sólo un click del candidato, una cercanía, un estar al lado, mediante el uso de las redes sociales como Facebook.

Otros antecedentes, son las experiencias desarrolladas en Europa, Asia, Medio Oriente o Latinoamérica. En los últimos años hubo una proliferación de fenómenos sociales como la denominada primavera árabe, el 15M español, el movimiento de *Occupy Wall St.* y, más cercanamente en lo geográfico y lo temporal, el movimiento de los estudiantes chilenos,

#yosoy132 o #NiUnaMenos en Argentina. Estas expresiones y uso de las tecnologías digitales han dado lugar a estudios que examinan la participación política que se vehiculiza a través de las redes sociales de internet.

Las formas de representación política tradicionales, los espacios de discusión de lo político se hibridan, mutan y dan paso a la “webpolítica” o la “tecnopolítica”, entendida ésta como la capacidad colectiva de apropiación y uso de plataformas digitales para la acción colectiva. Es la tecnopolítica y las nuevas formas de organización social las que muestran una transformación subjetiva de los cuerpos conectados en red y por ello cobra relevancia interpelar estos nuevos fenómenos de la comunicación digital.

Por ello, son las redes sociales las que se han convertido en un espacio de manifestación de valores, de disputa de inveteres y de circulación de discursos políticos en donde se materializa la construcción de esfera pública. Sin embargo, ésta no es ya entendida al modo de Habermas (1989: 1) “como dominio de nuestra vida social en el que algo así como la opinión pública puede conformarse”, atada al consenso, la racionalidad y que, por tanto, oblitera el conflicto. Thompson (2011: 33) apunta a pensar a la esfera pública como un “espacio complejo de flujos de información donde ‘ser público’ significa ‘ser visible’ en este espacio, ser capaz de ser visto y oído por otros”. Hay una modificación, hay nuevos actores que construyen discursos y valores. Por ello, hay que pensar en una noción más cercana a las actuales transformaciones y uso de medios por parte de los políticos y los ciudadanos. Actualmente, se puede caracterizar como la esfera pública virtual es donde se articula no sólo “como un canal alternativo a los medios masivos, sino como un espacio de disputa política” (Vazquez, 2013:147).

Al poner en tensión el uso de las redes sociales por parte de los estado/gobiernos y los ciudadanos se recupera el planteo de Peter Dahlgren (2018), que establece que en las redes sociales y en los discursos que en ella circulan se identifica principalmente el aspecto afectivo de la participación política en línea. De esta manera, los ciudadanos que escriben, postean o comparte material digital participan y se involucran en la experiencia social mediante las redes, dado que “el afecto implica el lado colectivo de la emocionalidad” (Dahlgren, 2018:33). Además, esta participación se ancla en lo político (Mouffe, 2007) e involucra siempre algún tipo de lucha o confrontación, interviniendo en las relaciones de poder. De aquí se derivan disputas identitarias en las que se imbrican aspectos emocionales y racionales: es dentro de esta tensión en la que se inserta el

sentido de la participación. Los medios sociales –como Facebook, Twitter o Instagram– se han transformado en recursos cívicos tanto para el compromiso como para la participación; aunque no pasamos por alto que, tal como lo plantea Ruth Amossy (2018: 164), “los intercambios en la Red son acusados por algunos de dar curso libre a una violencia descontrolada y peligrosa, en tanto otros celebran en ella un instrumento de participación ciudadana y de democratización”.

2.1. Esfera digital compleja e interconectada

Las redes físicas y luego digitales influyeron en el actual ecosistema digital, complejo y volátil. Las redes sociales han irrumpido junto con la web en la vida política y social del hombre. Las tecnologías digitales permiten nuevas interacciones y éstas son portadoras de vínculos, consumos y cambios en la vida cotidiana. Estos usos sociales de las tecnologías digitales no son solamente tecnológicos.

Es la nueva conformación de los espacios y su experimentación lo que repercute luego en el ecosistema digital. Por redes sociales entendemos al agrupamiento en un espacio digital determinado de personas e individuos que habitan y comparten mensajes e intereses, interactúan con los otros, grupos y organizaciones que comparten intereses y sentidos individuales y colectivos. Estas redes tienen una infinidad de actores que se relacionan entre sí de maneras diferentes y disímiles. Una red social es como una estructura social compuesta por un conjunto de actores (tales como individuos u organizaciones) que están relacionados de acuerdo a algún criterio (relación profesional, laboral, amistad, parentesco, político o cultural, etc.) donde subjetivamente y simbólicamente se entiende a los actores como nodos y las relaciones entre ellos como líneas que los unen.

El actual presidente Mauricio Macri ha utilizado sus cuentas de Facebook, Twitter e Instagram de manera que genere publicaciones que ponen en escena aspectos de la vida privada y retazos de lo íntimo, tanto de él como del ciudadano, a través de fotos y videos del álbum familiar y operaciones de apropiación de fragmentos televisivos vinculados al timbreo² (Slimovich, 2017a)

Las redes sociales son un espacio de encuentro, diálogo, circulación

2. El timbreo forma parte de la estrategia política de Cambiemos y consiste en la realización de jornadas en las cuales los dirigentes visitan los hogares de los ciudadanos en distintos puntos del país.



e intercambio de ideas, conocimiento e información que requiere de la presencia de otros con quienes interactuar e intercambiar, ésto amplía y complejiza la idea inicial de la red como estructura cerrada. Las redes sociales son espacios donde se encuentran y conectan subjetividades y no meros elementos inertes; como plantea el semiólogo Eliseo Verón “lo interesante hoy es obviamente el hecho de los millones de cerebros (biológicos) que se conectan a Internet” (Verón, 2012, p. 11-13).

Al poner la atención sobre las formas de construcción discursiva en lo digital de la Alianza Cambiemos detectamos una constante que desde el inicio de su gestión en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las presen-

taciones públicas del PRO estuvieron siempre muy cuidadas, pensadas y organizadas, tanto para la difusión hacia los medios como para los micro-públicos y las reuniones partidarias (Vommaro, Morresi y Belloti, 2015).

También se observan una regularidad particular, unas formas específicas en el uso de:

“las redes sociales de Macri se observa (...) una puesta en escena de la subjetividad en su muro de Facebook, en las *stories* y fotos de Instagram, y en los tweets, un proceso que destaca su rol como hombre mundano, en línea con rasgos de los procesos de personalización y personalismo de la política contemporánea: se subraya su rol como integrante de una familia, esposo, padre” (Slimovich, 2017b: 4-5).

Este enjambre digital se caracteriza por la convergencia de tecnologías en un mismo sistema integrado. Según Henry Jenkins (2008) la digitalización estableció las condiciones que dieron paso a este proceso de convergencia e implica un cambio tanto en el modo de producir como en el modo de consumo de los medios, al tiempo que afirma que en este proceso las comunicaciones móviles juegan un papel cada vez más relevante.

La convergencia se da desde dos tendencias simultáneas: un proceso corporativo que se dirige de arriba hacia abajo, conformado por unas pocas empresas que concentran de forma creciente a los medios comerciales. Y, las tecnologías digitales dieron lugar a nuevas capacidades de los consumidores, creando un proceso de abajo hacia arriba dirigido por los propios consumidores, los cuales se caracterizan ahora por ser activos, conectados y públicos (Jenkins, 2008).

2.2. Instantaneidad en y con las redes

Estamos en la era de la comunicación personalizada. Las actuales redes digitales propician que los políticos, sus proyectos, sus propuestas, sus ideas sean distribuidas por las plataformas y medios digitales hasta el cansancio. Esta era mediada por la interfaces digitales permite que se distribuya de forma instantánea y por múltiples plataformas los pensamientos de los individuos.

Actualmente casi todos los estados Nacionales, Provinciales y Municipales poseen presencia en las redes sociales, siguiendo a Mario Riorda (2017):

“al analizar la relación entre gobiernos y redes sociales, y a juzgar por la alta penetración de estas últimas en la gestión, se puede

observar que las redes son una realidad sin retorno. 97% de los gobiernos de las grandes ciudades de América Latina tiene Facebook y 80% de los alcaldes tienen cuenta de Twitter. Y los usan de manera diferente a sus aplicaciones comerciales o personales” (Riorda, 2017: 89)

Estas actuales formas de llegar a los individuos de forma puntual y específica a partir de sus deseos, actitudes y comportamientos son novedosas por el hecho de ser producida para grupos específicos. Se realizan mensajes y contenidos para ser transmitidos sin intermediarios y ser recibidos, escuchados, leídos o mirados por cada uno de los individuos en su celular, su casa, en el colectivo de manera personal. El mensaje, los discursos, los hechos y los acontecimientos que son producidos llegan de manera directa a los ciudadanos. El escenario digital y las redes representan la manera de interacción entre gobernantes y ciudadanos. Sin embargo al analizar en detalles las interacciones y los usos por parte de los políticos se detecta que “Hay más propalación que interacción. Se habla y no se escucha (o al menos se escucha poco)” (Riorda, 2017: 90). El desarrollo de la capacidad de comunicación de los gobiernos fue paulatinamente incrementando a su acervo a las redes sociales como propagadoras de sus acciones y mensajes cotidianos. Hoy “las redes sociales tienen un protagonismo cada vez más importante en la gestión pública, para la mayoría de los políticos siguen siendo un canal para difundir lo que desean mostrar, instalar determinados temas y tratar de ir esquivando asuntos controvertidos” (Riorda, 2017: 90)

La web como espacio digital y posibilitador de intercambios de valores, ideas, de valoraciones ideológicas construye nuevas subjetividades, el ecosistema digital conectado:

“ha posibilitado una sociabilidad y una vida pública inéditas. Se subjetivizan individuos al mostrarse públicamente y se constituyen colectivos con vínculos horizontales -sin jerarquías ni jefaturas- y de fluidez, con la electividad de cada quien en su ingresar o salir de redes y de libre expresión y acción” (Cheresky, 2015: 231)

Los ciudadanos hoy ven permeados sus actividades con mensajes y contenidos que circulan por las redes sociales. Esta velocidad de circulación de la información es una característica distintiva del ecosistema digital. La distribución de un mismo mensajes³ por múltiples plataformas

3. Podemos mencionar como ejemplos la utilización de #pasaroncosas; #Segundosemestre; #herenciarecibida; #brotesverdes; #tormenta; #tempestad; #compromiso; #cambio; #po-

es parte de las maneras que los políticos construyen discursos hacia los ciudadanos. A su vez, cada mensaje es construido y pensado para que sea compartido por otros porque “...cualquier contenido cuya difusión merezca la pena, circulará a través de cualquier/todo canal disponible; potencialmente, el público pasa de tener conocimiento periférico a asumir compromiso activo” (Jenkins, 2015: 29)

La instantaneidad colabora en el consumo efímero y fugaz de acontecimiento político. Los ciudadanos son los principales propagadores de los mensajes políticos. Este funcionamiento en los perfiles personales, está dado por la capacidad de propagabilidad que presentan las tecnologías digitales y, en especial, las redes sociales. La propagabilidad, de acuerdo a Jenkins, Ford y Green (2015: 25) da cuenta del “potencial –tanto técnico como cultural– del público a la hora de compartir contenido con sus propios propósitos”; propagabilidad que permite la multiplicación del contenido a niveles nunca antes visto.

Un ciudadano que comparte contenido digital o re-twittea los contenidos que consume posee mentalidad colaborativa o propagable. Esta mentalidad “se basa en crear textos mediáticos que el público diverso (con propósitos dispares) pueda poner en circulación” (Jenkins, 2015: 28) Esta puesta en circulación, expansión de los mensajes se da tanto en la web como en los círculos sociales de los cibernautas.

La instantaneidad de la circulación de los mensajes y el uso de las redes en la política en los últimos años estuvo atravesada por la mediación de los discursos políticos en la esfera digital. La Alianza Cambiemos utilizó en retiradas oportunas las herramientas digitales para imponer temas en la agenda, pero también para generar malestar e incidir en la construcción de la opinión pública mediante ataques digitales a figuras opositoras mediante el uso de las redes sociales y cuentas falsas, o bots⁴ o troll⁵.

Las redes son portadoras de vínculos que permiten nuevas interacciones, siendo estas positivas para los internautas, pero muchas veces

brezacero.

4. Se definen como perfiles falsos, automatizados, programados en las redes sociales que aparecen sin embargo como «humanos».

5. Una de las definiciones más difundidas de troll es la de “un individuo que en forma anónima se dedica a distorsionar la comunicación entre usuarios de una misma comunidad insultando, engañando y atormentando, en algunos casos con objetivos políticos y en otros por el placer sádico de infringir sufrimiento” (Calvo, 2015, p. 105).

negativas. En la redes se registra una carga muy alta de virulencia y odio hacia el otro. El estar detrás de una pantalla pareciera que habilita a agredir al otro por el solo hecho de preferir un espacio político y coincidir con propuestas distintas a la de uno. La participación en la cuentas de los Gobiernos se evidencia cada vez los haters o usuarios malintencionados que solo profesan críticas hacia el otro. Estas acciones estuvieron y están predominadas como los ataques de troll hacia cuentas y personajes específicos de la política. Estas formas de expresarse en las redes también es parte del ecosistema digital y de los nuevas formas de participación en la esfera digital. Estas formas de consumir lo político es parte de las prácticas culturales actuales y los cambios en la vida cotidiana. Las redes sociales han irrumpido junto con la web en la vida política y social. Es la nueva conformación de los espacios y su experimentación lo que repercute luego en todo el ambiente mediático. Se reconoce siguiendo a Ernesto Calvo (2015) que las redes y los algoritmos de la plataformas procesan y seleccionan aquellos tweets, posteos y las stories dependiendo de la red utilizada que son más populares, y se ajustan a nuestras preferencias y creencias, para luego aparecer en cada muro de los navegantes siendo “la información que refleja nuestro mundo social y nuestras preferencias previas, los mensajes publicados en nuestro muro confirman nuestros prejuicios, y nos permiten vivir en un mundo en el cual todos somos mayoría” (Calvo, 2015: 17).

3. Cierre provisorio en la fluidez de las redes

Al detenernos en el funcionamiento de las redes sociales y cómo los políticos construyen discursividades, se presentan, postean y suben contenidos para ser compartidos debemos considerar que lo político ha dejado hace mucho tiempo el *ágora* física y pública. Los mensajes, discursos y contenidos se diseminan, circulan como el agua que baja de una fuente, se escurre por todos los intersticios de enjambre digital. Estos bits digitales transformados en mensajes permean los *time line* de los ciudadanos en cada momento del día. Estos espacios digitales donde circulan lo que se hace y lo que se dice posee incidencia en lo que se decida como política pública por parte de los Gobiernos. Hemos asistido a la experiencia en donde las redes sociales son el primer lugar donde la alianza Cambiemos experimenta el humor social. Las discusiones en las cámaras legislativas, presentaciones de proyectos, han demostrados que los datos y sen-

timientos que los algoritmos arrojan en las redes sociales son seguidos y monitoreados desde cerca por los referentes políticos de Cambiemos. La instrumentación o no de decretos de necesidad y urgencia; propuestas de mejoras impositivas y económicas; o proyectos presentados con temas sensibles a la sociedad han sido un reflejo de ello.

Estas plataformas y redes moldean a los políticos, los discursos y las creencias sobre los temas que por ellas circulan. La política construye nuevos ciudadanos digitales en las plataformas sociales o medios conectivos. Esta posibilidad de constituirse como sujetos y “esta socialidad tecnológicamente codificada convierte las actividades de las personas en fenómenos formales, gestionables, manipulables, lo que permite a las plataformas dirigir la socialidad de las rutinas cotidianas de los usuarios” (Van Dijck, 2015: 30). Hoy, la web facilita la participación y el acceso a un conocimiento que se amplía y se elabora conjuntamente. Por ésto, como afirma Verón (2012), lo interesante de la web y las redes sociales es la posibilidad de conexión en simultáneo de millones de cerebros participantes que se conectan e interactúan entre sí.

Las redes sociales son la mejor expresión de la vanalización de la política actual donde los cerebros conectados deambulan y navegan. Lo político en las redes sociales deja de decir lo que se siente como verdad para transformar en discurso aquello que el otro quiere escuchar. Las redes sociales y sobre todo el uso que realiza Cambiemos de las mismas son una muestra de cómo ya no importa el contenido de lo que digo sino la forma, la imagen y el video pensados para ser puesto en circulación para el ciudadano. Si los noventa fueron conocidos por la espectacularización de la imagen de los políticos; las redes sociales y sus posibilidades narrativas digitales son la emergencia de lo aparente, lo líquido y lo fugaz de lo que se concibe como política en Cambiemos.

4. Referencias bibliográficas

- AMOSSY, R. (2018), *Apología de la polémica*, Buenos Aires, Prometeo.
- DAHLGREN, P. (2018), “La participación en línea en la esfera pública. Las ambigüedades del afecto”, en *InMediaciones de la Comunicación*, Uruguay, Vol. 18 (Nº1), pp. 25-47.
- CALVO, E. (2015), *Anatomía política del twitter en Argentina. Tuiteando #Nissman*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- CASTELLS, M. (2012), *Redes de indignación y esperanza. Los movimientos socia-*

- les en la era de internet*, Barcelona, Alianza.
- CHERESKY, I. (2015), *El nuevo rostro de la democracia*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- HABERMAS, J. (1989), *The Public Sphere*. En Seidman, S. (ed.). *Jürgen Habermas on Society and Politics. A reader*, Boston, Beacon Press, Traducción de Daniel M. Giménez.
- HABERMAS, J. (1999), *Historia y crítica de la opinión pública La transformación estructural de la vida pública*, Barcelona, Gili.
- JENKINS, H. (2008), *Convergence Culture. La Cultura de la Convergencia de los Medios de Comunicación*, Barcelona, Paidós.
- JENKINS, H., FORD, S. y GREEN, J. (2015), *Cultura Transmedia. La Creación de contenido y valor en una cultura en red*, Barcelona, Gedisa.
- LANDI, O. (1992), *Devórame otra vez. Qué hizo la televisión con la gente. Qué hace la gente con la televisión*, Buenos Aires, Planeta.
- MOUFFE, Ch. (2007), *En torno a lo político*, Buenos Aires, FCE.
- RIORDA, M. (2017), “Redes sociales para gobernar. Una mirada de América latina”, en *Nueva Sociedad*, Nro. 269.
- SARTORI, G. (1998), *Homo videns. La sociedad teledirigida*, España, Taurus.
- SLIMOVICH, A. (2017a), “La ruta digital a la presidencia argentina. Un análisis político e hipermediático de los discursos de Mauricio Macri en las redes sociales”, en *Dixit*, 26, 24-43). Recuperado: 04/10/2017. En línea: <https://revistas.ucu.edu.uy/index.php/revistadixit/article/view/1321/1369>
- SLIMOVICH, A. (2017b), “Discursos políticos para todos y todas. Reflexiones sobre las redes sociales del presidente argentino. Redes y Trolls”, en *Sociales en debate*, Nro. 12, pp. 37- 48. Recuperado: 01/02/2018. En línea: <http://www.sociales.uba.ar/wp-content/blogs.dir/219/files/2017/10/discursospol-ANA-SLIMOVICHv2.pdf>
- THOMPSON, J. (1998), “La transformación de la visibilidad”, en *Los media y la modernidad. Una teoría de los medios de comunicación*, pp.161-198, Barcelona, Paidós.
- THOMPSON, J. (2011), “Los límites cambiantes de la vida pública y la privada” en *Revista Comunicación y Sociedad*, Nro. 15, pp. 11-42.
- VAN DIJCK, J. (2016), *La cultura de la conectividad. Una historia crítica de las redes sociales*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- VAZQUEZ, M. (2013), “Primeras aproximaciones a la esfera pública virtual”, en FERNÁNDEZ, M. (et.al.); GIORDANO, C (Dir.), *Lo público en el umbral. Los espacios y los tiempos, los territorios y los medios*, pp. 138-163, La Plata, Universidad Nacional de La Plata.

VERÓN, E. (2012), “La mediatización, ayer y hoy”, en CARLON, M.; FAUSTO NETO, A. (comps.). *Las políticas de los internautas*, pp. 09-15, Buenos Aires, La Crujía.

VOMMARO, G., MORRESI, S. y BELLOTI, A. (2015), *Mundo PRO. Anatomía de un partido fabricado para ganar*, Buenos Aires, Planeta.

Castro Rojas, Sebastián (2019). “Gobernar CON y EN las redes en la Argentina de Cambiemos”, en *La Argentina de Cambiemos*, compilado por Iglesias, E. y Lucca, J. B., UNR Editora, Rosario. Páginas 103-116.

Reminiscencias del radicalismo, del peronismo y retroproyecciones de un mundo nuevo, en el gobierno de Cambiemos

Juan Bautista Lucca



“Articular históricamente el pasado no significa conocerlo, como verdaderamente ha sido. Significa apropiarse de una reminiscencia, adueñarse de un recuerdo tal y como éste relampaguea en un instante de peligro”.

Walter Benjamin

1. Cambiemos “lucha, la buena lucha”¹

En el año 2015, luego de un largo interregno kirchnerista, el pulso electoral en Argentina se orientó hacia la propuesta encabezada por Mauricio Macri, quien en una segunda vuelta electoral contra el oficialista Daniel Scioli, logró imponerse con la fórmula partidaria Cambiemos, que aunaba formalmente al PRO, Unión Cívica Radical (UCR), Coalición Cívica (CC), FE y Unión por la Libertad, y contaba además con la venia de múltiples referentes dentro del peronismo, como Carlos Alberto Reutemann, Gerónimo “Momo” Venegas, entre otros (Lucca y Giavedoni, 2017).

Arropado en un velo discursivo de novedad y cambio, como emblemas para trazar una discontinuidad con el pasado kirchnerista reciente, el gobierno de Cambiemos buscó insertarse en el anaquel de las fuerzas políticas imperantes de la Argentina; sin embargo, es imposible pensar que esta es una expresión *ex nihilo*, motivo por el cual habremos de resaltar aquellas reminiscencias que recupera del pasado y lo emplaza espectralmente en el presente, generando múltiples parecidos de familia a pesar de las diferencias contextuales del caso. Ello implica revisar las tradiciones o espectros constitutivos de los peronismos, radicalismos y retroproyecciones de un mundo nuevo en esta nueva fuerza gobernante en la Argentina del siglo XXI (Aboy Carles, 2001: 65).

Para ello, habremos de valernos del análisis de las prácticas materiales y discursivas (especialmente en su posicionamiento público) de los principales baluartes de dicha coalición, tomando como premisa que Cambiemos, e inclusive el PRO, es una organización política reciente que se intitula como partido “de lo nuevo”, que incorpora y hace gala de formas o aproximaciones a lo político inexploradas, sin que ello implique la incorporación sustantiva de contenidos ideacionales sin precedentes (Sikk, 2012; Lucca, 2018).

Al momento de analizar estas fuerzas políticas arropadas de perfor-

1. Agradezco los comentarios de Esteban Iglesias, Gastón Souroujon y Ana Bertinat a versiones previas de este texto.

mances novedosas para viejas ideas, valores y principios, es habitual que la mirada se floree allí donde la innovación irrumpe (la forma), dejando en un segundo plano las continuidades con el pasado o en la morfología de su contenido (Vommaro, Morresi y Belloti, 2015; Vommaro y Morresi, 2015; Vommaro, 2017). En este escrito, habremos de abocarnos a reconocer las herencias, reminiscencias y parecidos de familia que trasuntan espectralmente en Cambiemos. Con ello, no se pretende señalar la reedición *in toto* de ninguna comedia, tragedia o drama de la política argentina del siglo XX en los nuevos ropajes del siglo XXI, sino más bien encontrar visos de continuidad que permitan a través de la comparación realizar la tarea heurística de aprehender, describir y analizar una fuerza política nueva por sus trazos previamente ya conocidos, de forma tal que –parafraseando a Johann W. von Goethe en *Pandora*- sea posible “...ver lo preciso, ver lo iluminado, no la luz”.

2. “Adelante radicales” de Cambiemos

La UCR es un partido político fundado en el cambio aluvional de las pos-trimerías del siglo XIX y, en gran medida, responsable de algunas de las transformaciones políticas más importantes del XX en Argentina. Esta organización política ha estado atravesada desde sus orígenes, por un lado, por una fluctuante y tortuosa vocación de poder; y, por el otro, una versátil filigrana de postulados ideológicos, valores cívicos o principios democráticos (Alonso, 1994: 17 y 18). Sin embargo, según el eco de su propia voz, la UCR durante la Argentina de Cambiemos se considera a sí misma como:

“...el partido de las libertades públicas, la Constitución y la democracia. En nuestra historia resistimos a los regímenes autoritarios, conquistamos el sufragio universal y protagonizamos la lucha por las causas de las mayorías populares”(UCR, 2019).

Ahora bien, no todo lo que se hereda es lo que se recupera (o recuerda), y no todo lo que reingresa al presente es la copia fiel del retrato pasado, sino más bien la contradicción de fragmentos de una tradición política –como en este caso el radicalismo- que busca trascender su tercer siglo. En ese sentido, el Neo Radicalismo que trasunta Cambiemos, debe ser entendido más como la aproximación a una versión pragmática de una acción orientada por la vocación de poder propia del radicalismo, que como una recuperación ajustada de valores enraizados en el canon

de expansión ciudadana o democrática de la tradición política radical o de líderes como Hipólito Yrigoyen o Raúl Alfonsín, entre otros.

Cabe señalar que la cercanía del radicalismo con la fuerza política que lidera Mauricio Macri, tuvo un primer momento en el marco de la formación del PRO y su derrotero en la gestión de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la primera década del siglo XXI (Vommaro, Morresi y Belloti, 2015: 135-142; Vommaro y Morresi, 2015: 49). Sin embargo, es recién el 15 de marzo de 2015 en la ciudad de Gualeguaychú (Entre Ríos) que la UCR va a ingresar a una acuerdo con el PRO y la CC para conformar Cambiemos, envalentonados por un horizonte electoral promisorio y por atesorar a una comunidad política mayoritaria que se estaba alejando de la UCR como portavoz principal. Esto puede advertirse con total claridad, tanto en el discurso de Ernesto Sanz en la Convención Radical en la que se selló el acuerdo, como también en la mirada que ofrece en el 2017 el entonces presidente del Comité Nacional, José Corral:

“La Argentina necesita más que nunca de la Unión Cívica Radical, porque tenemos una oportunidad única para que el republicanismo democrático derrote al populismo autoritario y regrese al poder”².

“Los radicales somos Cambiemos. No sólo por ser fundadores en aquella Convención de Gualeguaychú, o por haber ratificado esa decisión por abrumadora mayoría en la Convención de La Plata este año. Ni siquiera porque el electorado tradicional cercano el radicalismo como las clases medias urbanas, los territorios agroindustriales, los universitarios, los pequeños empresarios, los emprendedores hayan apoyado masivamente a Cambiemos. Somos Cambiemos, porque en esa identidad nueva los argentinos han depositado los valores que son el bagaje histórico del radicalismo: la libertad, la democracia, los derechos humanos, el respeto a las instituciones, el progreso social en base al esfuerzo, el ejercicio de la diversidad, la lucha contra la pobreza y las mafias, el cuidado del ambiente”³.

Claramente, en los señalamientos de ambos Radicales de Cambiemos puede advertirse a) la apelación a una estructura dirigencial que tie-

2. TELAM: “Los radicales sellaron su alianza con el PRO”, disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201503/98086-convencion-radical-sanz-impuso-alianza-con-pro.html> Acceso: 01/03/2019.

3. José Corral “Los radicales somos Cambiemos”, disponible en: <http://www.ucr.org.ar/novedades/136-los-radicales-somos-cambiemos> Acceso: 01/03/2019.

ne que servir de base a la vocación de cambio impulsada por Macri, b) la impronta de un discurso identitario por antinomia y, c) la defensa de la moralidad ciudadana y democrática en una singular clave institucional y/o republicana.

En cuanto al primer punto, cabe señalar que el fuerte enraizamiento del PRO en la CABA y su incipiente imbricación en territorios metropolitanos o grandes ciudades del país, tornaba harto dificultoso su llegada al interior de la Argentina, tanto para la movilización electoral como para el desempeño gubernamental, a pesar de contar con un candidato ampliamente conocido en la opinión pública, como era el caso de Macri. De cara al 2015, el radicalismo ofreció a Cambiemos esta plataforma organizativa de la que adolecía el PRO; sin embargo, su rol dentro de la coalición fue: “secundario”, al no poder imponer su candidato al frente de la coalición (solo obtuvo 756.777 votos en la interna frente a los 5.325.990 votos que consiguió la fórmula Macri-Michetti en la interna), o incluso mantener un liderazgo “a la par” de Macri durante su gestión de gobierno, ya que el gestor radical de dicha alianza (Sanz) se mantuvo alejado de la esfera política luego del éxito electoral de 2015 hasta el 2018, cuando buscó nuevamente dejar en claro que el Radicalismo era parte de Cambiemos –ya fuere para apaciguar las voces díscolas dentro del partido, como también para traccionar espacios en las listas electorales⁴. El radicalismo tuvo además un papel “asimétrico” dentro de Cambiemos, ya que la distribución de recursos, de responsabilidades y de beneficios fue claramente ingente frente a la centralidad que mostró la dirigencia del PRO en el armado de las listas electorales de Cambiemos o la conformación inicial del gobierno de Macri (con la excepción de Oscar Aguad, Julio Martínez, Ricardo Buryaile o José Cano) o peor aún tras su reconfiguración durante el 2017 y 2018 (Gallo, 2018: 146). Además, los radicales dentro de la coalición de gobierno fueron claramente “inertes”, ya que frente a su baja densidad programática como

4. LA NACIÓN, 19 de febrero de 2019: “El silencioso alejamiento de Ernesto Sanz del Gobierno”, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2110315-el-silencioso-alejamiento-de-ernesto-sanz-del-gobierno> Acceso: 01/03/2019.

CRONISTA, 19 de mayo de 2018: “El PRO se equivoca si se siente dueño de Cambiemos”, <https://www.cronista.com/economiapolitica/Tras-sumarse-a-la-mesa-chica-Sanz-aler-to-El-PRO-se-equivoca-si-se-siente-dueno-de-Cambiemos-20180519-0001.html> Acceso: 01/03/2019.

TELAM, 2 de febrero de 2019: “Radicales críticos al gobierno se despegan de Cambiemos y anuncian listas propias”, <http://www.telam.com.ar/notas/201902/329061-ucr-radicales-disidentes-cambiemos-elecciones-2019.html> Acceso: 01/03/2019.

para imponer temas en la agenda de gobierno, terminaron disputando con la CC (especialmente con Elisa Carrió) el rol de “crítica racional” frente a los posibles “errores” en el rumbo del gobierno del PRO⁵.

En segundo lugar, la alianza Cambiemos recupera una estirpe neo radical de construcción identitaria donde el discurso inicial de reconciliación, pluralismo democrático o fin a la grieta, es un velo que enmascara la prédica por la disolución del adversario, el fin de la barbarie o herir de muerte (una vez más) al populismo peronista (Natanson, 2018: 63). Esta animadversión al otro, es una manifestación cara al radicalismo, con múltiples máscaras a lo largo de su historia, que alude: por un lado, a una política anti popular que rasca en sus raíces oligárquicas de la Unión Cívica o la impronta patricia de Marcelo Torcuato de Alvear, yendo claramente a contrapelo con la construcción yrigoyenista de un movimiento de clases populares urbanas y de sectores medios – Rock, 2001; y, por el otro, una propensión hacia el partidismo polarizado, que si bien se configura entre 1916-1930, se potencia y condensa con el anti peronismo profesado por la Unión Democrática y la Unión Cívica Radical del Pueblo (Persello, 2003: 5 y 12; Grimson, 2019: 133-137).

En cuanto al embate al populismo, las voces neo radicales de Cambiemos lo entendieron como un anatema que galvaniza desde la demagogia hasta la mera asignación de cualquier tipo de recursos a los sectores populares en pos de una equidad social sin una razón de mercado, lo cual convierte al populismo en una filosa daga para herir a los antagonistas, pero una pluma sin tinta para expresar con claridad a qué se alude (Adamovsky, 2017: 77-80 y 92-104; Vommaro, 2017: 120 y 121)⁶. Uno de los exponentes del gobierno que expresa con claridad esta posición es el Ministro de Agroindustria Luis Miguel Etchevehere – proveniente de la Sociedad Rural Argentina – que consideró los subsidios a la energía durante el kirchnerismo un “regalo populista”, a las retenciones a las exportaciones de granos

5. CLARIN, 17 de febrero de 2017: “La UCR advierte a Macri por el costo de los errores y reclama más diálogo”, https://www.clarin.com/politica/ucr-advierte-macri-costos-errores-reclama-dialogo_0_SJQptmStl.html Acceso: 01/03/2019.

PERFIL, 24 de febrero de 2017: “La UCR lanzó críticas al entorno presidencial y pidió “cuidar a Macri”,

<https://www.perfil.com/noticias/politica/la-ucr-lanzo-criticas-al-entorno-presidencial-y-pidio-cuidar-a-macri.phtml> Acceso: 01/03/2019.

6. PERFIL, 20 de octubre de 2018: “Macri agitó el fantasma del populismo para buscar el apoyo de los empresarios”, <https://www.perfil.com/noticias/politica/macri-agito-el-fantasma-del-populismo-para-buscar-el-apoyo-de-los-empresarios.phtml> Acceso: 01/03/2019.

una práctica “arbitraria y oportunista”, y a los intentos de la oposición por frenar el aumento de las tarifas un hecho de “demagogia populista”⁷.

En cuanto al anti peronismo de Cambiemos, cabe señalar que, a pesar de contar con una fuerte vertiente del justicialismo de finales del siglo XX dentro de las filas dirigenciales del PRO, las voces circundantes al gobierno de Macri han recuperado la prédica filo radical de que el peronismo es el peor de los males argentinos. Fernando Iglesias (escritor y diputado nacional de Cambiemos por la CABA), habitual portavoz de la coalición en el debate público en las plateas televisivas es, tal vez, uno de los exponentes más claros en el cual se resume este anti peronismo, que lo ha llevado a publicar libros como: *Es el peronismo, estúpido. Cuándo, cómo y por qué se jodió la Argentina*; *La década sakeada*, entre otros; o incluso a postular que “...la sociedad argentina es adicta y el peronismo es la droga”.⁸ Pero este discurso, que trasunta Cambiemos como un espectro neo radical, ha sido utilizado inclusive por los defensores internacionales del gobierno de Macri, como por ejemplo el escritor Mario Vargas Llosa, que consideraba en el 2016 que:

“El peronismo fue fatal para la Argentina (...) ha sido muy interesante la derrota de los Kirchner, porque creo que el país estaba como embotellado con esta pareja. Yo tengo la impresión de que la democracia está empezando a funcionar otra vez en la Argentina”⁹.

En tercer lugar, uno de los discursos prioritarios de Cambiemos, azuzado por el encono al kirchnerismo y la impronta del radicalismo fue la defensa (especialmente en la versión libre propuesta por Elisa Carrió)

7. INFOCAMPO, 19 de abril de 2018: “Etchevere pidió no hacer populismo con la energía porque saldrá más cara”, <https://www.infocampo.com.ar/etchevehere-pidio-no-hacer-populismo-con-la-energia-porque-saldra-mas-cara/> Acceso: 01/03/2019.

CRONISTA, 30 de julio de 2016: “Etchevere: hay que desterrar para siempre el populismo que es la negación del porvenir”: <https://www.cronista.com/economiapolitica/Etchevehere-Hay-que-desterrar-para-siempre-el-populismo-que-es-la-negacion-del-porvenir-20160730-0005.html> Acceso: 01/03/2019.

PÁGINA/12, 27 de julio de 2014: “Contra el populismo que depreda”, <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-251651-2014-07-27.html> Acceso: 01/03/2019.

8. CRONISTA, 27 de septiembre de 2015: “Fernando Iglesias: la sociedad argentina es adicta y el peronismo es la droga”, <https://www.cronista.com/3dias/Fernando-Iglesias-La-sociedad-argentina-es-adicta-y-el-Peronismo-es-la-droga-20150925-0033.html> Acceso: 01/03/2019.

9. INFOBAE, 10 de marzo de 2016: “Mario Vargas Llosa: la Argentina se jodió por el peronismo” <https://www.infobae.com/2016/03/10/1796081-mario-vargas-llosa-la-argentina-se-jodio-el-peronismo/> Acceso: 01/03/2019.

de las Instituciones y el Republicanismo. En pos de esta tarea, en el primer año se emprendió un despido masivo de trabajadores en diversas reparticiones del gobierno en todos sus estamentos bajo el pretexto de “limpiar de ñoquis o de herencia K”, aunque a finales del 2016 el nivel del empleo público recuperó los niveles previos a la llegada de Cambiemos; se jaqueó constantemente a la Procuradora General de la Nación (Alejandra Gils Carbó) para lograr su desplazamiento; se designó a una militante del PRO (Laura Alonso) como encargada de controlar la corrupción en la gestión de lo público de su propio partido; se designó en primera instancia a través de un decreto (83/2015) a dos juristas para completar la Corte Suprema de Justicia de la Nación, aunque luego se reconoció el “error” de forma pero se insistió en los nombres propuestos; se suspendió a través de un decreto (257/2015) la vigencia del Código Procesal Penal; se utilizó reiteradamente el veto presidencial (por ejemplo, contra la Ley Anti-Despidos) y los Decretos de Necesidad y Urgencia con niveles similares a los de Menem; y fue de las primeras naciones que reconoció al gobierno de Michel Temer en Brasil tras el turbio proceso de juicio político a Dilma Rousseff, entre otros tantos ejemplos donde las instituciones o la República se vieron ultrajadas bajo el relato de hacerlo en su propio bien.

Este “republicanismo selectivo” desplegado durante el gobierno de Cambiemos, claramente laxo para los propios pero exacerbado para encauzar a los ajenos, deja en claro que, más allá de las intenciones discursivas de pulcritud y señoría inglesa durante la campaña, la gestión de Cambiemos se parece en mucho a los estilos presidenciales de tipo decisorios iniciados por Menem o de hostigamiento institucional a los opositores durante el kirchnerismo, al que suma una mixtura profunda y *off shore* entre lo privado y lo público, que desdibuja o inhabilita al republicanismo como ariete ideológico contra la oposición o principio político orientador para el gobierno (Souroujon, 2019; Murillo, 2017).

3. En Cambiemos, “peronistas somos todos”

El peronismo es en Argentina la versión nacional y popular de un partido del pueblo que, al igual que sus homónimos latinoamericanos, comprendió la necesidad de resiliencia y mutación como condiciones para su persistencia y prevalencia a lo largo del tiempo (Di Tella, 1983). En esta búsqueda por obtener, preservar y acrecentar el poder, el peronismo ofreció en su historia múltiples configuraciones, tanto de su faceta organiza-

tiva, como en su cariz gubernamental o su rostro representativo, al punto tal de abonar una extensa discusión entre los/as especialistas acerca de cuántos peronismos existieron (Sidicaro, 2005; Horowicz, 2007; Di Tella, 2015; Grimson, 2019).

Advertir las huellas peronistas en el PRO y/o en Cambiemos es una labor que, como se señaló en el caso del radicalismo, implica reconocer el trasvase de dirigentes, las mil y un “fintas” del propio Macri para operar dentro o fuera del justicialismo, y las exportación selectiva de principios y prácticas del peronismo hacia la fuerza capitalina (Vommaro, 2017; Natanson, 2018: 58; Adamovsky, 2017: 8). Sin embargo, para analizar las huellas del peronismo en Cambiemos, es necesario cosificar (cuando no fetichizar) algunos rasgos de los peronismos para poder parangonarlos con una expresión política en movimiento y transformación como la que encabeza Macri entre 2015 y 2019.

Si nos detenemos en el primer peronismo, uno de sus aspectos sobresalientes es su andamiaje de construcción del poder, que se configura gracias a una articulación organizativa de múltiples fuerzas y demandas que, a pesar de su heterogeneidad y aparente incoherencia, se institucionalizan informalmente y cohesionan a través del liderazgo de Juan Domingo Perón. Si bien comparar la figura, carisma y derrotero de Macri con el de Perón resulta *a priori* excesivo, es necesario reconocer el proceso de aprendizaje o intención por reeditar dicha lógica. La estrategia tanto del PRO como también de Cambiemos, fue acentuar la individualización de lo colectivo, aprovechar el estallido en el 2001 de ataduras corporativas previas, y alentar la disociación entre el electorado y cualquier raíz identitaria hacia otras fuerzas políticas; es decir, aprovechar, fomentar o bien crear en la opinión pública, una “masa amorfa” disponible para un nuevo flautista de Hamelin (si pensamos en la interpretación de Gino Germani sobre el peronismo), o simplemente para alguien que toque el timbre de los hogares en Twitter o Instagram (si pensamos en la versión populista de Cambiemos y el PRO)¹⁰.

Sin embargo, para dar forma y sostén al liderazgo del “macrismo” como tal, es necesario distinguir dos estrategias diferenciales, acorde al dominio de acción. En el plano interno, que alude a la construcción

10. LA CAPITAL, 11 de septiembre de 2016: “Cambiemos es representativo del viraje a la derecha en la región. Entrevista a Juan B. Lucca”. Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/politica/cambiemos-es-representativo-del-viraje-la-derecha-la-region-n1232889.html> Acceso 01/02/2019.

del liderazgo dentro del PRO y Cambiemos, Macri encarnó un liderazgo *multitarget* o pragmático (a diferencia de lo que proponían quienes provenían de RECREAR) donde se ponía el énfasis en su condición de “Hombré, empresario, boquense, *team leader* y exitoso” (Vommaro, 2017: 93; Vommaro, Morresi y Bellotti, 2015: 81-123). Estas eran condiciones superlativas para una fuerza que, a pesar del trasvase de dirigentes de otras extracciones partidarias, incorporaba un ingente número de adherentes que “se metían” por primer vez en política y por ende se enfrentaban inicialmente con un liderazgo de lo público. Allí, las exaltadas condiciones de su vida privada fueron suficientes para amalgamar al macrismo detrás del liderazgo del empresario.

En el plano externo, de cara al electorado y la opinión pública una vez en el Gobierno, Macri configuró una versión aterciopelada de aquel formato de liderazgo, con una faceta de tipo vendedora, feliz, humana y cercana:

a) En primer lugar, fue un liderazgo “vendedor”, en tanto aquel que reconoce las necesidades coyunturales de la ciudadanía (a través de *Big Data*) y ofrece una orientación de política pública al respecto, sin importancia de la coherencia ideológica, la fidelidad a una extracción social o el imperio del carisma o condiciones de la personalidad - como su cualidad de orador o conciliador- para dar sustento a su propuesta (Freidemberg, 2007, 25 y 26; Magnani, 2017)¹¹.

b) En segundo lugar, propuso una versión “feliz” o positiva del liderazgo que fuera, por un lado, el anverso del liderazgo negativo -mentado como la acumulación irresponsable del poder- que se encarnaba en sus antecesores; y, por el otro, una estética de la “fiesta” que busca endulzar la política para su consumo *fast food*, con estrategias que van desde convertir la canción “Ciudad Mágica” de Tan Biónica en el himno de su fuerza política, bailar y cantar el karaoke de “No me arrepiento de este amor” de Gilda al asumir como presidente, hasta enunciar el “enamoramiento” de la Argentina con la titular del Fondo Monetario Internacional, Christine Lagarde (Fabrini, 2009: 47-53)¹².

11. CLARIN, 16 de septiembre de 2017: “Big Data: la receta de Cambiemos para sacarle ventaja a Cristina Kirchner”. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/big-data-receta-cambiemos-sacarle-ventaja-cristina-kirchner-octubre_0_ByqhfXocZ.html Acceso 01/02/2019.

12. LA NACIÓN, 25 de diciembre de 2015: “El liderazgo del presidente es claro y acorde a los tiempos que corren”. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1857259-el-liderazgo-del-presidente-es-claro-y-acorde-con-los-tiempos-que-corren> Acceso 01/02/2019.

PERFIL, 25 de septiembre de 2018: “El baile de Macri y sus recetas para seducir al FMI”. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/politica/el-baile-de-macri-y-sus-recetas-para>

c) En tercer lugar, Macri y su entorno, plantearon un liderazgo que sistemáticamente se asociara a la figura de un hombre común y de a pie, para lo cual Mauricio Macri pasó a ser Mauricio y la política un campo exploratorio de ensayo-error en el que, por ejemplo, sea aceptable la idea de que “veníamos bien pero pasaron cosas” que escapen a su gestión de lo público¹³ (Natanson, 2018: 87-106).

d) Por último, el macrismo constituyó un liderazgo de audiencias y cercanía virtual gracias a, por un lado, estrategias de medios, como por ejemplo, un set de cámara en la cual se rodea al presidente de un público afín en 360 grados (a diferencia del zambullirse en el público de los primeros momentos de Néstor Kirchner o la distancia que imponía el atril en la cadena nacional de Cristina Fernández) y, por el otro, se produce televisivamente la espontaneidad del encuentro entre Macri y un/a vecino/a al que le toca el timbre, y se la reproduce en las redes sociales y la televisión como un acontecimiento del orden de lo cotidiano (Annunziata, Ariza y March, 2018)¹⁴.

Sin embargo, a diferencia del primer peronismo, el macrismo no llegó aún al cenit de convertir esta ciudadanía disgregada y su consiguiente reino de identificaciones altamente fluidas en un inicio, en un sentir común amalgamado en torno a su líder, que fuera más allá de la ira anti-kirchnerista, las evocaciones a quienes pertenecen a un pasado (liberal-conservador) anhelado, y los mundos sociales de pertenencia vinculados a las élites de los negocios, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que englobaban a los grupos sociales o buscan el empoderamiento por la vía del mercado, y las usinas de pensamiento (*think tank*) afines. Sin embargo, todo ello, y un liderazgo indisputado dentro de su fuerza, fue suficiente como para vencer en 2015 y 2017 y mantenerse competitivo para 2019 (Vommaro, 2017).

[seducir-al-fmi.phtml](#) Acceso 01/02/2019.

13. CLARIN, 12 de septiembre de 2018: “Veníamos bien pero pasaron cosas”. Disponible en: https://www.clarin.com/sociedad/macri-veniamos-bien-pasaron-cosas_3_Ma8H9-sby.html Acceso 01/02/2019.

TN, 10 de diciembre de 2015. “Discursos, Bailes y Bromas. Todo lo que dejó la asunción de Macri en 360 grados”. Disponible en: https://tn.com.ar/politica/discursos-bailes-y-bromas-todo-lo-que-dejo-la-asuncion-de-macri-en-360-grados_641196 Acceso 01/02/2019.

14. CRONISTA, 25 de mayo de 2018. “Radiografía del liderazgo de Macri: ¿qué le falta para capear la crisis?”. Disponible en: <https://www.cronista.com/3dias/Radiografia-del-liderazgo-de-Macri-que-le-falta-para-capear-la-crisis-20180525-0001.html> Acceso 01/02/2019.

PAGINA/12, 24 de febrero de 2019. “La amiga pobre de María Eugenia Vidal”. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/177046-la-amiga-pobre-de-maria-eugenia-vidal> Acceso 25/02/2019.

Ahora bien, además de esta reminiscencia del primer peronismo en cuanto a su lógica de estructuración del poder y la centralidad del liderazgo, Cambiemos presenta algunos parecidos de familia con el segundo peronismo (1973-1976), especialmente en su variante de control y represión a cualquier amenaza al *status quo*. Obviamente, hay que salvar las enormes distancias entre aquello que fueran las fuerzas para estatales presentes en el segundo peronismo y los actores de la protesta social durante el gobierno de Cambiemos, salvo por el accionar coercitivo del Estado.

Obviamente, la vertiginosidad del segundo gobierno del peronismo dista en mucho de la situación inicial del cuatrienio de Macri (Grimson, 2019: 143); empero, a lo largo de sus primeros días de gobierno, Cambiemos buscó plantear una situación de emergencia y crisis generalizada que le permitiera una política de tábula rasa –que también puede ser comparable a múltiples intentos en la historia política argentina de iniciar un proceso de reorganización nacional por la fuerza o incluso de imponer una lógica de cirugía mayor sin anestesia por la vía democrática- a través de iniciativas como: el 25 de noviembre de 2015 anuncia que invocará la cláusula democrática del Mercosur en relación al estado de situación en Venezuela; 15 de diciembre declaró la Emergencia Energética; el 17 de ese mes la Emergencia en Seguridad; el 18 la Reglamentación de la Protesta Social; el 23 de diciembre el decreto de Necesidad y Urgencia (254/2015) de revisión de los contratos de empleados estatales; y el 30 de diciembre publica la Emergencia Estadística, por mencionar algunos de sus golpes de timón (Lucca y Giavedoni, 2017: 46 y 47).

Entre estas medidas, resaltan claramente dos aspectos que van a profundizarse a lo largo de su gestión: en primer lugar, que Venezuela es la Cuba de los sesenta y, por ende, el páramo al cual vincular a cualquier opositor que planteara un destino diferente al del cambio propuesto por Macri (ver supra); y, en segundo lugar, que la protesta social no tiene ningún asidero de derecho y por ende debe ser contenida, desalojada y/o reprimida, sin importar que fuera por reclamos laborales, sociales, culturales o de otra índole. Según un informe del Centro de Economía Política Argentina (CEPA), solamente entre 2015 y 2017, el gobierno reprimió 111 protestas de índole socio laboral, detuvo a 354 manifestantes e hirió a 328 personas, siendo mayoritariamente protestas de trabajadores/as por reclamos salariales y despidos, generalmente en CABA y la Provincia de Buenos Aires, donde la línea de política de seguridad provincial del PRO

es coincidente con la del gobierno nacional de Macri¹⁵. Esta línea dura frente a la protesta, produjo además un efecto de “empoderamiento” del control policial y militar, apuntalado por el apoyo mediático recibido al accionar policial en casos como los de Santiago Maldonado, Rafael Nahuel o Luis Chocobar (ver *supra*). Como consecuencia, se incrementó superlativamente la lógica del “gatillo fácil”, al punto tal que, según la “Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional”, desde diciembre de 2015 a enero de 2019 (1110 días) el aparato represivo estatal del gobierno de Macri mató 1206 personas desarmadas, con un promedio de una persona cada 22 horas, que contrasta con el promedio de 1 cada 28 horas que registra la misma institución para el período 2011 y 2015.¹⁶

Todo esto no necesariamente emparenta la magnitud de la violencia política del primer peronismo con el actual del macrismo, pero sí da cuenta del uso de la misma como estrategia para resolver los descontentos con las orientaciones políticas del gobierno o la manifestación de otros postulados diferentes a los del *status quo* gubernamental. Solo resta conocer si los controles democráticos son lo suficientemente fuertes para obstaculizar la lógica post autoritaria que comienza a primar en la política de seguridad de Cambiemos, o son los suficientemente endebles como para habilitar, potenciar y normalizar el uso indiscriminado de las fuerzas de seguridad en relación a las protestas por el deterioro o remoción de derechos sociales y laborales en la Argentina actual. De ello depende que las reminiscencias del “Proceso de Reorganización Nacional” no terminen por aflorar plenamente en el gobierno Cambiemos, como sí lo han hecho las continuidades del peronismo y radicalismo retratadas aquí.

En el entramado histórico del peronismo, el interregno de Cambiemos muestra algunas semejanzas también con el tercer peronismo, o versión menemista del justicialismo. Sin embargo, para comparar ambos procesos políticos, es necesario establecer con claridad las semejanzas y diferencias que ofrece el contraste de contextos. Entre las diferencias se destaca que la llegada de Macri a la Casa Rosada se dio en el marco de una

15. CEPA, “La represión de la protesta socio laboral en los dos primeros años de Cambiemos”. Disponible en: <https://centrocepa.com.ar/informes/66-la-represion-de-la-protesta-socio-laboral-en-los-dos-primeros-anos-de-cambios-relevamiento-enero-2016-a-noviembre-2017> Acceso 01/02/2019.

16. CORREPI, 2 de enero de 2019: “El gobierno de Macri mata una persona cada 22 horas”. Disponible en: <http://www.correpi.org/2019/el-gobierno-de-macri-mata-una-persona-cada-22-horas/> Acceso 1/02/2019.

paz social inigualable, con indicadores macro económicos relativamente estables si se lo compara con 1989, 1999 o incluso el 2003 en el que se produjeron diversas situaciones de alternancia política.

Ahora bien, entre los numerosos paralelismos entre el gobierno de Macri y el menemismo (e incluso con el gobierno de la Alianza), es posible señalar: la prioridad (y obsesión) en torno al Dólar y la Inflación como principales herramientas para equilibrar la economía antes que el énfasis en el consumo interno y la producción industrial. Menem y Macri apelaron al discurso de la eficiencia del Estado para congelar o reducir el empleo público, además de presentar un escenario de reducción de los aportes patronales, los derechos laborales y las condiciones generales de la seguridad social. Ambos asignaron carteras ministeriales a empresarios considerados exitosos en la gestión privada –especialmente en la primera etapa del menemismo previa a la llegada de Domingo Cavallo-, suponiendo que el dominio de lo público se asemeja al privado, lo cual da una pauta clara de la cosmovisión integral de la gestión de lo social y lo político en clave PRO-Cambiamos. Además, continuaron favoreciendo a los sectores empresariales que concentran la economía como motores del desarrollo, por ejemplo reduciendo las retenciones al sector agroexportador (Burgos, 2016). Además, supieron entablar un vínculo de cordialidad –aunque no siempre de entendimiento provechoso- con el capital financiero (sean estos “buitre” o nuevos acreedores de la deuda pública) y considerar prioritario el crecimiento y promesa de derrame por sobre la redistribución y la equidad (Zicari, 2016).

Asimismo, los dos reorientaron la política exterior hacia el cuadrante noroccidental y/o el Pacífico –o desdeñaron la cooperación con sus pares del sur- pasando desde los rifirrafes entre Alfonsín y Bush a las “relaciones carnales” con Menem, y desde la sintonía con los gobiernos de izquierda o progresistas latinoamericanos con los Kirchner a una relación (elogiosa) con Barak Obama o (pírrica) con Donald Trump (Ramos, 2018; Moraso y Pereyra Doval, 2019). Además, tanto Macri como Menem apelaron a la utilización de los Decretos de Necesidad y Urgencia para modificar la estructura del Estado, inclusive en aspectos sensibles como la designación de jueces de la Corte Suprema de Justicia. Igualmente, el presidente riojano como el porteño, establecieron una política de connivencia y negociación a través de incentivos selectivos con la disgregada élite peronista en el mundo sindical cegetista, el arco de gobernadores peronistas y los legisladores en el parlamento (Natanson, 2017; Souroujon,

2012)¹⁷. Tanto uno como el otro, plantearon un estilo político de proximidad con la opinión pública en su conjunto antes que con un elector político singularizado o corporativo como en el primer peronismo, a través de una comunicación mediática que ofrecía proximidad a un votante individual, descreído y alejado de la representación política, con estrategias que van desde la manifestación de las aparentes destrezas deportivas de Menem, a las habilidades bailables de Macri en el balcón de Balcarce 50, los “happenings” en las redes sociales o la producción detallada de timbros improvisados (Montero, 2018).

4. ¿Qué hay de nuevo, viejo?

Cambiamos, además de sus herencias o continuidades con las tradiciones políticas mayoritarias del peronismo y el radicalismo durante el siglo XX argentino, presenta otros rasgos que, a pesar de arroparse novedad, encuentra muchas veces un parangón con experiencias precedentes. En ese sentido, hay innumerables características del mundo “post” que propone el PRO y, en buena medida, Cambiamos, que están atadas a tradiciones enraizadas; es decir, existen múltiples proyecciones, que tienen un halo *vintage* o retro, como por ejemplo:

A) La novedad como rechazo a lo instituido: entendido, por un lado, como la reversión de las políticas nodales preexistentes. del kirchnerismo – Ley de Medios, Retenciones a las exportaciones, Conectar Igualdad, etc.-; y, por el otro, proponer “Más Mercado e Igual Estado”, lo cual implica, entre otras cosas, o bien dejar morir por inanición el Estado (y políticas como el Procear, Argentina Innovadora 2020, ARSAT, entre otras) o bien diluir la continuidad de ciertas políticas (especialmente las sociales y laborales) de las décadas previas en el magma inflacionario o la ausencia de “derrame” frente a los contados brotes de crecimiento durante la gestión de Cambiamos¹⁸ (Natanson, 2018: 67; Neffa, 2017). Esta práctica,

17. EL DIPLÓ, enero de 2017, número 211, “Cambiamos y los cinco peronismos”, escrito por Julio Burdman. Disponible en: <https://www.eldiplo.org/211-el-peronismo-contraataca/cambiamos-y-los-cinco-peronismos/> Acceso: 01/02/2019.

18. LA NACIÓN, 5 de noviembre de 2018. “La otra herencia: qué hizo Macri con los programas más emblemáticos de la administración kirchnerista”. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2188739-la-otra-herencia-que-hizo-macri-con-los-programas-mas-emblematicos-de-la-administracion-kirchnerista> Acceso: 01/03/2019.

EL CRONISTA, 18 de enero de 2018. “Argentina frente a un 2018 paradójico: crecimiento económico con más pobres”. Disponible en: <https://www.cronista.com/columnistas/Argen->

se asemeja a una “retro-evolución” -al decir de Enzo Traverso (2018)- antes que a la propuesta de viraje a un rumbo inexplorado, lo cual presenta múltiples reminiscencias en la historia política argentina de intentos de obturar el reciente *status quo* en pos de regresar a un *status quo ante*, con experiencias en el siglo XX que van desde el gobierno de Alvear o José F. Uriburu, hasta la “Revolución Libertadora” o la deriva económica de la Alianza con el ingreso de Domingo Cavallo en la gestión económica.

B) Nuevas verdades entendibles en 140 caracteres: frente a un extenso debate en la Argentina sobre la verdad y las reinterpretaciones del pasado, desde Cambiemos han abogado por la proposición de una “verdad para celulares”; es decir una proposición que se sienta y adopte como válida independientemente de su sustento empírico, su raíz fáctica o el debate historiográfico en el que se ancle (Souroujon, 2019)¹⁹. Esta “auto verdad”, ha llevado a los funcionarios de Cambiemos a reinterpretar el pasado, dotando de nuevas significaciones a las violaciones a los derechos humanos en la dictadura reciente así como también a las efemérides nacionales. Desde Cambiemos, la “auto verdad para celulares” se ha moldeado en múltiples acontecimientos de su propio presente, con estrategias que van desde el imperio mediático a la utilización de *trolls* para las redes sociales, y desde situaciones que van desde el asesinato de Santiago Maldonado o Rafael Nahuel, el “crecimiento negativo” o los “brotes verdes” de la economía, hasta la construcción de la “Doctrina Chocobar”, entre otros²⁰. Por último, Cambiemos ha hecho del futuro un espacio donde sembrar su “auto verdad”, con proclamas en sus slogans de gestión como “Haciendo lo que hay que hacer”, hasta formulaciones del presidente Macri como “Íbamos camino a ser Venezuela”, que dan cuenta de un sendero inevitable que (de)pende de sus propias manos²¹.

Aunque los medios utilizados -especialmente las redes sociales, el

tina-frente-a-un-2018-paradojico-crecimiento-economico-con-mas-pobres-20180118-0009.html Acceso: 01/03/2019.

19. PERFIL, 25 de septiembre de 2016. “La posverdad”. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/columnistas/la-postverdad.phtml> Acceso 1/02/2019.

20. ANFIBIA, “La policía también va al muere”. Disponible en: <http://revistaanfibia.com/en-sayo/la-policia-tambien-va-al-muere/> Acceso 1/02/2019.

ANFIBIA, “Si hay cuerpo, no hay posverdad”, Disponible en: <http://revistaanfibia.com/en-sayo/cuerpo-no-posverdad/> Acceso 1/02/2019.

21. CLARIN, 28 de abril de 2017. “Macri: íbamos en el mismo rumbo que Venezuela”. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/macri-ibamos-mismo-rumbo-venezuela_0_Bkf-4tReJW.html Acceso 1/02/2019.

uso de los Big Data y, en menor medida, el imperio de los medios- sea una impronta indeleble de la formulación de “verdades para celulares” durante el gobierno de Macri, esta búsqueda de transitar por un nuevo camino de la apariencia de la esencia es tan antiguo como el sofismo presocrático o Nicolás Maquiavelo. Sin embargo, una marca ineludible de la gestión Cambiemos es haber puesto en tensión algunas significaciones que eran social y ampliamente compartidas hasta su llegada, a través de expresiones como: “no son 30.000 desaparecidos” según el Ministro de Cultura de CABA (Darío Lopérfido), “30.000 es un número simbólico” según el Jefe de Gabinete (Marcos Peña), o la alocución de Macri en el marco en los festejos de la Independencia Argentina de España al referirse al Rey emérito de este país diciendo: “Deberían tener angustia de tomar la decisión, mi querido rey, de separarse de España”. Si, al decir de Norbert Lechner (1982), la política es la disputa por el sentido del orden, el gobierno de Cambiemos es un animal político por antonomasia gracias a su impulso de generar e imponer un nuevo sentido del orden “Pre y Post” kirchnerista o(Adamovsky, 2018: 207 y siguientes).

C) Una post modernidad pre moderna: Si la modernidad fue el momento de quiebre de los apoyos y seguridades que ofrecía la pequeña comunidad o la tradición, desde la prédica de Cambiemos – y especialmente aquellos que vienen de la gestión del PRO en CABA- se aludía de forma abierta, pero incoherente, a un cúmulo de valores y principios anidados en los debates sobre la segunda modernidad, modernidad tardía, ultra modernidad o mundo post, que traían discursivamente la propuesta de un tiempo sin historia, sin próceres o efemérides, sin ideologías, sin partidos, sin relatos o sin identidades (Giddens, 1995:50; Anderson, 1998: 47). Sin embargo, esta nueva modernidad “a lo Cambiemos”, no es más que una falacia, puesto que encarnan discursivamente valores post materialistas como la defensa de la ecología, las nuevas tecnologías vinculadas al trabajo, la igualdad para emprender en el marco de las oportunidades del sistema capitalista, o la apertura del diálogo parlamentario sobre la despenalización del aborto, pero con un contenido fuertemente pre moderno de defensa del modelo de explotación agrícola ganadero para la exportación, de la reducción de derechos laborales y ataque al sindicalismo en pos de la “facilidad de negocios”, la meritocracia, o del imperio conservador del sentido de la familia, la religión y la moralidad (Natanson, 2018: 64, 163, 194).

Asimismo, si la modernidad planteaba el imperio de la racionalidad técnica, incluso en la gestión estatal al punto tal de dar nacimiento a la

profesionalización de la burocracia pública, el gobierno de Cambiemos dijo: por un lado, encarnar “el mejor equipo de gobierno de los últimos 50 años” y, apelando a la idea post moderna de fin de la distinción de lo público/privado, transformó la economía de la gestión estatal por una crematística propia del mundo privado; con lo cual, la maldita sed de oro (o *auris sacra fames* al decir de Virgilio en la *Eneida*) de los *Chieff Executive Officer* –CEO– es la principal virtud para gestionar la sed de educación, salud, seguridad social o vivienda, entre otros (Arfuch, 2005: 41; Lucca y Giavedoni, 2017: 48). Y, por el otro, apelando a la idea post moderna de estar viviendo en el reino del momento, del presente continuo, de la levedad, de la fluidez, de la liquidez, de la incertidumbre, de la suspensión de un tiempo sin historia, Cambiemos planteó que toda afirmación en el plano de la políticas públicas que impulsaba era transitoria, y por ende dable de ingresar en la lógica del ensayo – error²²; sin embargo, estos errores (supuestamente) no forzados eran el síntoma de impulsar medidas que llegaban al fondo de lo socialmente tolerable, con lo cual, salvo en los casos de conflictividad social latente, la dinámica de la prueba era más bien algo tan antiguo como “*laisser passer, laisser faire*”, o “si pasa, pasa” en su versión criolla (Fraser, 1992: 26; Lucca y Giavedoni, 2017).

5. ¿Nace, vive o muere la Argentina de Cambiemos?

“Al final, ¿Qué importa más: vivir o saber que se está viviendo?”
Cerca del corazón salvaje (1943), Clarice Lispector.

La gran mayoría de los estudios sobre Cambiemos, resaltan la novedad de que, desde el 2015, por primera vez gobierna una fuerza política de derecha, cercana a las élites, con vocación mayoritaria y estirpe democrática diferente del peronismo y el radicalismo. Sin embargo, esta simple afirmación está recubierta de un velo que obnubila algunas evidencias inherentes a la política argentina, a saber: que existieron innumerables fuerzas político partidarias de derecha (incluso dentro del peronismo y

22. PERFIL, 15 de junio de 2017. “El gobierno de los marcha atrás. Cuál es el costo de la prueba y error”. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/politica/gobierno-de-los-marcha-atras-como-repercute-la-imagen-en-la-gente.html> Acceso 1/02/2019

LA IZQUIERDA DIARIO, 17 de febrero de 2017. “Recalculando: Macri y una lista de errores que no para de crecer”. Disponible en: <http://www.laizquierdadiario.com/Recalculando-Macri-y-una-lista-de-errores-que-no-para-de-crecer> Acceso 1/02/2019

radicalismo) que han abonado y conformado muchos gobiernos cívicos y/o militares sin ser el buque insignia electoral (Ostiguy, 1997); que los múltiples rostros de las élites argentinas han tenido presencia, influencia e incluso prevalencia en innumerables gobiernos autoritarios y democráticos de este país (Gené et. al, 2018); y, como se señaló aquí, con errores y aciertos, la novedad de Cambiemos respecto del radicalismo y el peronismo dista en mucho a ser una singularidad en cuanto a su contenido.

Solamente restaría abonar a la discusión sobre el carácter democrático de este gobierno, aunque ello redundaría en una disquisición infinita entre la idea, al decir de Alfonsín, de que “...con la democracia se come, se educa y se cura”, o simplemente, parafraseando a Benjamín Franklin, “la democracia son dos lobos y un oveja votando sobre qué se va a comer”; es decir, auscultar si Cambiemos responde al canon sustantivo del juego democrático, simplemente se ajusta a sus reglas y mecanismos institucionales, o bien transita una senda crítica a la democracia liberal (Giavedoni, 2019). Sin embargo, al llegar a este punto final en la reflexión, el interrogante central es si la Argentina de Cambiemos vino para quedarse, es en realidad un período de transición entre el kirchnerismo y otras formas agregadas de peronismo, o bien es el momento disolvente de las formas de la política argentina que imperaron en el siglo XX.

Claramente el candor de los resultados electorales de 2019 puede teñir de fondo el paisaje de la respuesta, sin embargo, consideramos que en el marco del desarrollo de este artículo, es posible señalar que la Argentina de Cambiemos vino para quedarse:

a) Porque aquellos sectores (especialmente de la élites económicas y socio culturales que no participaban activamente de las fuerzas partidarias tradicionales) que se incorporaron al juego político con el PRO y luego accedieron al gobierno con Cambiemos, difícilmente trasvasen su filiación hacia otras organizaciones; inclusive, si se retraen nuevamente hacia el ámbito privado, Macri, el PRO y el Gobierno Cambiemos continúan siendo la expresión más cercana a su mundo de vida, dada la lejanía que representan el radicalismo y peronismo en sus respectivas versiones como movimientos populares de masas.

b) El PRO, Cambiemos y Macri vinieron para quedarse, ya que amparados en un discurso que reconoce a las elecciones y los partidos como los mecanismos para resolver los conflictos, han dejado de lado la opción por la anti política o las vías anti sistémicas y entendieron con claridad que el desafío radica en institucionalizar su organización política, tanto

en el marco de posibilidades que le ofrece la democracia liberal como en los espacios de territorialización y nacionalización que oferta el radicalismo y/o la fragmentación del peronismo.

c) La Argentina de Cambiemos vino para quedarse, al menos por un plazo perentorio, porque su horizonte de posibilidad para continuar creciendo no parece haber encontrado su techo, puesto que –incluso en el escenario de una derrota nacional en el 2019– las fuerzas que componen Cambiemos continúan enraizadas en sus baluartes territoriales naturales. Cuesta creer que el PRO pierda su fuerza en la CABA y las regiones metropolitanas de la pampa húmeda, que el radicalismo olvide su necesidad estratégica de anteponerse a cualquier versión de peronismo en las provincias del interior, o que Elisa Carrió desaparezca mágicamente del *prime time* televisivo como la adalid de la república.

En segundo lugar, la Argentina de Cambiemos es claramente el interregno hasta la aparición de un nuevo pan peronismo en el horizonte (con un halo kirchnerista en 2019, tal vez), sin que por ello se desconozca como escenario posible el surgimiento a futuro de un Cambiemos con mayor acento peronista que el actual. Si en el 2015 el PRO descartó a Sergio Massa como ladero en pos de elegir a un radicalismo que le ofrecía la nacionalización y crecimiento organizativo para desafiar al kirchnerismo, de cara al 2019 y los años subsiguientes, claramente la alianza Cambiemos tendrá que enfrentar un nuevo problema: seguir creciendo sin rupturas; es decir, fomentar una creciente heterogeneidad interna y externa, sin perder de vista la cohesión organizativa (Kestler, Krause y Lucca, 2017). En este sentido, la continuidad de Cambiemos podría ponerse en entre dicho en tanto y en cuanto:

i) se erosione el liderazgo de Macri, lo cual puede ser el resultado de una derrota en 2019, del surgimiento de un nuevo liderazgo desafiante dentro de Cambiemos que amenace con regir o romper, o incluso si finaliza un segundo mandato como presidente y debe enfrentarse a la transmisión de su legado;

ii) se produzca un sisma ideacional dentro de Cambiemos, ya fuere por un antagonismo en relación a la orientación de la política pública y/o la ausencia de un “antagonista” productivo (léase el fin del kirchnerismo) para la cohesión ideológica en caso de vencer electoralmente para gobernar el período 2019-2023, pero también que se produzca la disputa por no querer ser los “mariscales de la derrota” en caso de tener un revés electoral en 2019;

iii) que las reglas de juego dentro de Cambiemos para la resolución de conflictos se tornen arbitrarias o simplemente coyunturales para favorecer a los sectores mayoritarios, puesto que esto podría alentar una sangría sin retorno de múltiples fracciones dentro de esta fuerza política, como pareciera ser la antesala del reclamo de Martin Lousteau de participar en la interna de Cambiemos en la CABA en el 2017, la intervención del radicalismo santafecino en el 2019 para inhabilitar candidaturas fuera del dominio de Cambiemos, entre otros ejemplos cada vez más recurrentes.

Cualquiera de estos tres problemas en ciernes, capaces de tensionar la cohesión interna de Cambiemos, se subsana si se incorpora (o al menos busca incorporar) un sector del Peronismo no kirchnerista para conformar un Cambiemos 2.0. Si en el pasado el interlocutor era Massa, de cara al 2019 este parece ser Roberto Lavagna. En esta situación, tanto el radicalismo como el peronismo no kirchnerista tendrían que decidir si querrían ser “colas de león”, o bien deciden instituirse en “cabezas de ratón”, pero también deben decidir cuan cerca o lejos quieren estar de las mieles del *spoils system* que ofrecería un nuevo gobierno de Macri o del kirchnerismo.

Por último, la política en Argentina luego de Cambiemos no volverá a ser lo mismo, por múltiples motivos:

1) Porque las formas del contenido – o la entronización de Jaime Duran Barba como el marajá de lo político - a través del imperio de las formulación de verdades para celulares, el diseño de políticas y estrategias de opinión pública que respondan al pulso de los *Big Data* o el imperio de la imagen del accionar político, han reemplazado definitivamente a la movilización de masas y los repertorios de acción colectiva de los actores tradicionales del concierto sociopolítico como estrategia electoral. Es decir, ya no importa tanto en la Argentina post Cambiemos que la “plaza esté llena o vacía” la semana antes de la elección, sino cómo se representan los/as candidatos en *Instagram* o *Twitter* (o a lo sumo en los medios televisivos *prime time*) antes de la votación.

2) La Argentina después de Cambiemos tampoco será lo mismo, porque quedará en evidencia que el populismo no es una estrategia inherente al peronismo o algún sector ideológico, sino una forma de agregación identitaria en la que señalar el enemigo es central para condensar en derredor a los aliados, siendo el “discurso de la grieta” el ejemplo central que condensa la versión populista de Cambiemos. Igualmente, esto no inhabilita que continúe usándose como epíteto o descalificativo peyorativo en la contienda electoral, sin embargo ya no quedan fuerzas política exentas de este mote.

3) Por último, la Argentina después de Cambiemos ya no será igual, ya que, como planteamos aquí, aunque se le asemeje, esta fuerza política no es la copia fiel del peronismo o el radicalismo o, en todo caso, un heredero consciente de cualquiera de los dos, sino más bien la reminiscencia de algunas de sus versiones. Es decir, ante la pregunta de si el siglo XXI parió un nuevo movimiento político homónimo al del nacimiento de la UCR en el siglo XIX o el PJ en el siglo XX, la respuesta resta aún por escribirse, por borrarse o, en definitiva, por disputarse en el tiempo por venir de la política argentina, sin desconocerse que Cambiemos “carga sus tintas” para configurarse como tal. Vivir o estar viviendo – parafraseando el epígrafe de esta sección final- en la Argentina de Cambiemos es simplemente un aliciente para interrogarse por sus lindes, sus formas y sus (dis)continuidades.

“Sentí, en la última página, que mi narración era un símbolo del hombre que yo fui, mientras la escribía y que, para redactar esa narración, yo tuve que ser aquel hombre y que, para ser aquel hombre, yo tuve que redactar esa narración, y así hasta el infinito. (En el instante en que yo dejo de creer en él, “Averroes” desaparece)”. Jorge L. Borges.

6. Bibliografía

- ABOY CARLES, G. (2001), *Las dos fronteras de la democracia argentina. La reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*, Rosario, Homo Sapiens.
- ADAMOVSKY, E. (2017), *El cambio y la impostura. La derrota del kirchnerismo, Macri y la ilusión PRO*, Buenos Aires, Editorial Planeta.
- ALONSO, P. (1994), *Entre la revolución y las urnas. Los orígenes de la Unión Cívica Radical y la política argentina en los años '90*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana y Universidad de San Andrés.
- ANDERSON, P. (1998), *El origen de la posmodernidad*, Barcelona, Anagrama.
- ANNUNZIATA, R.; ARIZA, A. F. y MARCH, V. R. (2018). “Gobernar es estar cerca. Las estrategias de proximidad en el uso de las redes sociales de Mauricio Macri y María Eugenia Vidal”, en *Revista mexicana de opinión pública*, Nro. 24, pp. 71-93.
- BURGOS, M. (2016), “Un análisis de la quita de retenciones desde la economía política”, en LIJALAD, A. (Comp.) *Macri lo hizo. El impacto de las primeras medidas de su gobierno*, Buenos Aires, Ediciones Continente.

- DI TELLA, T. (1983), “Partidos del pueblo en América Latina. Revisión teórica y reseña de tendencias recientes”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 22, Nro. 88, pp. 451-483.
- DI TELLA, T. (2015), *Coaliciones políticas. La Argentina en perspectiva*, Buenos Aires, Editorial El Ateneo.
- FABRINI, S. (2009), *El ascenso del Príncipe democrático. Quién gobierna y cómo se gobiernan las democracias*, Buenos Aires, FCE.
- FRASER, J. (1992), “El muro de cristal. Ideas representativas sobre el tiempo en el pensamiento occidental”, en *Revista Archipiélago*, Nro. 10, pp. 17-54.
- FREIDENBERG, F. (2007), *La tentación populista. Una vía al poder en América Latina*, Madrid, Síntesis.
- GALLO, A. (2018), “La larga agonía de un radicalismo en crisis. Adaptación, rupturas y doblegaje de la UCR en la era macrista”, en *Colección*, Nro. 28, pp. 117-164.
- GENÉ, M.; MATTINA, G.; ORTIZ DE ROSAS, V. y VOMMARO, G. (2018), “Los estudios sobre élites políticas en la Argentina: una historia de idas y vueltas”, en VOMMARO, Gabriel y GENÉ, Mariana (comps.) *Las élites políticas en el sur: un estado de la cuestión de los estudios sobre la Argentina, Brasil y Chile*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento. Pp. 91-152.
- GIAVEDONI, J. G. (2019), “Cambiemos y las contradicciones de la democracia liberal”, en Juan Bautista LUCCA y Esteban IGLESIAS (Comp.), *La Argentina de Cambiemos*, Rosario, EDUNR.
- GIDDENS, A. (1995), *Modernidad e identidad del yo*, Barcelona, Ediciones Península.
- GRIMSON, A. (2019), *¿Qué es el peronismo? De Perón a los Kirchner, el movimiento que no deja de conmover la política argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- HOROWICZ, A. (2007), *Los cuatro peronismos*, Buenos Aires, Edhasa.
- KESTLER, T., KRAUSE, S., y LUCCA, J. B. (2017), “Cohesión, éxito o fracaso de los nuevos partidos políticos en América del Sur”, en *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, Vol. 1, Nro. 18, pp. 195-222.
- LECHNER, N. (1982), “Especificando la política”, en *Crítica y Utopía*, Nro. 8, pp. 31-52.
- LUCCA, J. B. (2018), “La génesis partidaria y Morena como partido nuevo”, Ponencia presentada en el XXIX Congreso de la SOMEI, realizado en la ciudad de Monterrey (México), del 6 al 9 de noviembre de 2018.

- LUCCA, J. B. y GIAVEDONI, J. G. (2017), “Argentina y el cambio político de 2015”, en Godofredo VIDAL DE LA ROSA (Coord.), *Política Latinoamericana Contemporánea*, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, pp. 31-68.
- MAGNANI, E. (2017), “Big data y política: El poder de los algoritmos”, en *Nueva sociedad*, Nro. 269, pp. 47-55.
- MONTERO, A. S. (2018), “Gestionar la duda. La interpelación al paradedestinario en el discurso de Cambiemos (Argentina)”, en *Revista mexicana de opinión pública*, Nro. 25, pp. 41-60.
- MORASSO, C. y PEREYRA DOVAL, G. (2019), “El lugar del Sur en las lógicas de la dependencia: notas sobre la política exterior macrista”, en Juan Bautista LUCCA y Esteban IGLESIAS (Comp.), *La Argentina de Cambiemos*, Rosario, EDUNR.
- MURILLO, M. V. (2017), “La democracia argentina, entre vaivenes e incrementalismo”, en *Revista SAAP*, Vol. 11, Nro. 2, pp. 10-30.
- NATANSON, J. (2017), “La «ola amarilla» en Argentina Reconfiguraciones tras el triunfo de Cambiemos”, en *Nueva Sociedad*, Nro. 272, pp. 4-12.
- NATANSON, J. (2018), *¿ Por qué?: la rápida agonía de la Argentina kirchnerista y la brutal eficacia de una nueva derecha*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.
- NEFFA, J. (2017), “El contexto socio económico argentino actual”, en *Cuadernos del CENDES*, Vol. 34, Nro. 95, pp. 202-218.
- OSTIGUY, P. (1997), “Peronismo y antiperonismo. Bases socioculturales de la identidad política en la Argentina”, en *Revista de Ciencias Sociales*, Nro. 6, pp. 133-215.
- PERSELLO, A. V. (2003), *El partido radical. Gobierno y Oposición (1916-1943)*, Tesis presentada con el fin de cumplimentar con los requisitos finales para la obtención del título en Doctora en Historia de la Universidad de Buenos Aires.
- RAMOS, H. (2018), “¿MERCOSUR o Alianza del Pacífico? Las políticas de integración del gobierno de Cambiemos en Argentina”, en *Si Somos Americanos*, Vol. 18, Nro. 2, pp. 103-127.
- ROCK, D. (2001), *El radicalismo argentino, 1890-1930*, Argentina, Amorrortu.
- SIDICARO, R. (2005), *Los tres peronismo. Estado y poder económico. 1946-55/1973-76/1989-99*, 1ra Edición, 2da reimpresión, Buenos Aires, Siglo veintiuno editores argentina.
- SIKK, A. (2012), “Newness as a winning formula for new political parties”, en *Party Politics*, Vol. 18 Nro. 4, pp. 465- 486.

- SOUROUJON, G. (2012), *El peronismo vuelve a enamorar: la articulación de un imaginario político en el gobierno de Menem*, Tesis presentada en el Programa de Doctorado en Ciencia Política en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, disponible en versión completa en: <https://centrocepa.com.ar/informes/66-la-represion-de-la-protesta-socio-laboral-en-los-dos-primeros-anos-de-cambiamos-relevamiento-enero-2016-a-noviembre-2017> Acceso 01/02/2019.
- SOUROUJON, G. (2019), “El Macrismo: cuando la honestidad reemplazó al patriotismo”, en Juan Bautista LUCCA y Esteban IGLESIAS (Comp.), *La Argentina de Cambiemos*, Rosario, EDUNR.
- TRAVERSO, E. (2018), *Las nuevas caras de la derecha*. Buenos Aires, Argentina, Siglo XXI.
- UCR (2019), *Lo que somos. ¿Qué es la UCR?*, en <http://www.ucr.org.ar/lo-que-somos> Consultado el 1/02/2019.
- VOMMARO, G. (2017), *La larga marcha de Cambiemos. La construcción silenciosa de un proyecto de poder*, Buenos Aires, Editorial Siglo XXI.
- VOMMARO, G. y MORRESI, S. (2015), “El PRO como laboratorio político. Aprender un partido a partir de los espacios y temporalidades de su construcción”, en VOMMARO, Gabriel, MORRESI Sergio (Org.), *Hagamos equipo. PRO y la construcción de la nueva derecha argentina*, Buenos Aires, Editorial UNGS. Pp. 11-28.
- VOMMARO, G.; MORRESI, S. y BELLOTTI, A. (2015), *Mundo Pro*, Buenos Aires, Editorial Planeta.
- ZÍCARI, J. (2016), “Las coaliciones neoliberales en la Argentina: los casos de la Alianza y Cambiemos”, en *Realidad económica*, Nro. 307, pp. 6-36.

Lucca, Juan Bautista (2019). “Reminiscencias del radicalismo, del peronismo y retroproyecciones de un mundo nuevo, en el gobierno de Cambiemos”, en *La Argentina de Cambiemos*, compilado por Iglesias, E. y Lucca, J. B., UNR Editora, Rosario. Páginas 117-141.

Sección II

Mentime que me gusta: notas sobre Estado, Política y Administración en el Gobierno de Cambiemos

Diego Julián Gantus



1. Introducción

¿Es el Gobierno cambiemita un gobierno fallido? Desde una perspectiva ciertamente lo es, y nada de lo que ocurra durante 2019 podrá alterar significativamente este juicio. Las razones de su fracaso no son enteramente propias; no obstante, sus responsabilidades son mayúsculas. En parte, este libro pretende contribuir a nuestro entendimiento sobre el porqué de un fracaso tal. Decimos fallido, y hablamos también de fracaso, porque estas líneas sobrevuelan una discusión que, a priori, pareciera ser propia de iniciadas/os, pero que no lo es –al menos, en nuestra opinión, no debiera serlo-. Esa discusión puede resumirse aquí de la siguiente manera: la elección, por parte del Gobierno, de alternativas de política pública ruinosas para las mayorías –en especial, más no exclusivamente, en materia económica- pone de manifiesto una de dos cosas (y sólo una):

- a) la sistemática distancia entre las ideas que guían el accionar del Gobierno y una realidad que se empeña en contrariarlas
- b) o, por el contrario, la exitosa implementación de ideas orientadas a la liquidación de las mayorías, transfiriendo ingresos desde estas hacia ciertas minorías, vía un nuevo ciclo de endeudamiento y fuga de divisas (Basualdo y Kulfas, 2000; Manzanelli et Al, 2015).

En buen criollo, o están equivocados (y son algo tercios para reconocerlo y cambiar el rumbo); o son sucios, feos y malos, y se están saliendo con la suya. La tentación para alinearse con la segunda alternativa es muy fuerte.

Sin embargo, antes convendría considerar que: 1) las minorías favorecidas nunca tuvieron la necesidad de subirse al ring -o de ensuciarse las manos- para lograr los mismos resultados; 2) si una coalición con fuertes lazos con esos intereses finalmente decide hacerlo, y -a diferencia del pasado- lo hace ungida por las urnas, encuentra rápidamente un límite a la estrategia de endeudamiento y fuga vía empobrecimiento de las mayorías. Lo que ocurre en realidad, es que la discusión debería ser otra.

Debiera comenzar por el principio; es decir, con una realista asignación (reconocimiento) de los objetivos que tendría la coalición que gobierne. Inicialmente podría pensarse que, para configurar una alternativa no sólo real sino sustentable en el tiempo para el polo no-peronista, Cambiemos necesitaba otra clase de éxito que la sugiere aquella alternativa b. Pero en nuestra opinión, antes que unos sucios, feos y malos que se están

saliendo con la suya, Cambiemos vino a producir i) un cambio cultural profundo, ii) destinado a sepultar al populismo (peronismo).

Cambio cultural, supondría aquí, modelar subjetividades para que las preferencias, actitudes y disposiciones del pueblo sean distintas de las que son (y más semejantes a las que guían hoy la acción de Gobierno). No necesariamente en un sentido instrumental (Cambien ustedes -el Pueblo- así nuestro Gobierno es evaluado de una mejor manera), sino esencialmente en un sentido moral (Cambien ustedes -el Pueblo- porque si cambian podremos dejar todo lo malo -peronista- atrás, y ser realmente un país que apueste a la iniciativa privada, a la cultura del esfuerzo y la recompensa individual, a una verdadera meritocracia). Finalmente, el cambio cultural así entendido se vería facilitado, aceitado, promovido, por un tipo de éxito en la gestión de Gobierno que, debidamente comunicado, fuera considerado como un anticipo, una muestra de lo que podríamos ser como país “si ustedes, el pueblo, cambian con nosotros”¹. Para ser más como nosotros².

En virtud de cualesquiera que sean los indicadores que quieran utilizarse para comparar el desempeño de Cambiemos en el Gobierno con sus antecesores, la conclusión posible es sólo una: todo está peor (pobreza, desigualdad, empleo, inflación, actividad económica, deuda pública, tasa de interés, valor del peso, etc.). Lo que no termina de quedar tan claro es que, con o sin cambio cultural mediante, Cambiemos no vaya a lograr el objetivo de sepultar las chances del peronismo (a quién ya venció en dos elecciones nacionales).

Ese es el telón de fondo de este capítulo: el de unas expectativas de cambio para mejor que se vieron groseramente defraudadas, pero que conviven con un apoyo electoral muy significativo del polo no peronista a los responsables de la defraudación (convivencia esta que distingue a Cambiemos de cualquier otro exponente democrático de dicho polo de nuestra historia). El propósito entonces es poner en común algunas interpretaciones sobre el papel del Estado, la Política y la Administración

1. Menuda paradoja: en parte, que las preferencias, actitudes y disposiciones del pueblo cambien (para encontrarse en algún momento futuro con las ideas que hoy encarna Cambiemos), el Gobierno debería tener una clase diferente de éxito que el que ha tenido. ¿Sería ello posible?

2. Sería un error despreciar el valor, la importancia, de contenido aspiracional del nexo emocional de sectores de las clases populares (pero no sólo de ellas) con las y los referentes de Cambiemos.

de Cambiemos, con miras a dilucidar las nada evidentes razones por las cuales la coalición que gobierna tendrá en 2019 un candidato o una candidata en el Ballotage de 2019.

2. El Estado que se venía, se vino. ¿Y?

Si tomamos como punto de partida la célebre frase de Oscar Oszlak (El Estado es lo que hace), es posible conectar la estructura del Estado con las cuestiones (problemas, demandas, necesidades) sobre las que aquel decide intervenir en un momento determinado. En general, esas intervenciones adquieren distintas formas; pero se materializan en decisiones, medidas o instrumentos de Política Pública, que emanan de funcionarios con competencia para ello (sean estos funcionarios designados, como ministros, secretarios y subsecretarios; o funcionarios electos, como el presidente y Vice, o los miembros del Congreso). Y esas decisiones suelen cristalizarse en la estructura estatal (el aparato) de alguna de estas dos maneras: se crean áreas u organismos para asumir las nuevas funciones o tareas; se le asignan nuevas funciones o tareas a áreas u organismos preexistentes (OSZLAK, 2006)

Mariana Chudnovsky sostenía en *Estrenar Gobierno no es estrenar Estado*, aparecido el 27 de diciembre de 2015 en el diario La Nación, que “El diseño institucional del régimen político argentino define las reglas de juego a partir de las cuales los partidos políticos pueden acceder al poder y convertirse en gobernantes. Sin embargo, cuando ellos asumen, se encuentran con una institucionalidad preexistente que limita, modela y condiciona su accionar”³. Claro que hay una porción nada despreciable de cargos y funciones cuya configuración final se encuentra entre las atribuciones del Poder Ejecutivo. Así, el máximo nivel de la función pública del Estado suele modelarse de acuerdo con la evaluación que cada Gobierno hace la estructura que hereda, y de la que cree necesitar. No puede cambiarlo todo; pero puede cambiar mucho. De allí que lo habitual sea que quién estrena gobierno, compre adornos nuevos, cambie los muebles del living, y tire alguna que otra pared.

En la conformación del mejor equipo de los últimos 50 años (Decreto de Necesidad y Urgencia-DNU- 13/2015 que modificó la Ley de Ministerios, y normas complementarias), Mauricio Macri privilegió la confianza

3. Ver: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/estrenar-gobierno-no-es-estrenar-estado-nid1856897>

política -el control- (y en menor medida, el saber técnico) por sobre la búsqueda de ampliar la base de apoyo para su gobierno⁴. En efecto, la mayoría de los cargos claves del Gabinete (Jefatura de Gabinete de Ministros, Interior, Producción, Transporte, Educación, Desarrollo Social, Secretaría General de la Presidencia, Modernización) quedaron en manos de cercanos colaboradores de Macri en el Gobierno de la Ciudad. La apuesta por el saber técnico pareciera estar más circunscripta a las designaciones de Julián Garavano (Justicia y DD HH), Alfonso Prat Gay (Finanzas), Juan José Aranguren (Energía y Minería); pero contrapesadas con las de Patricia Bullrich en Seguridad, Sergio Bergman en Medioambiente y Desarrollo Sostenible, y Pablo Avelluto en Cultura. Las magras cuotas de poder ofrecidas a los socios menores de la coalición (que se cobran en cargos, y en la autoridad, funciones, y recursos que traen aparejados) puede que representen, en la opinión de Macri y su Jefe de Gabinete, ni más ni menos que el aporte en votos que aquellas fuerzas hicieron para la victoria de noviembre de 2015⁵. Sin embargo, como coalición, Cambiemos ha resistido razonablemente bien el paso del tiempo y de los errores. La lógica de designación no cambió sustancialmente con el devenir de la gestión; ni con la tempranera salida de Alfonso Prat Gay y quienes lo secundaron⁶, ni en el medio de la crisis de confianza política que alcanzó su cénit en el mes de agosto de 2018, y que trajo aparejada una drástica disminución de ministerios en septiembre del mismo año.

El DNU 13/2015 y sus decretos reglamentarios, permitían afirmar también que desde inicios de 2016, el organigrama de la Administración Pública Nacional, tendría más ministerios, secretarías y subsecretarías que en 2015. A excepción de los casos del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (y sólo para algunas de sus áreas, no

4. “Los gabinetes son un espacio de división del trabajo y reparto del poder... [el reparto depende] de cómo se resuelva el dilema que enfrentan todos los presidentes entre sumar apoyos y mantener el control” (Pomares et Al, 2014:1)

5. Nos referimos concretamente a las designaciones de Aguad, Buryaile, y Cano (UCR), a la que debería sumarse la de Santos en Turismo, ex funcionario de Schiaretti y De la Sota, que hicieron aportes decisivos al triunfo en segunda vuelta de Cambiemos en la Provincia de Córdoba

6. Con salida anticipada, entre Ministros y Altos Funcionarios designados por el Presidente de la Nación, se encuentran el Dr. Néstor Pérez Baliño (ex Vice Ministro de Salud), Susana Malcorra (ex Canciller), Juan José Aranguren (ex Ministro de Energía), Carlos Melconian (ex Presidente del Banco Nación), Dr. Carlos J. Regazzoni (exdirector del PAMI), Isela Constantini (Presidenta de Aerolíneas Argentinas), Federico Sturzenegger (Presidente del Banco Central) y Carlos Balbín (ex Procurador del Tesoro de la Nación).

transferidas a otros Ministerios), y los suprimidos AFSCA y AFSTIC a través del DNU 267/15 que crea el ENACOM y subsume sus funciones⁷, las normas accesorias al DNU 13/2015 en general crearon y/o transfirieron (áreas y sus dependencias, créditos presupuestarios, dotaciones de personal, etc.), pero no suprimieron organismos⁸.

En la tensión entre más o menos Estado, Cambiemos sorprendió. Pero no sólo porque había más unidades organizacionales del más alto rango que durante cualquier otro gobierno en la historia (ministerios, secretarías y sub-secretarías). Más importante aún fue el desempeño de otras dos variables: nivel de gasto, y dotación de personal en la Administración Pública Nacional. Por un lado, 2016 fue un año record en la década, con un déficit primario de 4,3% del PBI (y 2017 se mantuvo apenas por encima de 2015, con 3,9% - CTA, 2014:3). Por el otro, luego de denunciar la existencia de un exceso de grasa militante en el aparato estatal (y la consecuente reducción de 10.622 contratos antes del 31 de marzo de 2016, llevada a cabo por el ministro Ibarra, de Modernización), el gobierno reemplazó rápidamente el exceso con pura fibra cambiemita⁹.

3. Política y Administración en el Gobierno de Cambiemos

A finales de 2016, Ana Castellani y Paula Canelo (Observatorio de Elites Argentinas del Instituto de Altos Estudios Sociales, UNSAM), compararon cifras de su investigación sobre el Gabinete Nacional. De los 367 cargos que componen el Nivel Superior de Gerenciamiento de la Administración Pública Federal, 114 estaban ocupados a partir del DNU 13/2015,

7. Es el Decreto más elaborado jurídica y técnicamente de los 97 firmados por el Presidente en 6 días. Para un análisis más detallado, ver <https://martinbecerra.wordpress.com/2016/01/14/restauracion/>

8. De una estructura de la APN, integrada por Presidencia de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros y 14 Ministerios, pasamos en 2016 a otra con 20 Ministerios. Adicionalmente, las modificaciones al Decreto 357/2002 que ordenan los respectivos decretos que complementan el DNU 13/2015, crean nuevas unidades (en algunos casos, al nivel de secretaría y subsecretaría; en otros, se prevé la creación de otras de nivel inferior).

9. “Este Gobierno no achicó el tamaño del Estado. Subió el número de ministerios, por ejemplo. La cantidad de empleados públicos que había en el momento en que asumió el gobierno de Macri prácticamente no se modificó. Lo que pasa es que aumentó el aparato, sobre todo la superestructura del Estado: aumentó el número de ministerios, el número de secretarios, de subsecretarios, de coordinadores, etcétera. Es decir, hay una superestructura política mucho más densa...” sostenía Oscar Oszlak en Infobae, el 22 de Julio de este año, entrevistado por Catalina de Elía

sus decretos reglamentarios y normas accesorias, por exdirectivos y exgerentes de empresas. CEO's hubo siempre. Lo inédito es la cantidad y la calidad de la inserción. Demasiado alta en las áreas propias de la Gestión Política del Estado (Castellani, 2016). Las repercusiones de esta investigación continúan. Las colegas se concentran en un aspecto sustantivo de la discusión: conflicto de intereses derivado de la ocupación, consecutiva, de posiciones de responsabilidad directiva en el ámbito privado y en el público (fenómeno de la puerta giratoria). En no pocos casos, en los mismos sectores. Nada impide que vuelvan a responsabilidades iguales o mayores luego de su paso por la función pública.

Pero hay otra arista que conviene destacar de este inédito estado de cosas. Cambiemos toma partido en otra discusión, antiquísima, y centrada en la pregunta: ¿Son las organizaciones públicas estatales esencialmente parecidas, o esencialmente diferentes a las organizaciones privadas? Aunque añeja, dos siguen siendo las más influyentes respuestas.

Si se considera que las organizaciones públicas son semejantes a las organizaciones privadas en lo esencial, lo que se privilegia es el proceso administrativo (la identificación y puesta en acto de los mejores medios para fines dados). Ese proceso tendría características universales; así, el conocimiento adquirido en torno a él puede aplicarse en cualquier tiempo, lugar, organización. Y qué mejor que quienes han tenido éxito en un ámbito (público o privado) pasen al otro, y apliquen todo lo que saben. Restricciones existen en todos lados; al fin y al cabo, ellas y ellos saben lo que hay que hacer, y hay que dejar que lo hagan.

Estas ideas han sido acompañadas por la convicción de que es posible aislar relativamente a quienes en una organización definen los fines, de los que identifican y ponen en marcha los mejores medios para lograrlos. Esta separación no sólo es necesaria, sino deseable: la política (partidaria, pero también “de oficina”) no sólo es fuente de ineficiencia; es la raíz de muchos de nuestros males (de las organizaciones y de la sociedad). Para limitar el daño que puede hacer, debe acotársela.

“Son fundamentalmente semejantes en todos los aspectos no importantes”, sostuvo ya en 1929, Wallace Sayre; así consideradas, se reconoce que “gobernar” y “administrar” (o gerenciar) no son la misma cosa. El escrutinio público al que están sometidas las organizaciones estatales, el alcance e impacto de sus decisiones, las mayores limitaciones para el manejo del personal y el uso de los recursos, la complejidad del proceso de toma de decisiones y la variedad de intereses en juego, son algunas de

las diferencias que se han esgrimido para fundamentar esa postura¹⁰. La administración de las organizaciones públicas es diferente, y fundamentalmente, más difícil. Esto afirman quienes han desempeñado cargos de alta gerencia y dirección en uno y otro ámbito (Allison, 1979).

Adicionalmente, los partidarios de esta segunda posición consideran que la pretensión de separar a quienes deciden de quienes ejecutan (a los políticos de los administradores), es mera ficción, cuando no torpeza o mala fe. Ambas funciones atraviesan toda organización; especialmente a las estatales. Y no sólo es un dato de la realidad; también es deseable que así sea. Es mejor que los que deciden lo hagan considerando las implicancias y desafíos que enfrentará la ejecución; de igual modo, que los responsables de la ejecución mejoren las decisiones, ajustándolas al nivel callejero de la organización. Quienes así piensan, reconocen y ponen en valor a la política; una tarea que alguien debe hacer, las más de las veces plagada de sinsabores, mal remunerada respecto de alternativas, y que demanda una profunda vocación de servicio.

La primera posición, que privilegia las semejanzas, y la separación entre política y administración, fue predominante hasta mediados del siglo pasado. Con el fin de la segunda guerra mundial, se impondrá la perspectiva que reconoce que “El Gobierno es diferente”, y que sus métodos para tomar decisiones son completamente diferentes de aquellos utilizados en las modernas corporaciones (un hecho de la vida que nunca pierden de vista los ejecutivos de empresas que son convocados para asumir tareas en el gobierno; McCurdy, 1986). Sin embargo, esa tradición regresaría de la mano de las reformas administrativas inspiradas en la Nueva Gestión Pública en los años 90’s, buscando modernizar al Estado siguiendo el modelo de la gran empresa privada, sus técnicas, modelos, herramientas. El debate se reactualiza. Y el Gobierno de Cambiemos es una excelente excusa. ¿Qué implicancias tiene este debate, amén de las ya señaladas por el Observatorio de Elites Argentinas?

En primer lugar, debe señalarse el riesgo de distorsión en la deliberación democrática que introduce el gobierno de los técnicos (Camou, 1997). Su experiencia para lidiar con una realidad compleja, adquirida en la dirección de empresas, es un atributo del que carecerían las/os políticas/os. Esa es la fuente de su autoridad. También de su autonomía. La que puede permitirles, bajo ciertas condiciones, imponer sus preferencias de

10. Paul Appleby (1945).

política aun cuando fueran diferentes a las de quienes las/os nominan (Dargent, 2015:5). Gobierno de los técnicos y Democracia no pueden sino constituir una tensión permanente. Y “...cuando la política cede su lugar a la tecnocracia, no estamos hablando tanto del poder relativo de los técnicos, sino de la renuncia de la política –y a la política– como idea rectora de nuestras sociedades” (Ochoa y Estévez, 2006:7).

En segundo lugar, y más importante a efectos de los objetivos de este capítulo, está la cuestión del desempeño. La Gestión de Cambiemos es muy mala desde cualquier punto de vista. Y han fracasado escandalosamente en el área en que supuestamente más saben. ¿La bomba kirchnerista les explotó en las manos? ¿El mundo que nos recibió con los brazos abiertos, enloqueció rápida y decisivamente? ¿O el fracaso se debe esencialmente a que, una vez más, aplican ideas inadecuadas y la realidad se les rebela? En efecto, un organismo público no es una cadena de farmacias.

Es por ello que la premisa “saben lo que hacen, hay que dejar que lo hagan”, colisiona con la frase “estamos aprendiendo” del Ministro de Energía; o con el “error de cálculo” del Ministro Prat Gay sobre la reacción empresaria a la devaluación de 2015 (que no trasladarían a precios la misma, porque la dieron por descontada y aumentaron sus precios unos meses antes); o con las más recientes declaraciones del Ministro Frigerio a LN+, publicadas el 14 de diciembre (“No somos buenos con los pronósticos... Uno de nuestros errores fue hacerle creer a la sociedad que podíamos resolver problemas complejos en poco tiempo...”).

Marchas y contramarchas, cotidianamente, se nos presentan como síntomas de “un gobierno que escucha”. ¿Diálogo y apertura no deberían preceder a la toma de decisión, en lugar de sucederla? Quizás, lo que esté fallando sea también la política. Eso no se enseña en ninguna Maestría en Administración de Negocios.

4. La calidad institucional bien entendida comienza por casa

El PRO hizo oposición a los gobiernos del FPV en base al cuestionamiento a la calidad institucional de nuestro país. Sin embargo, desde la asunción misma, emergieron serios reparos a las convicciones cambiemitas en la materia. La designación en comisión de 2 Jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el aumento de la coparticipación de CABA por decreto (o más aquí en el tiempo, la sanción del DNU 027/2018 de Des-

burocratización y Simplificación¹¹, al que volveremos en el apartado 5 de este capítulo) son ejemplos que indicarán que el fervor republicano, la preocupación por la calidad institucional, y el logro de la tan ansiada seguridad jurídica, no eran más que consignas vacías.

Sin embargo, contra todo lo que las/os lectores puedan pensar, esa interpretación puede ser contendida. Afirmamos aquí que si hay algo que puede verse favorecido en el corto plazo en virtud de esas y otras medidas del Gobierno del presidente Macri, es precisamente el avance en la discusión de la calidad institucional en nuestro país. ¿Cómo es eso?

El ganador del Nobel de Economía en 1993, Douglass C. North, invita a pensar a las instituciones como las reglas de juego social, y que hacen posible la interacción humana, porque reducen la incertidumbre. De allí que para comprender las interacciones sociales (y sus resultados), haya que comprender tanto sus reglas, como el comportamiento de los jugadores. El juego político específicamente, puede ser entendido entonces como el juego mediante el cual ciertos actores compiten por el acceso a ciertas posiciones de poder, con el propósito de ejercerlo. Y ciertas instituciones regulan tanto la competencia, como el ejercicio del poder: habilitando ciertos cursos de acción (e incluso, promoviendo); restringiendo otros (cuando no, prohibiendo). A lo largo de los siglos XIX y XX, se aceleran y profundizan ciertas tendencias que se reflejan, luego, en el marco institucional: la forma en que tendría lugar la competencia (de las armas a las elecciones), quiénes podrían participar (de pocas/os, muchas/os, a todas/os), y de la distribución del poder y los límites a su ejercicio (el poder de uno, cuasi-ilimitado, al poder de varias/os, crecientemente limitado).

Respecto a la tensión entre la necesidad de tomar decisiones versus la necesidad de limitar al actor / los actores que gozan de ese poder, hay algunas dimensiones bien relevantes pero a la vez oportunas aquí, que pueden abordarse parafraseando al politólogo Adam Przeworski, pero sin tomar su santo nombre en vano: a) las instituciones deben diseñarse para permitir que el Estado haga lo que debe, al tiempo que le impidan hacer lo que no debe; b) la legitimidad del Estado se asienta sobre su universalismo; sin embargo, los ocupantes de los poderes del Estado se seleccionan por medio de elecciones partidarias (particularismo); c) los políticos

11. DNU que permitía, entre sus aspectos más controversiales, el embargo de las cuentas sueldos, y liberaba de controles el uso del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del ANSES. Fue derogado luego del escándalo suscitado por leyes que dejaron fuera los temas controversiales, pero mantuvieron todo lo demás.

buscan acceder y permanecer en sus cargos; para lograrlo, aspiran a ganar elecciones; para ello, deben implementar políticas en línea con las preferencias de sus electores; para ello, toman decisiones por razones no necesariamente universales; adicionalmente, dependen de una burocracia que no necesariamente comparte el mismo interés para que sus decisiones sean implementadas (Przeworski, 2005).

En concreto, queremos que el Estado haga (y haga bien) lo que debe hacer, al tiempo que no queremos que haga lo que no debe (en primer lugar, volverse en nuestra contra; en segundo, favorecer a otros excluyéndonos abiertamente de los beneficios). Lo que queda indecيدido es ¿Quién establece lo que debe y no debe? Ansiamos que una arquitectura constitucional, de la que emanan frenos y contrapesos entre poderes, y ciertos acuerdos más permanentes sobre lo que el Estado debe y no debe, sienten las bases del juego político, cuyo sentido y orientación se definen (dentro de aquellos límites), mediante arreglos democráticos varios.

Hay quienes han sostenido (aunque con otros términos) que no es casual la contemporaneidad latinoamericana de Neoliberalismo, Príncipe Democrático (a la Sergio Fabbrini -2009-¹²), y la problematización en torno a la calidad institucional. Si el problema de la democracia en las décadas del 70' y 80' fue el de la transición y recuperación, en los 90's fue el tiempo de la consolidación; pero también, el amanecer de la discusión sobre la calidad del régimen; y en particular, de creciente asociación entre ciertos resultados del juego político y la calidad de sus reglas. Fue tam-

12. Para aquellas y aquellos que votaron a Cambiemos, y que esperaban algo más que la derrota de Fernández de Kirchner y La Cámpora, las palabras introductorias del politólogo italiano Sergio Fabbrini podrían ser algo decepcionantes: "...razones sistémicas y estructurales impulsan un crecimiento de la función del líder (y de los [poderes] Ejecutivos) en el proceso de toma de decisiones de las democracias contemporáneas. Los líderes son necesarios y los cambios sufridos por nuestras democracias han acentuado aún más su función. Teniendo en cuenta esto, el debate científico y público acerca de la función del Príncipe democrático puede tener lugar de una manera equilibrada; es decir ... una buena democracia exige un líder eficaz, pero también instituciones eficaces para controlarlo". Para todas/os aquellas/os que se formaron con el Dr. Alberto Petracca (Ex Secretario Académico de la UNR y ex Director del Doctorado en Ciencias Sociales de la UNER), no resulta ajena una idea complementaria, y que puede formularse como sigue: es el desarrollo capitalista el que demanda, hoy, una velocidad de adaptación al entorno cambiante que hace crujir los arreglos democráticos: la tensión entre el Ejecutivo y el Legislativo, se resuelve las más de las veces a favor del primero, y ello tiene efectos sobre la calidad de nuestras democracias. Aquellas ideas de Alberto ponían en contexto las discusiones de la Convención Constituyente del 94', contemporáneas de los planteos de Guillermo O'Donnell sobre ciudadanía de baja intensidad y democracia delegativa (O'Donnell, 1994).

bién la época, con las diferencias que de hecho existen entre todos ellos, de Alberto Fujimori en Perú, Fernando Collor de Mello en Brasil, Carlos Salinas de Gortari en México y Carlos Menem en Argentina. En torno de estos nombres y sus gobiernos, es posible anudar (de manera algo gruesa) aquella terna conceptual.

La referencia no es casual. Las comparaciones de Mauricio Macri con Carlos Menem en campaña fueron muchas. Tenían una impronta muy negativa, y podrían sintetizarse brevemente como siguen: Menem y sus gobiernos representaban todo lo malo de la política argentina, el FPV fue su opuesto, y Cambiemos sería la restauración. Solía recordarse de los Gobiernos de 1989-1995 y de 1995-1999 su política de privatizaciones a cualquier precio, incluida la parcial privatización del sistema previsional; las transferencias de responsabilidades en la prestación de servicios a las provincias sin el desarrollo previo de capacidades o el traspaso de los recursos necesarios; el exponencial endeudamiento; los sobresueldos; el cierre de los ferrocarriles; las relaciones carnales con los EE.UU.; el uso discrecional de los Aportes del Tesoro Nacional, etc.

Pero no son pocos los que también recuerdan hoy que Carlos Menem llevó al Congreso los Pactos Fiscales I (1992) y II (1993) que regulan la coparticipación de ingresos entre Nación y Provincias, mientras que Mauricio Macri duplicó por Decreto 194/2016 la coparticipación que recibe su patio tra...perdón, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dependiendo del punto de vista que cada quién elija, Macri entonces puede ser:

a) igual a Menem y a Fernández de Kirchner en términos del uso de todo lo que está dentro de la ley y más para hacer realidad el mandato que le dio la gente (y esto recién empieza); o

b) “peor que Menem y Fernández de Kirchner” si se lo mide en términos de su decretismo a repetición (o en términos de la magnitud e impacto de sus atropellos institucionales)¹³.

13. Sin pretender desviar la atención del argumento central (a saber, si el Presidente Macri era *institucionalista* sólo en campaña), debe agregarse lo siguiente: si Macri sólo se está adaptando a una coyuntura adversa (la de un gobierno dividido), se abre una oportunidad para emitir un juicio de valor, una cuestión de gustos: el FPV siempre tomó mejores decisiones cuando estaba a la defensiva (2009-2011, post voto no positivo) o en situaciones de debilidad (2003-2005), que cuando se sintió ganador y dueño de la escena (2005-2009, 2011-2013). Macri, en sus primeros tres años, no hizo el mismo uso de los resortes del Poder Ejecutivo que sus antecesores (en *semejantes* situaciones de debilidad). Pareciera haber hecho todo lo contrario. Gabriela Michetti en campaña reiteró incansablemente que llevarían al Congreso “buenas leyes”, las que pide “la gente”; y que oponerse a ellas no sería inocuo. Lo que nunca dijo es cuándo. Y hay quienes, fumando, aún esperan que ello ocurra.

Volviendo entonces al argumento que aquí quiere ofrecerse, y contrariamente a lo que propios y ajenos piensan, el presidente Macri le está haciendo un gran favor a la causa institucionalista en la Argentina (a la mejora de su calidad). ¿En que basar un argumento disonante como este? Puede verse casi a diario que quienes celebraban antaño los golpes de voluntad y el tránsito creativo por los intersticios de las limitaciones constitucionales del oficialismo que ya no es, hoy asisten como liebres encandiladas a los baldazos de su propia medicina, propiciados por la otrora oposición. Los primeros se defienden como los segundos antes; estos últimos, se defienden como supieron hacerlo aquellos. Los que ayer cuestionaban el Curriculum Vitae (CV) de “fulana de tal”, hoy defienden la ausencia de CV de “fulano de tal”. Los que hoy se rasgan las vestiduras por la república violada, ayer se codeaban por lo bajo con sonrisas picaronas ante cada conejo de la galera. Cambian las caras y los nombres; pero mucho de lo demás permanece intacto.

Cuando se diluye la espuma de la chicana política, las mayorías que habitamos la grieta advertimos que hay una coincidencia sustantiva, de fondo, que sólo en apariencia es conflicto y disputa. El diagnóstico es el mismo, la receta también; sólo se dio vuelta la taba. Macri y el gobierno del PRO vienen a confirmar que el resultado que observamos es efecto estructural, y no efecto del peronismo.

Y si unos y otros están de acuerdo en que hay que fijar otras reglas de juego (puesto que, con las actuales, hay un lado del mostrador –el de las mayorías gobernadas-, que parece sufrir siempre, gobierne quien gobierne), es posible entonces delimitar un terreno común para hacer progresar esa discusión.

Nadie entendió mejor este rasgo especular de la política argentina que Rodolfo Terragno (Senador, Capital Federal), en ocasión de discutir con Cristina Fernández de Kirchner (Senadora, Provincia de Buenos Aires) sobre la limitación de la prerrogativa presidencial de emitir DNU: “Los llamados DNU se han convertido, como dijo hace 6 años la entonces diputada Cristina Fernández de Kirchner, en una práctica perversa, por las razones que ella explicó muy bien entonces... decidí no presentar un proyecto propio, sino hacer mío, sin modificar una coma, el que la exdiputada Fernández de Kirchner presentara el 25 de Octubre de 2000”¹⁴.

14. Versión Taquigráfica 13° Sesión Ordinaria Honorable Cámara de Senadores de la Nación, 6 y 7 de Julio de 2016 (S/ expediente S. 712/06).

5. Todos quieren ser del *Jet Set*

Argentina inició en 2016 un camino: el que le permitiría formar parte del selecto club de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, por sus siglas en inglés¹⁵). Como a todo Club selecto, se ingresa sólo por invitación. Esa debe ser la principal clave de lectura para interpretar el Mega DNU de 84 páginas, firmado por Macri y Peña el pasado 10 de enero de 2018. Aunque el marco de sentido del DNU 27/2018 pretende ser el Plan Nacional de Modernización (Decreto 434/2016), y su título sea “Desburocratización y Simplificación”, bien podría llamarse “Desregulación y Liberalización”.

El DNU 27/2018 no oculta sus intenciones: la ansiada y legítima mejora en la calidad de la atención a los ciudadanos, y mejora en la productividad de las empresas, demanda: “...una revisión del funcionamiento de la burocracia estatal que tenga por fin la eliminación de barreras regulatorias que atenten contra los principios constitucionales de libertad económica”. Estos esfuerzos, dirigidos a mejorar la vida de ciudadanos y empresas por igual, no buscan esconder tampoco que siempre hay algunos que son más iguales que otros. El DNU sería el colofón del proceso mediante el cual el gobierno “...requirió a sus distintas áreas que identifiquen y sustenten jurídicamente, en base a su mérito o conveniencia, el sostenimiento de ciertas cargas que provenían de cuerpos legislativos y que por razones de necesidad y urgencia deben ser removidos por afectar seriamente, en especial, el funcionamiento de la actividad y la productividad de nuestros mercados”. Enfatizo “en especial”, y lo que sigue.

En 1984, Soda Stereo cantaba “Voy a esos clubes re privados, Y me alquile un convertible colorado, Con esa gente diferente, Yo me codeo, que tipo inteligente, Tengo el bolsillo agujereado, Pero al menos tengo un Rolex, Lo he logrado. Jet-Set, ¿por qué no puedo ser del Jet-Set? Jet-Set, yo solo quiero ser del Jet-Set”. Pertenecer tiene sus beneficios... ¿Pero a qué costos?

Constituye una anécdota sólo relevante para iniciados, que unos párrafos más adelante, Pablo Clusellas y compañía (Secretario Legal y Técnico de la Presidencia de la Nación), se copien de Raúl Granillo Ocampo (ex Secretario Legal y Técnico de la Presidencia durante el Gobierno de Carlos S. Menem). Menos relevante aún es la discusión sobre cuán modernas son las

15. Camino que esperaba jalonar de manera decisiva en la cumbre del G-20, realizada en Buenos Aires del 30/11 al 1/12 del 2018, sin éxito (para variar).

ideas tras el “Plan Nacional de Modernización” que aspira a oficiar de paraguas para el DNU (primicia: nada modernas; antes bien, son centenarias).

Antes que detenerse en esas minucias, uno podría preguntarse ¿Qué es lo que ha cambiado verdaderamente en la política argentina desde Diciembre de 2015? ¿Es el gobierno cambiemita más decisionista que sus predecesores? ¿Hay un decisionismo que es bueno, y otro que no lo es? Porque no debe olvidarse que quienes hoy se ríen a escondidas con estas manganetas, cuestionaban ayer las mismas prácticas porque esmerilaban la calidad institucional del país, pisoteaban la seguridad jurídica, y postergaban, por ende, las decisiones de inversión¹⁶.

Se reconoce aquí que Decisionismo versus Estado de Derecho es una discusión que parece algo alejada de las prioridades de una población que ha suspendido, de momento, sus creencias sobre el impacto de la marcha de la economía en su cotidiano. Si otro fuera el contexto, no podría pasar inadvertido aún en ese mamotreto de 84 páginas que Cambiemos proponía que “la plata de los jubilados” pueda ser usada con menos limitaciones que en el pasado (y más expuesta a la volatilidad propia de los mercados financieros); que quienes tuvieron empleados en negro en el pasado, tendrían “penas menores” que las previstas anteriormente; que las cuentas sueldo podrían ser embargadas en una proporción mucho mayor que en el pasado (¿ofrenda a los bancos que ofrecieron créditos UVA?); y que el lavado de dinero que se dice combatir por derecha, es modificado por izquierda, comprometiendo la constitucionalidad del DNU por legislar en materia penal.

Quien esto escribe ha sostenido que los gobiernos del FPV-PJ tomaron las mejores decisiones en los momentos de mayor debilidad política (2003-2005, y 2009-2011), y viceversa. Cambiemos estrenó mal, como sugerimos arriba, la derrota asestada al FPV en 2015. Persistió en el error luego de la contundente victoria de 2017, con la mentada Reforma Previsional y el Consenso Fiscal, llevadas a empujones al Congreso en aquella olvidable tarde de noviembre del mismo año; y para que no queden dudas, hizo lo propio aquel 28 de diciembre, con la fatídica conferencia de

16. Y si hubiera quienes piensan que estas preocupaciones son sólo *otro invento argentino*, a modo de ejemplo ilustrativo, pueden repasarse con las fuentes que se desee, los avatares del Presidente Franklin D. Roosevelt con el Congreso de los Estados Unidos y el Poder Judicial en torno a la implementación del *New Deal*, y los intentos del Presidente por ampliar el número de miembros de la Corte Suprema para reasegurar sus políticas del desafío de particulares, corporaciones y opositores, en sede judicial.

prensa en que el presidente del BCRA se renunció en vivo y en directo antes de iniciarla.

Sin lugar a duda, 2018 fue un año trágico (superado, en la historia reciente, sólo por el 2001 e inicios de 2002). Nos separan con aquel inicio de siglo, algo más que dieciséis años diferentes. Sin embargo, aquel año cambió para siempre el sistema de partidos en Argentina (de inmediato, para el polo no peronista; más tardíamente para el polo peronista; TORRE, 2017). Veremos que ocurre en el Ballotage de 2019; porque si algo está claro para quien esto escribe, es que reeditaremos elecciones presidenciales propias de un país partido al medio. Lo que no está tan claro, es por qué.

6. Referencias

- ALLISON, G. (1999), “La gestión pública y la privada: ¿Son fundamentalmente similares en todos los aspectos no importantes?”, en Shafritz, J. y Hyde, A., *Clásicos de la Administración Pública*, Mexico DF, FCE.
- BASUALDO, E. y KULFAS, M. (2000), “Fuga de capitales y endeudamiento externo en Argentina”, en *Realidad Económica*, N° 173 Disponible en <http://www.iade.org.ar/articulos/fuga-de-capitales-y-endeudamiento-externo-en-la-argentina>
- CANELO, P. y CASTELLANI, A. G. (2016), “Puerta Giratoria” en Argentina. Análisis del gabinete nacional actual y la experiencia internacional comparada. Presentación en Audiencia Pública de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 8 de noviembre de 2016”, IDAES- UNSAM. Disponible en <http://www.unsam.edu.ar/institutos/idaes/observatorio-elites-argentinas/documentos.asp>
- CAMOU, A. (1997), “Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de Reforma Económica en América Latina”, en *Nueva Sociedad*, N° 152.
- CTA (2018): “El balance fiscal de los dos primeros años del gobierno de Macri: Ajuste con crecimiento del déficit”, Documento del Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA). Disponible en <http://www.centrocifra.org.ar/docs/Balance%20Fiscal%20CIFRA.pdf>
- DARGENT, E. (2015), *Technocracy and Democracy in Latin America. The experts running government*, New York, Cambridge University Press.
- FABBRINI, S. (2009), *El ascenso del príncipe democrático. Quién gobierna y cómo se gobiernan las democracias*, Buenos Aires, FCE.

- MANZANELLI, P. Et Al (2015): “Deuda externa, fuga de capitales y restricción externa. Desde la última dictadura hasta la actualidad”, en *Documento de Trabajo*, N° 68. Disponible en <http://newsletter.adimra.org.ar/files/w4Rolmhi/Deuda%20externa%20fuga%20de%20K%20y%20RI%20-%20CEFIDAR.%20Cap%201.pdf>
- MCCURDY, H. (1986), *Public Administration: a bibliographical guide to the literature*, New York, Marcel Dekker, Inc.,.
- POMARES, Et Al (2014): “Los caballeros de la mesa chica. La lógica de designación de los Gabinetes desde 1983”, en *Documento de Políticas Públicas*, N° 139 (Programa de Instituciones Políticas, Área de Estado y Gobierno). Disponible en <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1298.pdf>
- OCHOA ENRIQUEZ, H y ESTEVEZ, A (Coord., 2006), *El poder de los expertos: para comprender la Tecnocracia*, Maracaibo, Universidad de Zulia.
- O'DONNELL, G. (1994): “Delegative Democracy”, en *Journal of Democracy*, Vol. 5, N°1.
- OSZLAK, O. (2006), “Burocracia estatal: política y políticas públicas”, en *Revista PostData*, N° 11.
- PRZEWORSKI, A. (2005), “Política y Administración”, en BRESSER-PEREIRA et al.: *Política y Gestión Pública*, CLAD – FCE.
- TORRE, J. C. (2017), “Los huérfanos de la política de partidos revisited”, en *Revista SAAP*, Vol. 11, N° 2. Disponible en http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-19702017000200004

Gantus, Diego Julián (2019). “Mentime que me gusta: notas sobre Estado, Política y Administración en el Gobierno de Cambiemos”, en *La Argentina de Cambiemos*, compilado por Iglesias, E. y Lucca, J. B., UNR Editora, Rosario. Páginas 143-159.

**La Modernización de la
Administración Pública Argentina
2015-2019.
Sentidos y acciones, entre lo
planificado y lo construido**

Rita Grandinetti



1. Introducción

Los Editores de este libro proponen una tarea relevante y a la vez controversial, poner la mirada sobre procesos que se han desarrollado en el ámbito público a partir de la victoria electoral de la coalición política “Cambiemos”, liderada por Mauricio Macri en 2015, que, sin dudas, marca un punto de inflexión en Argentina. En este contexto cobra relevancia reflexionar sobre los posicionamientos y acciones de el gobierno de Cambiemos sobre la gestión de lo público.

Las iniciativas y políticas de modernización, reforma, profesionalización del estado no son una novedad presentada por la coalición en el poder, por el contrario, forman parte del escenario global y latinoamericano del siglo pasado y el argentino desde la vuelta a la democracia, hace más de 30 años, con acciones previas de los gobiernos militares en ese sentido (Acuña, 2008; Arturo & Cao, 2015; Blutman, 2016; INAP Argentina, 2017; Oszlak, 1999, 2013b; Oszlak & Gantman, 2007). Siguiendo a Oszlak es posible señalar incluso que la historia del S XX en AL es la historia de los intentos de la reforma estatal, o más precisamente administrativa a gran escala, entendidos como los “...esfuerzos sistemáticos y masivos destinados a transformar ciertas características de la organización y funcionamiento del aparato del Estado a fin de dotarlo –como se dice tradicionalmente- de mayor eficiencia y eficacia” (Oszlak, 1999: 2).

Sin embargo, dadas las improntas de giro ideológico y de ruptura de Cambiemos, marcas de su ADN como fuerza política, cobra valor identificar las políticas que se plantearon en este sentido y analizar lo hecho a fin de identificar la estrategia subyacente (Blutman, 2016; Levy Yeyati, 2017; Schweinheim, 2016). Particularmente por la centralidad de la idea de modernización del estado en el discurso de Cambiemos, un proyecto signado por una orientación de “centro-derecha con tonalidades refundacionales, sustentado en una visión de modernización gerencial de la política y el Estado y de desregulación económica controlada” (Vommaro, 2017).

El presente capítulo se propone ese objetivo, reconstruir la estrategia de modernización del estado de Cambiemos. Se trata de revisar las políticas del estado sobre el propio estado, (Paola, Góngora, & Bernal, 2015) en particular sobre el sector público, entendido este como la administración central, los organismos de los diferentes poderes, organismos descentralizados y los aparatos de administración subnacionales.

La reconstrucción de la estrategia de reforma del estado se basa en

dos categorías centrales: estado y estrategia.

Estado, se trabaja en los que los plantea Oscar Oszlak, como forma de denominación latinoamericana del sector público, “...más abarcadora de las diferentes instancias que conviven dentro del aparato estatal, incluyendo a las empresas públicas, organismos descentralizados, entes públicos no estatales”, etc. (Oszlak, 2013^a: 1). Este punto es importante porque como se verá más adelante las acciones desarrolladas no se agotan en el ámbito de la administración central del estado, por el contrario, se plantean respecto a diversos poderes y jurisdicciones.

Estrategia, por su parte, se retoma de los postulados de Henry Mintzberg, que la define como “...pauta de acción sostenida en el tiempo que produce determinados resultantes, frutos de la combinación entre elementos planeados, o racionales, y emergentes, no previstos en el propio plan” (Mintzberg, Ahlstrand, & Lampel, 1999: 31). En su clásico libro *Safari a la Estrategia* plantea la necesidad de revisar la racionalidad como dominante en la idea de planificación, según la cual a un conjunto estructurado de metas le corresponden determinadas acciones y los consecuentes resultados por nociones más emergentes, que reconozcan la estrategia como resultante de lo actuado. Definir estrategia como pauta de acción abre nuevas perspectivas, ya que la precisa como aquello que efectivamente se hace, no aquello que se dice o registra en un plan (Mintzberg, 1995).

El objetivo de este capítulo es entonces, reconstruir la estrategia de modernización del estado de la gestión Cambiemos a partir de lo planificado, pero también de lo actuado en los años de gobierno, entendida como pauta de acción resultante. Es decir, analizar y comprender el conjunto de transformaciones que se propusieron, y aquellas que se experimentaron, en el campo de las instituciones y las organizaciones públicas. Se trata de reflexionar sobre procesos en curso que tienen el sello o la impronta Cambiemos, en un entramado de tendencias globales, regionales e históricas a fin de identificar sus orientaciones, tensiones, logros y resultantes en la administración pública argentina.

La modernización del estado desde los años 80 es un tópico presente en todos los foros y ámbitos de discusión de cualquier signo político y las diversas gestiones, desde el Alfonsinismo hasta el Kirchnerismo han llevado adelante múltiples iniciativas, de escalas y éxito diverso (Oszlak & Gantman, 2007; OCDE, 2003).

Siguiendo a Tanja Klenk y Renate Reiter es posible, aún a riesgo de

simplificaciones, señalar que las iniciativas de reforma del sector público vigentes desde 1980 pueden caracterizarse como vinculadas al gran paraguas de la Nueva Gestión Pública (NGP), caracterizado por los principios de transformación de las estructuras jerárquicas del estado, la reingeniería organizacional y de procesos, la incorporación de mecanismos de competencia para el incremento de la eficiencia de los servicios públicos y la introducción de una cultura del producto para mejorar la rendición de cuentas a la ciudadanía. (Klenk & Reiter, 2019).

Dentro de la NGP los procesos de modernización y cambio están guiados por estrategias vinculadas al modelo lineal de innovación, basado en incorporación tecnológica (Forrest 1991). Este modelo plantea el proceso innovador como un proceso secuencial, técnicamente definido (Rothwell R. 1994). La génesis de la Innovación está dada por el traspaso de tecnologías externas y los procesos innovativos son llevados adelante fundamentalmente por gabinetes técnicos. Estos gabinetes técnicos, junto con los líderes políticos, son los principales actores de la innovación, los agentes del estado, por el contrario, son destinatarios de los cambios, del mismo modo de la ciudadanía. (Metcalf, 1999; Maxera, 1999; Vaca y Cao, 2005; Schweinheim, 1998).

Dados los deficientes resultados de la políticas signadas por la NGP (entre otros Oszlak, 1999; Ramió, 2001), desde los 90 ha emergido una suerte de post- NGP y han cobrado mayor fuerza a partir del nuevo siglo (Dunleavy, Margetts, Bastow, & Tinkler, 2006; Hammerschmid et al., 2018; Lodge & Gill, 2011). El Post- NGP agrupa un conjunto de reformas centradas en la mejora de la coordinación vertical y horizontal, al interior del gobierno y con otros actores. Apunta a mejorar la dirección estratégica en un armado de red. Si el profesional de la NGP era un gerente, en el post NGP, o reformas relacionales, el profesional es un líder.

Las estrategias para la modernización estatal y la innovación también se transforman hacia estrategias relacionales de innovación permanente (Grandinetti, 2018) . En cuanto a su génesis, se incorpora la idea de aprendizaje de las experiencias externas, vinculación con redes de actores innovadores, adaptación de innovaciones a necesidades de la propia organización pública. Se da, asimismo, una ampliación de los actores considerados relevantes para la innovación, y se señala, además de los actores internos —técnicos y políticos—, actores de la sociedad civil u otros organismos del Estado con los cuales construir redes o proyectos de cooperación innovadora.

Los campos predominantes para la innovación tienen que ver con el de los nuevos relacionamientos con actores de la sociedad civil y las tecnologías de la información con su potencial de red. Aparecen con alguna densidad mayor las iniciativas de desarrollos de aprendizajes en el personal entendido como actor de los cambios y no como implementador. En cuanto a los resultados y finalidades, la búsqueda se orienta a la construcción de capacidades y a la eficacia, y no son tan predominantes, por el contrario, las ideas de eficiencia y calidad como objetivos de las políticas y prácticas de innovación.

Dentro del Post NGP es posible identificar diversas corrientes, entre ellas: la gobernanza, el gobierno electrónico y el gobierno abierto. Cada una con sus acentos, y metodologías diferenciadas.

La Gobernanza postula un nuevo estilo de gobierno, distinto del jerárquico tradicional y del mercado, caracterizado por un mayor grado de cooperación entre los gobiernos y administraciones públicas y actores no gubernamentales en la hechura de las políticas públicas. A través de este proceso de elaboración de las políticas, de colaboración, consenso y participación de distintos actores, se prevén mejores resultados y rendimientos de las políticas y, una mayor gobernabilidad del sistema político (Zurbriggen, 2011).

El Gobierno Electrónico, por su parte, pone su acento en la incorporación e tecnologías de la información a la gestión. Según Juan I. Criado “la capacidad de innovación en las administraciones públicas, ligada a su interacción con las TIC, se llevará a cabo en la medida en que permitan la mejora constante, una toma de decisiones diferente o un trabajo en red más consolidado” (Criado y Gil-García 2013: 6). Es así como el e-gobierno puede ser entendido como el planteo de un tipo de reforma administrativa de múltiples experiencias con base en TIC para mejorar la administración y la gestión de las políticas públicas.

La idea de “Gobierno Abierto” (GA), por su parte, cobra gran auge en el último decenio (Criado, 2016; Ostrom, 2016; Oszlak, 2013; Prince & Jolías, 2015; Yang, 2017; Grandinetti, 2018; entre otros). El GA, basado en los principios de la transparencia y apertura, participación y colaboración, se posiciona como un paradigma emergente que intenta responder al agotamiento de los modelos tradicionales de gobernanza en un mundo en transformación (Ramírez-Alujas, 2012).

GA es una respuesta a la búsqueda de modos de producción de políticas que sean capaces de lidiar con problemas complejidad creciente. Esta

idea se inscribe en un proceso de transformaciones sociales y estatales, signadas por la sociedad digital y los movimientos societales que impactan en la gestión pública y en los modos de pensarla y conceptualizarla; por ende, se encuentra ella misma en un proceso de maduración (Criado, 2016). La idea de GA cambia la perspectiva para entender la producción pública; del enfoque técnico normativo, de matriz burocrática predominante —aún pese numerosas iniciativas de cambio— hacia un modelo de innovación basado en la colaboración intensiva con la ciudadanía.

Según la Carta de Gobierno Abierto del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2016), el GA puede entenderse como el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo.

Las estrategias para la modernización y transformación del estado son entendidas dentro del paradigma de innovación abierta (Chesbrough, 2003a). La génesis de la innovación se aloja en diversos espacios y nexos, internos y externos a la organización, fluye y converge en iniciativas que se potencian mutuamente como formas de experimentación inacabadas, pero cualitativamente significativas. En cuanto a los actores, esta reside en la inteligencia social, que tiene capacidad para transformar y reconstruir, por lo tanto, se incorporan a la dinámica innovativa ciudadanos, técnicos, universidades, organismos de I+d+i, expertos, activistas sociales, organizaciones de diferentes niveles, en dinámicas de coproducción de ideas, políticas y servicios (Ramírez-Alujas, 2010).

Los campos predominantes para la innovación tienen que ver con el de las tecnologías de la información y el mundo 2.0, el diseño colaborativo de servicios y las ideas innovadoras para la resolución de problemas. En cuanto a los resultados, las iniciativas innovadoras se orientan, sobre todo, a la transparencia, la producción de valor público y la gestión de los bienes comunes (Criado y Ruvalcaba Gómez, 2016; Moretto Neto y Salm, 2013; Naser y Ramírez-Alujas, 2017).

A partir de este recorrido es posible reconocer las diferentes estrategias de modernización asociadas a los diversos modelos de gestión pública vigentes. En los puntos siguientes se trabajará en la reconstruc-

ción de las estrategias de modernización de Cambiemos relacionando las estrategias explícitas del Plan de Modernización con las estrategias resultantes de las acciones llevadas a cabo.

2. La Estrategia como “Plan” de Modernización

Como se señalara, este punto se centra en la descripción y análisis del Plan “intencional” o estrategia “deliberada” de Cambiemos. Siguiendo el planteamiento inicial, se trata de identificar la estrategia “deliberada”, el componente de la estrategia como pauta de acción que se manifiesta “objetivamente” en un Plan de acción racionalizado (Mintzberg, 1995).

El presidente Macri al asumir, identifica la Modernización del Estado como uno de los ejes centrales de su gestión. En su Programa de Gobierno, establece 8 objetivos nacionales y 100 prioridades vinculados con la Agenda 2030 de Naciones Unidas: Estabilidad macroeconómica; Acuerdo productivo nacional, Desarrollo de infraestructura, Desarrollo humano sustentable, Combate al narcotráfico y mejora de la seguridad, Fortalecimiento institucional, Modernización del Estado e Inserción inteligente al mundo. De esta manera se plantea la centralidad de la idea de modernización del estado en el Plan de Gobierno. Sin embargo, según el Observatorio regional de Planificación para el Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es necesario señalar que a esta declaración propositiva no le acompaña un programa de metas y acciones o un sistema de evaluación, aun cuando Argentina cuenta con un sistema de gestión por resultados (Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión – SISEG), esto limita sus alcances como objetivos programáticos de políticas y señala algunos interrogantes desde el inicio respecto a su efectividad¹.

Otras dos acciones van a reforzar la centralidad de la opción por la Modernización del estado y el compromiso inicial con el tema: La creación del Ministerio de Modernización (Decreto N° 13 / 2015), con la correspondiente asunción del ministro el mismo día de la asunción presidencial, y la presentación del Plan de Modernización del Estado en el mes de marzo de 2016, a través del Decreto Nro. 434/2016.

El Decreto N° 13 de fecha 10 de diciembre de 2015 crea el ministe-

1. Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe CEPAL <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/objetivos-de-gobierno-de-la-argentina-2015-2019> consultado el 25-2-2019

rio de modernización, a efectos de “impulsar las formas de gestión que requiere un Estado moderno, el desarrollo de tecnologías aplicadas a la administración pública central y descentralizada, que acerquen al ciudadano a la gestión del Gobierno Nacional, así como la implementación de proyectos que permitan asistir a los gobiernos provinciales y municipales que lo requieran, así como al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.² En la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso de la Nación, el presidente Macri, destacó la creación del “el primer Ministerio de Modernización de nuestra historia”. La creación del Ministerio pone de relieve el lugar inicial en la agenda otorgado a la Modernización del estado, ya que no sólo se trata del primero en la historia argentina, sino que en el contexto Latinoamericano es también una excepción, ya que países como Chile, de una gran tradición de Modernización la han llevado a cabo desde organismos de menor rango.

El Plan de Modernización del Estado define los ejes centrales, las prioridades y los fundamentos orientados a convertir al Estado en el principal garante del bien común. Según el Decreto N° 343/ 16 el Plan de Modernización tiene entre sus objetivos constituir una Administración Pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios, a partir del diseño de organizaciones flexibles orientadas a la gestión por resultados. Esto supone promover una gestión ética y transparente, articulando la acción del sector público con el sector privado y las organizaciones no gubernamentales.

El Plan plantea la agenda política del gobierno, en el marco de este trabajo es un punto crítico entonces para el análisis de las políticas de modernización y su orientación. Para esto se propone dividir analíticamente los objetivos en tres partes que remiten a modelos de administración pública vigentes, y señalan las orientaciones propuestas:

- a. “Constituir una Administración Pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios, a partir del diseño de organizaciones flexibles orientadas a la gestión por resultados...” (Decreto N° 343/ 16).

Un análisis de este primer punto, el objetivo del Plan: “constituir una Administración Pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios” permite ver su correspondencia con el modelo de la NGP. Este modelo, como se señalara

2. <https://www.infobae.com/tecnologia/2017/10/09/las-6-claves-del-plan-de-modernizacion-del-estado-es-la-argentina-un-pais-digital-y-conectado/> consultado el 20 de febrero de 2019.

más arriba, ha perdido impulso internacional a la luz de sus resultados deficitarios en términos de construcción de capacidades de gestionar políticas en contextos inciertos (Blutman, 2016; Dunleavy et al., 2006; Hammerschmid et al., 2018; Lodge & Gill, 2011, Oszlak 2011). Sin embargo, es necesario destacar que los objetivos de eficiencia, eficacia y calidad de servicios han atravesado la vigencia del NPM, ya que siguen siendo cuentas pendientes en la gestión del estado.

b. “...Esto supone promover una gestión ética y transparente...”. (Decreto N° 343/ 16)

La mención a la promoción de una mención ética y transparente, por su parte, si bien tienen su base en la NGP, han atravesado ese paradigma y son retomados con fuerza desde las ideas de Gobierno Electrónico y Gobierno Abierto (Criado, J Ignacio / Gil-García, 2013; Cruz & Editores, 2012; Longo, Francisco; Echebarría, 2000; Ramió, 2001; Ramirez-Alujas, 2012). Asimismo, no se tratan de preocupaciones nuevas dentro del estado y las políticas sobre la administración en la historia del país, es posible encontrar menciones a la transparencia y el gobierno electrónico en el “Plan Nacional de Modernización del Estado” del Gobierno de De la Rúa (Decreto N° 103/01, que es derogado por este nuevo Plan), y ambas temáticas aparecen en el primer y segundo Plan de Metas de Argentina ante la Alianza por el Gobierno Abierto, presentadas durante el gobierno de Cristina Fernández en los años 2013 y 2014.

c. Articulando la acción del sector público con el sector privado y las organizaciones no gubernamentales. (Decreto N° 343/ 16)

En cuanto a este tercer punto y la mención a la acción articulada del estado con el sector privado y las organizaciones no gubernamentales son postulados centrales en la pos NGP, tanto en la gobernanza, como el gobierno electrónico y el gobierno Abierto (Aguilar, 2010; Hood, 2005; Grande, Araujo, & Serna, 2002; Peters, 1998, 2011; Ramírez-Alujas, 2012). Es decir, comparte el corpus central de los postulados actuales de la administración pública.

A partir de estos objetivos el Decreto N° 434/2016, en su presentación, estructura los 5 ejes del Plan: Plan de Tecnología y Gobierno Digital; Gestión Integral de Recursos Humanos; Gestión por resultados y compromisos Públicos; Gobierno Abierto e Innovación y Estrategia País Digital.

a. Plan de Tecnología y Gobierno Digital: “Se propone fortalecer e incorporar infraestructura tecnológica y redes con el fin de facilitar la interacción entre el ciudadano y los diferentes orga-

nismos públicos. Asimismo, se busca avanzar hacia una administración sin papeles, donde los sistemas de diferentes organismos interactúen autónomamente” (Decreto N° 343/ 16).

Comprende: Gestión documental y expediente electrónico; Desarrollo, mejora continua e integración de sistemas de gestión; Implementación de trámites a distancia y servicios digitales; Optimización de la infraestructura tecnológica del Estado.

b. Gestión Integral de los Recursos Humanos: “Es fundamental que la gestión de las personas se acompañe de un proceso de cambio organizacional que permita avanzar en su jerarquización, facilitando el aprendizaje y la incorporación de las nuevas tecnologías y procesos para lograr la profesionalización de los trabajadores de la administración pública”. (Decreto N° 343/ 16)

Comprende: Jerarquización de la carrera administrativa y de la alta dirección pública, Capacitación y Calidad de la Formación; Sistema de Administración de Recursos Humanos; Registro Único de Personal y Prestadores Informatizado.

c. Gestión por Resultados y Compromisos Públicos: “La institucionalización de procesos que permitan tanto la definición clara de prioridades para la toma de decisiones, como la evaluación de los procesos mediante los cuales se plasmarán e implementarán dichas decisiones y la correspondiente reasignación de recursos, son aspectos fundamentales en la búsqueda de un Estado socialmente eficiente y abarcativo. Asimismo, es necesario promover la cultura de la eficiencia pública, a través de un modelo de gestión que haga énfasis en los resultados y en la calidad de los servicios, con flexibilidad en la utilización de los medios; pero estricto en la prosecución de sus fines, basados en sistemas de rendición de cuentas que aumenten la transparencia de la gestión”. (Decreto N° 343/ 16)

Comprende: Incorporación y fortalecimiento de los sistemas de planificación; Reingeniería organizacional, de procesos administrativos y de control; Fortalecimiento del Sistema de Seguimiento de Metas; Desarrollo de actividades de capacitación sobre el instrumento; Compromisos con el Ciudadano y Compromisos de Desempeño; Gestión de la Calidad.

d. Gobierno Abierto e Innovación Pública: “Junto a la eficiencia de los servicios prestados por el Estado debe promoverse la más amplia participación posible de la comunidad en la evalua-

ción y el control de los programas del Estado y de las instituciones públicas, de manera que se renueve la confianza en el vínculo entre los intereses del Estado y los intereses de la ciudadanía”. (Decreto N° 343/ 16)

Comprende: Apertura de Datos e Información Pública; Innovación Pública y Cívica; Participación ciudadana.

e. Estrategia País Digital: “Se trata de un eje transversal a los cuatro anteriores, orientado a crear alianzas con las administraciones públicas provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objetivo de fortalecer los lazos existentes para avanzar dentro de un marco de intercambio y colaboración, poniendo al servicio del desarrollo conjunto de las administraciones, las experiencias y prácticas exitosas existentes en todo el territorio nacional”. (Decreto N° 343/ 16)

En esta primera lectura de los objetivos y Ejes del Plan es posible reconocer una clara matriz en la NGP, con su preocupación central por la eficiencia y la racionalidad técnica – instrumental. Matriz NGP, con incorporación de elementos del Post- NGP, fundamentalmente aquellos orientados a pensar en términos de sector público y no estrictamente administración pública, y a articular con diversos actores y a promover la transparencia. Sin embargo, la marca principal de los objetivos delinea un perfil que es claramente asociable al modelo de la NGP o gerencial del estado (Vommaro & Gené, 2015).

3. La estrategia emergente y ejecutada. Acciones desarrolladas en el período 2016-2018

En el punto anterior se describieron los componentes de la estrategia entendidos como “plan de acción”, en el presente se propone una revisión de las principales acciones desarrolladas en cada uno de los ejes de este, a fin de reconstruir las estrategias emergentes, el segundo componente de la estrategia como pauta señalado por Henry Mintzberg.

3.1. Plan de Tecnología y Gobierno Digital

Este eje concentra gran parte de las acciones desarrolladas sobre este período, se trata de la implementación de herramientas tecnológicas y nueva normativa de procedimientos que actuando articuladamente transforma los mecanismos de comunicación con los ciudadanos y organiza-

ciones, tramitación, gestión de la información y registro de las actuaciones. Algunas de las más significativas:

2016. Diciembre. Decreto N° 1273/2016 de Simplificación Registral. Obligación de intercambiar información pública de las entidades y jurisdicciones del Sector Público Nacional.

2017. Enero. Secretaría de Modernización Administrativa del Ministerio de Modernización fija las pautas de interoperabilidad y establece los procedimientos para ese intercambio electrónico en el territorio nacional (7).

- Noviembre. Decreto N° 891/2017 de Buenas Prácticas en el funcionamiento del Sector Público Nacional. Simplificación normativa, mejora continua de procesos y gobierno digital.

2018. Enero. Decreto N° 27/2018 Firma digital del Sistema de Gestión Electrónica ante el Poder Judicial con valor Probatorio.

- Marzo. Resolución N°19/2018. Instrumentación del Módulo de interoperabilidad para el intercambio de información segura y directa entre organismos.
- Junio. Ley N° 27.446 Simplificación del procedimiento administrativo a través del uso exclusivo de la firma digital en la documentación electrónica derivada de los oficios judiciales.
- Agosto. Decreto 733/2018. Tramitación digital completa, remota, simple, automática e instantánea.

Este eje es el que ha avanzado más claramente en el sentido propuesto y de hecho en la actualidad la gestión del estado nacional está digitalizada. Las acciones se llevaron adelante a través de la implementación de una Plataforma para la gestión de la totalidad de los trámites del sector público nacional, el “ECOSISTEMA DE GESTIÓN DOCUMENTAL ELECTRÓNICA (GDE).

El GDE está estructurado como un escritorio único, que permite llevar adelante las diversas funciones y tareas (<https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/administrativa/gde>): Comunicaciones Oficiales (CCOO): generación, registro y archivo de documentos comunicables; Generador Electrónico de Documentos Oficiales (GEDO): generación, registro y archivo de los documentos oficiales electrónicos; Expediente Electrónico (EE): caratulación, vinculación de documentos, pases y consultas de expedientes electrónicos; Legajo Único Electrónico: guarda de documentación que certifica a las personas que prestan servicios personales a la Administración Pública.

La implementación del GDE implicó la simplificación de procedi-

mientos, la implementación de firma electrónica, la autenticación electrónica, el establecimiento de un nuevo sistema de archivo, digitalización y guarda de expedientes, entre otros componentes. Desde 2016 el obligatorio el uso del SGD para cualquier tramitación en el PEN y además se trabaja en la implementación en diversos organismos no centralizados, como universidades y municipios.

3.2. Gestión Integral de los Recursos Humanos

La profesionalización de los agentes del estado fue una premisa muy fuerte de Cambiemos en la campaña, en los postulados del Plan de Modernización y asimismo en las piezas comunicacionales de gestión. En este sentido se pueden señalar algunas acciones relevantes.

2015 – 2016. Rescisión de contratos de personal transitorio en diversas reparticiones.

2017. Agosto. Régimen de Selección para la cobertura de cargos con Función Ejecutiva.

- Noviembre. Plan de reordenamiento de personal, cuentas y funciones.

2018. Enero. Plan de ajuste de la política. programa de achicamiento y modernización del Estado. Los puntos claves: reducción del 25% de los cargos políticos, congelamiento por un año de los salarios de funcionarios y prohibición de contratación de familiares.

- Febrero. Proceso de Cobertura Transitoria de Cargos con Funciones Ejecutivas. Que define la transitoriedad de las contrataciones y la excepción del cumplimiento de la normativa prevista en función de la necesidad del nombramiento.
- Marzo. Decreto N° 263 de Retiro voluntario.

Estas acciones han seguido un corpus sólido orientado a la profesionalización, por el contrario, se han centrado más en la reducción de plantillas existentes y han sostenido estilos previos de gestión del personal, sobre todo aquellos vinculados a la escasa implementación de concursos y desarrollo de carrera.

La contradicción entre los planteos de profesionalización de los planes y los modos de contratación adhocráticas prevalecientes son al decir de Mariana Chudnovsky uno de los problemas que el gobierno sobrelleva. Según datos del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) en el año 2015 la modalidad de designación de la alta dirección pública de forma transitoria equivalía a un 94% mientras

que el 6% restante era de designación permanente. En el 2016, el 97% de las designaciones de la Alta Dirección Pública, categorías más altas del escalafón de personal, fueron realizadas de forma transitorias y solo un 3% corresponde a designaciones permanentes. En el año 2017 solo el 2% de los directivos públicos se encontraban designados bajo la modalidad de planta permanente (Gasparin, y Dieguez, 2018, citados en Macco, 2018).

3.3. Gestión por Resultados y Compromisos Públicos

2017. Abril. Compromiso Federal para la Modernización del Estado, firmado con los gobernadores.

2018, Enero. Plan de ajuste de la política. programa de achicamiento y modernización del Estado. Los puntos claves: reducción del 25% de los cargos políticos, congelamiento por un año de los salarios de funcionarios y prohibición de contratación de familiares.

- Setiembre. Ley de Ministerios N° 22520. Reducción de 23 a 10 Ministerios. Degrada el Ministerio de Modernización, a Secretaría de la jefatura de Gabinete.

En este eje el plan se propone la Mejora continua de los servicios del Estado mediante la definición de objetivos, la planificación y la evaluación (según reza en su página web, <https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/ejes/gestionporresultados>, consultada el 30-3- 2019). Es particularmente significativo por los alcances de reforma institucional, pasar de una gestión por norma a una gestión por resultados, y organizacional que propone, una reingeniería organizacional integral.

Las acciones llevadas adelante son, por el contrario, parciales, no es posible reconstruir la integralidad de acciones que se proponen. La página web, señalada más arriba, no brinda, al día de la fecha, ninguna información de los contenidos, avances del plan o acciones desarrolladas. Se trata de una página plana que sólo presenta títulos o acceso a “páginas en construcción”. Entre ellas, el Premio Nacional a la Calidad, preexistente a la gestión Cambiemos.

Respecto a la evaluación de gestión, solamente se presenta un manual de Evaluación del Año 2016, y el acceso a un Banco de Evaluaciones en Políticas Públicas, con casos de evaluaciones hasta 2015, ninguna correspondiente a la actual gestión. <https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/bancodeevaluaciones> consultado el 30 – 3 2019)

Por otra parte, aquellas acciones más significativas, entre las que se encuentran las señaladas más arriba, son erráticas, como en el caso

de los cambios de la Ley de Ministerios. Un primer cambio que prácticamente duplica los ministerios existentes al asumir el gobierno, y en 2018, apurado por las metas de ajuste fiscal, una reducción a menos de la mitad de los ministerios nuevamente (de 23 a 10), lo que pone en cuestión la posibilidad de algún tipo de avance en una transformación institucional y organizacional de los alcances planteados.

3.4. Gobierno Abierto e Innovación Pública

En este punto el Gobierno ha desarrollado múltiples acciones, quizás deberían estudiarse su alcance y nivel de impacto (que exceden este trabajo) en los siguientes campos: Formación para el diseño de políticas públicas, la implementación de Laboratorio de Gobierno, a modo de equipo de consultoría, la apertura de set de datos (a la fecha 856 data sets en abierto con la participación de 29 organizaciones) y espacios de participación ciudadana (<https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/gobiernoabierto>).

A fin de referenciar lo hecho en este punto se tomará como base los Planes de Acción País de la Alianza para el Gobierno Abierto. Argentina integra la alianza para el Gobierno abierto desde 2012, presentando su primer Plan de Metas en 2013. Los planes se construyen con participación de diversos actores y presentan el compromiso del país para avanzar en la implantación del gobierno abierto.

El Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto de la República Argentina (2015-2017), fue diseñado durante el último tramo del Gobierno de Cristina Fernández, teniendo en cuenta que sería implementado en su mayoría por un nuevo gobierno. La presentación del Plan abría la posibilidad revisión y ajustes al gobierno entrante, de proponer nuevos compromisos realizables en el transcurso de un año; y a los organismos con compromisos asumidos, la oportunidad de introducir modificaciones a los hitos o en los plazos de cumplimiento. En este momento según el Observatorio Regional de Planificación de la CEPAL (<https://observatorio-planificacion.cepal.org/es>, consultada el 20/ 02/2019) el cumplimiento de las metas propuestas es significativamente débil, teniendo en cuenta que hace más de un año de su finalización: un 43% en Participación ciudadana y colaboración. Un 32% en Fortalecimiento de las capacidades Institucionales, Un 25 % en Acceso a la Información Pública y un 0%, en Integridad Pública y Rendición de Cuentas.

El Tercer Plan, que abarca 2017-2019, finalizando ya, presenta, según la misma fuente, niveles de avance igualmente bajos, pero relativa-

mente mejores: un 44% en participación ciudadana, un 31% en Acceso a la Información Pública, un 15 % en Integridad Pública y el 10% en Fortalecimiento de capacidades Institucionales.

3.5. Estrategia País Digital

Este eje, complementario al eje de Plan de Tecnología y Gobierno Digital analizado más arriba, es claramente transversal a los otros y de alcance multinivel. En el mismo pueden señalarse dos hitos: el Plan Nacional de Telecomunicaciones y Conectividad y el Decreto 996/2018 Agenda Digital 2030, ambos del año 2018.

En este Eje se han desarrollado acciones significativas, vinculadas fundamentalmente a la conectividad. Según la Secretaría de Modernización pueden señalarse: la ampliación del ancho de banda promedio de 4,5 megabits por segundo a 14mbps, cobertura de 4G al 58% de la población, contra el 10% existente al inicio de gestión o la conexión de la red de fibra óptica de ARSAT de tener 6.500 kilómetros en funcionamiento y conectar 17 localidades a 30.000 kilómetros y 550 localidades (<https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-gobierno-presento-la-nueva-agenda-digital-2030>, consultado el 30 de marzo de 2019).

Sin embargo según el Observatorio UNESCO (<http://www.tic.siteal.iipe.unesco.org/normativa/1882/decreto-no-43416-plan-de-modernizacion-del-estado>) no es posible acceder a información efectiva en puntos considerados críticos para garantizar una estrategia de país digital: Garantizar la inclusión digital, Garantizar el acceso a la red de servicios de TIC de grupos minoritarios y marginados, personas en situación de pobreza, indígenas, discapacitados, población afro y adultos mayores, reducir la pobreza, asegurar la sostenibilidad y protección del medio ambiente. Nuevamente, parecería que el sesgo tecnológico “duro” estaría signando las acciones de modernización, un accionar vinculado a la idea de innovación lineal, por saltos tecnológicos, y no un eje de innovación abierta, más acorde con las ideas actuales de modernización del estado.

4. La estrategia resultante como pauta de acción

A partir del recorrido realizado es posible identificar un patrón estratégico de acción con un claro acento en la digitalización. La digitalización de trámites, con su correspondiente simplificación, a nivel central y con alcances multinivel en actuaciones con municipios y provincias. Por el

contrario, se evidencian muy escasos resultados en torno a los objetivos de transformación del patrón de gestión hacia una gestión por resultados, con su correspondiente fijación de objetivos, transformación sistemática de estructuras y profesionalización del empleo público. Este punto muy permeado por la reducción de estructuras y personal vinculadas a las políticas de ajuste, sobre todo en la segunda mitad de la gestión luego del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional.

Este patrón resultante reconoce elementos de la NGP y del Gobierno Electrónico, donde la innovación es resultado de la incorporación de nuevas tecnologías —de gestión o comunicaciones— a las estructuras y procesos administrativos. De este modo, se entiende la construcción de capacidades como incorporación de técnicas ya probadas en otras experiencias exitosas o en los organismos internacionales. Claramente estos enfoques no alcanzan para abordar la transformación de un estado hacia las capacidades necesarias para la administración de lo público en el S. XXI, es una matriz apropiada para la gestión de tramitaciones permanentes y masivas, en esto cobra valor, pero que se revela particularmente ineficaz para la gestión de la incertidumbre. En cuanto a las iniciativas de Gobierno Abierto, más apropiadas en ese sentido, signadas por la apertura, colaboración y cocreación con la ciudadanía y los actores sociales, por el contrario, aparecen en forma selectiva y limitada, en diversos espacios de menor escala.

En este patrón es posible reconocer una impronta del modelo de innovación lineal (Criado, 2016; Grandinetti, 2018), este modelo, basado en incorporación tecnológica, tiene su auge en los 90, durante la prevalencia de la Nueva Gerencia Pública. Este modelo plantea el proceso innovador como un proceso secuencial, técnicamente definido. La génesis de la Innovación está dada por el traspaso de tecnologías externas y los procesos innovativos son llevados adelante fundamentalmente por gabinetes técnicos. Estos gabinetes técnicos, junto con los líderes políticos, son los principales actores de la innovación que se aloja principalmente en el rediseño de productos, procesos y estructuras estatales con la finalidad de incrementar los niveles de calidad, la eficiencia, y la efectividad.

Sin embargo, este modelo, como se señalara, presenta importantes limitaciones para abordar los problemas malditos que conforman la agenda de los gobiernos del SXXI.

Es por esto por lo que las perspectivas vinculadas al post NGP, desde su vertiente de gobierno abierto, ponen el acento en la construcción

de modelos de gestión abiertos, a partir del intercambio intensivo con ciudadanos y actores, que den vuelta la lógica de gestión construyendo nuevas modalidades. En este enfoque, las redes multiactorales e interjurisdiccionales son un motor permanente de la innovación, que se da en forma de procesos y no sigue una lógica lineal de traspaso tecnológico, sino que es la resultante de los relacionamientos, programas y proyectos mixtos y se orienta al desarrollo de Capacidades para la gestión de la complejidad. A estos procesos es posible asociarlos la patrón de innovación abierta (Chesbrough, 2003b, 2003a; Gil-Garcia, Helbig, & Ojo, 2014; Grandinetti, 2018; Ramírez-Alujas & La, 2012; Sandoval-Almazán, 2015). Según esta impronta la innovación emerge del intercambio intensivo que se da entre ciudadanos, organizaciones y organismos del estado. Es posible reconocer aquí una nueva ampliación de actores, ciudadanos, activistas, universidades, expertos, etc. I+D. Sus técnicas tienen génesis en el diseño colaborativo. Se orienta a la co-creación en políticas públicas, la apertura de los procesos y datos, la transparencia y la generación de ideas. Su finalidad es el incremento del valor público para la gestión común. Como se señalara, en la modernización cambiemos estos componentes están presentes, pero no constituyen el patrón central de la modernización que se está llevando a cabo.

La modernización en América Latina, y en nuestro país, como se señalara en el comienzo, lleva ya casi 40 años en el centro de la escena y son múltiples las experiencias de modernización llevadas adelante, sobre las cuales hay múltiples estudios que demuestran que en muchos casos los resultados no han sido los esperados, se realizan serios y sostenidos esfuerzos, se transforman tecnologías, pero no se da el esperado traslado de “lo viejo” a “lo moderno”. Esto es así porque en muchas iniciativas de cambio ha primado la perspectiva de una racionalidad única (traspaso tecnológico); en otras, las iniciativas generalmente han sucumbido por la falta de enraizamiento. No han logrado institucionalizarse, es decir, ha habido cambios tecnológicos, pero no han conseguido el estatus de cambios institucionales, por el contrario, han sucumbido ante una institucionalidad vigente muy marcada que ha hecho volver las cosas a su “cauce natural”, la inercia organizacional.

Para cerrar, una cita de Carles Ramio “muchos son los retos y la Administración pública carece de capacidad de reacción por encontrarse atenazada por un modelo organizativo y por un sistema de gestión de sus recursos humanos totalmente obsoletos. Los retos del siglo XXI no pue-

den enfrentarse con un modelo conceptual propio del siglo XIX... Durante los próximos cincuenta años van a experimentarse cambios vertiginosos... papel de la Administración pública va a ser distinto en el marco de una sociedad del aprendizaje y sus modelos organizativos deberán ser mucho más contingentes y, por tanto, adaptables a los cambios”. (Ramíó, 2018: 2).

Referencias

- ACUÑA, C. H. (2008), “La política de la modernización estatal: notas comparando la experiencia europea con la latinoamericana (con foco en Argentina), en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nro. 40.
- AGUILAR, L. F. (2010), *G o b e r n a n z a: El nuevo proceso de gobernar*, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, Mexico DF.
- BLUTMAN, G. (2016), “Buscando armar el rompecabezas de la Gestión Pública. Argentina en el Siglo XXI”, en *Revista Estado y Políticas Públicas*, 7, 2310–550.
- CAO, H., & LAGUADO, A. (2014), “Una administración pública para las sociedades posneoliberales en América Latina”, en *Retos e innovaciones*, Nro. 37.
- CHESBROUGH, H. W. (2003a), *Open Innovation*. Harvard Business School Press, Boston.
- CHESBROUGH, H. W. (2003b), *Open Innovation The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*. Harvard Business School Press, Boston.
- CHUDNOVSKY, M. (2017), “La tensión entre mérito y confianza en la Alta Dirección Pública de América Latina”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 69, pp. 5-40.
- CLAD. (2016), *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma Del Estado.
- CRIADO, J IGNACIO / GIL-GARCÍA, R. (2013). “Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas”, en *Gestión y Política Publica*, Vol. 22, Nro. 518, pp. 3–48.
- CRIADO GRANDE, J. I., & Navarro Gómez, C. (2010), “Treinta años de políticas de modernización administrativa en España: entre la inercia burocrática y la innovación tecnológica en la Administración General del Estado (1978-2008)”, en *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, Nro. 86, pp. 61-99.
- CRIADO, J. I. (2016), “Public administration in the open government age. Smart governance for a paradigm shift in public management”, en *Revista de*

- Estudios Políticos*, Nro. 173, pp. 245–275.
- DUNLEAVY, P., MARGETTS, H., BASTOW, S., & TINKLER, J. (2006), “New public management is dead - Long live digital-era governance”, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16, Nro 3, pp. 467–494.
- GIL-GARCIA, J. R., HELBIG, N., & OJO, A. (2014), “Being smart: Emerging technologies and innovation in the public sector”, en *Government Information Quarterly*, Nro. 31, pp. 1-18.
- GRANDINETTI, R. (2018). “¿Por qué el gobierno abierto invita a innovar?”, en *U-Gob*, marzo-junio, pp. 18–23.
- GRANDINETTI, R. (2018), “Innovación en la gestión pública: más allá y más acá del gobierno abierto”, en *Estado Abierto*, Vol. 2, Nro. 3, pp. 91-115.
- HAMMERSCHMID, G., VAN DE WALLE, S., LEUVEN, K., ANDREWS, B. R., MOHAMMED, A., & MOSTAFA, S. (2018). “New Public Management reforms in Europe and their effects: findings from a 20-country top executive survey”, en *International Review of Administrative Sciences*.
- HOOD, C. (2005), *Gobernanza y burocracia pública : ¿ nuevas formas de democracia o nuevas formas de control ?*, Oxford University Press. Boston.
- GRANDE, J. I. C., ARAUJO, M. C. R., & SERNA, M. S. (2002), “La necesidad de teoría (s) sobre gobierno electrónico: una propuesta integradora”, en *Concurso de ensayos y monografías del CLAD sobre reforma del estado y modernización de la administración pública*, Nro. 16.
- INAP Argentina. (2017), *Apuntes para la modernización del Estado N° 1 by Alta Dirección Pública*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública Argentina.
- KLENK, T., & REITER, R. (2019), “Post-New Public Management: reform ideas and their application in the field of social services”, en *International Review of Administrative Sciences* V. Nro. 85- 1, pp. 3-10.
- LEVY YEYATI, E. (2017), *100 Políticas para la Argentina del 2030*, Ciudad de Lectores, Buenos Aires.
- LODGE, M., & GILL, D. (2011), “Toward a New Era of Administrative Reform? The Myth of Post-NPM in New Zealand”, en *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 24, Nro. 1, pp141–166.
- LONGO, FRANCISCO; ECHEBARRÍA, K. (2000), “La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias Latinoamericanas”, 1–32.
- MACCO, G. (2019), *La Profesionalización de la Alta Dirección Pública en Argentina*. Tesis de Maestría. Inédita.

- MAESTRE GÓNGORA, G., & NIETO BERNAL, W. (2015), “Factores Clave en la Gestión de Tecnología de Información para Sistemas de Gobierno Inteligente”, en *Journal of technology management & innovation*, Vol. 10, Nro. 4, pp. 109-117.
- MINTZBERG, H., AHLSTRAND, B., & LAMPEL, J. (1999), *Safari a la estrategia*, Ediciones Granica SA. Buenos Aires.
- MINTZBERG, H., & JØRGENSEN, J. (1995), “Una estrategia emergente para la política pública”. *Gestión y Política Pública*, Vol. IV, Nro. 1, pp. 25-46.
- OSTROM, E. (2016), “The Comparative Study of Public Economies Editor’s Introduction”, en *The American Economist*, Vol. 61, Nro. 1, pp. 91–107.
- OSZLAK, O. (1999), “De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado”, en *Nueva sociedad*, Nro. 160, pp. 1-18.
- OSZLAK, O. (2013a), “Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública”, en *XVIII congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y de las Administración Pública*.
- OSZLAK, O., & GANTMAN, E. (2007), “La agenda estatal y sus tensiones : Gobernabilidad , Desarrollo Y Equidad”, en *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Nro. XXXVII, pp. 79–107.
- PETERS, B. G. (1998), “Managing horizontal government: the politics of coordination”, en *Public administration*, Vol. 76, Nro. 2, pp. 295-311.
- PETERS, B. G. (2012), “Governance as political theory”, en *Civil Society and Governance in China* (pp. 17-37). Palgrave Macmillan, New York.
- OCDE (2003), “La Transformación de la Gestión Pública. Las reformas en los países de la OCDE”; Ministerio de las Administraciones Públicas; Madrid, España.
- PRINCE, A., & JOLÍAS, L. (2015), “Gobierno abierto en Argentina: casos de éxito a nivel local y desafíos por venir”, en *XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (Ed.). Lima.
- RAMIÓ, C. (2001), “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”, en *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, Vol. 21, Nro. 21, pp. 1–24.
- RAMIO, C. (2018), “Los retos de la Administración Pública del Futuro”, en *RI-CEG - Revista Internacional de Ciencias del Estado y de Gobierno International Journal of State and Government Sciences* Vol. 1, Nro. 3, pp. 315-354.
- RAMÍREZ-ALUJAS, Á. V. (2011), “Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública. Tendencias actuales y el (Inevitable) Camino que Viene.

- Reflexiones Seminales (Open Government and Modernization of Public Management: Current Trends and the (Inevitable) Way Forward-Seminal Reflections)”, en *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, Vol. 9, Nro. 15, pp. 99-125.
- RAMÍREZ-ALUJAS, Á. V. (2012), “Innovación en las organizaciones y servicios públicos : ¿ El eslabón perdido ? Bases para la transición hacia un modelo de innovación abierta y colaborativa”, en *Revista Chilena de Administración Pública*, Nro. 19, pp. 5–50.
- RAMÍREZ-ALUJAS, Á. V, & LA, I. (2012), “Innovación en las organizaciones y servicios públicos: ¿El eslabón perdido? Bases para la transición Innovation in public organizations and services: The missing link? A starting point for”, en *Revista Chilena de Administración Pública*, Nro. 19, pp. 5–50.
- SANDOVAL-ALMAZÁN, R. (2015), “Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual Open government and transparency: building a conceptual framework”, en *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, Nro. 68, pp. 203–227.
- SCHWEINHEIM, G. (2016), “Entrevista a Guillermo Schweinheim”, en *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año 4, Nro. 7, pp. 153-163.
- VOMMARO, G., & GENÉ, M. (2015), *Argentina: el Año de Cambiemos*, en *Revista de Ciencia Política* (Santiago), Vol. 37, Nro. 2, pp. 231-254.
- VOMMARO GABRIEL. (2017). La centroderecha y el «cambio cultural» argentino. *Nueva Sociedad*, Nro. 270.
- YANG, L. (2017), “Types and Institutional Design Principles of Collaborative Governance in a Strong-Government Society: The Case Study of Desertification Control in Northern China”. *International Public Management Journal*, Vol. 20, Nro. 4, pp. 586-623.

Grandinetti, Rita (2019). “La Modernización de la Administración Pública Argentina 2015-2019. Sentidos y acciones, entre lo planificado y lo construido”, en *La Argentina de Cambiemos*, compilado por Iglesias, E. y Lucca, J. B., UNR Editora, Rosario. Páginas 161-182.

**Derechas y derechos
en la era Macri.
La irrupción del aborto
en la agenda legislativa
de Cambiemos**

Mariana Berdondini



Las mutaciones políticas, económicas y socio culturales del gobierno de Cambiemos (2015-2019) permiten delinear cierto perfil de la derecha emergente en el mapa político regional, ganando en especificidades en función de los casos nacionales. En Argentina, históricamente la relación e interacción entre derecha y democracia ha sido compleja y ello constituye uno de los elementos novedosos de la experiencia del PRO (Vommaro y Morresi, 2016). Como un “partido nuevo” y “de lo nuevo”, más allá de la heterogeneidad constitutiva y la pretensión posideológica de sus cuadros, las redes del partido con la derecha internacional y la pertenencia de sus votantes fundamentales lo ubican en esta cartografía (Vommaro, et.al., 2015; Morresi, 2016). En esta versatilidad entre las ideas y prácticas en el manejo de la cosa pública, al cabo de tres años y a la luz de la agenda política que signa al gobierno de Mauricio Macri, los rasgos de derecha se connotaron pero también confirman aristas que resta explorar. El campo de los derechos de las mujeres, de género, de sexualidades y diversidades, se inscribe en este desafío.

El triunfo electoral de la coalición Cambiemos en las presidenciales de 2015 y su arribo al ejecutivo presenta una inflexión en el derrotero de los procesos políticos recientes. No sólo por la configuración de una derecha democrática con un proyecto de construcción política, que se convierte en una alternativa de poder, lo disputa electoralmente, llega a la presidencia e incluso en un contexto económico y social adverso, triunfa en las elecciones legislativas de medio término en el año 2017 y se encamina a concluir su mandato de gobierno.¹ La irrupción y emergencia del debate del aborto en la agenda legislativa del gobierno de la coalición Cambiemos resulta en este contexto un antes y un después en los debates públicos sobre la interrupción voluntaria del embarazo, los derechos de los cuerpos gestantes y su reconocimiento como problema público, político y estatal.

Pese a que es una práctica extendida -las estimaciones oscilan entre 370.000 y 520.000 abortos anuales- y una de las principales causas de muerte mujeres y niñas, el aborto en Argentina está penalizado con excepciones.² Realizados de manera clandestina y de modo inseguro

1. Desde la vuelta a la democracia en 1983, sería el primer gobierno no peronista que concluye su mandato electoral. El presidente Alfonsín (1983-1989) por la Unión Cívica Radical adelantó el paso de mando y De la Rúa (1999-2001) elegido por la ALIANZA entre la UCR y FREPASO, renunció. Respectivamente, las coyunturas de crisis política, económica y social atravesaron el alejamiento de la presidencia.

2. Se autoriza en caso de peligro para la vida de la mujer y de violación cometida a una mujer

ro, situación que evidencia las posibilidades (y desigualdades) de acceso entre quienes pueden pagar o no, las luchas por la interrupción voluntaria del embarazo como condición de ciudadanía, su legalidad y garantía por parte del Estado, fueron sistemáticamente sacadas de la agenda política. Largamente soterrado como debate y como problema, inusualmente el gobierno del presidente Macri lo hace parte de su agenda parlamentaria en el año 2018. Tras la renovación legislativa, con mayores escaños y ampliando su legitimación electoral, ¿por qué incluir un tema candente, sensible e incluso irascible en la agenda política? Y más aún, cómo entender esta decisión en el marco de un gobierno cuya base constitutiva y representativa se asocia a la derecha e instrumenta una agenda conservadora.

Reconociendo la cercanía y premura para pensar las transformaciones recientes, tenemos algunos indicios en relación a las reconfiguraciones representativas y ciertos procesos que la Argentina atraviesa a partir de la crisis de 2001-2002. Luego de la ola de gobiernos de giro a la izquierda y los debates sobre ampliaciones de derechos que renovaron las bifurcaciones el espacio político en términos de progresistas y conservadores en el Cono Sur, en un contexto de avance de las derechas en el contexto internacional, con la restauración de ideas conservadoras e incluso reaccionarias, paradójicamente en Argentina es la derecha la que impulsa el debate público sobre el aborto.

Este capítulo analiza los temas que orientaron la agenda política del gobierno de Cambiemos, agudizando la mirada en los debates que ha promovido, en las singularidades que presenta en el espacio político de la derecha y su concepción de los derechos. En este camino, procura comprender la emergencia del aborto en la agenda gubernamental. Con preguntas que no se agotan en lo expuesto, una hipótesis reside en advertir los virajes y las tensiones entre liberalismo, conservadurismo y ciertas aristas reaccionarias que se incrementan desde el arribo de Mauricio Macri a la presidencia, acentuando su dogmatismo y pragmatismo de modo heterogéneo. La relevancia de habilitar el debate sobre el tema se inscribe en una larga marcha del movimiento feminista en la Argentina, en especial llevado adelante por la Campaña Nacional por el Aborto Seguro, Legal y Gratuito, que desde el 2003 organiza la presentación e incidencia de un proyecto legislativo sobre

idiotas o dementes y desde el 2012 con el fallo F.A.L., la CSJN lo habilitó en casos de violación. En estas condiciones también es denegado alegando la letra de la ley, con vericuetos morales e institucionales que agonizan las situaciones.

la interrupción voluntaria del embarazo. Un derecho soterrado a costa de los cuerpos de las personas gestantes, que se sostiene como territorio de dominación y violencia que obstruye vidas, libertades y decisiones, negado como debate público, político y estatal históricamente. Aunque otra sería la historia si el aborto fuera ley, el hecho de augurar el debate y posibilitar que transcurra parlamentaria no era esperable.

1. Más allá de lo “posideológico”

En un contexto internacional que ubica al versátil universo de las derechas occidentales con experiencias que van desde el surgimiento del neofascismo y las derechas radical populistas en Europa, al gobierno del presidente Donald Trump en Estados Unidos, las derechas en América Latina también parecen remozarse. Ya sea en las concepciones de lo estatal, de lo público y lo privado, en los posicionamientos sobre los derechos y libertades, como en las áreas de presencia o desplazamiento del Estado y privilegio a los mercados, o en los componentes liberales, conservadores y hasta reaccionarios que revelan la gama de casos, suponen agudizar la mirada sobre los temas y debates que aparecen públicamente.

La distinción de izquierda y derecha establecida por Norberto Bobbio (1995) respecto a las contraposiciones en términos de las concepciones de igualdad -y no tanto de la libertad-, renuevan las aristas analíticas a la luz de la emergencia de cuestiones públicas. Si el valor que se atribuye a la igualdad y a la diversidad constituye el mayor desafío para identificar el contraste, la diferencia resulta del énfasis en lo que nos hace iguales o nos hace diferentes, es decir, qué actitud y cómo abordar o posicionarse ante las desigualdades naturales y sociales. Como pares antitéticos cuyo uso descriptivo, axiológico e histórico se transforma, al coincidir en que nada es más ideológico que hablar del fin o crisis de las ideologías (Bobbio, 1995: 49-52), también decirse “posideológico” entraña posicionamientos e implicancias. En este sentido, no se trata sólo de expresiones ideológicas contrapuestas sino que estas ideas, intereses, valores y modos de abordar los problemas políticos se reflejan en concepciones, posiciones, acciones, políticas y programas específicos. A la vez, resulta que temas clásicos emergen con novedosas formas, y así como algunos revelan la vigencia de la dicotomía, otros renuevan los términos de debate en el espacio político al punto de cuestionar si cabe el análisis del par o debemos buscar otros conceptos para definir las experiencias.

La actualización del debate político y académico en los albores del siglo XXI ante los gobiernos de corte progresista o de giro a la izquierda en la región, resurge con la reconfiguración del mapa político a partir de las fuerzas de derecha (Luna y Rovira Kaltwasser, 2014; Bertonha y Bohoslavsky, 2016). Tras las reformas estructurales de los años 1990 y las consecuencias socio económicas de las políticas neoliberales –desempleo y pobreza en amplias capas de la población, deuda externa, déficit fiscal, privatización de empresas de servicios públicos, vulneración financiera-, las fuerzas políticas de giro a la izquierda se afincaron en América del Sur al recuperar la centralidad del Estado en relación al mercado y alejarse de la retórica administrativista y técnica. Variando los caminos según las especificidades nacionales, habilitaron una agenda de derechos y debates sobre el reconocimiento y/o ampliación de demandas sociales largamente disputadas a través de voces, actores, saberes que se juegan en relación a estatuto legal y las prácticas jurídico-institucionales. Derechos de las mujeres, de género y diversidad sexual, pueblos originarios, medio ambiente, comunicación e información, la explotación de recursos naturales, ruralidad y territorio, transgénicos, son algunos de los temas que reeditan estas dimensiones.

A la par de las problematizaciones sobre la democratización entendida en términos de acceso, inclusión y participación enfatizada por dichos gobiernos, se configuran como espejo opuesto las nuevas derechas. La contraposición y polarización creciente en relación a las cuestiones, los posicionamientos, intercambios discursivos y estrategias versátiles, con comunidades epistémicas que articulan trabajo intelectual y activismo, fueron perfilando las características que configuran las trayectorias ideológicas más allá de las fronteras nacionales. En un escenario con nuevos y viejos actores que reconocen a la democracia y la dinámica poliárquica como “el único juego”, aprenden sus reglas y vericuetos, a la vez que encuentran intersticios para vetarlas y ponerlas a prueba, cambiarlas, mantenerlas, incluir a unos o excluir a otros. La derecha argentina también parece ubicarse en este sendero.

El gobierno de Mauricio Macri se inscribe en este derrotero al llevar adelante una agenda política que releva el crecimiento sobre la distribución y prioriza una economía con poca injerencia estatal, o en su defecto, una intervención en favor del mercado, erigido en principal asignador de los recursos. Pese a la pretensión de deshacer la diferencia de izquierda y derecha presentándose como “posideológicas” (Gallo, 2008; Vommaro

y Morresi, 2016), se señaló su especificidad en el arco de las derechas a partir de las posiciones socioeconómicas compatibles con el neoliberalismo y las posturas conservadoras en temas éticos, culturales y políticos (Morresi, 2016:182-187). Al respecto, con mayor ambigüedad en el plano discursivo y con ciertas diferencias en la coalición política que encabeza, las desigualdades sociales distan de ser el campo central del accionar político.³ La presencia del Estado “donde sea necesario”, libera un territorio en el cual el individuo y el esfuerzo propio, las capacidades emprendedoras y empresariales, las variables macroeconómicas, los mercados y el ámbito privado son los organizadores por excelencia de lo social, eje sobre el que se afincan las posibilidades de desarrollo⁴.

En este sentido, el hilo de Ariadna que concatena los posicionamientos, decisiones y políticas que estructuran los modos de gobernar, administrar y gestionar la cosa pública reúne aristas neoliberales y conservadoras que singularizan su condición en el campo de la derecha. Pero hay un modo novedoso de articular estas características que lo torna peculiar a la luz de los temas, actores y posicionamientos, donde el dogmatismo y el pragmatismo se han revelado más enconadamente desde el arribo de Macri al ejecutivo nacional. Si se sigue a Wendy Brown al teorizar la concepción neoliberal, una economización de las distintas esferas y actividades – y no necesariamente una mercantilización o monetización- opera con una racionalidad que interpela a pensar y actuar siempre como *homo economicus*, es decir, como sujeto del mercado en cada espacio de la vida (Brown, 2015: 35-36).

No solo en la visión del Estado como una empresa se trasluce este perfil, también se esbozan matices del liberalismo en lo económico y conservador en lo político, de manera que las fronteras ideológicas y dogmáticas se desarmen en la consecución de sus intereses y los que representa. Afincado en la búsqueda pragmática de poder y lejos de una doctrina sistemática sobre la democracia (Morresi, 2016: 196-197), el PRO empuja

3. Remitimos a los posicionamientos y argumentos a raíz de los debates sobre las leyes de Servicios de Comunicación Audiovisual en el 2009 y ley de Matrimonio Igualitario en el 2010 (Berdondini, 2016)

4. “para que haya en realidad pobreza cero necesitamos generar trabajo, ampliar la economía, aprovechar los enormes recursos naturales y humanos [...] El desarrollo de la Argentina llegará a través de una inversión inteligente y expansiva, que mejore la infraestructura, ponga las bases para el crecimiento de la producción, traiga oportunidades y genere la prosperidad que merecemos”. (Palabras del Presidente de la Nación, Mauricio Macri, ante la Asamblea Legislativa en el Congreso de la Nación, 10 de diciembre de 2015)

sus límites ideológicos y bases de apoyo hacia posiciones que le permitan incrementar su caudal electoral. En este camino, a veces al reforzar unas decisiones, otras introduciendo ajustes imprevistos, parecen más dispuesto a sacrificar las posiciones éticas y políticas culturales, que las posturas e intereses socioeconómicos que representa.

Pese a la heterogeneidad constitutiva del PRO y de la alianza Cambiemos, si tomamos el eje liberal conservador (Altman, et. al., 2009; Vommaro, et. al. 2015; Morresi, 2016, Souroujon, 2017), las posiciones ante los derechos humanos, las perspectivas sobre género y diversidad sexual, el aborto, la educación sexual, los ubica en el arco conservador. No solo se advierte en el debate reciente sobre el aborto y la Educación Sexual Integral (ESI), las posturas, argumentos y votaciones parlamentarias a raíz del Matrimonio Igualitario (2010) como otras leyes de género y sexualidades así lo manifiestan (Berdondini, 2016). De acuerdo a Sergio Morresi, allí abrevan las posturas de los dirigentes del PRO ante la protesta social y la necesidad de controlarlas; las visiones sobre la inmigración y la necesidad de medidas más estrictas; el rechazo a debatir una ley sobre el aborto y las posturas sobre los derechos humanos relacionadas a la memoria y justicia por los crímenes de lesa humanidad durante la dictadura de 1976-1983 (2016: 187-188).

Al considerar el desarrollo del gobierno de Mauricio Macri, los marcos de sentido, los argumentos y las decisiones en cada uno de estos temas confirman el perfil conservador. A excepción del aborto, la criminalización de la protesta social dada en el uso y abuso de las distintas fuerzas de seguridad estatal, la pretensión de controlar la inmigración y asociarla a la delincuencia o el debate reciente sobre la baja en la edad de imputabilidad, la relativización de los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la dictadura de 1976-1983 y la considerable merma en el apoyo estatal a las políticas de memoria.

En este cuadro, que la coalición Cambiemos abra el debate sobre la interrupción voluntaria del embarazo en Argentina y que sea el presidente Macri, líder del PRO, quien augure el debate revela una contingencia política. Si no lo habían hecho los gobiernos de corte progresista y con avances en la agenda social, ¿por qué lo haría un gobierno de derecha, de cuadros y bases organizacionales fuertemente vinculadas al mundo religioso y con valores conservadores?

2. Bifurcaciones en el espacio político

Como consecuencia de las mutaciones representativas que se produjeron luego de la profunda crisis de 2001-2002, emergen tanto el Frente para la Victoria (FpV), que gobernó con los presidentes Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2011; 2011-2015), como el Partido Propuesta Republicana (PRO) liderado por Macri, presidente por la alianza Cambiemos que gobierna desde diciembre de 2015. Ante un rediseño del bipartidismo entre el Justicialismo (PJ) y el Radicalismo (UCR) hacia la fragmentación o multipartidismo que persiste (Mustapic, 2013), al tiempo que se afincan territorialmente en los tradicionales partidos de la Argentina, ambas fuerzas se fortalecen en el espacio político en la dinámica de izquierdas y derechas, pero más que nada en términos de oficialismo y oposición. En tiempos de disgregación de las fuerzas políticas, de minorías intensas e identidades contingentes, durante la larga década kirchnerista se afianza el lugar del PRO, a la vez que Macri consolida su liderazgo político y se erige en referente central de la oposición.

El conflicto agropecuario del año 2008 se torna una contingencia y oportunidad para que el kirchnerismo –oficialismo entonces- habilite una agenda inusitada que se abre con el debate por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. En esta coyuntura en la que el gobierno de Fernández busca reponerse políticamente del desgaste y de la fisura que ocurre en sus propias filas, escala la polarización entre kirchnerismo y anti-kirchnerismo y empieza a tomar forma el temor a la “chavización” de la Argentina.⁵ De acuerdo a Gabriel Vommaro, Cambiemos es producto de una larga y trabajosa movilización del anti-kirchnerismo que termina de construir sus marcos de referencia con este hito y se consolida hacia 2012-2013, a partir de cierto repertorio discursivo y moral gestado por formaciones políticas, medios de comunicación, periodista, intelectuales y activistas (2017: 36-37). En este derrotero litigioso, mientras el PRO se constituye en referente y capitalizador de una serie de alianzas que afianzan su liderazgo en la coalición con la UCR

5. El temor a que Argentina se convirtiera en Venezuela –“chavización”, en referencia al proceso político liderado por Hugo Chávez- se inicia con el anuncio y el tratamiento parlamentario de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. La ley K, la ley mordaza son algunos de los argumentos y consignas que toman forma. Por entonces, las voces opositoras –políticos, comunicadores y empresas de medios- alegan una deriva autoritaria, confiscatoria y represiva, junto al riesgo del control creciente de los medios, de los mercados y de las voces disidentes (Berdondini, 2016).

y la Coalición Cívica (CC), se define el campo opositor y se moldean las identidades en disputa. Los posicionamientos, intereses y valores defendidos públicamente van bifurcando el campo en términos de izquierdas y derechas, como de progresistas y conservadores, a medida que emergen los temas y términos de debate.

Según Gabriel Altman, Diego Luna, Rafeal Piñeiro y Sergio Toro (2009), los perfiles partidarios en Argentina registraban poca diferenciación en los cruces de posicionamiento ideológico y tradición. En la búsqueda de evidencia acerca de la configuración de familias ideológicas y la estructura de competencia en la representación política entre partidos y votantes, dicho estudio muestra que en las prioridades del debate público a nivel regional emergen la delincuencia, la pobreza y la corrupción como preocupación, en desmedro de los derechos humanos, la salud y la educación (Altman et Al. 2009: 781-782). Sin embargo, al mirar los datos de Argentina, las prioridades no estaban en la pobreza y la corrupción, ubicándose la delincuencia, la inflación y los derechos humanos. Mientras la delincuencia es compartida con 12 países de América Latina, la inflación y los derechos humanos se hallan como una excepción entre sus inquietudes.

Dando forma al malestar creciente con el kirchnerismo, como también con la promesa de no afectar ciertos derechos y políticas, durante la campaña presidencial de 2015 el poder performativo de la idea de Cambio logró instalarse y crecer acompañada de tres ideas centrales que orientaron los horizontes de sentido del presente mandato: “pobreza cero, derrotar el narcotráfico y unir a los argentinos”. Con un discurso republicano en lo institucional y de “sinceramiento” en lo económico, la coalición Cambiemos enfatiza el diálogo, la escucha, los acuerdos y la gestión para “ocuparse de los problemas de la gente”, “haciendo lo que hay hacer”.⁶ Como si los problemas, el hacer y decir la verdad carecieran de definiciones y se ubicaran por fuera de la decisión política, la agenda política del gobierno de Cambiemos desplaza la preocupación sobre los derechos humanos, en especial queriendo saturar las polémicas en torno a la memoria y justicia por los delitos de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura, para motorizar los “derechos de hoy” como aquellos “que estaban sólo en los papeles” al reseñar las jubilaciones, pensiones y asignaciones familiares en clave de derechos sociales.⁷

6. Remitimos a los discursos presidenciales de Macri y a los spots de Presidencia de la Nación.

7. En el discurso de asunción no hay una sola mención al derecho y/o a los derechos. En el discurso de apertura legislativa en el 2016, año en el que más veces menciona los derechos

Con una agenda política que encona los temas económicos y emprende recortes en áreas prioritarias del Estado en desmedro de la salud, la educación, la ciencia y la cultura, el gobierno de Cambiemos es renuente a hablar en términos de derechos. Ya sea la dimensión liberal, como límite y restricción al poder del Estado, como la democrática, que suponen la garantía del Estado para el cumplimiento y ejercicio de los mismos, aparecen en una clave que se trasmuta a la luz de una selección de temas muy concreta y que incluso secunda al reordenamiento macroeconómico. Con cierta estabilidad en las dinámicas entre ejecutivo y legislativo como en la relevancia de las coaliciones políticas (Calvo 2013; Jones y Miccozi, 2011), el presidente y la coalición Cambiemos logran llevar adelante su agenda legislativa entre 2016 y 2017. En este sentido, ser la primera minoría en la Cámara de Diputados con 86 bancas y encontrarse en minoría en el Senado con 15 bancas de 72, no obstruye su cometido en ese primer bienio, en los que incluso crece el éxito legislativo del Ejecutivo, originando 27 de 101 leyes en 2016 y 28 de 86 leyes en 2017. Dado que en Diputados es secundado por el FPV-PJ con 72 legisladores, principal oposición al Gobierno en el Congreso, es la negociación con los bloques que responden a Sergio Massa (Frente Renovador, 37 escaños) y a Diego Bossio (Bloque Justicialista, 17 legisladores) lo que le permite llevar adelante la agenda. Por su lado, en el Senado la negociación con el bloque peronista liderado por Miguel Pichetto y con algunos gobernadores le permite sobrellevarla.

Acorde a la agenda que el presidente marca en su primera alocución ante la Asamblea Legislativa en 2016, con eje en la “herencia recibida”, la corrupción y el rol de la justicia, la inflación y la necesidad de reducir la emisión monetaria “descontrolada e ir bajando el déficit fiscal, que debe llegar a cero al final del cuarto año”, a las fiestas, monumentos o lugares históricos que reúne cada año la mayor cantidad de proyectos aprobados por el Congreso (39% y 33% respectivamente), lo siguen 12 leyes sobre Justicia (13%), destacándose las que se destacan la figura del arrepentido, flagrancia y modificaciones de la estructura judicial, centrales para el ofi-

humanos –en clave de política regional e internacional y en términos abstractos, sin esclarecer su sentido- y al único que le da afínco es al referirse al acceso a internet. Mientras, la mención a los 40 años del golpe de Estado de 1976 no se da en términos de derechos, refiere a “la época más oscura de nuestra historia [...] Nunca más a la violencia social y política”; en el 2017 remite a las jubilaciones, pensiones y asignaciones familiares; en el 2018, los derechos se nombran al introducir la política de parques nacionales.

cialismo en su preocupación por la corrupción y la celeridad en los tiempos procesales. Las leyes en materia económica, laboral y relaciones internacionales fueron 10 en cada área (31,26% en conjunto). La centralidad del conflicto con los *holdouts* que el presidente enmarca en aquel discurso es la primer victoria de Cambiemos en el Parlamento con la sanción de la ley de pago a los fondos buitres. Lo siguen los temas de salud (5%), de defensa al consumidor (4%), agroindustria (3%), reforma del sistema político (3%), transporte (1%), entre otros, donde el cambio en materia electoral en la implantación del voto electrónico es frustrado.⁸

Por su parte, el 2017 fue productivo para tratarse de un año electoral y que por ende dificulta la labor legislativa en la medida que los legisladores se abocan a la competencia en sus distritos. Los acuerdos comerciales y las relaciones internacionales explican el 25% de los proyectos aprobados con 21 leyes, a las que prosiguen las de carácter económico (18%), entre ellas las de capital emprendedor y las declaraciones de emergencias productivas. Al comparar con el año anterior, estos temas aglutinados representan el 43% de la agenda legislativa y asumen mayor importancia frente a las cuestiones de justicia (12%) y laborales (2%). Sin embargo, al tiempo que en materia de justicia se sancionan 7 leyes como ser la de protección a víctimas de delitos y pena privativa, marcando la creciente sensibilización por la cuestión de género -representan el 3,57%, se releva la ley de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política, coyuntura sobre la que luego volvemos. Con más presencia de los temas de Salud (3.57%) e inclusión, se destacan la de investigación médica y científica del uso medicinal de la planta de cannabis y sus derivados, la de tarifas para electrodependientes y el de cobertura y uso del bastón verde para personas con visión reducida, Educación (1.19%) y Ambiente (1.19%) quedan rezagadas.

En este sendero, reinstala el predominio del mercado y las variables económicas, administrativas y técnicas en el manejo de lo público. Mientras el respeto a la ley y la institucionalidad se contraponen discursivamente a la corrupción y a la “pesada herencia” asociada al gobierno anterior, el combate a la pobreza –que opera de enlace a las dimensiones inclusivas-, queda supeditado a la agenda de crecimiento. Efectivamente la inflación es reconocida como una de las cuestiones nodales a abordar, eje articulador del predominio que la política económica asume al erigir

8. Cfr. Secretaría de Información parlamentaria Cámara de Diputados de la Nación y Balance Legislativo Fundación Directorio Legislativo.

el déficit fiscal y el equilibrio en las cuentas públicas como horizonte. Revelando su pertenencia ideológica en su perfil promercado -que se agudizó con el paso del tiempo-, hallamos un Estado que interviene en función de la distribución de recursos que decide y requiere el mercado, y con ello los actores concentrados de la economía, siguiendo dogmáticamente recetas de endeudamiento externo para financiarse, en desmedro de los indicadores de pobreza y vulnerabilidad pero también de la producción, del empleo y de los incentivos a la actividad privada.

En este esquema, al tiempo que la inflación, la economía, la pobreza, la corrupción, la justicia y el narcotráfico se convirtieron en “los” temas de la agenda, las mediciones oficiales, los subsidios, la reforma tributaria y fiscal, la producción, el empleo formal e informal, fueron teniendo sus momentos. Pero no solo las cuestiones soterradas y evadidas por el gobierno anterior salieron a la luz y fueron nodales. En definitiva, el reconocimiento como problema era un paso, pero los problemas en política suelen situarse no sólo en la definición de los “qué” (problemas, temas, cuestiones), sino fundamentalmente de los “cómo”, de los caminos, posiciones y soluciones acerca de los mismos. De modo que aquellos temas polémicos centrales fueron en ciertos casos retomados para revertirlos y reparar a los actores otrora “perjudicados”. En este rumbo, no tardaron en llegar las discusiones acerca de las tarifas de las empresas de servicios públicos, el transporte y los subsidios estatales. Tampoco se dilataron las determinaciones para liberalizar las retenciones al campo impuestas en el 2008 o deshacer la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual mediante decretos y políticas que reconfiguran el mapa mediático y de las telecomunicaciones.

Al cabo de las elecciones de medio término en 2017 y habiendo triunfado al incorporar mayores bancas en diputados y senadores, el oficialismo se ubica en mejor situación pero lejos de una “mayoría automática”. Fortalecido al cabo de los resultados electorales, entre los temas de las sesiones extraordinarias el ejecutivo incorpora y se aprueban leyes en relación al Presupuesto 2018, la Reforma Tributaria, el Revalúo Impositivo y cambios en el Régimen Fiscal, la Reforma previsional, el Impuesto a los créditos y débitos bancarios, pero quedan sin ser tratadas las propuestas de Financiamiento Productivo, la Reforma laboral y la Reforma del Ministerio Público Fiscal. En una agenda gobernada por lo económico, en la elección de los temas para sensibilizarla, los derechos de las mujeres aparecen en un registro que procura remozarse a los tiempos sociales.

En ello se enmarca la presencia en el gobierno de Fabiana Tuñez, reconocida por ser una de las creadoras de la ONG “La Casa del Encuentro” que provee de estadísticas sobre femicidios y ayuda a las víctimas, nombrada como presidenta del Consejo Nacional de las Mujeres, y luego de la reestructuración ministerial llevada adelante en el año 2018, como titular del Instituto Nacional de las Mujeres.

El largo andar del movimiento de mujeres y del feminismo en Argentina consta de varios momentos de implosión y cuestionamientos políticos. Aglutinando diversas organizaciones y colectivos, llegando a diversos legisladores con la demanda y necesidad, la Campaña Nacional por el Aborto Seguro, Legal y Gratuito labora desde 2003 un proyecto sobre la interrupción voluntaria del embarazo. Pero es a partir de las movilizaciones de Ni Una Menos en el año 2015 en clamor ante los femicidios lo que torna audible y visible las violencias machistas inscriptas en los ordenamientos político culturales y en las prácticas cotidianas. Inaudita en la masificación y penetración que logra, la presencia e incidencia que fue adquiriendo el tema en sus denuncias, las aristas y la expansión en los debates, en los públicos y la opinión pública, instalan una cuestión que interpela diversos espacios de la vida social.

3. El aborto como cuestión

El inicio de siglo XXI no solo fue de reconfiguración para espacio político partidario, los movimientos y actores sociales revelan aprendizajes en la articulación de dinámicas no formalmente institucionalizadas y la apelación a los resortes institucionales. El activismo civil, el trabajo académico, las calles, los medios de comunicación, al plano judicial, las instancias ejecutivas y legislativas se convierten en parte de las luchas. Las cuestiones de género y sexualidades como condición de ciudadanía reúnen en sus desafíos diferenciales conjugar las facetas de los derechos individuales y los derechos sociales. La politización de la sexualidad y la vida privada posibilita penetrar la política y el Estado como garantía de ese espacio de autonomía y libre decisión. En este sentido, las voces al interior del movimiento de mujeres, de los feminismos y de las diversidades sexuales son disonantes pero confluyentes en las pujas por lo representable (Berdondini, 2016).

Interpelando lo natural, lo dado, necesario y apolítico inscripto en la biología y la reproducción, la politización de lo íntimo y personal –sexua-

lidad, género, reproducción, conyugalidad y familia- desafía las construcciones sobre lo público y privado al mostrar que están atravesadas por relaciones de poder, subordinación y dominación.⁹ Ante el carácter social, históricamente construido, contingente y político de la sexualidad, la labor intelectual y de los movimientos sociales revelan los modos de politicidad de los vínculos sexuales y denuncian en qué medida esas prácticas y formas de institucionalización son desiguales, autoritarias y violentas (Pecheny, 2010: 87). En busca de subvertir el modelo patriarcal, la noción de género instala una primera estrategia para quebrar el designio de la naturaleza: si el sexo respondía al orden de lo inmutable, el género como construcción cultural de la diferencia sexual habilita la lucha política (Gutiérrez, 2011). Articuladamente, estas luchas dan voz a las mujeres y las diversidades sexuales al tiempo que marcan su polifonía.

Si el cuerpo es un pre-texto donde se inscriben las diversas marcas, el sitio o el territorio donde se desatan las luchas de poder, la anticoncepción y el aborto son el grito de sirena de un colectivo que instaló la demanda del “derecho a decidir sobre el propio cuerpo”, pensado como un reducto del control social (Gutiérrez, 2011: 20-26). Lejos de los enfoques “promaternalistas” que las recluyen al espacio privado de la ciudadanía restringida (Barrancos, 2002), al situar las sexualidades en la esfera pública, se la desvincula de la reproducción, librando a la voluntad de los sujetos la posibilidad de enlazarlos o no, como facultades de ciudadanía (Levin, 2010: 237). En este sentido, las leyes son un indicador del grado de apertura de la agenda a determinadas cuestiones, a veces siendo resultado del debate público y político, otras dando lugar al mismo (Pecheny y Petracci, 2006: 45).

En Argentina las relaciones de la clase política con la Iglesia católica dilataron el ingreso de la sexualidad a la arena política. La dimensión laica del Estado -como separación de lo confesional, religioso y clerical- se disputa a la luz de cada cuestión de género y sexualidades que emerge

9. Las problematizaciones critican la frontera y el sentido de la distinción en los orígenes de la tradición liberal, es decir, las razones ideológicas de público-privado, concentrándose en el carácter político del par. El ámbito público se transforma en objeto de reflexión, teorización y legislación, mientras la esfera doméstica- familiar y sexual se subestima aceptando como “natural”, un lugar patriarcal o sexual que excluye diversos modos de vivir la sexualidad. Si en un momento la “privacidad” implica que el ámbito doméstico, familiar y sexual se abstraiga del escrutinio público y protección o regulación legal, en otros florece la pugna por incorporar el reconocimiento de los derechos garantizando la libertad de decisión. La tolerancia no basta si lo relega a la invisibilidad, ocultamiento y vulnerabilidad.

públicamente, siendo el cuerpo de las mujeres el epicentro de la lucha política. En este derrotero, si bien la densa red de organizaciones de la sociedad civil explica más que la cultura actual de los decisores y efectores estatales el escalonamiento de derechos (Meccia, 2006: 62), entre 1990-2000 la desnaturalización y desprivatización de la sexualidad y el género posibilitaron el ingreso al siglo XXI con otros parámetros de relacionamiento entre instituciones estatales y actores. Si la explosión de la epidemia del HIV posibilita la tematización pública de los derechos sexuales y reproductivos, la lucha por la legalización del aborto en la región, de las más rezagadas reconocerlo como derecho de ciudadanía, la Declaración de San Bernardo establece el 28 de septiembre como un Día por el Derecho al Aborto de las Mujeres de América Latina y el Caribe desde 1990. Mientras las mujeres sustancian la salida del ámbito privado y disputan espacios públicos, la diversidad sexual emerge en su carácter LGBTTI+.

Una instancia nodal se da con la discusión sobre el aborto en el año 1994 en ocasión de la Asamblea Constituyente (Petracci y Pecheny, 2007). La incorporación de tratados internacionales en la Constitución Nacional brinda un marco legal para las concepciones en términos de derechos humanos. Así también se refuerzan los artilugios que atentan contra la laicidad del estado. En 1998, por iniciativa del ex Presidente Carlos Saúl Menem en el Decreto 1406/98, Argentina es el primer país del mundo en declarar el 25 de marzo como el Día del Niño por Nacer, fecha en que los activistas antiaborto de distintas creencias religiosas organizan actividades destinadas a la concientización sobre la necesidad de defender la vida desde la concepción. Recientemente, la inflexión central es la discusión parlamentaria sobre los derechos conyugales para “personas del mismo sexo” en el año 2010, re-nombrada Ley de “Matrimonio Igualitario”, al cuestionar políticamente y romper por primera vez con la heteronomía-principio en función del cual las relaciones afectivas y familiares reconocidas y alentadas por el Estado se basan en la unión reproductiva de una mujer y un varón-. A excepción del aborto como cuestión largamente abogada, un amplio repertorio de demandas abre la agenda política.¹⁰

10. Abrevan las leyes y resoluciones de salud sexual y reproductiva (2002), Ley de educación sexual integral (2006), Resolución Ministerial n°989. Modelo Integral de Atención Post Aborto del Ministerio de Salud de la Nación (2006), ligazón de trompas y vasectomía (2006), Trata de personas (2008), Violencia de género (2009), Matrimonio Igualitario (2010), la inclusión de la vacuna del HPV para niñas de 12 años en el calendario de vacunación (2011), Femicidio (2012), Identidad de género (2012), Muerte digna (2012), Fertilización asistida (2013), la Reforma del Código Civil (2014); la Ley de Paridad de Género en Ámbitos de Rep-

La Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito (la Campaña en adelante) se organiza desde el año 2003 -con el símbolo de los pañuelos verdes gestados por las luchas feministas en los Encuentros nacionales de Mujeres- y se lanza el 28 de mayo de 2005, Día de Internacional de Acción por la Salud de las Mujeres, bajo la consigna: “Educación sexual para decidir, anticonceptivos para no abortar, aborto legal para no morir”. Desde ese año una gran Marcha Federal realizada al Congreso de la Nación reúne las firmas de apoyo para legalizar el aborto como una cuestión de salud pública, de derechos humanos, de autonomía y decisión de las mujeres y cuerpos gestantes. El Proyecto de Interrupción Voluntaria del Embarazo elaborado colectivamente en el año 2006 durante una plenaria realizada en la ciudad de Rosario, se presenta por primera vez en la Cámara de Diputados de la Nación en el año 2007. Desde entonces, al perder estado parlamentario cada dos años se fue reiterando y sumando apoyos de legisladores de distintas bancas.¹¹

El ingreso del proyecto de matrimonio para personas del mismo sexo a fines de 2009 y su tratamiento candente en el 2010 habilita la agenda de la diversidad sexual ubicando a la Argentina entre los diez primeros países que universaliza los derechos civiles y conyugales para las parejas y familias sin distinción de su orientación sexual. La pregunta de cómo y por qué ingresa este tema y no el aborto resuena en los colectivos y públicos activistas. En un contexto sensibilizado con los temas de género, aunque a inicios de 2011 la solicitada “Aborto legal: una deuda de la democracia” expresa el clamor de una cuestión que se visibiliza y toma fuerza, permanece vedado para su tratamiento.

Creciendo públicamente la necesidad del debate e instando al Congreso a tales fines,¹² durante el kirchnerismo la decisión política de no promover el debate sobre el aborto es confirmada a fines de 2011. La postura contraria al aborto de la presidenta Fernández se refuerza luego de ser reelegida en un encuentro con las máximas autoridades de la Iglesia Católica reunidas en la Conferencia Episcopal Argentina. Sustanciando la importancia pública del tema y la interpelación a los poderes del Estado, es

representación Política (2017).

11. Los firmantes en cada presentación son 18 en 2008, 39 en el 2010, 59 en el 2012, llega a tener 67 firmas en el 2014, disminuye en el 2016 a 44 y llega a 71 en el 2018.

12. Disponible en: <http://www.abortolegal.com.ar/comunicado-de-prensa-despenalizacion-y-legalizacion-del-aborto-una-deuda-de-la-democracia-una-responsabilidad-del-congreso-nacional/> consulta el 7 de enero de 2019.

fundamental el fallo “FAL s/medida auto-satisfactiva” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En marzo de 2012 resuelve que es punible la interrupción del embarazo proveniente de toda clase de violación y que cualquier caso de aborto no punible no está supeditado a un trámite judicial. Al quitar la autorización judicial previa y la posterior sanción penal, exime de castigo al médico que practique la intervención y exhorta al Poder Ejecutivo a implementar protocolos hospitalarios para atender esos casos.

Mientras los tiempos sociales e institucionales se acompasan, en el año 2014 por primera vez el tratamiento en comisiones legislativas se acerca a un posible dictamen, el cual es frustrado por una maniobra entre oficialistas y opositores. La Campaña reelabora el proyecto de ley de IVE entre el 2015 y 2016, y a la par se presenta el Protocolo para la Atención Integral de las Personas con Derecho a la Interrupción Legal del Embarazo (Protocolo ILE) desarrollado por el Ministerio de Salud de la Nación, a partir de los lineamientos del fallo FAL.

4. La inflexión de Ni Una Menos

Sin embargo, es la implosión del movimiento Ni Una Menos el 3 de junio de 2015 las que marcan una bisagra en el abordaje público del aborto como cuestión al lograr visualizar y tornar audible las disputas inscriptas en el ordenamiento político, legal e institucional y que acucian a las mujeres como epicentro de las mismas. Con el lema “Basta de femicidios” y el disparador del femicidio de Chiara Páez en Rufino, la convocatoria a la movilización en diversas ciudades del país vía redes sociales con el hashtag #NIUNAMENOS se reproduce y excede a las organizadoras, colectivo de periodistas y comunicadoras que emerge ante los crecientes femicidios que se revelan en nombres y cuerpos de mujeres asesinadas a diario—entonces se registra que es una cada horas 30 horas-, manifestación más atroz de las violencias machistas.

Traspassando fronteras, se convierte en una referencia internacional al replicarse en diversos países y realidades. Multitudinarias concentraciones toman las calles, se convocan ante “una más” que muere y se replican en fechas específicas como el 8 de Marzo en el día internacional de la Mujer, mientras resuenan en los medios de comunicación, en los foros y redes sociales. Ni Una Menos incrementa su incidencia y convocatoria en el 2016 con el lema VIVAS NOS QUEREMOS y se convierte en una referencia insoslayable en la agenda pública y política. Entre las cuestio-

nes denunciadas, el documento explicita la demanda de aborto legal que irrumpe ante el caso de Belén:

“Una joven presa en Tucumán, condenada a ocho años de prisión por homicidio, cuando tuvo un aborto espontáneo, en una causa armada, nos obliga a gritar con más fuerza la consigna “Sin Educación Sexual para decidir, anticonceptivos para no abortar, aborto legal, seguro y gratuito para no morir, no hay NiUnaMenos[...]”¹³

El grito de Ni Una Menos querella al femicidio, a la trata de personas, al aborto clandestino, a la persecución judicial, a los despidos, al odio homo lesbo y trans y ubica al Estado en su distintos poderes y niveles como responsable. Las violencias machistas, sexuales y de género inscriptas en lo cotidiano perforan el umbral de lo audible y visible logrando interpelar los patrones culturales que sustentan el patriarcado en sus diversas formas y expresiones. Desordenando lo instituido, desde las dimensiones más íntimas, a lo más público, rutinario y cotidiano en el orden socio político y económico, suscitan atención e invitan a revisar discursos y prácticas en territorios insospechados. Sin desatender lo urgente, “Nos están matando”, desde la educación no sexista al lenguaje inclusivo, la generación de protocolos contra el acoso en todas sus formas, las licencias de “mapaternidad”, la paridad de género, las tareas de cuidado y la equidad salarial, son algunas facetas de cómo y hasta donde llegan los cuestionamientos, entre otras que seguirán surgiendo o que no fueron puestas en palabras.

El 19 octubre del 2016, tras una semana en la que se registran 7 femicidios en Argentina y que sacude al conocerse el atroz asesinato de Lucía Pérez (empalada, drogada y violada), integrantes del movimiento Ni Una Menos y organizaciones feministas convocan a un paro de una hora y a diversas movilizaciones, preludio del primer paro de mujeres que tiene lugar a nivel internacional el 8 de marzo de 2017. En la apertura de sesiones del 1° de marzo de 2017 el presidente Macri al sumarse al “grito Ni una Menos”, menciona la violencia machista y anuncia un Plan Nacional contra la Violencia de género. Pero la movilización del 3 de junio de Ni una Menos se aglutina en la consigna “Basta de violencia machista y complicidad estatal”. Ante el empeoramiento de los registros -que pasan a ser un femicidio cada 18 horas-, se desglosan las denuncias al funciona-

13. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-300981-2016-06-04.html> última consulta el 17 de enero de 2019.

miento de las políticas públicas de cuidado a las víctimas, el contexto de ajuste y achicamiento de las ejecuciones presupuestarias, el desempeño de la justicia y la policía, entre otras que aparecen como contracara del crecimiento del endeudamiento externo.¹⁴

En pleno año electoral y con la mirada de género instalada socialmente, en la provincia de Santa Fe el partido “Ciudad Futura” presenta la lista “100% femenina” para disputar en diputades nacionales. Constituida en su totalidad por mujeres y bajo el lema “dejen llegar a las mujeres” genera un candente debate nacional, al punto de ser impugnada por la Cámara Electoral, que trasciende fronteras en su interpelación a los marcos de sentido. Al concluir dicho año, en la madrugada del 22 de noviembre en la Cámara de Diputados de la Nación, ante la moción de Victoria Donda (Libres del Sur), las diputadas logran poner sobre tablas el tratamiento y votación el proyecto de autoría de la senadora Liliana Fellner (FpV), con media sanción desde el año 2016 y próximo a perder estado parlamentario, sobre Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política -Ley 27.412-.¹⁵

El movimiento Ni Una Menos posibilita la llegada a públicos que la Campaña con la demanda del aborto legal no había perforado, sensibilizando las miradas y opiniones al lograr una popularización y masificación que atraviesa generaciones en su derrotero. También porque es más factible de apropiarse y, en ese sentido, difícil de presentar oposición, aunque no por ello no se hayan generado desde entonces la idea de relativizar el cometido con “Ni una menos, ni uno menos, nadie menos” -#NIUNOMENOS o #NADIEMENOS-, representado en el activismo anti-aborto nucleado en el “Si a la Vida” de las organizaciones PROVIDA.¹⁶ En este contexto, no es casual que el 27 de septiembre del 2017, un día antes del Día por el Derecho al Aborto de las Mujeres de América Latina y el

14. Disponible en: <https://www.facebook.com/notes/ni-una-menos/ni-una-menos-basta-de-violencia-machista-y-de-violencia-estatal-volvemos-a-salir/646077945583391/> última consulta el 17 de enero de 2019.

15. La inclusión a través de un cupo de mujeres en las listas electivas de los partidos y espacios de representación política, muestra sus efectos tras la sanción de la Ley 24.012 de Cupo Femenino en 1991, a partir de la cual Argentina se transforma en el primer país que adopta una cuota mínima (30%) para candidaturas de mujeres a través de la reforma de la legislación electoral. Cfr. Archenti y Tula, 2005.

16. Cfr. <https://www.infobae.com/opinion/2018/01/04/fernando-pastorizzo-o-el-origen-de-ni-unomenos/>; <https://www.infobae.com/opinion/2018/06/13/ni-una-menos-ni-uno-menos-ni-nadie-menos/> Fecha de consulta: 1 de febrero de 2019.

Caribe, se lleve adelante la primera Marcha por la Vida, elegida según los organizadores, por coincidir con la celebración del Día de los Derechos del Niño en la Argentina.

Al abrir el 2018, explota la labor intensa, subterránea y de larga data que realiza la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito y los movimientos feministas. El 19 de febrero, “Día de Acción Verde por el Derecho al Aborto”, un pañuelazo federal simultáneo revela la potencialidad de la marea verde con la demanda de que el Congreso debata el proyecto de interrupción voluntaria del embarazo. La despenalización y legalización del aborto pasaba a estar en la agenda pública, con la presencia de legisladoras de distintos bloques que acompañan la iniciativa. Al cabo de unos días el presidente Macri no sólo da “libertad de acción” a sus legisladores para llevar adelante la discusión -un gesto central para que se abra el debate y transite parlamentariamente- sino que en el inicio de las sesiones ordinarias, incluye en su alocución al aborto y augura el debate:

“Hace 35 años que se viene postergando un debate muy sensible que como sociedad nos debemos: el aborto. Como más de una vez dije, estoy a favor de la vida. Pero también estoy a favor de los debates maduros y responsables que como argentinos tenemos que darnos. Por eso, vemos con agrado que el Congreso incluya este tema en su agenda de este año. Espero que se escuchen todas las voces y se tomen en cuenta todas las posturas.”(Mensaje del presidente Mauricio Macri en la apertura del 136° período de sesiones ordinarias del Congreso, 1 de marzo de 2018).

Como aquella solicitada de 2011 impulsada por la Campaña, el presidente Macri inscribe la cuestión del aborto en una “deuda de la democracia”, reconoce su postura “por la vida” pero en especial señala la importancia de un tema sensible, que acucia y ha sido largamente postergado como debate. No era la primera vez que se instalaba en la opinión pública y sorteaba el escollo de ingresar a la agenda pública, pero esta vez la diferencia era la libertad de acción a los legisladores oficialistas y el auspicio al debate brindado por el ejecutivo nacional el que lo que posibilitaba. La larga marcha de la Campaña y los movimientos feministas por el debate público del aborto como derecho humano, como cuestión de salud pública y de justicia social, paradójicamente hallaba asidero en el marco de un gobierno de derecha.

5. El ansiado debate y la no ley

Otra sería la historia si hubiera salido la ley. En este proceso, la fuerza del movimiento feminista y el cuestionamiento de la estructura patriarcal y las violencias sexistas ganó espacios insospechados en la opinión pública.¹⁷ Quizás resulte difícil cerrar lo que el mismo gobierno generó, y más arduo reinstalar el debate público en el Parlamento, pero mientras el saldo e inflexión de habilitar el debate por el aborto fue inusitado. Como hemos expuesto (Berdondini, 2016), el arribo al universo político carece de linealidad o ausencia de contradicciones, y así como la aparición de lo representable es contingente, en la presentación y el tratamiento por las instituciones estatales, los actores con poder de veto institucional y partidarios son centrales en el procesamiento y la decisión política. Si bien cada una de las cuestiones políticas relativa a la vida íntima y personal tiene sus especificidades (matrimonio, divorcio, anticoncepción, sida, aborto), hay patrones persistentes en el debate público en cuanto a sus condiciones de posibilidad (Pecheny, 2010:86-101). La relevancia de la iniciativa de los actores políticos radica en el hecho de que siempre es posible de postergarse, al tiempo que requiere un debate social más amplio y litigioso que suele dilatarse. Pero al decidir ponerlo en la escena pública política y recorrer la arena parlamentaria, incluso por los tiempos que ella implica -muchas veces criticada-, también posibilitan con esos debates, medir los tiempos sociales, culturales y políticos.

A partir de la decisión de dar libertad a sus legisladores y posibilitar transcurra parlamentariamente, incluso con los costos que ello entraña, el presidente sorprende a propios y extraños, introduciendo una contingencia insospechada, conflictiva, que de algún modo desordena el espacio político a partir de las posiciones de izquierda y derecha como de progresismo y conservadurismo. En este sentido, no solo logra en este asunto diferenciarse de su antecesora Fernández al impulsar el debate, si no que a esto se aparejan otros aspectos ligados a su perfil de derecha. Por un

17. Previo al tratamiento en el Senado, un informe de la consultora D'Alessio IROL-Berensztein daba cuenta de que el 55% de los argentinos esperaba que el proyecto de interrupción voluntaria del embarazo (IVE) sea aprobado sin cambios en la Cámara alta: "Incluso quienes guardan reparos frente al proyecto entienden que es necesario el tratamiento del tema: solo el 20% prefiere la eliminación del proyecto, en tanto un 24% preferiría que se apruebe pero con diversos grados de cambios". En <https://www.perfil.com/noticias/sociedad/aborto-el-55-de-los-argentinos-espera-que-los-senadores-aprueben-la-ley-sin-cambios.phtml> consulta el 15 de enero de 2019.

lado, para el activismo progresista porque “el presidente de la derecha, patriarcal, machista y conservador” se desarma e interpela ante el augurio del debate sobre el aborto. Por otro, al interior de la fuerza política PRO como en la coalición Cambiemos, al constituirse sobre una base de valores religiosos conservadores, es mayormente problemático. Y más al atender la oposición manifiesta de muchos de sus bastiones políticos, entre ellos Gabriela Michetti (Vicepresidenta de la Nación), Federico Pinedo (Presidente provisional del Senado), Esteban Bullrich (Senador), Elisa Carríó (líder de la Coalición Cívica), afines al activismo pro-vida. Finalmente, el caudal y base electoral de Cambiemos que comparte dichos valores conservadores y advierte azorado en busca de sentidos que orienten que está pasando, resumido en “para esto lo elegimos”. Si ante la aridez de estos temas, los actores políticos evaden su tratamiento, al sopesar estas dimensiones, la ecuación se torna aún más inaudita.

El Proyecto de Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE) redactado por la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito se presenta el 5 de marzo de 2018 por séptima vez consecutiva en la Cámara de Diputados de la Nación, acompañado por la firma de 71 diputados de distintos bloques políticos, entre ellos 19 de Cambiemos -5 del PRO y 14 de la UCR-. Las legisladoras Victoria Donda (Libres del Sur), Mónica Macha (Frente para la Victoria), Brenda Austin (UCR-Cambiemos) y Romina del Plá (Partido Obrero-FIT) son las referentes en la disputa que se abre y transcurre parlamentariamente. Ingresa bajo el expediente 0230-D-2018 y es girado a cuatro comisiones, presididas por integrantes del bloque Cambiemos y repartidos en sus posturas. Daniel Lipovetzki (PRO), de Legislación General -a la cabeza del debate-, junto a Alejandra Martínez (UCR), de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, estaban a favor de la despenalización y legalización, sus pares en contra, María Gabriela Burgos (UCR) de Legislación Penal y Carmen Polledo (PRO) de Acción Social y Salud Pública.

A partir del 10 de abril, junto a otros ocho proyectos presentados, el aborto se trata en comisiones en plenario a través de audiencias públicas constituidas con participantes de organizaciones, profesionales y activistas. En este proceso las dinámicas intra parlamentarias y extraparlamentarias ilustraron la relevancia del debate sobre una práctica extendida, quitado sistemáticamente de la escena pública a costa de la clandestinidad, la penalización y muertes de mujeres y cuerpos gestantes. La marea verde creció en la calle, en los pañuelos y martes verdes, en los argu-

mentos y legitimación social que el aborto construyó como tema público político. También las reacciones fueron en este sentido y llegó el pañuelo celeste para el activismo conservador PRO-VIDA, renombrados “antiderechos” por el activismo progresista. Al cabo de un exhaustivo tratamiento, el 12 de junio de 2018 obtuvo dictamen de comisiones en Diputados el proyecto de despenalización del aborto con 64 votos a favor y 57 en contra, el 14 de junio el proyecto de IVE obtuvo la media sanción en Diputados con 129 votos positivos, 125 negativos y 1 abstención. En la sesión del 8 de agosto es rechazado por el Senado, con 38 senadores que votaron en negativo y 31 a favor, 2 abstenciones y un ausente.

Las divergencias al interior de las fuerzas políticas y la transversalidad de las posturas se reiteran en el tratamiento de los temas de género y sexualidad. Pero en este caso los costos fueron mayores para el interbloque Cambiemos en la medida que de 108 bancas, el 61% se opuso, aportando el 52% del total de votos negativos al proyecto en Diputados. Al desglosar los principales socios que integran la coalición, de las 55 bancas que dispone el PRO, 37 votan por la negativa (67%) frente a los 17 positivos; en la UCR (40 bancas), es más dividido, con 24 a favor y 16 en contra (40%); mientras la Coalición Cívica prima la negativa con 9 votos (90%) frente a uno en apoyo al proyecto de IVE. Por su parte, en el Senado, de las 25 bancas y con la primacía de la UCR en el bloque Cambiemos, el 68% votan en negativo (17) frente a los 8 positivos, aportando el 32% del rechazo. Sin embargo, la tendencia se invierte en relación a diputados en tanto el PRO vota más dividido, 4 en positivo y 5 en negativo (50%), frente a la UCR que registra 3 positivos y 9 negativos (75%).

Políticamente el debate del aborto llevó todas las miradas y energías legislativas, pero la prioridad del gobierno de Cambiemos era otra. Si al abrir el año legislativo el presidente elogiaba el gradualismo y destacaba que “lo peor ya pasó” en augurio de “los años en los que vamos a crecer”, esos frutos no llegaron. Ante la devaluación y la escalada inflacionaria, cada problema abordado en términos económicos por el gobierno, presentaba exiguos resultados políticos y un empeoramiento en las principales variables. Anulando la iniciativa y creatividad que parecen haber tenido su punto culmine, paradójicamente, en el impulso al debate público de la IVE, ese año resalta la calidad del debate en contraposición a la producción legislativa.

En este contexto, el reconocido pragmatismo (Morressi, 2016:188) y la decisión política de abrir el debate del aborto, al tiempo que permite

sacar la mirada de los temas y la coyuntura económica, opera de límite a la ductilidad posible para una fuerza de derecha.

En el perfil de la derecha que se analiza, hasta el momento parece más dispuesto a sacrificar las posiciones éticas y políticas culturales a la hora de recurrir al pragmatismo, antes que las posturas e intereses socioeconómicos que representa y a los que se aferra de modo dogmático. Con esto, las prominentes tensiones entre liberalismo, conservadurismo y ciertas facetas reaccionarias que conviven en su interior, lejos de resolverse, se han revelado mayormente, con renovadas aristas que habrá que seguir explorando. En la dualidad que entrecruza el comportamiento de la coalición y la decisión política de poner en agenda el aborto, la marcada ambigüedad en el posicionamiento del poder ejecutivo es el aspecto fuerte y débil al mismo tiempo. Por un lado, por la decisión de habilitar un debate soterrado, por otro, porque al quedar a medio camino entre capitalizarla y jugar de mediador “neutral”, deja la pregunta acerca de cómo responder a lo que el mismo gobierno ha generado y cómo saturar la brecha que se abrió en las propias filas.

6. Referencias bibliográficas

- ALTMAN, D., LUNA, J. P., PIÑEIRO, R., TORO S. (2009), “Partidos y sistemas de partidos en América Latina: aproximaciones desde la encuesta a expertos 2009”, en *Revista de Ciencia Política*, Santiago de Chile, Vol. 29, N° 3.
- BARRANCOS, D. (2002) *Inclusión/Exclusión*, Buenos Aires, FCE.
- BERDONINI, M. (2016), *Lo representable. Pujas públicas, actores, arena parlamentaria y leyes candentes en la política argentina*. Rosario, Prohistoria.
- BERTONHA, J. F. y BOHOSLAVSKY, E. (2016), “Las derechas sudamericanas: trayectorias, miradas y circulación” en *Circule por la derecha. Percepciones, redes y contactos entre las derechas sudamericanas, 1917-1973*, Los Polvorines, Ediciones UNGS.
- BOBBIO, N. (1995), *Derecha e Izquierda*, Madrid, Taurus.
- BROWN, W. (2015), *El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo*, Barcelona, Malpaso Ediciones.
- CALVO, E. (2013), “El Congreso de la democracia: mayorías y consensos”, *Revista SAAP*, Vol. 7, N°2.
- GALLO, A. (2008), “El discurso político de la centroderecha argentina o la anu-

- lación de la alteridad izquierda-derecha”, en *Revista SAAP*, Vol. 3, N° 2.
- GUTIÉRREZ, M. A. (2011), “Introducción. Melodías que se encuentran: acerca del género y las sexualidades”, en GUTIÉRREZ, M. A. (Ed.), *Voces polifónicas. Itinerarios de los géneros y las sexualidades*, Buenos Aires, Godot.
- JONES, M. P. y MICOZZI, J. P. (2011), “Control, Concertación, Crisis y Cambio: Cuatro C para dos K en el Congreso nacional” en MALAMUD, A. y DE LUCA, M. (Ed.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, EUDEBA.
- LEVIN, S. (2010), *Derechos al revés. ¿Salud sexual y salud reproductiva sin libertad?*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- LUNA, J. P. y ROVIRA KALTWASSER, C. (2011) “Las derechas gobernantes en América Latina: hacia una caracterización preliminar”, en *LASA FORUM*, Vol. XLII, Issue 3.
- MECCIA, E. (2016), *La cuestión gay. Un enfoque sociológico*, Buenos Aires, Gran Aldea.
- MORRESI, S. (2016) [2015], “Acá somos todos democráticos. El PRO y las relaciones entre la derecha y la democracia en Argentina”, en VOMMARO y MORRESI *Hagamos equipo. PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*, Buenos Aires, Ediciones UNGS.
- MUSTAPIC, A. M. (2013), “Los partidos políticos en la Argentina: condiciones y oportunidades de su fragmentación” en ACUÑA, C. H. (Ed.), *Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno.
- PECHENY, Mario. (2010), “Parece que no fue ayer: el legado político de la Ley de Divorcio en perspectiva de derechos sexuales”, en GARGARELLA, R., MURILLO M. V., PECHENY, M. (Ed.), *Discutir Alfonsín*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno.
- PECHENY, M. y PETRACCI, M. (2006), “Derechos humanos y sexualidad en la Argentina”. *Horizontes Antropológicos*, Año 12, N° 26.
- PETRACCI, M. y PECHENY, M. (2007) *Argentina, derechos humanos y sexualidad*, Buenos Aires, CLAM-CEDES.
- SOUROUJON, G. (2017), “¿Qué de nuevo tiene la nueva derecha?”, ponencia presentada en el XIII Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella y SAAP.
- VOMMARO, G. (2017), *La larga marcha de Cambiemos. La construcción silenciosa de un proyecto de poder*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina.
- VOMMARO, G. y MORRESI, S. (2016) [2015], *Hagamos equipo. PRO y la cons-*

trucción de la nueva derecha en Argentina, Buenos Aires, Ediciones UNGS.
VOMMARO, G., MORRESI, S. y BELLOTTI, A. (2015), *Mundo PRO*, Planeta:
Buenos Aires.

7. Documentos

Fundación Directorio Legislativo, Balance Legislativo, años 2016, 2017 y 2018.
Mensaje del presidente Mauricio Macri en la apertura del 134°, 135°, 136°, período de sesiones ordinarias del Congreso, 1 de marzo de 2016, 2017 y 2018.

Período 134°, 135°, 136°, Cantidad de leyes sancionadas, H. Congreso de La Nación, Estadísticas Parlamentarias, Secretara Información Parlamentaria, Cámara de Diputados de la Nación.

8. Diarios: *La Nación*, *Página/12*, *Perfil*

9. Sitios web

Campaña Nacional por el Aborto Seguro, legal y Gratuito. www.abortolegal.com.ar

Casa Rosada: <http://casarosada.gob.ar>

Fundación Directorio Legislativo <https://directoriolegislativo.org>

H. Cámara de Diputados de la Nación. <http://www.diputados.gov.ar>

H. Cámara de Senadores de la Nación. <http://www.senado.gov.ar>

Ni Una Menos. <http://niunamenos.org.ar/>

Parlamentario.com en: <http://www.parlamentario.com>

Berdondini, Mariana (2019). “Derechas y derechos en la era Macri. La irrupción del aborto en la agenda legislativa de Cambiemos”, en *La Argentina de Cambiemos*, compilado por Iglesias, E. y Lucca, J. B., UNR Editora, Rosario. Páginas 103-208.

¿Pobreza Cero? El deterioro del sistema público estatal de protecciones sociales en la Argentina de Cambiemos

Melisa Campana Alabarce



1. Introducción

Mucho hemos debatido en los últimos meses acerca del ininterrumpido retroceso en materia de garantías exigibles al Estado que atestiguamos día a día en Argentina, desde la asunción de la alianza Cambiemos en el Poder Ejecutivo Nacional, en diciembre de 2015.

El proceso de deterioro de las protecciones sociales público-estatales, se enmarca en el contundente embate neoliberal que atraviesa actualmente Nuestra América. Esto último en el sentido planteado por Susana Murillo (2008; 2012) y Christian Laval y Pierre Dardot (2013): neoliberalismo como proyecto civilizatorio, societal; neoliberalismo como la nueva razón del mundo, en tanto razón del capitalismo contemporáneo; neoliberalismo como racionalidad (mucho más que una ideología o una política económica) que afecta la forma misma de la existencia humana, en tanto define como norma general de conducta a la competencia y como modelo de subjetivación a la empresa.

En marzo de 2017 escribí un artículo (Campana, 2018) con la hipótesis de que la trayectoria del declive de las protecciones sociales público-estatales se expresaría en cuatro grandes tendencias o desplazamientos: del derecho a la protección a la posibilidad de crédito; del colectivo al individuo; de la igualdad a la equidad; y de la ciudadanía a la meritocracia. En ese momento, analicé los proyectos, aún en ciernes, de reforma previsional y laboral como íconos del proceso que pretendía describir. Transcurridos más de tres años del mandato de la alianza Cambiemos en el gobierno nacional, tristemente se comprueba la profundización y consolidación de esa trayectoria descendente.

Por ello, este artículo pretende mostrar la validez de esos cuatro desplazamientos para explicar los rasgos salientes de la lógica de intervención del Estado nacional sobre las manifestaciones de la cuestión social, tomando como analizador algunas medidas ilustrativas de los retrocesos señalados.

2. Del derecho a la protección a la posibilidad de crédito

Un primer trazo del retroceso en materia de garantías exigibles al Estado es el pasaje desde el derecho a la protección a la posibilidad de crédito. Aquí resulta útil la herramienta analítica que nos ofrece Maurizio Lazzarato (2013) acerca del gobierno a través de la deuda. Él sostiene que esta-

mos asistiendo a una conversión de derechos sociales en deudas sociales y de les usuaries en deudores. Les usuaries transformades en deudores no tienen que hacer sus reembolsos en dinero, sino en comportamientos, actitudes, proyectos, tiempo utilizado en la búsqueda de empleo o en formación, etc.

La deuda remite a una disciplina y a un estilo de vida que implican un trabajo sobre sí mismo, una producción de subjetividad específica: la del hombre y la mujer endeudados. El crédito implica, pues, una evaluación moral del deudor por el acreedor, no de sus capacidades y competencias técnicas, sino de su acción en la sociedad, vale decir, su estilo de vida, su comportamiento, sus valores, su existencia misma.

Un aspecto fundamental del razonamiento de Lazzaratto es el vínculo intrínseco entre deuda y subjetivación, en tanto la deuda es una relación económica indisociable de la producción del sujeto deudor y su moral: “la deuda disciplina, domestica, fabrica, modula y modela la subjetividad” (Lazzaratto, 2013:44). El trabajo de subjetivación, el “trabajo sobre sí mismo” que implica la deuda es el de la producción del sujeto individual, responsable frente a su acreedor y en deuda con él (por caso, el Estado o la sociedad en su conjunto). Esa subjetividad debe estar dotada de una memoria, una conciencia y una moral que induzcan, a la vez, a la responsabilidad y a la culpa.

Una medida central para ilustrar este primer pasaje fue el Decreto 516/2017 referido a la ANSES, que incorpora como posibilidad de inversión del Fondo de Garantía de Sustentabilidad¹ del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) el otorgamiento de créditos a sus beneficiaries, por hasta un máximo del 20% de las prestaciones percibidas.

Así, los llamados Créditos Argenta habilitaron a les receptores de la Asignación Universal por Hijo (AUH) a acceder en forma casi automática a

1. El FGS está conformado por los excedentes financieros del sistema de seguridad social que tiene como sus principales objetivos (Fernández Pastor, 2018):

- 1) ser garantía de cobertura e inclusión
- 2) que el sistema previsional no se constituya en variable de ajuste de la economía en momentos en que el ciclo económico se encuentre en fases desfavorables.
- 3) atenuar el impacto financiero que, sobre el régimen previsional público, solidario y de reparto pudiera ejercer la evolución negativa de variables económicas y sociales.
- 4) atender eventuales insuficiencias en el financiamiento del régimen previsional público a efectos de preservar la cuantía de las prestaciones previsionales.

El DNU 27/2018 permite al FGS hacer todas las acciones que son propias de los mercados financieros, es decir que puede usarse en operaciones de securitización, que significa la transferencia de activos financieros que proporcionan derechos de crédito.

entre 1.000 y 6.500 en 24 cuotas por cada asignación, hasta un máximo de 5 hijos; a los receptores del SIPA a entre 5.000 y 60.000 en hasta 60 cuotas; y a los receptores de pensiones no contributivas y de la pensión universal para adultos mayores a entre 12.000 y 30.000 en hasta 36 meses (en todos los casos, la cuota no puede exceder el 30% del beneficio mensual).

En 2018, el total de titulares que tomaron créditos Argenta es de casi 3 millones. De estos, el 46% son perceptores de AUH, que es el sector que mayormente tomó los créditos. La suma de la deuda de los titulares de AUH asciende a casi 3 veces de lo que cobran en un mes: es un endeudamiento perverso, ya que no implica un consumo adicional ni adelanta consumos futuros y no hay expectativas de que vayan a ganarle a la inflación y fijar así un ahorro que sirva para el repago (Raed, 2018). Es decir que aumentan los compromisos de deuda de las familias, muy por encima de las posibilidades de repago; por ejemplo, la deuda de los titulares de AUH asciende a casi 3 veces lo que cobran en un mes, mientras que representa dos ingresos de beneficiarios de pensiones no contributivas y de adultos mayores.

Aunque a simple vista parezca un crédito como cualquier otro, es bueno remitirse a los Considerandos del Decreto, ya que hablan por sí mismos de cómo se anuda pobreza a deuda y, en el mismo movimiento, el eje se corre de la esfera del derecho a la protección hacia la esfera crediticia en términos de pago de una deuda social: “que [las prestaciones no contributivas] tienen como fin atender a los sectores que se encuentran alcanzados por *un mayor grado de vulnerabilidad*, situación que demanda del Estado nacional crear y generar condiciones para que aquéllos cuenten con otras herramientas que les permitan procurarse, progresivamente, un *mayor desarrollo en plenitud* (...) que resulta necesario actuar con celeridad y decisión para implementar medidas que modifiquen la situación imperante en la materia, estableciendo la posibilidad de acceder a proyectos de financiamiento para los sectores ya mencionados, y que se orienten a *reducir los niveles de pobreza sensiblemente* (...) que deben resguardarse los ingresos de dichos grupos sociales posibilitando mejoras en su calidad de vida a través del otorgamiento de microcréditos, que garanticen la *utilización del mismo con un fin social y que tienda al progreso del solicitante*” (Decreto 516/2017).

Lazzarato (2013) insiste en que para que los efectos de poder de la deuda sobre la subjetividad del usuario funcionen, hay que salir de la lógica de los derechos individuales y colectivos y entrar en la lógica de los

créditos (las inversiones del capital humano). Al congelar los salarios y reducir el gasto social, las políticas sociales neoliberales buscan producir un empresario de sí más o menos endeudado y más o menos pobre, pero de un modo u otro siempre precario: se exige del pobre una capacidad gerencial para administrar el cúmulo de ayudas y pequeños empleos.

Hacer de sí mismo una empresa (como nos enseñó Michel Foucault) significa hacerse cargo de la pobreza, el desempleo, la precariedad, los ingresos mínimos, los bajos salarios, como si fueran recursos e inversiones del individuo que deben administrarse como un capital, su capital. De este modo, la privatización de los mecanismos de seguridad social, la individualización de la política social y la voluntad de hacer de la protección social una función empresarial son fundamentos de la economía de la deuda (Lazzarato, 2013:35).

Como señala Verónica Gago (2014), la reconceptualización de la política social en términos neoliberales muestra que deja de ser un tipo más o menos paternal de protección estatal para convertirse en el modo de otorgar a cada uno una suerte de espacio económico dentro del cual pueda asumir y afrontar riesgos. Uno de los mejores ejemplos de esto podemos encontrarlo en las variopintas políticas de individuación que, en palabras de Denis Merklen (2013), redefinen los modos de intervención pública: se pasa de un modelo tutelar a un modelo que dice buscar la autonomía, a través del acompañamiento, la orientación, el consejo.

3. Del colectivo al individuo

Ligado a esto último, otro rasgo destacado es el pasaje del colectivo al individuo, en primer lugar, porque el derecho es colectivo mientras que el crédito es individual. Es decir, los individuos tienen derecho a prestaciones sociales no como individuos sino como miembros de un cuerpo colectivo (o como derechohabientes, en la jerga de Robert Castel). Los derechos son universales y automáticos porque están reconocidos social y políticamente, en tanto que la deuda, otorgada a partir de una evaluación de la moral, se refiere al individuo y al trabajo sobre sí que él mismo debe activar y administrar.

Es justamente el colectivo lo que brinda amparo, al des-individualizar las protecciones sociales -es lo que Castel (1997) analiza en la condición salarial: el trabajador deja de ser un individuo aislado porque está inscripto en los sistemas de garantías colectivas del estatuto del empleo-.

Lo que hoy atravesamos es una dinámica de descolectivización o de reindividualización que lleva a que se generalice la “exhortación de ser un individuo” (Castel, 2010).

En ese marco se comprende la proliferación de políticas de individuación, que apuntan al sujeto individual, al *loser* como dice Merklen (2013), aunque para ello los dispositivos de los que dependen se organicen a partir de la definición de categorías más o menos generales de población que requieren una intervención específica (los jóvenes pobres; las mujeres maltratadas; los niños desnutridos).

Ese proceso de individualización de la política social, dirá Lazzaratto, está estructurado e informado por la lógica de la deuda: “cada individuo es un caso particular (...) se otorgan derechos sobre la base de un legajo individual, luego de un examen y de la recopilación de informaciones sobre la vida de los individuos y sus modos de existencia” (Lazzaratto, 2013:152-153).

Una medida que ilustra el recentramiento no sólo en el individuo sino fundamentalmente en sus atributos negativos como base de acceso a una prestación (a su vez, hiper precarizada) es la Resolución del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación 1935/2016, que crea el Programa Federal de Intervención Directa y Ayudas Urgentes².

Dicho programa consiste en el otorgamiento de subsidios, con la entrega de insumos o equipamiento, a favor de personas físicas, organizaciones gubernamentales y ONGs que se encuentren atravesando situaciones de emergencia y/o urgencia, que sean estas de carácter preventivo o reparador, que requieran en forma urgente del auxilio estatal o que por su especial situación social demanden de la atención urgente directa a los fines de su integración e inclusión; evitándose la marginación o aislamiento social.

La ejecución del programa queda a cargo de la Secretaría de gestión y articulación institucional del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, creada vía Decreto 357/2016). Si bien se reiteran menciones hacia lo comunitario y las ONGs, la sola creación, al interior de esta dependencia, de la Coordinación de Identificación de Necesidades Críticas, habla de un retorno evidente hacia la lógica de los mínimos biológicos básicos con todo su despliegue de tecnologías de identificación híper focalizada de les

2. Mediante la Resolución del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación 2016/6895, se establece e implementa el procedimiento de trámite y otorgamiento de subsidios en el marco del PFDIDyAU.

más pobres entre los pobres, sustentado en el lenguaje de la ayuda que horada desde todo punto de vista la expectativa de derecho social.

Aquí vale la pena traer a colación la reflexión de Merklen (2013) acerca de que tanto el Trabajo Social clásico como las políticas de individuación apuntan a un individuo en su singularidad y se basan en una metodología de tipo relación de servicio bajo la dinámica de un trabajo sobre el otro (lo que comúnmente denominamos en la jerga abordaje individual-familiar). La diferencia radica en que el Trabajo Social clásico hacía un trabajo de reparación bajo un modelo tutelar, con el objetivo de reintegrar el individuo a la sociedad, mientras que las políticas de individuación no suponen una sociedad donde habría que reubicar a los individuos supuestamente inadaptados. La idea misma de integración social es ajena a esta matriz: lo que se pretende es armar a los individuos y prepararlos para los combates que deberán librar por sí mismos.

Si la norma de conducta es la competencia, toda intervención debe dirigirse a modelar a los sujetos para hacer de ellos “emprendedores capaces de aprovechar las oportunidades de ganancias, dispuestos a comprometerse en el proceso permanente de la competencia” (Laval & Dardot, 2013:136).

Así se redefinió, por ejemplo, la descripción del Seguro de Capacitación y Empleo, destinado a grupos de personas especialmente vulnerables que se encuentran desocupadas y cuya incorporación depende de la evaluación minuciosa de la (degradada a) Secretaría de Trabajo, que analiza las calificaciones educativas, la situación de precariedad laboral y los ingresos del grupo familiar.

En este sentido, es interesante lo que advierte Ernesto Bohoslavsky (2018) acerca de que el emprendedurismo puede ser pensado como un “culto a la vulnerabilidad”, en tanto reproduce la falsa idea de que el hambre impulsa la creatividad y, sobre esa falacia, “promueve relaciones laborales y comerciales informales y temporales, de manera que aquel que quiera huir de ese universo económico supuestamente sobrerregulado o sobre protegido pueda hacerlo, para alcanzar la prometida felicidad”.

Todas las políticas de individuación declaran la intención de transformar a esos *losers* en personas autónomas, al tiempo que intensifican las restricciones, los controles, los acompañamientos, los seguimientos... los envían a hacer la “experiencia de la inutilidad” (Lazzaratto, 2013) en variopintas pasantías o talleres de formación/capacitación. Paradojalmente, para convertir al *loser* en individuo autónomo, libre, flexible, dinámico

y responsable, se apela a la imposición más o menos sutil de conductas, lenguajes, procedimientos, estilos de vida.

En el contexto argentino, esto se puede observar en la proliferación de dispositivos de “acompañamiento”, en los cuales cada vez hay menos instituciones y cada vez más personas que ayudan, escuchan, acompañan...en fin, una clara degradación del entramado de protecciones público-estatales. Y, además, persiste el hándicap o, mejor dicho, la estratificación social: para los asalariados la oferta es el *coaching*; para los *loser* la oferta es el seguimiento individual.

4. De la igualdad a la equidad

Un tercer rasgo es el retroceso de la igualdad de posiciones frente a la igualdad de oportunidades que, como principios de justicia, producen efectos concretamente opuestos.

Como bien explica François Dubet (2014), la igualdad de posiciones se asocia a la justicia asignativa y se concentra en los lugares que organizan la estructura social. Busca reducir las desigualdades de los ingresos, de las condiciones de vida, del acceso a los servicios, con el afán de que las distintas posiciones estén más próximas entre sí, a costa de que la movilidad social no sea prioritaria. Este modelo es menos igualitarista y más redistribuidor y asegurador, a través de derechos y protecciones. Se inscribe en una concepción general del contrato social en la cual cada uno se beneficia con una solidaridad orgánica donde la progresiva reducción de las desigualdades es la consecuencia de una representación integrada de la sociedad en torno a la acción del Estado. Es el Estado el que protege y asegura la integración social.

La igualdad de oportunidades, en cambio, consiste en ofrecer a todos los miembros de la sociedad la (supuesta) posibilidad de ocupar las mejores posiciones en función de un principio meritocrático. Dado que las oportunidades conciernen a los individuos, éstos deben ser activos y movilizarse para merecerlas. La sociedad de oportunidades sería activa y eficaz porque ubicaría a los individuos en una competencia continua, movilizándolos el trabajo y el talento de todos. Como agudamente observa Dubet, “concebir las desigualdades en términos de discriminación conduce a jerarquizar las víctimas que tienen interés en exhibir su sufrimiento, con el fin de obtener la ventaja diferencial que les permitirá beneficiarse con ayudas específicas -lo cual deriva en una competencia entre víctimas” (Dubet, 2014:77).

De manera que los resultados que cada quien obtenga en su vida serán fruto de “decisiones y de esfuerzos que sólo competen al individuo y no requieren ninguna compensación particular en caso de fracaso” (Laval & Dardot, 2013:351); todo depende de la mejor o peor administración, uso y valoración que cada quien haga de sí mismo como capital humano. Por lo tanto, la distribución de los recursos económicos y de las posiciones es la estructura social se debe a las más o menos exitosas trayectorias individuales.

Las políticas se centran sobre públicos, riesgos y oportunidades específicas, las ayudas se intercambian por responsabilidad y compromiso. La ayuda no es un derecho sobre una deuda social, sino una acción con un blanco puntual que convierte a sus receptores en responsables. Al suponer que la capacidad de hacer uso de sus oportunidades está asociada a los méritos de los individuos, es posible elegir a los que deben ser ayudados. El contrato social se individualiza; se personaliza la solidaridad.

Por lo tanto, la justicia como igualdad de oportunidades supone una distribución equitativa de los bienes. Con relación a ese aspecto distributivo, la sociedad es justa cuando respeta las expectativas legítimas de los ciudadanos acompañadas por acreditaciones obtenidas. No es aceptable “una justicia asignativa que otorgue algo a los ciudadanos que no han cooperado en la producción” (Murillo, 2008:126).

El analizador emblemático de este tercer desplazamiento ha sido, sin dudas, la reforma previsional.

Uno de sus efectos centrales de desguace, en términos de seguridad social universal, es la clara segmentación de las prestaciones en tres niveles. Uno de carácter pretendidamente universal, constituido por la Pensión Universal para los Adultos Mayores (PUAM)³, que se empieza a cobrar a partir de los 65 años sin importar el género y sin necesidad de aportes previsionales. El monto de ingresos equivale al 80% de la jubilación mínima, lo cual implica un deterioro notable respecto de las moratorias, sumado a que esta prestación no genera el derecho a la pensión para la familia del titular. El segundo pilar del nuevo régimen jubilatorio sigue siendo el sistema de reparto, pero aquí se modifica la fórmula de cálculo para determinar el haber inicial de cada jubilado, también deteriorando el poder adquisitivo del beneficio. El tercer pilar apunta a elevar los montos de las jubilaciones de quienes hagan aportes voluntarios a este sistema

3. Creada en 2016 con la Ley de Reparación Histórica.

(Cufré, 2017). Este último elemento es el que introduce la idea de *mix* público-privado y reabre la posibilidad de retorno a algún esquema de capitalización individual que (como hemos comprobado tras la experiencia fallida de las AFJP) produce fuertes efectos de desolidarización y desfinanciación del sistema previsional general.

5. De la ciudadanía a la meritocracia

Un cuarto rasgo -indisociable del anterior- es el paulatino abandono de la noción de ciudadanía (lo cual es coherente con dejar atrás la noción de derechos) y su reemplazo por la de mérito.

La igualdad de oportunidades, que acabamos de describir, se apoya sobre un principio de justicia muy polémico: el mérito...polémico por lo que señala Dubet, que el mérito siempre tiene un trasfondo de lo que en la jerga se ha popularizado como “darwinismo social”. Vale la pena detenerse un instante y hacer lugar a una pequeña pero aguda reflexión respecto de esta expresión: “el tan mal llamado darwinismo social es más exactamente un competencialismo social que instituye la competición como norma general de la existencia individual y colectiva, de la vida nacional y de la vida internacional. De este modo, la adaptación a una situación de competencia considerada como natural se convirtió en la consigna de la conducta individual, asimilada a un combate por la supervivencia” (Laval & Dardot, 2013:47).

Como vimos, en la igualdad de oportunidades no se trata de reducir las desigualdades de posición, sino de permitir a todos alcanzar todas las posiciones posibles en función de un mérito concebido como la puesta a prueba de su libertad/responsabilidad. Así, las personas no tienen derecho a bienes y servicios en base a su vínculo de pertenencia ciudadana, sino en base a su mérito, su posición, sus performances, e incluso de sus desventajas (Dubet, 2006).

Una medida que ilustra este cuarto pasaje es el Decreto 698/2017, que crea la Agencia Nacional de Discapacidad y modifica el art. 2 del Decreto 1455/96, de creación de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales⁴. Nuevamente, resultan muy elocuentes los propios Considerando de la norma: “...que resulta necesario centralizar en un único organismo

4. En el art. 7 del Capítulo 1 se establece que la AND será continuadora de la Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad y de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (disuelta en el art. 6).

especializado todas las cuestiones vinculadas a las personas en situación de discapacidad propiciando un conjunto de políticas públicas tendientes a la *plena inclusión*, en un marco de *accesibilidad universal*, *autonomía* e *igualdad de oportunidades*". Al contrario de lo declarado aquí, en la práctica, lo que ocurrió con la reconfiguración del organismo fue el reforzamiento de los controles sobre las prestaciones ya en vigencia, la duplicación de las pruebas y certificaciones para aquellas personas que solicitaran el beneficio, la reducción del monto y/o del poder adquisitivo de las pensiones y la sobre burocratización de los trámites (que se traduce, entre otros micro maltratos, en los extensísimos tiempos de espera de la resolución de la solicitud). Por ejemplo, cabe recordar que en 2017 el Ministerio de Desarrollo Social dio de baja 170 mil pensiones por invalidez, medida que luego fue rechazada por el Poder Judicial. El Ejecutivo apeló el fallo de la jueza Adriana Cammarata, que le exigía restituir en un plazo de diez días todas las pensiones, y estableció que toda persona que hubiera sido notificada de una baja se presentara a realizar nuevamente -esto es, desde foja cero- el trámite.

Ligado a lo que vimos respecto de la deuda, hay toda una economía moral del mérito: la crítica social realizada en nombre de la igualdad tropieza con la crítica moral del mérito, según la cual las víctimas de las desigualdades más flagrantes son presuntamente responsables de su suerte (esto es, la "sospecha meritocrática", al decir de Dubet). Esto es así porque la meritocracia se sustenta en el supuesto falaz de que todos somos iguales y, por lo tanto, que quienes llegan a una mejor situación son quienes más se esfuerzan.

Como advierte Adriana Puigrrós (2016), el meritócrata del siglo XXI es el que logra alcanzar metas que se imponen desde la sociedad del conocimiento corporativo, potenciadas por los prejuicios clasistas de los dueños del poder. Para ser meritócrata hay que ganarles a todos, pero no se trata de un sorteo, sino de una carrera cruel que deja en el camino a miles y miles de personas.

Lo que se pone en cuestión es la idea misma de ciudadanía, desde el momento en que "el acceso a cierto número de bienes y servicios ya no se considera vinculado a los derechos derivados de la condición de ciudadano, sino como resultado de una transacción entre una prestación y un comportamiento esperado o con un costo directo para el usuario" (Laval & Dardot, 2013:387).

Como observa Lucía Cirimi (2018), la evidencia empírica ha demos-

trado que el probar ser pobre no sólo es estigmatizante, sino que crea incentivos negativos (a falsear situaciones) y puede terminar siendo aún más costoso para el Estado que una política universal, si se considera el despliegue que debe realizar para comprobar tales situaciones. Pero, además, trae a colación un debate histórico, socialmente peligroso, que es tan viejo como el capitalismo: ¿quién merece y quién no la política social?

6. Reflexiones finales

“La gente tiene que aguantar”, ha dicho el mismísimo presidente argentino en días recientes. La expresión es una entre muchísimas muestras de la permanente exhortación al sacrificio de los sectores populares que la alianza Cambiemos sostiene como estandarte desde el comienzo de su gestión.

Desde el Estado nacional, los dispositivos que “apuntan” a los pobres, a los *losers*, a los precarios (diría Judith Butler), suman a esa carga típica de hostilidad la “reversión del principio de deuda” (Astier, 2007:34 en Merklen, 2013:140), en la que el hecho de beneficiarse de la solidaridad colectiva se canjea por un comportamiento particular: activarse, hacerse responsable, capacitarse, ahorrar, prever. Es decir que se reintroduce la -hay que decirlo, nunca extirpada de raíz- idea de contrapartida, que fundamenta el imperativo de “devolución de la deuda social”.

En esta reversión, como bien muestra Merklen (2013), ya no es la sociedad la que está en deuda con los más postergados, sino que son los receptores de las políticas sociales quienes contraen una deuda con la sociedad que los ayuda y deben activarse, utilizarse, calificarse, para devolver lo recibido. Así, los individuos no son titulares de un derecho, sino deudores por la asistencia que se les dispensó.

Como se presupone que todo dispositivo socio-asistencial público estatal va en detrimento de la creatividad, la innovación, la realización de sí y que cada persona es responsable de su destino, la sociedad no le debe nada. Pero, como bien nos señalan Laval & Dardot (2013), sí es preciso que las personas se sometan a pruebas -las más de las veces humillantes- para merecer las condiciones de su existencia.

Por si hiciera falta reiterarlo, no se trata en lo absoluto de que el Estado se retire sino de que se ajuste activamente a nuevas condiciones, a que intervenga sin cesar en la instauración de relaciones económicas y sociales regidas por la competencia, el modo por excelencia de la relación

interindividual. Van en este exacto sentido los avances hacia una reforma laboral y previsional radical en Argentina, la reforma total del sistema de seguridad social en sus llamados componentes contributivos y no contributivos, y también las modificaciones aparentemente banales o formales de la operatoria socio-asistencial del nivel nacional.

Se actualiza con toda claridad aquello que Wendy Brown explicara a través del par responsabilización-delegación que, en conjunto, “producen un orden en que los efectos sociales del poder -sujetos construidos y regidos- se presentan como agentes con cargas morales. Mediante esta reunión de agencia y culpa, el individuo es doblemente responsabilizado: se espera que se las arregle por sí mismo (y se le culpa por su incapacidad para prosperar) y se espera que actúe por el bienestar de la economía (y se le culpa por la incapacidad de ésta para prosperar)” (Brown, 2015:105).

Hace más de una década, Robert Castel nos instaba a la incómoda tarea de discutir el “reformismo”, señalando la necesidad de reformar el derecho social y el derecho al trabajo para hacer frente al desafío de dar seguridad al creciente número de situaciones nuevas que no están ya cubiertas por los sistemas clásicos de protección.

Castel bregaba entonces por un “reformismo de izquierda”, distinguible del reformismo de derecha en función del papel político otorgado al derecho y al Estado como instituciones garantes de las condiciones para el ejercicio de una ciudadanía social.

El reformismo de derecha desmantela los derechos sociales a la vez que refuerza las prerrogativas de un Estado gendarme cuya única estrategia para restablecer la seguridad se basa en la represión. Las reformas que lleva adelante sustituyen los sistemas generales de cobertura de los riesgos por prestaciones directamente dirigidas a sectores cuya falta de recursos deja en una posición de dependencia. Esta matriz es la que hoy rige en Argentina y en gran parte del Nuestra América y nuestro desafío no es sólo resistirlo -tarea que es siempre colectiva y siempre política-, sino fundamentalmente inventar nuevas formas de las relaciones sociales radicalmente diferentes al mérito y la competencia.

7. Referencias bibliográficas

- BROWN, W. (2015), *El pueblo sin atributos*, Barcelona, Mal Paso.
- BOHOLAVSKY, E. (2017), “Las opciones políticas no se derivan exclusivamente del bolsillo”, en *Diario Página 12* (2017, octubre 16), Acceso 20/01/2019,

- disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/69447-las-opciones-politicas-no-se-derivan-exclusivamente-del-bols>
- BUTLER, J. (2009), “Performatividad, Precariedad y Políticas Sexuales”, en *AIBR. Revista de Antropología Iberoamericana*, Nro. 3, pp. 321-336.
- CAMPANA, M. (2016), “Contra el Estado desde el Estado”, en CAMPANA, M. y GIAVEDONI, J. (comps.), *Debates sobre Estado, gobierno y control social: neoliberalismo y luchas sociales en nuestra América* (pp. 45-59), Rosario, PEGUES.
- CAMPANA, M. (2018), “Pagar la deuda social”, en *Cuadernos de Trabajo Social*, Nro. 31, Vol. 2, pp. 445-453.
- CARRILLO, C. (2018), “Las deudas de los más pobres”, en *Diario Página 12* (2018, febrero 27). Acceso 16/01/2019. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/98206-las-deudas-de-los-mas-pobres>
- CASTEL, R. (1997), *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós.
- CASTEL, R. (2006), “Crítica social. Radicalismo o reformismo político”, en CASTEL, R. et al. *Pensar y resistir. La sociología crítica después de Foucault* (pp. 9-26), Madrid, Círculo de Bellas Artes.
- CASTEL, R. (2010), *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- CIRMI, L. (2019), “¿Quién merece y quién no la política social?”, en *Revista Anfibia*. Acceso 17/01/2019. Disponible en: <http://revistaanfibia.com/en-sayo/quien-merece-quien-no-la-politica-social/>
- CUFRÉ, D. (2017), “Reforma previsional”, en *Diario Página 12* (2017, mayo 27). Acceso 14/01/2019. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/subnotas/299501-77720-2016-05-17.html>
- DUBET, F. (2006), *El declive de la institución. Profesiones, sujetos e individuos en la modernidad*, Barcelona, Gedisa.
- DUBET, F. (2014), *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- FERNÁNDEZ PASTOR, M. (2018), “El asalto al sistema previsional”, en *Tiempo Argentino* (2018, febrero 13). Acceso 20/01/2019. Disponible en: <https://www.elcohetelaluna.com/asalto-al-sistema-previsional/>
- GAGO, V. (2014), *La razón neoliberal. Economías barrocas y pragmática popular*, Buenos Aires, Tinta Limón.
- GRASSI, E. (2018), *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*, Buenos Aires, Prometeo.
- LAVAL, C. y DARDOT, P. (2013), *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la socie-*

- dad neoliberal*, Barcelona, Gedisa.
- LAZZARATO, M. (2013), *La fábrica del hombre endeudado*, Buenos Aires, Amorrortu.
- MERKLEN, D. (2013), “Las dinámicas contemporáneas de la individuación”, en CASTEL, R. *et al*, *Individuación, precariedad e inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?* (pp. 145-176), Buenos Aires, Paidós.
- MURILLO, S. (2008), *Colonizar el dolor*, Buenos Aires, CLACSO.
- MURILLO, S. (2012), *Posmodernidad y neoliberalismo*, Buenos Aires, Luxemburgo.
- PUIGGRÓS, A (2016), “Meritocracia o democracia en la educación”, en *Diario Página 12* (2016, mayo 17). Acceso: 18/12/2017. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/subnotas/299501-77720-2016-05-17.html>
- RAED, J. (2018), “Los pobres cada vez toman más deuda para sostener sus consumos básicos”, en *Tiempo Argentino* (2018, marzo 10). Acceso 15/01/2019. Disponible en: <https://www.tiempoar.com.ar/nota/los-pobres-cada-vez-toman-mas-deuda-para-sostener-sus-consumos-basicos>
- RAWLS, J. (2004), *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica.

8. Referencias a documentos gubernamentales

- DECRETO 357/2016. PEN. Administración Pública Nacional. Sustitución del Anexo I al artículo 1° del decreto n° 357 de fecha 21 de febrero de 2002, sus modificatorios y complementarios —organigrama de aplicación de la administración pública nacional centralizada— el apartado XIX, correspondiente al Ministerio de Desarrollo Social.
- DECRETO 698/2017. PEN. Creación de la Agencia Nacional de Discapacidad. Crease la Agencia Nacional de Discapacidad, como organismo descentralizado en la órbita de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación.
- DECRETO 516/2017. PEN. ANSES. Incorporación como inciso n) al artículo 74 de la ley n° 24.241, sus modificatorias y complementarias. Sustitución del artículo 23 de la ley n° 24.714.
- DECRETO 27/2018. PEN. Desburocratización y simplificación. Modificación de las leyes 19550, 22315, 26047, 27349, 24467, 25300, 24093, 27161, 22415, 24449, 26363, 19511, 22362, 24481, 25506, 17319, 24076, 24633, 26940, 22359, 13064, 21932, 17418, 25246, 20744, 24240, 25065, 24452 y 18924. Modificación de los decretos 1023/2001, 1382/2012,

1416/2013, 146/2017, 260/2002 y 1570/2001. Modificación de los decreto-ley 6673/1963 y 5965/1963. Derogación de las leyes nros. 2.268, 2.793, 3.708, 4.863 y 25.369, los decretos-leyes nros. 15.245 de fecha 22 de agosto de 1956, 2.872 de fecha 13 de marzo de 1958 y 7.845 de fecha 8 de octubre de 1964, los decretos nros. 89.048 de fecha 26 de agosto de 1936, 80.297 de fecha 21 de diciembre de 1940, 5.153 de fecha 5 de marzo de 1945, 12.405 de fecha 11 de junio de 1956, 5.514 de fecha 29 de junio de 1961, 647 de fecha 15 de febrero de 1968 y 2.628 de fecha 15 de mayo de 1968. Abrogación de las leyes 14147, 19971 y 13003.

LEY 27426/2017. Honorable Congreso de la Nación Argentina. Reforma previsional. Índice de movilidad jubilatoria. Haberes. Facultades. Modificación de la ley 24.241 y sus modificatorias. Sustitución del artículo 2º de la ley 26.417. Sustitución del artículo 252 de la ley de contrato de trabajo 20.744 y sus modificatorias.

RESOLUCIÓN MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL 1935/2016. Digesto normativo. Creación del Programa Federal de Intervención Directa y Ayudas Urgentes.

RESOLUCIÓN MINISTERIO DE DESARROLLO Social 6895/2016. Digesto normativo. Se establece e implementa el procedimiento de trámite y otorgamiento de subsidios en el marco del PFDIDyAU.

Campana Alabarce, Melisa (2019). “¿Pobreza Cero? El deterioro del sistema público estatal de protecciones sociales en la Argentina de Cambiemos”, en *La Argentina de Cambiemos*, compilado por Iglesias, E. y Lucca, J. B., UNR Editora, Rosario. Páginas 209-224.

Sección III

**Reforma integral
vs. reforma “por partes”:
todos los caminos conducen
a la flexibilización.
Un análisis de las transformaciones
en la institucionalidad laboral
durante la gestión de Cambiemos
(2015-2018)**

Andrea Delfino
y Lucía Kaplan



1. Introducción

La crisis de los gobiernos populares y progresistas de América Latina se expresó en nuestro país con un cambio de gobierno y la llegada al poder por vía electoral de la coalición Cambiemos. La mayoría de los autores señalan que la novedad del triunfo electoral de Cambiemos se encuentra en que por primera vez en la historia moderna de nuestro país los sectores dominantes acceden al poder con un partido propio, el cual es a su vez abiertamente pro-mercado

Desde el punto de vista partidario Cambiemos está constituido por el partido Propuesta Republicana (PRO) como socio principal, junto a sectores de la Unión Cívica Radical (UCR) y la Coalición Cívica (CC). Desde sus orígenes el PRO reclutó personas de clase medias-altas y altas, con experiencias en el mundo de las ONG y/ en el mundo de los negocios. Además, buscó sumar a estos grupos a cuadros políticos tradicionales provenientes de la vieja derecha partidaria, del peronismo y el radicalismo. Estas incorporaciones procuraron sumar aliados pero sin perder la identidad *nuevista* del PRO (Vommaro, 2017).

Cambiemos, en tanto coalición de centro derecha se caracteriza por una ideología pragmática y flexible y su llegada al poder supuso la implementación de un nuevo programa aperturista que defendía las ventajas del libre juego de la oferta y la demanda, la desregulación y la apertura de la economía. En este esquema uno de los principales roles del Estado es crear oportunidades de negocios (Vommaro, 2017).

El gabinete del nuevo gobierno estaba conformado en su etapa inicial por una magnitud considerable de miembros de la alta gerencia de grandes corporaciones. El 31% de las más elevadas posiciones jerárquicas del nuevo gobierno correspondía a personas que tuvieron una función de alta gerencia en empresas privadas antes de diciembre de 2015. En tanto en la Jefatura de Gabinete de Ministros, la proporción de CEOs llegaba casi al 70% (Canelo y Castellani, 2017).

Recuperando la idea de bloque de poder desarrollada por Nicos Poulantzas¹ (1979), es posible señalar que en la alianza que sustenta al gobierno de Mauricio Macri están presentes fracciones del capital extranjero en sus diferentes manifestaciones, los grupos económicos locales y el sector

1. Un bloque de poder implica una alianza entre diversas fracciones del capital, una de esas fracciones ejerce la hegemonía y se expresa en el control del Estado. Ese bloque de poder es quien conduce el patrón de acumulación.

de los agronegocios. Desde la perspectiva de CIFRA-FLACSO (2016), la fracción hegemónica de la alianza está conformada por la banca internacional y las empresas extranjeras, particularmente las firmas que integran el oligopolio petrolero del país y de las distribuidoras de electricidad. Los grupos económicos locales que forman parte del bloque de poder no ocuparían un lugar hegemónico en el mismo. La conformación del bloque de poder por un lado y la del gabinete del nuevo gobierno por otro dan cuenta de una forma de dominación con menor grado de “mediación”, y así más directa entre los intereses de las fracciones dominante y la esfera del Estado (Cantamutto, 2016).

Dos elementos aparecen como los pilares centrales de la nueva estrategia: el desarrollo de la valorización financiera como nuevo eje del patrón de acumulación del capital interno (CIFRA-FLACSO, 2016) y la redefinición del rol del Estado para adecuarlo a la promoción del “desarrollo de las empresas como comunidades productivas, innovadoras, eficientes y competitivas”. La vía para lograr este último objetivo es la “liberación de las fuerzas de la producción y del trabajo de todos aquellos mecanismos regulatorios y fenómenos distorsivos”. La rentabilidad empresarial es la forma de impulsar la inversión privada y junto con ello el crecimiento económico.

En su ya clásica obra *Apuntes para una teoría del Estado*, Guillermo O’Donnell (1978) había señalado que el Estado en las sociedades actuales aparece como aquel sujeto social y económico que garantiza las relaciones de producción capitalista manteniendo cierta autonomía relativa tanto de los trabajadores como de los capitalistas, siendo el garante de la existencia y la reproducción de la burguesía y del trabajador asalariado como clases. Para el autor esto implica que en ciertas instancias el Estado sea protector de los trabajadores frente a la burguesía; no como actor neutral, sino para reponerla como clase subordinada que debe vender su fuerza de trabajo. La conformación del bloque de poder y los ejes a partir de los cuales se articula el nuevo patrón de acumulación en la gestión de Cambiemos muestra de forma clara un cambio de estrategia en relación a la etapa anterior y una nueva correlación de fuerzas entre el capital y el trabajo; esta se caracteriza ahora por una renovada y fortalecida asimetría.

En este capítulo nos detenemos de forma particular en la dimensión política del nuevo (des)equilibrio en la relación capital-trabajo y en el rol que ejerció el Estado en ese proceso a través de la regulación directa del mercado de trabajo. A lo largo del trabajo abordaremos tres ideas fuerza que consideramos que constituyen los núcleos duros del nuevo esquema regu-

latorio del mercado de trabajo desplegado por la gestión de Cambiemos:

1. Crear una nueva institucionalidad sobre el trabajo bajo la premisa de que las normas laborales funcionan como meros instrumentos de interferencia en la capacidad de ajuste de los mercados. Este proceso que implica una transformación en las instituciones -formales e informales- del trabajo habilita no sólo una nueva distribución de poder al interior de la relación laboral, sino también la creación de nuevo marco de factibilidad para que los objetivos, las estrategias, los valores y los comportamientos deseables del nuevo bloque de poder puedan sustentarse culturalmente y reproducirse en nuevos contextos normativos. La construcción de esta nueva institucionalidad se evidencia de forma más nítida en el avance sobre la flexibilización del empleo privado a través de una zigzagueante estrategia que tenía como objetivo final una reforma laboral integral –también denominada “ómnibus”- pero que iba avanzando en el “mientras tanto” en reformas sectoriales.

2. Apuesta a la reducción de los “costos laborales”: este objetivo supone asumir de forma clara la perspectiva del empleador. Los “costos laborales”² no son otra cosa que la contrapartida de la legislación protectora o de las regulaciones negociadas por los sindicatos que revisten el mismo carácter protector (Marshall, 2000a).

3. Favorecer el “emprendedurismo” y el “autoempleo” como nuevas lógicas de trabajo cuyo objetivo es “deslaboralizar” (Goldín, 2014) amplios sectores de la fuerza de trabajo y reconceptualizar al sujeto trabajador bajo los parámetros del sujeto liberal que se hace a sí mismo por medio de sus capacidades. Este nuevo sujeto expresa el núcleo de la teoría neoliberal del “capital humano” donde cada cual debe invertir su capital (sus capacidades, aptitudes, etc.) de la mejor manera posible de modo de maximizar sus ingresos. El trabajador es considerado, entonces, un empresario de sí mismo, o sea, alguien que debe invertir en sus capacidades para incrementarlas y mejorarlas, procurando maximizar sus retribuciones (Foucault, 2007; Laval y Dardot, 2013).

2. El costo laboral puede ser directo, como por ejemplo las contribuciones patronales al sistema de seguridad social, las vacaciones y licencias pagas, la indemnización por despido y la tasa especial por el trabajo de horas extra, o indirecto, por ejemplo los gastos en sistemas de previsión de accidentes de trabajo y en el mejoramiento de las condiciones físicas en que se desarrolla el trabajo (Marshall, 2000a).

La influencia del sindicalismo, del empresariado y de la conflictividad en la calles fue moldeando los ritmos de las reformas, pero no sus cimientos ideológicos que se mostraban prístinos durante la campaña electoral y fueron perseguidos como objetivos de gestión durante todo el período.

2. El marco de análisis: la regulación estatal del mercado de trabajo

Partimos de considerar que la “intervención social del Estado” incluye un amplio conjunto de políticas públicas que afectan las condiciones de vida y de trabajo de la población, entendiendo por tales la política social, laboral, demográfica, fiscal y aquellos aspectos de la política económica que afectan o regulan el mercado de trabajo y por lo tanto a la población en tanto agentes económicos (Cortés y Marshall, 1993b; Minujín y Consentino, 1993). La intervención social del Estado está determinada por el modelo de desarrollo³ adoptado.

Las políticas laborales (de empleo o de mercado de trabajo⁴) junto con las políticas sociales comparten la cualidad de constituir intervenciones sociales del Estado que inciden de manera directa en las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales. Sin embargo, mientras las políticas laborales (junto con las políticas económicas) intervienen en la distribución primaria del ingreso, las políticas sociales lo hacen a través de la distribución secundaria; es decir, vía un circuito de distribución del ingreso que no deriva directamente del proceso de producción, por la retribución a los factores, sino por mecanismo de redistribución que se le superponen (Lindenboim y Danani, 2003).

La regulación directa⁵ del mercado de trabajo tiene dos componen-

3. En el aparato conceptual de la teoría de la regulación el modelo de desarrollo es la articulación específica de un régimen de acumulación del capital y de un modo de regulación dentro de una formación social determinada

4. Existe una amplísima variedad de formas y matices para denominar a aquellas políticas dirigidas a regular el funcionamiento del mercado de trabajo y la relación entre el capital y el trabajo.

5. Además de las formas de regulación directa, existen un conjunto de intervenciones del sector público que tienen repercusiones sobre el mercado de trabajo, las mismas pueden producir cambios en su estructura y funcionamiento tanto en términos cuantitativos como cualitativos. En ese sentido, todos los instrumentos de la política económica (de comercio exterior, de inversiones, cambiaria, de crédito, presupuestaria y fiscal, por sectores específicos, de infraestructura, de ciencia, tecnología y de innovación, educativa, de desarrollo regional, social y de salud) pueden movilizarse para generar efectos directos o indirectos sobre el empleo, pero con un peso diferenciado según los ámbitos de la intervención del sector público (Neffa, 2011a, 2011b; Samaniego, 2002). Asimismo la seguridad social, regula al merca-

tes centrales (Cortés y Marshall, 1993a y Marshall 2000a). El primero de ellos es el relativo a la legislación laboral⁶, la cual contribuye a determinar las condiciones en que se realiza el trabajo y el poder relativo del trabajo y el capital. Sus cuerpos principales son el derecho laboral individual y el derecho colectivo. En este sentido, comprende disposiciones vinculadas a la contratación y el despido, a los niveles mínimos de remuneración (ya sea en forma directa o estableciendo los mecanismos de negociación), a las prestaciones obligatorias; normativas relativas a la seguridad social y a la seguridad e higiene en el trabajo y todo el cúmulo de aspectos normativos e institucionales que rigen en esta materia.

El segundo componente de la política laboral son las medidas hacia el mercado de trabajo, dirigidas a regular el volumen, las características y la distribución de la oferta de fuerza de trabajo, como por ejemplo el reclutamiento de mano de obra extranjera, incentivos o desincentivos a la movilidad geográfica de la mano de obra, incentivos a la participación en el mercado de trabajo de segmentos específicos de la población, y todas aquellas pautas dirigidas a alentar o desalentar el empleo de grupos específicos de trabajadores (Cortés y Marshall, 1993a).

Desde la perspectiva de Julio Neffa (2011a, 2011b) dentro de este tipo de políticas (a las que el autor denomina “políticas de empleo en sentido estricto”), es posible distinguir entre políticas de empleo activas y políticas de empleo pasivas. Las primeras son aquellas que con una perspectiva de mediano y largo plazo actúan sobre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, se proponen reducir el desempleo haciendo frente de manera durable a las causas macroeconómicas estructurales y además promover la generación de nuevos empleos.

Las segundas es decir las políticas pasivas serían las que prioritariamente ponen el acento en el comportamiento de la oferta de fuerza de trabajo, operan por lo general en el horizonte de la coyuntura o de ciclos cortos (pero que pueden dar lugar a efectos duraderos), proporcionan subsidios y/u otro tipo de transferencias a los desempleados y procuran contener el

do de trabajo de tres maneras: 1.- las transferencias de dinero, al reducir la responsabilidad de la familia para los no activos, los exime de la necesidad de aceptar condiciones laborales desfavorables, 2.- la jubilación define la duración de la vida laboral y 3.- las transferencias de seguridad social y los impuestos afectan el estándar de referencia en la negociación salarial desde el punto de vista de los trabajadores y los empleadores (Cortés y Marshall, 1993b).

6. La noción de legislación laboral aquí está planteada en un sentido amplio, incluyendo las normas de carácter legal que no son leyes propiamente dichas.

desempleo mediante el incremento de la población económicamente inactiva y la reducción o contención de la oferta de fuerza de trabajo.

Esta distinción entre las políticas pasivas y las activas no es excluyente ya que es posible pensar la existencia de políticas o programas que combinen características de ambas en su diseño o que sus efectos puedan ser pensados en las dos direcciones.

Tal como señala Adriana Marshall (2000a) si bien los proyectos legislativos son una de las expresiones más claras de la ideología y la política laboral del Estado, las leyes al ser el resultado de la lucha inherente a la naturaleza del proceso legislativo, reflejan en alguna medida la influencia de diversas posturas políticas, a menudo contrapuestas. Su formulación final, en este sentido, es expresión de compromisos políticos. Además del sistema político, las organizaciones corporativas - tales como sindicatos y empresarios- también ejercen una influencia decisiva en la orientación de la actividad estatal (Cortés y Marshall, 1993b)⁷. Este tipo de perspectiva muestra de forma clara el lugar central que el Estado desempeña en el manejo de los mercados (Stiglitz, 2006).

3. La regulación del mercado de trabajo: una perspectiva de mediano plazo

Siguiendo a Fabio Bertranou y Luis Casanova (2015), es posible señalar que entre 1991 y 2013 se produjeron cuatro grandes cambios en la legislación laboral (la Ley Nacional de Empleo y tres reformas del Régimen Laboral), además de numerosas modificaciones en reglamentos y la creación de nuevos regímenes para segmentos específicos del mercado de trabajo (como los regímenes para trabajadores rurales, en 2011, y para trabajadoras domésticas, en 2013), y también se realizaron importantes cambios en materia de protección social, tanto en los seguros sociales como en los componentes no contributivos.

Durante la década del 90 y los primeros años del siglo XXI se produce una profunda reforma laboral que modificó las relaciones salariales precedentes dejando sin efecto viejas conquistas laborales y derechos adquiridos por los trabajadores. La re-estructuración de la legislación se

7. Para Bertranou y Casanova (2015), las organizaciones empresariales y los sindicatos constituyen un segundo grupo de instituciones laborales junto con aquellas otras propias del mercado de trabajo tales como la legislación laboral, la negociación colectiva y las reglas y políticas que tienen influencia sobre el funcionamiento del mercado y sobre los trabajadores.

orientó a reducir la estabilidad en el empleo, flexibilizar la distribución del tiempo de trabajo, promover la flexibilidad interna, promover el empleo legal precario, bajar los costos de contratación y de despido y aliviar las responsabilidades del empleador frente a accidentes de trabajo y quiebras empresariales. En este sentido, es fundamental hacer referencia a dos reformas de gran magnitud: la creación del sistema privado de jubilaciones de capitalización –en paralelo con el sistema estatal- y la privatización de la prevención de los riesgos profesionales. Asimismo la negociación colectiva se descentralizó pasando del nivel de la rama y el sector hacia la empresa y el establecimiento (Delfino, 2016).

A partir de 2003 el gobierno dejó de promover leyes de flexibilización; esta política fue acompañada para Betranou y Casanova (2015) de una menor presión por parte de los organismos internacionales que pregonaban este tipo de reformas a partir de la evidencia en materia de generación de empleo. Sin embargo, aun cuando se realizaron algunas reformas, el legado de la reestructuración capitalista no se revirtió (Marticorena, 2015).

Durante los ciclos de gobierno kirchnerista se suspendieron los despidos sin causa justificada, estableciéndose en caso de contravención, una doble indemnización; se modificó el Régimen Laboral en 2004, revirtiendo las modificaciones en el método de cómputo de la indemnización y el periodo de prueba que fueron introducidas con las reformas laborales de 1998 y 2000 y se utilizó con mayor intensidad el Programa Recuperación Productiva (REPRO) como una herramienta del Ministerio de Trabajo para sostener el empleo durante el periodo de la crisis de 2008-2009 (Betranou y Casanova, 2015). Asimismo, durante este período se recupera la institución del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el SMVM.

Sin embargo, se mantuvieron (o tuvieron escasa reversión) la difusión de diversas modalidades de contratación por tiempo determinado, la permanencia de estrategias de subcontratación y tercerización y las cláusulas vinculadas al tiempo de trabajo. Asimismo, la recomposición salarial operó en muchos casos como “moneda de cambio” de procesos de intensificación de los tiempos de trabajo, de condiciones de trabajo insalubres y de distintas modalidades de flexibilización horaria, contractual y en la organización de funciones y tareas (Marticorena, 2015).

Las transformaciones en las regulaciones estatales en torno al trabajo en los diferentes momentos se derivan de los estilos de desarrollo adoptados y dan cuenta de las relaciones de fuerza sociales.

4. Las estrategias gubernamentales para modificar el marco regulatorio sobre el trabajo durante la gestión de Cambiemos

Tras la asunción de la nueva coalición de gobierno los problemas vinculados al mundo del trabajo vuelven a la escena política, pero esta vez desde una óptica diferente. Apenas iniciada la gestión de Cambiemos, comienzan a propagarse los términos en que iba a ser redefinida la cuestión laboral. En consecuencia, emergen en las declaraciones de funcionarios, en los discursos presidenciales y en numerosos medios de comunicación argumentos que se orientan a explicar que los problemas derivados de los bajos niveles de productividad y la falta de inversiones provienen de los elevados costos laborales, de las rigideces de la legislación sobre el trabajo y de los desactualizados convenios colectivos. En resumidas cuentas, se trata de un discurso que punto por punto se dirige a demostrar que las normas que regulan el mercado de trabajo además de proteger al trabajador en detrimento de los intereses del empleador, son leyes que obstruyen el crecimiento de la economía.

Durante los dos primeros años de gobierno, las políticas de Cambiemos estuvieron caracterizadas por un cierto “gradualismo”⁸, que se orientó a contener la conflictividad social y a generar los consensos necesarios para pasar, cuando la coyuntura lo requiriese, a un esquema de políticas más agresivo que la Casa Rosada denominó “gradualismo acelerado”. La transición entre un momento y otro se realizó luego de que el oficialismo lograra ratificar el apoyo popular en las elecciones de medio término; la victoria de octubre de 2017 le dio aire al gobierno, le allanó el camino para avanzar y a su vez lo posicionó como un actor social que con el peso y el respaldo de los votos, estaba en condiciones de negociar un “Pacto con los Gobernadores” que derivó en la aprobación de la “Ley de Reforma Previsional” y un acuerdo con la Confederación General de Trabajadores (CGT) para consensuar un proyecto de reforma laboral.

El titular del entonces Ministerio de Trabajo, Jorge Triaca, convocó a la CGT a una mesa de diálogo y bajo la premisa del entendimiento y el acuerdo, comenzaron a trabajar sobre un borrador del proyecto oficial de reforma laboral. El texto original contenía, además del prometido capítu-

8. Desde la perspectiva de José Natanson (2018), el gobierno definió como “gradualismo” la tensión generada entre su vocación neoliberal y las restricciones políticas, sociales y sindicales que fue encontrando. Esa tensión se reflejó tanto en la evolución de la política económica como de las políticas específicamente laborales.

lo sobre el blanqueo, una serie de modificaciones a la legislación actual tal como la creación de un banco de horas, la exclusión de las horas extras y comisiones en cálculo de las indemnizaciones, un artículo que fomentaba la tercerización laboral en áreas como seguridad, higiene, informática y transporte, y hasta se proponía modificar el concepto de trabajo vigente por uno que reconociese el carácter igualitario de la relación laboral.

El rechazo de la CGT a este primer borrador fue contundente, sin embargo lo que la misma no cuestionó fue la necesidad de impulsar una reforma laboral. De esta forma, luego de una semana de discusiones, consensuaron un texto donde se excluyeron los aspectos más conflictivos y perjudiciales para los trabajadores y se arribó a un nuevo proyecto cuyo contenido podría sintetizarse en tres aspectos: capacitación laboral; reducción de aportes y flexibilización laboral y por último, extensión de la subcontratación laboral. En definitiva, se trata de una reforma que avanza sobre los derechos laborales (tercerización, flexibilización, precarización) y al reducir costos laborales (baja de contribuciones patronales, indemnizaciones y juicios) se constituye en una reforma pro mercado (CIFRA, 2017).

Sin embargo, a pesar de los acuerdos alcanzados, la reforma no siguió el curso esperado. Ante la posibilidad de que se trate este proyecto en la Cámara Alta, sectores sindicales al interior de la CGT, la Corriente Federal de los Trabajadores, la CTA y el moyanismo expresaron su oposición al proyecto y esta fragmentación al interior de las organizaciones sindicales fue crucial ya que disuadió al jefe del bloque del Partido Justicialista, Miguel Pichetto, de tratar el proyecto en la Comisión de Trabajo y Previsión del Senado. Por otra parte, el enorme rechazo popular a la reforma en la Ley Previsional que se expresó en un paro general el 18 de diciembre de 2017, condujo al gobierno a poner un paño de agua fría y evitar que el calor de diciembre conduzca a un ciclo protesta y movilización social. Lo señalado permite mostrar de forma clara cómo durante los dos primeros años de la gestión de Cambiemos el principal freno a las políticas impulsadas lo constituyeron las calles y algunos sectores del sindicalismo (Natanson, 2018).

El 2018 comienza con una imagen significativa: el 7 de marzo, la CGT convoca a una movilización que superó sus expectativas no sólo por la contundencia de la convocatoria, sino porque el palco, desde donde los triunviros pronunciaron su discurso, se vio desbordado por una multitud de trabajadores que le exigían fijar la fecha de un nuevo paro general. El descontento social, la pauperización de las condiciones de vida y la estre-

pitosa caída del salario real son realidades que no logran sintetizarse en las acciones y proclamas de los sindicalistas.

En medio de este clima de tensión, el Gobierno decide cambiar la estrategia y en mayo de 2018 envía a la Cámara de Senadores tres proyectos ley que recuperan los acuerdos alcanzados con la CGT meses atrás. El primer proyecto titulado “Regularización del empleo no registrado” estipula que los empresarios que registren trabajadores serán beneficiados con la extinción de la acción penal y liberación de las infracciones, multas y sanciones de cualquier naturaleza. Se los dará de baja del Registro de Empleadores con Sanciones Laborales. El trabajador que es blanqueado deberá “renunciar a toda acción y derecho” contra su empleador. También incorpora la creación de un fondo de cese laboral que se financiará con el aporte por parte del empleador, que se calculará sobre un porcentaje del salario del trabajador. Este proyecto incluye aspectos que no habían sido negociados tales como excluir del cálculo indemnizatorio “el sueldo anual complementario, los premios y/o bonificaciones, y toda compensación y/o reconocimiento de gastos que el empleador efectúe hacia el trabajador”.

El segundo proyecto concierne a la “Capacitación Laboral Continua” y entre otras cosas tiene como objetivo difundir un “Sistema de Prácticas Formativas” para estudiantes mayores de 18 años que a cambio de su trabajo, recibirán no un sueldo sino un “estímulo”, es decir, un pago no remunerativo. Desde el punto de vista ideológico este tipo de proyectos se asientan en una concepción que supone que uno de los problemas del mercado de trabajo reside en el desacople entre la calificación requerida en los puestos de trabajo que se generan y la calificación de la mano de obra disponible.

Por último, propone la creación de una “Agencia Nacional de Evaluación de Tecnologías de Salud”, según describe el proyecto de ley se trata de un organismo descentralizado en el ámbito del Ministerio de Salud (ahora convertido en Secretaría) cuya función será “la realización de estudios y evaluaciones de medicamentos, productos médicos e instrumentos, técnicas y procedimientos clínicos, quirúrgicos y de cualquier otra naturaleza destinados a prevenir, tratar o rehabilitar la salud, a fin de determinar su uso apropiado, oportunidad y modo de incorporación al conjunto de prestaciones cubiertas por el sector público y el Programa Médico Obligatorio (PMO)”. De lo que se trata es de crear un organismo que a través de decisiones vinculantes pueda incidir en la definición de cuáles son los procedimientos clínicos o quirúrgicos que deberían incluir-

se en el PMO y que de esta forma se reduzcan los amparos judiciales contras los prestadores médicos.

Una vez más, estos proyectos quedaron en la órbita de la Cámara Alta, los consensos no alcanzaron y los sectores sindicales se opusieron nuevamente a estos intentos de reformas. A pesar de las movilizaciones sociales y el rechazo generalizado, la reforma laboral sigue siendo un objetivo prioritario tanto para el Gobierno como para el Fondo Monetario Internacional, que luego de los acuerdos producidos con este organismo, tiene cada vez más relevancia en las decisiones políticas que se llevan a cabo. Por eso, mientras estos proyectos fracasaban, el oficialismo ya implementaba su tercera estrategia: crear una nueva institucionalidad sobre el trabajo y negociar acuerdos sectoriales de reforma laboral con empresas y sindicatos.

5. La reforma laboral por otros medios

Existen trabajos (Marshall, 2000b; De La Garza, 1999; De la Garza y Bouza, 1999) que han constatado que la flexibilización del mercado de trabajo es un objetivo de política que puede cumplirse sin recurrir a la modificación del marco regulatorio; mientras que Marshall pone la atención en el impacto de las regulaciones económicas, Enrique De la Garza sitúa su análisis en las modificaciones de los acuerdos colectivos y en las formas de organización del trabajo.

Consideramos que las transformaciones que de hecho están ocurriendo en el mercado de trabajo argentino pueden comprenderse por el efecto de esas dos variables y también por el surgimiento de un cuerpo de leyes que, en la misma línea que el proyecto de reforma laboral, buscan generar un equilibrio de fuerzas desfavorable para los sectores del trabajo.

5.1. La creación de una nueva institucionalidad sobre el trabajo

Sin adentrarnos en la cuestión de las políticas económicas sólo nos interesa subrayar el doble impacto que tienen las mismas: por un lado, asfixiar a los sectores productivos con la fuerte devaluación del peso, la dolarización de las tarifas de los servicios públicos, tasas de interés que desincentivan las inversiones productivas, apertura indiscriminada de las importaciones, caída del mercado interno y por el otro lado, estas políticas generan altos niveles de desempleo que potencian la competencia en

el mercado de trabajo, debilitan el poder de negociación sindical e incentivan formas de empleo precario y no protegido.

Desde el comienzo de la gestión de Cambiemos, los lineamientos económicos de este proyecto político se fueron esbozando al mismo tiempo que se diseñaba un nuevo contexto ideológico e institucional que le diera sustento. En este sentido, una de las primeras medidas que se llevaron a cabo fue impulsar numerosos despidos en el sector público en el marco del “Plan de Modernización del Estado” (Decreto Nro. 434/2016); se trató de una iniciativa que concebía que la transparencia y la eficiencia del Estado se lograría a partir de una reducción de la burocracia estatal. El trasfondo de esta política era por un lado, instalar un discurso acerca de un Estado sobredimensionado que era necesario achicar, dar una señal al sector privado de que los despidos eran una alternativa a los momentos de contracción económica y también expresaba la vocación del nuevo bloque de poder por disciplinar a la fuerza de trabajo y condicionar de alguna manera su poder de negociación en las paritarias (Reartes y Pérez, 2018).

El mensaje del Poder Ejecutivo fue rápidamente internalizado, según un informe del Centro de Economía Política Argentina (2016) entre diciembre de 2015 y marzo de 2016 hubo 141.542 despidos: el 52 por ciento correspondió a trabajadores del ámbito privado y el 48 por ciento restante a empleados del Estado, siendo la construcción el sector más afectado, seguido de la administración pública y la industria. En respuesta a esta situación el Congreso de la Nación aprobó en mayo de 2016 una “Ley de Emergencia Ocupacional” cuyo objetivo era suspender los despidos por 180 días y establecer una doble indemnización para cesantías sin justificación. Al día siguiente, Macri oficializó el veto a esta ley que calificaba como “antiempleo” y expresó su compromiso con la generación de nuevos puestos de trabajo al remitirse a un proyecto de ley que el oficialismo denominó “Ley de Primer Empleo”.

El proyecto de ley, que nunca fue aprobado, promovía la incorporación de jóvenes de entre 18 y 24 años al mercado laboral eximiendo a los empleadores de realizar aportes al sistema de seguridad social. Esta idea, que fue recuperada en uno de los tres proyectos de ley presentados al Congreso en mayo de 2018 bajo el título “Capacitación Laboral Continua”, llegó a materializarse a través de un convenio con la multinacional McDonald’s que establecía que la empresa se comprometía a capacitar laboralmente a 5 mil jóvenes de entre 18 y 23 años con un salario de 4500 pesos por un trabajo de 30 horas semanales, y cambio recibiría 1000 pe-

sos de subsidio por cada joven empleado y la exención de pagar las cargas sociales correspondientes. Este convenio duró poco menos de un año y en mayo 2017 fue anulado por un amparo de la justicia que lo consideraba violatorio de la Constitución Nacional.

Otra iniciativa que tenía como eje la generación de empleo fue aprobada en marzo de 2017. La ley 27.349 de “Apoyo al Capital Emprendedor”; es una política que plantea la creación de Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS), una figura jurídica que permite abrir una empresa en 24 horas, llevar la contabilidad online y acceder a fuentes de financiamiento colectivo. Si bien el Gobierno Nacional recupera la figura del emprendedor por su capacidad para generar empleo y dinamizar la economía se advierte que en torno a este tipo de actividad se han construido algunos mitos; en primer lugar, podemos afirmar que el emprendedorismo lejos de generar puestos de trabajo constituye una estrategia de supervivencia asociada a la incapacidad de la economía y del mercado de trabajo para ofrecer oportunidades. Por otra parte, es preciso mencionar que quienes emprenden no aspiran a generar un crecimiento significativo, ya que de lo que se trata, para una gran parte de este sector, es de generar un trabajo para ellos mismo y/o a algunos familiares. Por último, se advierte que estos microempresarios trabajan en condiciones de informalidad y que por lo tanto deberían ser considerados como “desempleados encubiertos” (Kantis, 2017).

El mito del sujeto emprendedor también fue develado cuando los emprendimiento que surgieron de esta ley fueron las plataformas Rappi, Glovo y PedidosYa. Paula Abal Medina y Karol Morales (2019) consideran que estas “plataformas permiten llevar al paroxismo la tendencia centrífuga del capitalismo neoliberal: eyectar los riesgos de las empresas y desparramarlos entre individuos que dejaron de ser trabajadores para ser clasificados como micro-emprendedores, profesionales independientes, autónomos, etc. (...) La fijación unilateral del monto de retribución, es decir, lo que se paga por viaje a cada repartidor es definido por las empresas, sin subordinarlo a una negociación colectiva y sin garantizar ningún derecho”.

La decisión del Gobierno Nacional de liberar al capital de las cargas del trabajo se expresó también en la modificación a Ley de Aseguradoras de Riesgos de Trabajo (ART). Si bien este proyecto había ingresado al Congreso, el macrismo eligió concretarlo a partir de un Decreto de Necesidad y Urgencia publicado en el boletín oficial el 23 de enero de 2017. Bajo la premisa de que existe una “industria del juicio” que perjudica a empresarios, el oficialismo impulsó una medida que tenía como objetivo

reducir el nivel de litigiosidad laboral. La reforma estipulaba la creación de comisiones médicas jurisdiccionales dependientes de las ART, como “instancia administrativa previa” a la presentación del trabajador ante la justicia en reclamo de una indemnización por enfermedad o incapacidad. También reglamenta un nuevo cálculo por indemnización y delega a las provincias la responsabilidad de autoasegurar los riesgos del trabajo. La desaprobación de amplios sectores a esta medida condujo a que el Ejecutivo retroceda con la política, sin embargo, un mes después el nuevo régimen para las ART era aprobado por el Congreso Nacional.

El análisis de estas políticas nos permite constatar que el sentido de las mismas no es otro que el expresado en el proyecto de reforma laboral; se trata de plasmar en cada decreto, en las leyes impulsadas por el oficialismo, la concepción de que el sostenimiento y la creación de puestos de trabajo se vincula con la creación de instituciones flexibles, con el desdibujamiento de la relación laboral expresado en las nuevas formas de contratación que estas políticas promueven y con la degradación de los derechos individuales que se traducen en concebir al trabajo como un costo laboral más.

5.2. Las reformas sectoriales

La firma de compromisos entre el gobierno, el sector empresario y los sindicatos para modificar o introducir anexos a los convenios colectivos de trabajo con el objetivo de “modernizarlos” fue otra de las estrategias llevadas adelante para profundizar la flexibilización laboral. Los compromisos alcanzados en tres ramas de actividad: petróleo (abarca sólo a los trabajadores de los yacimientos no convencionales), automotriz⁹ y sector lácteo constituyeron los tres hitos de esta modalidad. El común denominador de estos tres casos es la crisis que atraviesan esos sectores, los reclamos empresariales y en algunos casos la necesidad de aportes estatales para evitar la quiebra.

El argumento del aumento de la productividad y la competitividad de las empresas como vía para atraer la inversión privada fue central en este proceso. Desde la óptica gubernamental, el único camino posible era el de la construcción de una institucionalidad basada exclusivamente en los mecanismos del mercado.

9. La industria automotriz fue pionera durante las décadas del 90 y los 2000 en introducir modificaciones en los convenios que abrieron la puerta a la polivalencia, el trabajo en equipos y el banco de horas.

El compromiso de Vaca Muerta (petroleros) se convirtió en el caso testigo de los cambios en las relaciones laborales que el gobierno de Mauricio Macri aspiraba a extender a otros convenios colectivos de otras ramas de actividad. La extensión de esta estrategia no fue una copia mimética. La misma consistió en un doble movimiento: replicar algunos elementos -por un lado- e introducir otras “innovaciones” adaptadas a los reclamos empresariales particulares del sector -por el otro-. Entre las modificaciones introducidas se pueden señalar:

a) Introducción de metas de producción: por primera vez en la historia argentina el sector petrolero firma con el gremio un acuerdo que ata la remuneración de los trabajadores con su producción.

b) Transformaciones en las temporalidades vinculadas a la jornada de trabajo: se eliminan las denominadas “horas taxi”¹⁰ y las horas extra en el sector petrolero; a su vez se amplía el horarios de trabajo permitiendo que el montaje y desmontaje de equipos se lleve a cabo durante la noche. En el sector lácteo se incorpora la figura del “franquista”, que solo trabajará los fines de semana cobrando lo mismo que quienes realizan sus labores de lunes a viernes y sin convenio que los ampare¹¹.

c) Polifuncionalidad: se abre la posibilidad –tanto en el sector petrolero como lácteo- de reubicación de trabajadores de forma permanente o temporal en tareas diferentes a las realizadas de forma habitual sin que esto implique un pago por la diferencia de uno y otro rol y la posibilidad de realizar tareas simultáneas a los efectos de hacer más eficientes los tiempos productivos en los yacimientos no convencionales.

d) Empeoramiento de las condiciones de trabajo: en el sector petrolero se establecen nuevas normativas en lo relativo al “trabajo con viento”. Hasta la firma del nuevo compromiso era el sindicato quien tenía la potestad de detener las actividades cuando consideraba que el viento era muy fuerte, a partir de las nuevas reglas la decisión quedará en manos de la compañía y un jefe de equipo; a su vez se establece la continuidad del trabajo con viento en superficie de hasta 60 km por hora de altura, por encima del límite de 30 que regía hasta la firma del nuevo compromiso.

10. Se denomina de esta forma al tiempo de traslado hasta el lugar de trabajo. Esa inversión de tiempo era cobrada por los trabajadores.

11. Hasta el momento de la reforma, los trabajadores lecheros que trabajan los fines de semana cobraban un 150% más por jornada que los días laborables.

e) Reducción de aportes patronales: en el caso del sector lácteo se reduce de 3600 a 1500 pesos el aporte patronal realizado por trabajador al gremio para el mantenimiento de la obra social de los trabajadores.

f) Introducción de medidas contra el ausentismo laboral y eliminación de premios por presentismo: en los sectores petrolero y automotriz se impulsan medidas para reducir el ausentismo, mientras que en el sector lácteo se eliminan los premios por presentismo¹².

De las modificaciones planteadas se desprende que varios de aquellos ítems que estaban presentes en el proyecto de reforma laboral pudieron incorporarse a nivel de convenios de rama o empresa. La negociación fragmentada dio lugar a un debilitamiento de la capacidad de los trabajadores a enfrentarlas.

Desde el punto de vista transversal las reformas acordadas se enmarcan fundamentalmente en diversas formas de la denominada flexibilidad interna (o del proceso de trabajo), aunque también es posible observar la profundización de formas de flexibilidad externa (o de mercado). La polivalencia, parte de las transformaciones en las temporalidades asociadas al trabajo, la determinación de la estructura y montos de los salarios son los elementos que se ven fundamentalmente modificados ya que dependen de manera significativa del régimen, el desempeño y la cobertura de la negociación colectiva (Goldín, 2009).

Todas estas innovaciones constituyen variables pasibles de ser manipuladas para incrementar la productividad a través de imponer a los trabajadores jornadas más largas, más intensas y sometidas a demandas organizacionales (Delfino y Claussen, 2017), a su vez tienen un impacto directo en términos de reducción de las remuneraciones.

6. A manera de cierre

Las instituciones laborales reconocen una triple dimensión: su faceta de protección y seguridad de los trabajadores, sus modos diversos de vin-

12. Según datos del Observatorio del Derecho Social de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), en términos generales, las ausencias laborales por razones imputables a los trabajadores afectaron diariamente, entre los años 2013 y 2015, al 0,66% del total de empleados. Esto significa que se aumentó diariamente, sin causal que lo justifique, solo uno cada 151 trabajadores. Uno de los principales motivos de las ausencias laborales son las enfermedades y los accidentes de trabajo, que explican el 68% de las inasistencias totales (Montes Cató y Ventríci, 2017).

cularse con la economía y el sistema productivo, y su incidencia sobre el funcionamiento del mercado de trabajo y la situación del empleo (Goldín, 2009). A su vez las mismas están constituidas por tres pilares: la regulación del mercado de trabajo, los sistemas de protección contra el desempleo y las políticas activas del mercado de trabajo (Weller, 2009).

Estos pilares están presentes en todos los países, lo que varía es su diseño, su formas de aplicación y su alcance. A grandes rasgos es posible señalar que existen dos posiciones principales (Bárcena, 2009) que actúan como tipos ideales. Una primera posición considera que la institucionalidad debe basarse exclusivamente en mecanismo de mercado y que la aplicación de otros instrumentos distorsiona el funcionamiento del mercado de trabajo y reduce la eficiencia. Para esta perspectiva la legislación protectora actúa restringiendo el comportamiento empresarial y supone un costo laboral adicional, el cual conduce a un menor nivel de empleo.

Por su parte una segunda posición subraya que para que el diseño o ecuación de las instituciones laborales produzcan efectos en términos de equidad es necesario introducir mecanismo que protejan a los trabajadores en un mercado caracterizado por una desigualdad estructural entre los actores. De esta forma la legislación laboral afecta el poder relativo del trabajo y el capital y, por consiguiente el alcance de la prerrogativa empresarial (Cortés y Marshall, 1993b).

Entre estas dos posiciones extremas, la institucionalidad laboral diseñada y aplicada por un Estado estará determinada por el modelo de desarrollo adoptado. En Argentina a partir de la década de 1990 se produce una profunda reforma laboral que modifica las relaciones salariales precedentes dejando sin efecto viejas conquistas laborales y derechos adquiridos por los trabajadores. Si bien durante el ciclo inaugurado en 2003 se dejó de promover la flexibilización, el legado de la década del 90 no se llegó a revertir en sus elementos fundamentales.

La gestión de Cambiemos inaugura una etapa que se caracteriza por un proceso de profundización de la contribución del Estado a la progresiva eliminación y/o relajamiento de los límites legales relativos a la explotación de la fuerza de trabajo. Esta época caracterizada por una nueva correlación de fuerzas entre el capital y el trabajo muestra en la degradación del rango del ex Ministerio de Trabajo su transformación más simbólica. La institucionalización de esta nueva correlación de fuerzas se explica por la voluntad oficial de mejorar la rentabilidad empresarial como forma de impulsar la inversión privada y de generar empleo, por

las presiones externas y por la intención de beneficiar al grupo social del cual forma parte.

7. Referencias bibliográficas

- ABAL MEDINA, P y MORALES K, (2019), “Un nuevo tipo de confrontación laboral frente a las empresas de plataforma”, en *Revista Nuestras Voces*. Disponible en internet vía <<http://www.nuestrasvoces.com.ar/otras-voces/un-nuevo-tipo-de-confrontacion-laboral-frente-a-las-empresas-de-plataforma/>>. Consultado 7 de marzo de 2019.
- BÁRCENA, A. (2009), “Prólogo”, en J. Weller (Ed), *El nuevo escenario laboral latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.
- BERTRANOU, F. y CASANOVA, L. (2015), *Las Instituciones laborales y desempeño del mercado de trabajo en Argentina*, Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo, Oficina de País de la OIT para Argentina. - Buenos Aires.
- CANELO, P. y CASTELLANI, A. (2017), *Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri*, Informe de Investigación N° 1, Buenos Aires, Idaes-UNSAM.
- CANTAMUTTO, F. (2016), “Macri y la dominación de clase”, en *Rebelión*. Disponible en internet vía <<http://www.rebelion.org/noticia.php?id=208551>>. Consultado 15 de febrero 2019
- CENTRO DE ECONOMÍA POLÍTICA ARGENTINA (2016), Informe de Coyuntura Económica Abril 2016. Disponible en internet vía <<https://centrocepa.com.ar/informes.html>> Consultado 25 de septiembre 2017
- CIFRA (2017), *Principales lineamientos del proyecto de reforma laboral*, Buenos Aires, CIFRA.
- Disponible en internet vía <<http://www.centrocifra.org.ar/docs/PL.pdf>> Consultado 20 de marzo de 2019
- CIFRA-FLACSO (2016), “La naturaleza política y económica de la alianza Cambiemos”, en *Documento de trabajo*, Buenos Aires, N° 15. Disponible en internet vía <<http://www.centrocifra.org.ar/docs/PL.pdf>> Consultado 20 de marzo de 2019
- CORTÉS, R. y MARSHALL, A. (1993a), “Modelo de crecimiento, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina, 1890-1990” en *Reestructuración y regulación institucional del mercado de trabajo*, Ginebra, OIT.

- CORTÉS, R. y MARSHALL, A. (1993b), “State social intervention and labour regulation: the case of the Argentine”, en *Cambridge Journal of Economics*, Cambridge, N°17, pp. 391-408.
- DE LA GARZA TOLEDO, E. (1999), “La flexibilidad del trabajo en México (una nueva síntesis)” en *Foro Población y Sociedad en el México del Siglo XXI*, México D. F, Academia Mexicana de Ciencias.
- DE LA GARZA TOLEDO, E. y BOUZAS, A. (1999), “El cambio en la contratación colectiva de jurisdicción federal y local”, en E. de la Garza y J. A. Bouzas (comp), *Cambio en las Relaciones Laborales*, México, UAM.
- DELFINO, A. (2016), *Programas de transferencias monetarias condicionadas y temporalidad social. Un análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y su incidencia en el uso del tiempo de la población beneficiaria*. Tesis de Doctorado en Ciencia Política. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
- DELFINO, A y CLAUSSEN, P (2019), “Intensificación del trabajo y disponibilidad temporal: el caso de los trabajadores subcontratados de la seguridad privada en la ciudad de Santa Fe, Argentina” en M. Panaia y A. Delfino (comp), *El estallido del tiempo*, Buenos Aires, Miño y Dávila (en prensa).
- DECRETO 434/2016. Plan de Modernización del Estado. Ministerio de Modernización del Estado de la Nación.
- DECRETO 54/2017. Riesgos de Trabajo. Boletín Oficial de la República Argentina.
- FOUCAULT, M. (2007), *El nacimiento de la biopolítica*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- GOLDÍN, A. (2009), “Flexibilidad laboral y seguridad del trabajador: una perspectiva argentina” en J. Weller (Ed), *El nuevo escenario laboral latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.
- GOLDÍN, A. (2014), “Políticas laborales: rupturas, continuidades y retos en contextos cambiantes”, en C. Acuña (comp), *El Estado en acción - Fortalezas y debilidades de las Políticas Sociales en la Argentina*, Buenos Aires, OSDE - Siglo Veintiuno Editores.
- KANTIS, H. (2017), “Emprendimiento y empleo: mito o realidad”, en *Revista Todavía-Fundación OSDE*, Buenos Aires, N° 38.
- LAVAL, C. y DARDOT, P. (2013), *La nueva razón del mundo*, Madrid, Editorial Gedisa.
- LEY 27.349 (2017), Apoyo al Capital Emprendedor. Buenos Aires, 29 de marzo.
- LINDENBOIM, J y DANANI, C. (2003), *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*, Buenos

- Aires, Editora Biblos.
- MARSHALL, A. (2000a), “Regulación del mercado de trabajo, salarios y disciplina laboral. Un análisis comparativo” en *Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo*, ALAST, Buenos Aires.
- MARSHALL, A. (2000b), “Efectos sociales y económicos de la legislación del trabajo: debates y evidencias”, en Enrique de la Garza Toledo (coord.), *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*, México, El Colegio de México / Flacso / UAM / FCE.
- MARTICORENA, C. (2015), “Un balance de la legislación laboral durante el kirchnerismo”, en *Ideas de Izquierda. Revista de Política y Cultura*, Buenos Aires, Nro. 20.
- MINUJÍN, A, y COSETINO, E. (1993), “Crisis y futuro del estado de bienestar. Aportes a un debate”, en A. MINUJIN (Ed.) *Desigualdad y Exclusión*. Buenos Aires, UNICEF/Losada.
- MONTES CATÓ, J. y VENTRICI, P. (2017), “Pérdida de derechos laborales en la restauración neoliberal argentina”, en *Revista de Políticas Públicas*, Universidade Federal do Maranhão São Luís, Brasil, Vol. 21, N° 2.
- NATANSON, J. (2018), “Mauricio Macri en su ratonera: el fin de la utopía gradualista”, en *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, N° 276.
- NEFFA, J. C. (2011a), *Empleo, desempleo y políticas de empleo*. Documento de Trabajo N° 8 Buenos Aires, CEIL-CONICET.
- NEFFA, J. C. (2011b), “Políticas de empleo”, en *Revista Voces en el Fénix*, Buenos Aires, N° 6. Disponible en internet vía < <http://www.vocesenelfenix.com/> Consultado 1 de marzo de 2019
- NEFFA, J. C. (2017), “El contexto socio económico argentino actual”, en *Cuadernos del CENDES*, Argentina, Vol 34, N° 95.
- O'DONNELL, G. (1978), “Apuntes para una teoría del Estado”, en *Revista Mexicana de Sociología*, México, Vol. 40, No. 4.
- POULANTZAS, N. (1979), *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, México D.F., Siglo XXI.
- PROYECTO DE LEY N° 392/2017, (2017), Proyecto de Reforma Laboral, Buenos Aires, 21 de noviembre.
- PROYECTO DE LEY N°1379/18, (2018), Agencia Nacional de Evaluación de Tecnologías de Salud, Buenos Aires, 27 de Abril.
- PROYECTO DE LEY N°1380/18, (2018),Capacitación Laboral Continua, Transición entre el Sistema Educativo Formal y el trabajo. Fomento del empleo juvenil y entrenamiento laboral, Buenos Aires, 27 de Abril.
- PROYECTO DE LEY N°1381/18, (2018), Regularización del Empleo no Registra-

do, lucha contra la evasión en la seguridad social, registración laboral y fondo de cese sectorial, Buenos Aires, 27 de abril.

- REARTES, L. y PÉREZ, P. (2018), “Nuevo ciclo regresivo: Transformaciones del mercado de trabajo durante el macrismo”, en P. PÉREZ y E. LOPEZ (comp), *¿Un nuevo ciclo regresivo en Argentina? Mundo del trabajo, conflictos laborales y crisis de hegemonía*. La Plata, Universidad Nacional de La Plata Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación e Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (UNLP/CONICET).
- SAMANIEGO, N. (2002), *Las políticas de mercado de trabajo y su evolución en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 19.
- STIGLITZ, J. (2006). “Prólogo”, en K. POLANYI *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- VOMMARO, G. (2017), *La larga marcha de Cambiemos. La construcción silenciosa de un proyecto de poder*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno.
- WELLER, J. (2009), “Avances y retos para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en América Latina” en J. Weller (Ed), *El nuevo escenario laboral latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.

Delfino, Andrea y Kaplan, Lucía (2019). “Reforma integral vs reforma “por partes”: todos los caminos conducen a la flexibilización. Un análisis de las transformaciones en la institucionalidad laboral durante la gestión de Cambiemos (2015-2018)”, en *La Argentina de Cambiemos*, compilado por Iglesias, E. y Lucca, J. B., UNR Editora, Rosario. Páginas 227-248.

La acción colectiva en las organizaciones del mundo del trabajo durante el gobierno de Macri

Esteban Iglesias



1. Introducción

La victoria de Cambiemos¹ constituyó un punto de inflexión en la historia política y en la sociedad argentina. Una nueva fuerza política de derecha asumió el poder y en escaso tiempo produjo, por un lado, realineamientos en las fuerzas políticas y sociales en general y, en particular, alteró los posicionamientos de las organizaciones sindicales y movimientos sociales frente al partido que encabeza el gobierno y, por otro lado, agravamientos de las condiciones de vida de la ciudadanía.

En este marco, el trabajo se propone describir un conjunto de interacciones –signadas por su diversidad y heterogeneidad– que establecieron determinadas organizaciones sindicales y movimientos sociales con el partido político que encabeza el gobierno nacional, persiguiendo dos propósitos: por un lado, ofrecer una tipología del conjunto de relaciones que se establecieron entre el gobierno nacional y las organizaciones sindicales y movimientos sociales, y, por otro lado, caracterizar determinados rasgos novedosos de la acción colectiva producida durante el macrismo (2015-2019). En efecto, del conjunto de interacciones entre la fuerza política que asumió el gobierno nacional y las organizaciones políticas que se inscriben en el mundo del trabajo se pudo observar diferentes relaciones: 1. apoyo político; 2. diálogo crítico; 3. confrontación; y, 4. confrontación desde adentro, producto de la articulación entre diálogo crítico y confrontación. La construcción de esta tipología y especialmente la última modalidad de interacción permitió determinar el principal hallazgo empírico, consistente en que los rasgos novedosos de la acción colectiva se están estructurando en torno a la re-activación de una condición social, la de “tener empleo y ser pobre al mismo tiempo”². Sobre ella se está erigiendo una construcción política que representa a los trabajadores formales e informales, que se materializa en la conformación de la Corriente Federal de Trabajadores, liderada por el sindicato de bancarios y apoyada por Coordinadora de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), la Corriente Clasista y Combativa (CCC) y el Movimiento Evita. Entonces, la pregunta a responder es: ¿cuáles son los rasgos novedosos de este accionar colectivo en la argentina contemporánea?

1. El 10 de diciembre de 2015 se produjo la victoria de la coalición electoral de CAMBIEMOS, liderada por Propuesta Republicana (PRO) e integrada por un sector de la Unión Cívica Radical (UCR) y la Coalición Cívica (CC).

2. Minujin y Kessler (1995) y Kessler y Di Virgilio (2008) han teorizado extensamente sobre los nuevos pobres y sus trayectorias políticas.

2. Iniciativas estatales, legados y respuestas organizacionales

Las orientaciones macroeconómicas del gobierno encabezado por PRO se organizaron en torno a la apertura económica; la flexibilización de la regulación de los mercados; diferentes tentativas de reducción del gasto público, principalmente el de los subsidios a las tarifas en los servicios públicos (Vommaro, 2017); y la reducción de la inflación, algo que no sólo no pudo concretarse durante todo el mandato sino que en 2018 se desató de tal modo –casi 50%– que el gobierno no pudo controlar, constituyendo la más alta de los últimos 27 años.

En lo que respecta al mundo del trabajo y su funcionamiento se destaca que, por un lado, PRO concibe la relación del Estado con el mercado a partir de la “...distribución del ingreso como un rol esencial del Estado moderno, a) asegurando la igualdad de oportunidades para acceder al trabajo y a los demás derechos sociales básicos; b) que garantice el funcionamiento de los mercados con estabilidad de precios...” (Declaración de Principios de PRO). Esto al parecer de Sergio Morresi hace que, en la relación entre Estado y mercado exista una sinergia que “...parece cercana a la fórmula de la economía social alemana: tanto mercado como sea posible, tanto Estado como resulte necesario” (Morresi 2017: 185). En este aspecto más que un liberalismo clásico, que requiere de un Estado mínimo o no interventor, lo que se pretende es un tipo de Estado cuyo accionar permita crear las condiciones para el desarrollo de las fuerzas del mercado.

En este contexto político, caracterizado por la asunción de una fuerza de derecha que promueve tentativas de profunda modificación en lo que atañe a la organización del mundo del trabajo, se desarrolló la acción colectiva. La diversidad y heterogeneidad en sus trayectorias políticas, ha incidido en el conjunto de relaciones con el partido en el gobierno. En ese sentido, la variedad de relaciones que se observan son: 1. de apoyo político –trabajadores rurales agremiados en UATRE–, 2. de negociación y diálogo crítico –trabajadores públicos nacionales (UPCN), del sector eléctrico (Luz y Fuerza), metalúrgicos (UOM), de la sanidad (ATSA), de comercio (UOCRA), de Dragado y Balizamiento, etc.–, 3. de confrontación –Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) de los trabajadores, CTA Autónoma y organizaciones del movimiento piquetero y, 4. de la combinación de las dos últimas -diálogo crítico y confrontación- se forjó un espacio político que articula la disidencia política interna con la Confederación General del Trabajo (CGT) con la confrontación con el gobierno nacional. Esto fue producto

de nuevas articulaciones políticas, protagonizadas por la Corriente Federal de los Trabajadores, encabezada por el gremio de Bancarios, en alianza con el Triunvirato de San Cayetano, constituido por la CTEP, Barrios de Pie y la Corriente Clasista y Combativa. Así, la construcción de esta tipología organizada en torno al conjunto de relaciones entre el partido en el gobierno y las principales organizaciones que integran el mundo del trabajo permitirá dilucidar las continuidades así como los rasgos novedosos que asumió la acción colectiva de la argentina contemporánea.

3. Respuestas sindicales, continuidades y rupturas

3.1. Relaciones de apoyo político

UATRE fue de las pocas organizaciones sindicales que formalizó su apoyo a CAMBIEMOS antes del proceso electoral de 2015 y que, luego de la elección, la continuó. Este gremio, liderado por un peronista histórico que cumplía las funciones de ser Secretario General de las 62 Organizaciones Peronistas, rompió relaciones con el kirchnerismo durante lo que conoció como “el conflicto del campo”, durante 2008. En esa ocasión la estrategia del kirchnerismo era la agudización del conflicto, y, en su opinión se estaba “de un lado o del otro”, y, Gerónimo Venegas, cuyo espacio representación política eran los peones rurales, se ofrecía como mediador entre las partes en pugna. Ciertamente, el espacio político en el que se ubicaba Venegas no tenía relevancia o prácticamente no tenía entidad política. Desde ese momento las relaciones con el kirchnerismo se rompieron. Las diferencias se consolidaron en 2011 cuando se promulgó el Nuevo Régimen de Trabajo Agrario con el que se creó el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA), con el que UATRE no estaba de acuerdo. El acercamiento a PRO y a Mauricio Macri no puede entenderse sin estos sucesos políticos. En efecto, antes de los comicios de la primera vuelta electoral de 2015 se selló el apoyo del Partido Fe –brazo partidario de Venegas– con la coalición electoral Cambiemos. “Nos constituimos en el peronismo de Macri porque pensamos que Macri podía cambiar el país y representar a nuestros afiliados. Y, así fue, conseguimos mucho para nuestro sector.” (Entrevista a referente político de UATRE). Luego de la victoria de Cambiemos y con un fallo de la Corte Suprema de la Nación en 2015 que dictaminaba la inconstitucionalidad del RENATEA, Macri firmó el Decreto 1014/2016, el que restituyó a UATRE, desde enero de 2017, el manejo de los fondos del Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (RENATRE). Finalmente, el 1 de mayo de 2017

Macri participó de una de las celebraciones del día del Trabajador en la sede de UATRE y Venegas declaró que Macri está ahí “porque nosotros somos el peronismo de Cambiemos” (Diario Clarín, 1/5/ 2017).

3. 2. Relaciones de negociación y diálogo crítico

Es el espacio político ocupado por los agrupamientos de mayor cantidad de afiliados, las Federaciones y Uniones de mayor relevancia, UPCN, Dragado y Balizamiento, Luz y Fuerza, SMATA, UOM, Comercio, ATSA, Camioneros, etc. Las relaciones de negociación y diálogo crítico se inscriben en la posibilidad de influir sobre las iniciativas gubernamentales con la perspectiva de no ser perjudicados en el manejo de los fondos de las obras sociales. En esta tensión con el gobierno y bajo la mirada crítica de otros agrupamientos se mueven estas organizaciones.

Definida así las posiciones políticas, en agosto de 2016 se reunió la CGT y, a su vez, el gobierno realizó diversos intentos con el objeto de introducir medidas de flexibilización laboral empleo en diferentes sectores de actividad económica. Hasta 2017 la estrategia gubernamental tenía carácter “sectorial”. En efecto, entre las iniciativas de mayor relevancia podemos mencionar la modificación en la organización del trabajo firmada entre el gobierno nacional y el gremio petrolero, conducido por Guillermo Pereyra. El gobierno nacional lo presentó como un verdadero *leading case*, un caso testigo al que las organizaciones gremiales debieran imitar. Lo cierto fue que en enero de 2017 se firmó un acuerdo denominado Adenda para la productividad, que se materializó en un anexo en el Convenio Colectivo de Trabajo del sector petrolero privado para aquellos trabajadores comprendidos en la actividad de extracción de recursos no convencionales, en referencia principalmente a los del emprendimiento de Vaca Muerta. Según Landriscini (2017) se introdujo la contratación por tiempo determinado; la eliminación de horas extras u horas taxi que eran las que los trabajadores pasaban en trailers y hoteles a disposición de la empresa; la limitación de conflictos, los que involucran exclusivamente a los del pago del salario de 8 horas; los servicios periféricos: los trabajadores que hagan tareas en el campo (Landriscini 2017).

También se introdujeron medidas flexibilizadoras en el sector automotriz, el que tiene una fuerte dependencia con Brasil, lo que se observa en el requerimiento de autopartes y en la compra de autos. En esos años Brasil se encontraba en un momento de recesión económica en general y del sector automotriz en particular. Así, el gobierno nacional promovió la

firma de un acta acuerdo entre la cámara empresaria y el sindicato, en el que se comprometieron “aumentar la productividad”, la que estaba sujeta a la reducción del ausentismo, el que según las cláusulas firmadas debía bajarse a 5% en 2019 y a 3% en 2020 (Montes Cato y Ventrìci, 2017). Contrario al diagnóstico presentado en el acuerdo firmado, el informe del Observatorio del Derecho Social de la CTA señala que durante 2013 y 2016 la incidencia del ausentismo diario sin causal imputable por parte de los trabajadores en la producción ha sido del 0,61%, una cifra ciertamente insignificante. En cambio el ausentismo justificado ya sea por enfermedades o accidentes de trabajo aumentan al 68% del total de inasistencias.

Y, finalmente, los intentos de flexibilización laboral en el sector de los empleados públicos nacionales. Así, UPCN, el gremio con mayor cantidad de afiliados y peso político, en 2017 firmó un acuerdo paritario que incluyeron pautas de productividad y de presentismo en el sector de la administración pública, los que serían compensados con un plus para los trabajadores. Ciertamente, nunca se supo cuál era el contenido ni la forma de medir el grado de productividad de la actividad del empleado público. “Nuestro sindicato está reconocido por el Estado y tiene el deber de negociar con el gobierno de turno. Y lo hicimos de la mejor que muchos otros, conseguimos bonos salariales.” (Entrevista a referente político de UPCN)

3.3. Relaciones de confrontación política

Es un espacio político heterogéneo conformado por organizaciones gremiales que no pertenecen a la CGT así como también por organizaciones piqueteras, conformadas en pleno período neoliberal. Así, era previsible que ante un gobierno liderado por una fuerza política de derecha se reactivara una relación de confrontación política. En efecto, este espacio está conformado por la CTA de los Trabajadores y la CTA Autónoma, las que, a pesar de su división desde 2010, han coordinado acciones de protesta contra las políticas e iniciativas del gobierno de PRO. Lo cierto es que este nuevo panorama político no las orientó hacia la reunificación, a pesar de haber realizado algunos intentos y conversaciones. Como se desarrollará no sólo el tipo de relación con el kirchnerismo fue lo que las ha separado sino, también, el modo de ejercer la representación política. “Nosotros nos dedicamos a representar a trabajadores precarizados, a los que les falta organización política y nos ocupamos de temas que el sindicalismo tradicional no les interesa.” (Entrevista a referente político de la CTA-Autónoma).

El campo de las organizaciones piqueteras también experimentó transformaciones, particularmente en su posición política frente a la fuerza política que asumió el gobierno nacional, PRO y Cambiemos. Como en todo fenómeno político coexisten organizaciones con diferentes culturas políticas, es por ello que es posible identificar organizaciones que inscriben sus cursos de acción en tres corrientes político-ideológicas (Svampa 2008), por un lado, las del campo nacional y popular –Federación de Tierra y Vivienda, Barrios de Pie, etc.–; por otro lado, las vinculadas a los partidos de izquierda –Partido Obrero, Corriente Clasista y Combativa, etc.–; y, finalmente, las organizaciones que provienen de una tradición de “izquierdas” y que plantean la autonomía respecto de los partidos y del Estado –Movimiento Teresa Rodríguez, Coordinadora Aníbal Verón, Frente Darío Santillán, etc. Lo cierto era que el kirchnerismo en el gobierno generaba una adhesión y fidelidad en las del campo nacional y popular, resistencia en las segundas y un apoyo crítico en las autonomistas. Sin embargo, con la asunción de Cambiemos se modificó la relación de estas con el gobierno nacional, dando lugar a otros realineamientos y nuevos protagonismos. Entre los que protagonizaban la protesta podemos consignar el conocido Triunvirato de San Cayetano, integrado por la Corriente Clasista y Combativa, Barrios de Pie y la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP).

3.4. Relaciones de disidencia política interna y oposición al gobierno nacional

Constituye un espacio que presenta rasgos novedosos en lo que respecta a su articulación política ya que logra combinar la confrontación con el gobierno nacional con la disidencia política al interior de la CGT. Este espacio político se expresa materialmente en la articulación de la Corriente de los Trabajadores, bajo el liderazgo de bancarios, con el Triunvirato de San Cayetano, constituido por la Corriente Clasista y Combativa, Barrios de Pie y la CTEP. Esta simultaneidad le brinda un rasgo novedoso si se analizan las experiencias políticas que tuvieron lugar en el campo sindical. En efecto, desde el retorno de la democracia hubo dos experiencias políticas que marcaron su fuerte oposición a las políticas neoliberales, la CTA, creada en 1992, y el Movimiento de los Trabajadores Argentinos (MTA), surgido en 1994. Estas experiencias fueron paradigmáticas en lo que respecta a la oposición las políticas neoliberales. Sin embargo, hay que diferenciarlas y compararlas con el proceso político que se ha gestado

durante el primer gobierno de Cambiemos, encabezado por Macri. Por su parte, la CTA constituye una experiencia que se propuso como alternativa sindical a la CGT y que, simultáneamente, observó que la vía de transformación política ya no pasaba por su relación con el Partido Justicialista. Por otra parte, el MTA se propuso ser una renovación sindical al interior de la CGT con el objeto de modificar su orientación política ya que, en ese momento, se había constituido en uno de los pilares que sostenía el modelo neoliberal, y, a su vez, disputar espacios políticos al interior del peronismo. Entonces, una revisión de estas dos experiencias puede colaborar a comprender y a poner en perspectiva la construcción de la relación de disidencia política interna y oposición gubernamental protagonizada por la Corriente Federal de los Trabajadores y el Triunvirato de San Cayetano.

3.4.1 Las experiencias de la CTA y el MTA

Estos agrupamientos sindicales se constituyeron en el marco del primer gobierno de Carlos Menem, en plena consolidación del viraje ideológico del partido justicialista hacia una orientación neoliberal y en un esquema político en el que la CGT se había constituido en uno de los pilares en los que se apoyaba la ofensiva neoliberal. También es cierto que ambos constituyeron desprendimientos del peronismo. Sin embargo, es posible observar que la cultura política que anidaba en cada agrupamiento difiere en sus principios estructurantes. En sus orígenes, lo que los acercaba fue, sin dudas, la diferencia que mantuvieron con un peronismo que implementaba políticas neoliberales durante la década del noventa del siglo XX. Y, lo que los alejaba fue la concepción respecto de cómo introducir cambios en la sociedad, es decir, el papel del sindicalismo y su vinculación con el Estado y el peronismo. En esta dirección hay que destacar que el MTA quería generar un recambio de autoridades en la CGT y al interior del peronismo mientras que la CTA promovía la constitución de un nuevo sindicalismo.

En el caso de la CTA, cabe destacar que organización gremial Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), conducida por Víctor De Gennaro³, coordinó acciones políticas con un grupo del peronismo opositor, el Grupo de los ocho, un bloque de diputados que accedió al parlamento integrando las listas electorales del partido justicialista⁴ y que, en vista

3. De Gennaro ocupaba la Secretaría de Prensa de la CGT en 1989.

4. Los ocho diputados que se oponían a Menem y que eran de extracción justicialista eran Carlos Alvares, Germán Abdala, Juan Pablo Cafiero, Darío Alessandro, Luis Brunatti, Franco Caviglia, Moisés Fontela y José Ramos.

del viraje ideológico del gobierno liderado por Carlos Menem, conformó un bloque parlamentario propio y en oposición a las políticas impulsadas por éste. Germán Abdala ha reiterado que el peronismo que intentaban expresar era ya un dato histórico y que era necesario que construir una nueva alternativa popular, ya sea en la forma de partido o de frente político que quiebre el bipartidismo reinante en Argentina. (Diario Página 12, 13/6/1992) En este contexto político, signado por el viraje ideológico del peronismo hacia políticas neoliberales, se conformó el Congreso de los Trabajadores Argentinos, el que el 4 de noviembre de 1996 pasó a denominarse CTA. Si bien es cierto que se trató de un desprendimiento conformado por integrantes del peronismo, los rasgos identitarios que lo caracterizaron fueron ciertamente novedosos en la cultura política sindical. En primer lugar, fue un sector del sindicalismo que se planteó nuevas prácticas políticas entendiendo que la vía de renovación política por adentro del peronismo se encontraba agotada. En segundo lugar, apostó a constituir una nueva estructura sindical basada en los principios de autonomía sindical respecto del Estado y de los partidos políticos. En tercer lugar, se propuso la democracia sindical en base al voto directo de las autoridades por parte de los afiliados. En cuarto lugar, fue el primer agrupamiento sindical que intentó organizar políticamente a los “trabajadores desocupados”, sean éstos jubilados o desempleados. En quinto lugar, permitió la afiliación directa de los trabajadores, sin necesidad de que el sindicato esté enrolado en la CTA. Y, finalmente, la CTA solicitó al Estado el reconocimiento en tanto central sindical, es decir, personería gremial, que hasta la actualidad no fue otorgada. Cabe destacar que la principal debilidad de este agrupamiento radicó en su conformación, aglutinando a organizaciones sindicales de trabajadores estatales –ATE, CTERA⁵, etc.– y escasamente industriales siendo la seccional de Villa Constitución de la Unión Obrera Metalúrgica una excepción a la regla. En efecto, los pilares organizacionales de la CTA eran ATE y CTERA, los que durante muchos años ocuparon la Secretaría General y la Adjunta, respectivamente.

En cambio, el MTA lejos de proponerse una construcción política nueva entendía que era necesaria una renovación política tanto en la CGT como en el partido peronista. Constituido en 1994, bajo el liderazgo de

5. CTERA ingresó a la CGT-Azopardo en 1989, liderada por Saúl Ubaldini, Secretario General de la Federación Obrera Cervecería Argentina desde 1972. Sin embargo, en marzo de 1991 se retira principalmente a causa de la falta de acción política de la central confederal frente a las medidas socioeconómicas neo-liberales.

Hugo Moyano, del sindicato de camioneros, y, de Juan Manuel Palacios, del gremio Unión Tranviario Automotor, estuvo integrado también por el gremio de Marítimos, la Fraternidad y Aeronavegantes. Este agrupamiento reconoce como principal rasgo identitario el hecho de adherir al “primer peronismo” o al “peronismo histórico”. En este sentido, entendió que la principal función del Estado era la de intervenir en las relaciones económicas, promoviendo el empleo y orientando el desarrollo hacia el mercado interno. En lo que respecta al conflicto entre el capital y el trabajo, el papel del Estado radicaba en defender a los trabajadores, pregónándose así un Estado fuerte. En este sentido, las políticas implementadas por Carlos Menem representaban lo opuesto a lo que consideraban un modelo político nacional y popular. De modo que lo que animaba a este agrupamiento era la confrontación con la conducción de la CGT y la oposición a la política socioeconómica del gobierno (Senén González y Bosoer, 1999). Posteriormente, en 1999 este agrupamiento pasaría a denominarse CGT-rebelde o disidente, bajo el gobierno de la Alianza por la Educación, el Trabajo y la Justicia, encabezado por Fernando de la Rúa, de la UCR, y, secundado por Carlos Álvarez, del Frente para un País Solidario. Cabe destacar que el poder de este agrupamiento radicó en su capacidad de controlar todo lo relativo al transporte, ya sea de pasajeros como de los insumos para la producción. Lo primero hacía que el paro sea efectivo mientras que lo segundo lo convertía en un problema económico. Y, su combinación aumentaba el impacto social.

Entre las iniciativas de mayor relevancia se puede registrar la Marcha Federal, realizada en julio de 1994, la que constituyó una de las principales protestas realizadas por la CTA y MTA y, también, una demostración de fuerza política en la que convergieron partidos políticos opositores así como también nuevas identidades políticas como la Corriente Clasista y Combativa, organización piquetera. Esta acción política se mantuvo durante diez días, en los cuales diferentes columnas de distintas regiones del país convergieron en Capital Federal, Buenos Aires, alrededor de 50.000 personas. Además de la CTA y el MTA participaron de la convocatoria partidos políticos opositores –Unión Cívica Radical, Frente Grande, Partido Socialista, Partido Comunista, Partido Obrero, etc.– y, también, organizaciones de derechos humanos, estudiantiles y sociales.

Durante el segundo mandato gubernamental de Carlos Menem, 1995-1999, las acciones políticas más relevantes fueron las relativas a la

Carpa Blanca⁶. Así, el 2 de abril de 1997 el gremio docente, CTERA, organizó una protesta, la que consistió en instalar una “carpa blanca” frente al Poder Legislativo de la Nación. Esta protesta recién se levantó con el gobierno de Fernando De la Rúa, a comienzos del 2000. Se peticionaba financiamiento educativo y aumento de salarios de los docentes. Cabe destacar que la “carpa blanca” se constituyó en un símbolo de la protesta frente al modelo neoliberal superando así ampliamente el reclamo sectorial que la había originado. Recibió el apoyo de la CTA, partidos políticos opositores y organizaciones estudiantiles. La denominada “carpa blanca” se inició en un año que significó un punto de inflexión en el destino político de Menem en tanto líder del peronismo.

Así, producidas las grandes transformaciones, cabe destacar que no sólo se constituyeron nuevos agrupamientos sindicales sino que a su vez se forjaron nuevas identidades políticas. La constitución de las organizaciones piqueteras debiera leerse como un producto de legados identitarios cuyos principales nutrientes fueron las culturas políticas existentes al interior de la sociedad (Iglesias y Di Filippo, 2011). Así se constituyeron una diversidad importante de organizaciones. Por un lado, la Federación de Tierra y Vivienda se corresponde a la tradición sindical; por el otro, la Corriente Clasista y Combativa se vinculó a las corrientes políticas más cercanas al clasismo; finalmente, otro abanico de organizaciones puede enrolarse en la tradición autonomista, como el Movimiento Teresa Rodríguez, la Coordinadora Aníbal Verón, el Frente Darío Santillán, etc. (Svampa, 2008). La constitución de organizaciones piqueteras confirmó el curso de las transformaciones sucedidas en el repertorio de la acción colectiva (Iglesias, 2015). En mayor o menor grado tanto la CTA como el MTA contribuyeron a que estos cambios se generaran y, asimismo, su actuación política estuvo influenciada por las modificaciones en curso.

Concluidos los mandatos de gobierno de Carlos Menem, y, con el gobierno de la Alianza UCR-FREPASO, los agrupamientos sindicales detectaron una continuidad política en el gobierno nacional, cuando, en sentido estricto Fernando de la Rúa fue elegido para generar cambios, en la

6. No fueron las únicas acciones de protesta. Durante 1996 se realizaron las siguientes medidas de fuerza: el 8 de agosto de 1996 se realizó una huelga convocada por CGT, MTA y CTA; el 26 y 27 de septiembre convocada por CGT y MTA y adhirió CTA y partidos políticos opositores; el 26 de diciembre huelga sin movilización convocada por la CGT y adhirió MTA y CTA; durante 1997: el 14 de agosto se realizó una movilización convocada por MTA, CTA, Corriente Clasista y Combativa (CCC), UOM y 62 Organizaciones Peronistas; y, durante 1999: el 6 de julio se registró una huelga con movilización convocada por la CTA. (Iñigo Carrera, 2000).

esfera política y en la orientación económica. Esto provocó diversas reacciones políticas, las que deben leerse en el registro identitario de la acción contenciosa. Por un lado, el MTA se convirtió en la CGT-disidente y el líder camionero, Hugo Moyano, denunció el pago de sobornos económicos por parte de representantes del gobierno nacional hacia los senadores justicialistas. Por otro lado, la CTA recuperó su repertorio de acción contenciosa organizando lo que se conoció como el Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO). Esta iniciativa consistió en una consulta popular, en la cual se convocaba a votar voluntariamente a la ciudadanía, con el objeto de instrumentar un seguro de empleo y formación para jefes de hogar desempleados. Sin embargo, la crisis política que comenzó en Argentina en diciembre de 2001 y que constituyó un verdadero punto de inflexión para la implementación de políticas neoliberales, dejó en el olvido político este fabuloso experimento político.

Durante el kirchnerismo se produjo un realineamiento de las organizaciones que pertenecen al mundo del trabajo y de los sectores populares. Las iniciativas estatales estuvieron orientadas a reparar el tejido social, bajo la promesa de un Estado activo que promovería la inclusión social y la reparación de derechos. El retorno del Estado bajo la perspectiva de la programación económica y el reconocimiento de actores sociales por parte del poder Ejecutivo delineó un nuevo escenario en el que las acciones de resistencia política ya no tenían mismo sentido ni las características que en el período neoliberal. En 2004, el MTA, dejó de ser la “central opositora”, y pasó a disputar la jefatura de la CGT, en un escenario en el que el kirchnerismo quería la reunificación de la central de trabajadores. En efecto, Moyano, líder de camioneros, desde 2005 hasta 2012 fue quien ocupó la Secretaría General de la CGT. En cambio, para la CTA la situación no era sencilla. El kirchnerismo se apoyó en CTERA para la elaboración de las políticas educativas, principalmente, la Ley de Educación Nacional 26206, de 2006, que reemplazó a la Ley Federal de Educación, la Ley de Financiamiento Educativo y, finalmente, la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; fueron, en su conjunto, reclamos históricos de la CTA. Mientras tanto, en 2007 la CTA lanzó dos iniciativas, por un lado, la Paritaria Social, tendiente a un aumento de la redistribución de la riqueza mediante la incorporación de demandas de sectores excluidos de la mesa tripartita de negociación y, por otro lado, la Constituyente Social, la que tuvo lugar desde 2008 hasta 2010, y cuyo propósito era fomentar formas directas de participación política por aquellos que no tenían instan-

cias formales. El discurso y las iniciativas estatales del kirchnerismo han interpelado con mucha eficacia al MTA y a la CTA, el primero se incorporó a la CGT mientras que el segundo mantuvo dos lógicas, una de impronta sindical que se expresó en la influencia de la definición de políticas públicas y otra impronta de movimiento social que remitió a las iniciativas de incorporación de los excluidos. Las leyes relativas a la estatización de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, de Aerolíneas Argentinas, la ley de Radiodifusión de Medios Audio-visuales, y, la Asignación Universal por Hijo y decretos complementarios, etc., materializaron demandas históricas de la CTA.

Sin embargo, en el marco de renovación de autoridades de la CTA, en 2010, y un año antes de que fuera reelecta Cristina Fernández de Kirchner, las dos culturas políticas que anidaban en su seno conformaron listas electorales diferentes. Por un lado, Hugo Yasky, que era Secretario General desde 2006, se presentó con la Lista 10 —“CTA de los trabajadores”—, mientras que Pablo Micheli, con el apoyo de De Gennaro, se presentó con la Lista 1 “Germán Abdala”. Lo que dividía y enfrentaba a los contendientes era no sólo el tipo de relación con el gobierno sino, más bien, con la fuerza política principal que ocupaba en ese momento el poder político, el kirchnerismo. Cabe destacar que ninguna de las partes aceptó el resultado eleccionario y la división se produjo bajo acusaciones cruzadas de “fraude”, conformándose desde ese momento la CTA de los Trabajadores y la CTA autónoma. Esta última denominación no puede ser más elocuente del momento y la circunstancia política: la autonomía era con respecto a la fuerza política que gobernaba.

3.4.2. La Corriente Federal de los Trabajadores y el Triunvirato de San Cayetano

Se encuentra liderado por el gremio de Bancarios, el que en el marco de la actual gestión gubernamental decidió una estrategia gremial que no se encuentre sujeta a los vaivenes políticos de Hugo Moyano con el gobierno nacional, encabezado por PRO. Así, en un espacio intermedio de representación política se ha constituido la Corriente Federal de los Trabajadores⁷, en agosto de 2016, la que no se propone formar otra central sindical

7. Integrada también por la Federación Gráfica Bonaerense de Héctor Amichetti, el Sindicato Argentino de Docentes Privados (SADOP) de Horacio Ghillini, el Sindicato de Curtidores de Walter Correa y el Sindicato Argentino de la Televisión de Horacio Arreceygor, entre los más importantes.

–como fue la experiencia del Movimiento de los Trabajadores Argentinos– y, por tanto, el reconocimiento jurídico del Estado así como tampoco pretende que la orientación política de la CGT posea un perfil negociador con el gobierno de turno. “Siempre fuimos oposición al neoliberalismo. Y hemos aprendido que la pelea por afuera de la CGT no es efectiva. Ahora emprendemos nuestro propio camino.” (Entrevista a referente político del gremio de bancarios)

Otro rasgo novedoso del período fue la notoriedad política de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), creada en 2010⁸, luego de varios intentos de crear un sindicato nacional con el interés de unirse a la CGT, decisión que fue denegada. Sintéticamente, la CTEP posee como principal rasgo identitario el de representar políticamente a trabajadores no reconocidos como tales por la informalidad en sus condiciones de trabajo. Asimismo, cuenta con organizaciones políticas y territoriales de la envergadura del Movimiento Evita, Movimiento Popular por la Dignidad, Movimiento de los Trabajadores Excluidos, etc. (Abal Medina, 2017; Gradin, 2017). Impulsó, junto a otras organizaciones como las CTA -la de los Trabajadores y la Autónoma-, la CGT y los movimientos sociales, la Ley de Emergencia Social, que se sancionó en 2016⁹.

La Corriente Federal de los Trabajadores está construyendo un puente entre aquellas organizaciones que representan a trabajadores formales, precarizados e informales que están siendo afectados por la política económica de Cambiemos con el objeto de tener incidencia en la orientación de CGT. En este sentido, la Corriente Federal de los Trabajadores está llevando adelante una serie de acciones en conjunto con organizaciones gremiales opositoras y, también, con movimientos sociales. Es de destacar la que se llevó adelante el día de San Cayetano –patrono del Trabajo–, el 7 de agosto de 2017, a la que asistieron organizaciones sociales, piqueteras, sindicales como las CTAs, y la CTEP, la que había convocado en nombre del Triunvirato de San Cayetano.

8. En 2016 la CTEP obtiene la “personería social”, un reconocimiento institucional débil, que está a mitad de camino entre la personería gremial que se pretendía y no tener ningún tipo de reconocimiento por parte del Estado.

9. En 2017 esta ley se encuentra parcialmente en vigencia, aplicándose el “salario social complementario” a aquellos trabajadores que participan de una unidad productiva de la economía popular y que demuestran no alcanzar al salario mínimo.

4. Conclusiones

Con la asunción de la alianza electoral Cambiemos al gobierno nacional constituía una incógnita cuáles serían las respuestas políticas de las principales organizaciones del mundo del trabajo. En los antecedentes políticos previos, el de mayor similitud, era el gobierno de Carlos Menem, quien logró combinar exitosamente peronismo y neoliberalismo. En esta oportunidad asumió el poder político una fuerza de derecha, que adhiera a las políticas pro-mercado y que no ha desmantelado todas las redes de contención social y la batería de políticas de asistencia social que se fueron forjando luego de la última década del siglo XX. En este sentido, existe un consenso político en la clase política y en la sociedad con respecto a esto, en un marco en que la seguridad social se encuentra sujeta a la posibilidad de tener empleo y en Argentina un tercio de la población posee empleo precario.

Entonces, entre las continuidades se registra el accionar colectivo de las Federaciones y Uniones con mayor cantidad de afiliados –UPCN, UOM, Luz y Fuerza, ATSA, etc.– que han negociado con el gobierno nacional la introducción de medidas de flexibilización laboral y que han detenido el tratamiento parlamentario de los proyectos de reforma laboral en diciembre de 2017. Hasta ahí llegó su oposición, hasta lo institucional. Y, entre las posiciones de oposición política era esperable que se encuentren las CTAs y las organizaciones piqueteras. Sin embargo, no era esperable que se produzca una articulación política que ocupe un espacio de disidencia al interior de la CGT, disputando su orientación política, y, al mismo tiempo de oposición al gobierno nacional. En este sentido, la construcción tipológica sobre el conjunto de relaciones entre organizaciones y partido en el gobierno permitió observar que organizaciones gremiales con gravitación política al interior de la CGT, más precisamente de uno de los Triunviros, Juan Carlos Schmid, de Dragado y Balizamiento y, también, de Bancarios con la formación de la Corriente Federal de los Trabajadores promovieron acciones políticas con organizaciones que representan a trabajadores informales o no registrados así como con organizaciones de desocupados. Cabe destacar que no es la primera vez que se da esta articulación. Sin embargo, lo que se destaca es que esté protagonizado por gremios con una importante gravitación política al interior de la CGT. Sobre la condición “tener empleo y ser pobre al mismo tiempo” se están erigiendo acciones de protestas novedosas y de notoriedad polí-

tica, las que han sido materializadas en la decisión de coordinar acciones de gremios con la CTEP y los movimientos sociales. Resulta incierto saber cómo influirá esta estrategia gremial al interior de la CGT así como también es complejo evaluar su impacto en otras organizaciones. Lo que queda claro es que existe un espacio político a explotar vinculado a una oposición gremial que dispute la orientación y conducción política de la CGT y que su estrategia de acumulación política se encuentre apoyada en la articulación con representantes de trabajadores de la economía popular y desocupados.

5. Bibliografía

- ABAL MEDINA, P. (2017), “Los movimientos obreros organizados de Argentina 2003-2016”, en ABAL MEDINA, P.; NATALUCCI, A. y ROSSO, F. (comp.) *¿Existe la clase obrera?*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- GRADIN, A. (2017), “Los movimientos sociales en el neoliberalismo tardío: entre la potencialidad y la resistencia”, en GARCÍA DELGADO, D. y GRADIN, A. (comp.), *El neoliberalismo tardío: teoría y praxis*, Documento de trabajo Nro. 5, Buenos Aires, Flacso.
- IGLESIAS, E. (2015), “Identidades políticas en el marco de la acción colectiva. Enfoques sobre la emergencia e institucionalización de la protesta piquetera en Argentina”, en *PostData*, Vol. 20, Nro. 1, 133-157.
- IGLESIAS, E. y DI FILIPPO, M. (2011), “Los Sin Tierra y los Sin Trabajo en Brasil y Argentina durante los gobiernos de Lula Da Silva y de Néstor Kirchner. Un análisis de los procesos de institucionalización de los movimientos sociales”, en *Revista Espacio Abierto*, Universidad de Zulía, Vol. 20, Nro. 3.
- KESSLER, G. y DI VIRGILIO, M. M. (2008), “¿Qué queda de la nueva pobreza? Transformaciones en las últimas dos décadas”, ponencia presentada en las V Jornadas de Sociología de la UNLP, realizadas del 10 al 12 de diciembre de 2008, en la ciudad de La Plata, Argentina. Disponible en http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6165/ev.6165.pdf
- LANDISCINI, G. (2017), “Cambios en las relaciones del trabajo en la Cuenca Hidrocarburífera Neuquina. Desregulación, reestructuración y flexibilidad en los reservorios no convencionales”. *Congreso Nacional de Estudios del Trabajo (ASET)*, Buenos Aires, 2,3 y 4 de agosto.
- MINUJIN, A. y KESSLER, G. (1995), *La Nueva pobreza en la Argentina*, Buenos Aires, Planeta.

- MONTES CATO, J. y VENTRICI, P. (2017), “Pérdida de derechos laborales en la restauración neoliberal argentina”, en *Revista de Políticas Públicas*, Buenos Aires. Vol. 21, Nro. 1, pp. 661-679.
- MORRESI, S. (2016), “«Acá somos todos democráticos». El PRO y las relaciones entre la derecha y la democracia en Argentina”, en VOMMARO, G. y MORRESI, S. (Comp.), *Hagamos equipo. PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*, Buenos Aires, Universidad General Sarmiento.
- RETAMOZO, M.; MORRIS, M. (2015), “Sindicalismo y política: La Central de Trabajadores de la Argentina en tiempos kirchneristas”, en *Estudios Sociológicos*, Vol. XXXIII, Nro 97, 63-87. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.8620/pr.8620.pdf
- SENÉN GONZÁLEZ, S. y BOSCHER, F. (1993), *El sindicalismo en tiempos de Menem. Los Ministros de Trabajo en la primera presidencia de Menem: sindicalismo y Estado*, Buenos Aires, Corregidor.
- SVAMPA, M. (2008), “Argentina: una cartografía de las resistencias (2003-2008)”, en *Revista OSAL*, Vol. IX, Nro. 24, 17-50.
- VOMMARO, G. (2017), “La centroderecha y el «cambio cultural argentino»”, en *Nueva Sociedad*, Nro. 270, 4-14.

6. Entrevistas

Referente político de UPCN, Rosario, 2017.

Referente político de la CTA-Autónoma, Rosario, 2016.

Referente político del gremio de Bancarios, Rosario, 2017.

7. Documentos oficiales

Declaración de Principios de PRO. Documento disponible en <https://www.pjn.gov.ar/cne/secelec/document/declara/1321-8-PRO%20Declaracion%20de%20Principios.pdf>. Consultado el 10 de marzo de 2016.

Iglesias, Esteban (2019). “La acción colectiva en las organizaciones del mundo del trabajo durante el gobierno de Macri”, en *La Argentina de Cambiemos*, compilado por Iglesias, E. y Lucca, J. B., UNR Editora, Rosario. Páginas 249-265.

“Hemos vuelto al mundo”: los/as trabajadores/as en la Argentina de Cambiemos

Melina Perbellini
y Norma Beatriz Valentino



1. Introducción¹

“Desde sus primeros días, el rumbo económico de Cambiemos fue totalmente diferente a lo prometido en campaña. Bajo el argumento de la ‘vuelta al mundo’, y proponiéndose como objetivo relocalizar a la Argentina como alternativa para las finanzas internacionales, liberalizó el comercio en detrimento de las pymes, ejecutó la apertura del movimiento de capitales, desreguló los mercados y aplicó una política monetaria instrumentada en favor de la renta y la especulación financiera. El Estado dejó de recaudar, además, por las bajas en las retenciones al sector agroexportador. Fue clave, también, el condescendiente arreglo con los fondos buitres que sirvió para habilitar el endeudamiento externo, vital para el financiamiento de los desequilibrios que generó una política económica de neto corte neoliberal y que nos llevó a la peor de las mentiras de Macri: que no íbamos a volver al Fondo Monetario”.²

De esta manera, María Eugenia Catalfamo (30 de setiembre de 2018) sintetiza en pocas oraciones tres años de gobierno. Desde diciembre de 2015, tras la asunción de Mauricio Macri como presidente de la Nación Argentina, se inaugura una nueva era que supuso, en términos de Gabriel García Delgado (2016), “la vuelta del poder al poder”, en el cual el poder fáctico y corporativo de las empresas más concentradas, cuenta ahora también con el poder del Estado.

En este artículo, nos vamos a centrar en analizar los primeros tres años de gestión del gobierno de Cambiemos, haciendo hincapié en tres puntos. Por un lado, el autoproclamado como primer logro de gobierno bajo la consigna “hemos vuelto al mundo”. En segundo lugar, cómo ha calado fuertemente en estos años el discurso neoliberal. Y, por último, cómo este regreso al mundo y las políticas implementadas de corte neoliberal ha afectado a las y los trabajadores.

El presente trabajo se divide en dos apartados. En el primero, re-

1. El presente artículo forma parte de los debates llevados adelante en el marco del Proyecto de Investigación y Desarrollo (PID-UNR) “Observatorio permanente de conflictos sociolaborales. Santa Fe”, radicado en el Centro de Investigaciones y Estudios del Trabajo (CIET) de la Facultad de Ciencia Política y RR.II. de la Universidad Nacional de Rosario.

2. En INFOBAE, Catalfamo, M. E., 30 de septiembre de 2018, “Hagamos memoria: las promesas de Macri en la campaña electoral”. Disponible en: <https://www.infobae.com/opinion/2018/09/30/hagamos-memoria-de-las-promesas-de-campana-electoral-a-la-realidad/>. Consultado 07/12/2018.

pasamos sucintamente las principales políticas económicas desplegadas por el gobierno nacional, y los efectos más notorios de las mismas (poniendo el acento en las consecuencias sobre el sector de los/as trabajadores/as). En el segundo y principal apartado, vamos a analizar el retorno al discurso neoliberal y el “regreso al mundo”, focalizando en los efectos sobre las y los trabajadores.

2. Principales políticas económicas del gobierno nacional

El período de tiempo que estamos analizando (y dado que aún no ha concluido el actual gobierno), no nos permiten hablar de un cambio de modelo, pero sí de profundas transformaciones, que expresan novedades y que retoman continuidades de la etapa de convertibilidad pero con un dólar alto y de (aparente) libre flotación. Dentro de esta estrategia, podemos mencionar las principales medidas de política económica adoptadas y sus consecuencias:

- Mega devaluación (reforzando las características de dólar alto)³.
- Baja/quita de retenciones a sectores agroexportadores y sectores extractivos (minera) reforzando los aspectos de reprimarización de la economía, con un severo impacto sobre el financiamiento del Estado.
- Aumento de Tarifas de servicios básicos a partir de quita de los subsidios y la vinculación de las mismas con el precio del dólar. Se incrementa de manera exponencial el costo para la producción, a la vez que se disminuyen los ingresos en hogares. Correlativamente se constituye al sector de las empresas energéticas multinacionales como las grandes beneficiarias de esta medida.
- Apertura de importaciones (produciendo condiciones injustas de competencia para las industrias argentinas).
- Vuelta al endeudamiento externo (FMI y pago a “fondos buitres”) en altos montos y tasas, y a un ritmo vertiginoso (70%/PBI).

3. Según un Informe de setiembre de 2018 del Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Avellaneda, sólo en 2018 (enero-setiembre), la tasa de devaluación en Argentina fue del 105,1%, y acumula un porcentaje del 116% desde setiembre de 2017 a setiembre de 2018 (“Recesión económica 2018” (setiembre de 2018). Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Avellaneda. Disponible en: <http://undav.edu.ar/general/recursos/adjuntos/21664.pdf>. Consultado el 07/12/2018).

- Desregulación del mercado financiero (produciendo biciletas financieras y una vuelta a la especulación por sobre la producción como forma de ingreso de capitales e inversión).
- Aumento de las tasas de interés⁴.
- Achicamiento del Estado (a partir de la meta de “déficit cero” impuesta por el FMI).

Los resultados más visibles y que más afectan al sector de los/as trabajadores/as de estas políticas implementadas son:

- Contracción del mercado interno y baja del consumo⁵.
- Cierre de PyMES⁶
- Estancflación (inflación y recesión)⁷.
- Despidos, suspensiones, y cesantías⁸.

4. Según el Informe del 31 de octubre de 2018 “Seguimiento de la Meta de Base Monetaria” del Banco Central de la República Argentina, la tasa de interés promedio de las LELIQ, subió durante las primeras licitaciones hasta 73,5%, para luego disminuir gradualmente a lo largo del mes finalizando en 68% (“Seguimiento de la Meta de Base Monetaria” (31 de octubre de 2018). Informe del Banco Central de la República Argentina. Disponible en: http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/Meta_Base_Monetaria021018.pdf. Consultado el 18/12/2018).

5. Según datos de la Secretaría de Trabajo, AFIP, IPC 9 provincias y DGEyC-CABA, desde noviembre de 2015 a setiembre de 2018, el salario real de los trabajadores registrados del sector privado cayó un 15,3% (Mirador de Actualidad de Trabajo y Economía, MATE. Noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.facebook.com/MatEconomia/>. Consultado el 12/12/2018).

6. Según datos de la Jefatura de Gabinete (junio de 2018), el cese de empresas pequeñas y medianas fue de 69.325 (11,4% del total de empresas) en 2016 y 72.950 (12%) en 2017. Las aperturas de empresas fueron de 67.104 y 70.384. La situación del sector Pyme arroja una evolución de un saldo neto de 2.221 empresas privadas empleadoras menos en 2016 y 2.566 menos en 2017 (En INFOBAE, Mayol, F., 27 de junio de 2018, “El Gobierno reconoce que en los primeros dos años de gestión cerraron más pymes de las que abrieron”, Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2018/06/27/el-gobierno-reconoce-que-en-los-primeros-dos-anos-de-gestion-cerraron-mas-pymes-de-las-que-abrieron/>. Consultado el 07/12/2018).

7. Según datos del INDEC de diciembre de 2018, la economía entró formalmente en recesión en el tercer trimestre del año. El Producto Interno Bruto (PIB) se contrajo 3,5 % respecto de igual período del año pasado, lo que se suma a la caída del 4% interanual del segundo trimestre. Técnicamente se considera que una economía está en recesión cuando registra dos trimestres consecutivos en baja. Si a eso se agrega una alta inflación, el proceso se denomina “estanflación”, que es la situación actual de la Argentina (En PÁGINA 12, Carrillo, C., 19 de diciembre de 2018, “Estancflación como en 2016”, Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/163123-estancflacion-como-en-2016>. Consultado el 12/12/2018).

8. Según datos de la AFIP desde setiembre de 2015 a setiembre de 2018 se perdieron 357.000 empleos de calidad, y según datos del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), desde diciembre de 2015 hasta setiembre de 2018 se perdieron el 8% del total de puestos de trabajo

Las y los trabajadores, han sido sin lugar a dudas, los grandes perjudicados en el nuevo contexto. Han debido enfrentar la pérdida de numerosas fuentes de trabajo, bajo la forma de cierre de establecimientos productivos, despidos, cesantías, suspensiones, retiros voluntarios, reducciones en la jornada de trabajo, etc. Y, en términos generales, soportan de manera cotidiana una profunda incertidumbre respecto de su futuro laboral inmediato, peligrando la continuación de las paritarias, exponiéndose a modificaciones en los convenios colectivos de trabajo y, en general, al riesgo que supone la actualmente discutida reforma laboral.

3. El retorno al discurso neoliberal y el “regreso al mundo”: los efectos sobre las y los trabajadores

El “regreso al mundo”, pasó de ser slogan de campaña de Cambiemos contra el “cepo cambiario” y la política de manejo de divisas del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, al autoproclamado primer logro de la gestión del gobierno. El “regreso al mundo” comenzaba con el pago de la deuda pendiente con los denominados *holdouts* (“fondos buitres”)⁹, conce-

industriales: se pasó de 1,25 millones a 1,15 millones (Mirador de Actualidad de Trabajo y Economía, MATE, noviembre de 2018). En el bimestre setiembre-octubre 2018, los despidos y suspensiones ascienden a 20.872 casos, casi siete veces más que los del mismo período del año anterior, que sumaron 3.087 casos. En el bimestre setiembre-octubre de 2018, los despidos y suspensiones fueron motorizados por el sector industrial, que representan el 74% de los casos. La cantidad total del período enero-octubre de 2018 asciende a 56.969 casos, correspondiendo 15.825 casos a empleo público y 44.144 a empleo privado. Estos datos implican un promedio de 6.000 despidos y suspensiones mensuales durante los primeros diez meses de 2018. La cantidad de despidos de trabajadores de la industria desde noviembre de 2015 a noviembre de 2018 asciende a 86.435 (En Informe Centro de Economía Política Argentina, CEPA, “El impacto de la crisis sobre el mercado de trabajo: despidos y suspensiones en los primeros 10 meses de 2018”, 12 de noviembre de 2018, Disponible en: <http://centrocepa.com.ar/informes/121-el-impacto-de-la-crisis-sobre-el-mercado-de-trabajo-despidos-y-suspensiones-en-los-primeros-10-meses-de-2018.html>. Consultado el 18/12/2018).

9. El 23 de abril de 2016 el gobierno hizo el primer desembolso de 6.252 millones de dólares que benefició a Singer, Aurelius y demás demandantes originales ante el Juez Thomas Griesa de EE.UU. Pocas horas después que el dinero había comenzado a acreditarse en las cuentas bancarias, el Juez emitió una orden para eliminar las restricciones que había aplicado al país por pedido de los litigantes para forzar una negociación. La finalización de esas trabas legales permitió que los tenedores de deuda reestructurada cobren los servicios de deuda que el Estado nacional había depositado pero que fueron congelados por el magistrado estadounidense en julio de 2014. Esa primera cifra luego se incrementó a 9.352 millones y el monto final sería de 10.500 millones. La operación implicó un endeudamiento para el país del orden de los 16.500 millones de dólares, incluyendo parte de la emisión con desti-

diendo mejores condiciones que las pretendidas por los acreedores, requisito indispensable para volver a endeudarse. El Ministro de Hacienda y Finanzas, Alfonso Prat-Gay, celebraba en un comunicado oficial: “Este arreglo nos vuelve a conectar con el mundo”.¹⁰

El proceso siguió con la supresión de las restricciones al libre comercio en general y de divisas en particular para, después de dos años, desembocar en el retorno del Fondo Monetario Internacional¹¹, para supervisar la dirección de la economía nacional a fin de asegurar el pago de una deuda externa cada vez más voluminosa.

Vista esta enunciación general de las transformaciones puestas en marcha por Cambiemos y desde la perspectiva del mundo del trabajo, nos preguntamos qué ha significado para las y los trabajadores esta reinscripción, producida desde la filosofía neoliberal que impulsa sus políticas.

En primer lugar, conviene señalar que en esta etapa del capitalismo, a partir de esta ideología, que expresa los intereses de las corporaciones multinacionales, el trabajo ha dejado de considerarse el generador del valor de los productos en la sociedad. En este sentido, Pierre Bourdieu remarca que el discurso neoliberal, es un discurso fuerte que:

“tiene a su favor todas las potencias de un mundo de relaciones de fuerza que contribuyen a hacer de él lo que es, sobre todo cuando orienta las preferencias económicas de aquellos que dominan las relaciones económicas; les agrega además a estas relaciones de fuerza la suya propia, que es puramente simbólica” (Bourdieu, 1997: 1)

A nivel mundial, esta transformación se posibilita prioritariamente a través de políticas de desregulación financiera y se lleva a cabo a través

no a gastos corrientes (En PÁGINA 12, Carrillo, C., 23 de abril de 2018, “Pagó Argentina y la alegría no es sólo de Singer”, Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-297679-2016-04-23.html>. Consultado el 18/12/2018).

10. En Diario PÁGINA 12, 23 de abril de 2016, “El largo gol de Alfonso Prat-Gay”, disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/subnotas/2-77490-2016-04-23.html>. Consultado el 12/12/2018.

11. Después de 12 años, en mayo de 2018, el Presidente Macri anunciaba, “frente a esta nueva situación internacional, y de manera preventiva, he decidido iniciar conversaciones con el FMI para que nos otorgue una línea de apoyo financiero”. A los pocos días, un equipo económico liderado por el Ministerio de Hacienda Nicolás Dujovne, viajaba a EE.UU. para reunirse con un staff del FMI y comenzar las negociaciones (En INFOBAE, 08 de mayo de 2018, “El anuncio completo del presidente Mauricio Macri”, Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2018/05/08/el-anuncio-completo-del-presidente-mauricio-macri/>. Consultado el 28/11/2018).

de acciones gubernamentales tendientes a proteger a las empresas extranjeras y a sus inversiones y que ponen en cuestión a las estructuras colectivas que puedan obstaculizar la lógica del mercado puro (Bourdieu, 1997: 1). El mismo autor agrega que, al mismo tiempo, se instauro el reino absoluto de la flexibilidad, con sus reclutamientos bajo contratos a término fijo, ocupaciones interinas, en el seno de las empresas se promueve la competencia entre individuos a través de la individualización de la relación salarial: fijación de objetivos individuales; conversaciones individuales de evaluación; evaluación permanente; alzas individuales de salario u otorgamiento de primas en función de la competencia y el mérito individuales; carreras individualizadas; estrategias de responsabilización tendientes a asegurar la autoexplotación. Esta institucionalización práctica de un mundo darwiniano de la lucha de todos contra todos no podría tener éxito si no encontrara la complicidad de las disposiciones precarizadas producidas por la inseguridad de la existencia a todos los niveles de la jerarquía. El último fundamento de este orden económico ubicado es, efectivamente, la violencia estructural del desempleo, de la precariedad y de la amenaza del despido que ella implica (Bourdieu, 1997: 2).

Para el autor (Bourdieu, 1997: 3), se hace evidente cómo la utopía neoliberal tiende a encarnarse en la realidad en una suerte de maquinaria infernal que, por ejemplo, predicen bancos centrales independientes, la subordinación de los Estados nacionales a las exigencias de la libertad económica para los dueños de la economía y, la supresión de todas las reglamentaciones sobre los mercados: sobre el mercado de trabajo; la prohibición de incurrir en los déficits y en la inflación; la privatización generalizada de los servicios públicos; y la reducción de los gastos públicos y sociales.

El nuevo paisaje neoliberal no quedaría completo si no recordáramos con Zygmunt Bauman (2005: 45), que en esta etapa del capitalismo y fundamentada en la misma ideología:

“El progreso técnico llegó al punto en que la productividad crece en forma inversamente proporcional a la disminución de los empleos. Ahora se reduce el número de obreros industriales el nuevo principio de la modernización es el downsizing (el achicamiento o reducción de personal)” (Bauman, 2005: 45).

Nos animaríamos a agregar que, consecuentemente, la ideología neoliberal reniega, además, de la función del trabajo como organizador de la vida social. Propone en su lugar al mercado, ámbito por excelencia

de relaciones de oposición y competencia. Ese desconocimiento relativo al trabajo, se extiende hasta aquellos/as que viven del trabajo y a las instituciones -tanto oficiales como de la sociedad civil- que encuadran y organizan sus actividades y, por lo tanto, sus condiciones existencia.

Para Susana Murillo (2011), el arte neoliberal de gobierno despliega una estrategia discursiva centrada en la idea de la natural desigualdad de los seres humanos, e impulsa la transformación de los ciudadanos en empresarios de sí mismos y la construcción de un complejo dispositivo denominado pobreza, que tiene entre sus rasgos fundamentales la criminalización de quienes no han sabido administrar su capital humano.

En este sentido, el pobre aparece como causante de su pobreza, justificando su desprecio con explicaciones meritocráticas: quien tiene es porque se lo merece y quien no tiene es porque no ha hecho lo suficiente para tener. Desde esa perspectiva, no hay diferencia social ni política entre trabajadores/as y empleadores/as, por lo tanto, el contrato de trabajo, es un contrato entre iguales. De esta manera, se cuestiona la pervivencia de gran parte del derecho laboral y el aparato jurídico-institucional creado a partir del mismo. Ambos son protectores de las y los trabajadores en tanto fueron creados fundamentados en el reconocimiento de la relación capital-trabajo como asimétrica, desbalanceada a favor del capital. Para la ideología neoliberal, esas instituciones lo único que hacen es tornar improductiva la relación capital-trabajo.

En nuestro país, esta idea fue expresada en el año 2017 por el Presidente Mauricio Macri en un encuentro con emprendedores en el Centro Cultural Kirchner. Celebraba la sanción de la Ley de Emprendedores con las siguientes palabras:

“reducir la pobreza es la tarea, y por eso la Argentina los necesita, porque el éxito de ustedes es el camino a reducir la pobreza. Un gobierno no crea riqueza, un gobierno crea las reglas de juego para que se genere riqueza y ayuda a que se distribuya correctamente (...) y en unos años ustedes hayan dejado de ser un emprendimiento para ser una PyME, y después una mediana empresa, y si Dios quiere, una gran empresa; y ustedes se ocuparán de generar su nueva red de emprendedores (...) que eso es lo más maravilloso que nos puede pasar, lo que desarrollamos nosotros, con nuestro trabajo, no lo que nos regalan”.¹²

12. En TELAM, 11 de abril de 2017, “Macri, ante emprendedores: “El éxito de ustedes es el camino para reducir la pobreza”, Disponible en: <http://www.telam.com.ar/no>

Desde esa perspectiva, se responsabiliza a las y los trabajadores para ocultar los efectos deletéreos de las políticas neoliberales sobre el mercado de trabajo, particularmente sobre el empleo y la pobreza consiguiente. La cuestión se presenta de modo que la ineficacia de las políticas públicas obedece a la “obcecada” negativa de los/as trabajadores/as y sus organizaciones en abandonar los principios rectores de épocas anteriores, cuando el modelo de acumulación capitalista justificaba el compromiso entre capital y trabajo, poniendo el eje de la economía en la actividad industrial.

El proyecto neoliberal busca la adaptación a una nueva era del capitalismo, en la que la acumulación obedece a la “virtuosa” integración de la producción con las finanzas internacionales a partir del dominio creciente sobre cadenas de valor por parte de conglomerados empresariales multinacionales. Adaptación que involucra desde el sometimiento de los Estados nacionales, hasta la producción de una subjetividad complaciente por parte de las grandes mayorías.

En este sentido, para David Harvey (2008), el neoliberalismo se ha convertido en un discurso hegemónico con efectos omnipresentes en las maneras de pensar y las prácticas político-económicas hasta el punto de que ahora forma parte del sentido común con el que interpretamos, vivimos y comprendemos el mundo. Para que este sistema de pensamiento llegue a ser dominante, requiere la articulación de conceptos fundamentales que se arraiguen tan profundamente en entendimientos de sentido común que lleguen a ser tomados por dados e indiscutibles. Es una teoría de prácticas políticas económicas que proponen que el bienestar humano puede ser logrado mediante la maximización de las libertades empresariales dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, libertad individual, mercados sin trabas y libre comercio. El papel del Estado es crear y preservar un marco institucional apropiado para tales prácticas y, para llevar adelante las mismas, debe establecer funciones militares, de defensa, de policía y judiciales, para asegurar los derechos de propiedad privada y apoyar mercados de libre funcionamiento.

Es muy interesante lo que plantea Harvey (2008) respecto a que el neoliberalismo ha tenido un inmenso éxito desde el punto de vista de las clases altas, ya que ha restaurado la posición de clase de las elites gobernantes. Incluso países que sufrieron ampliamente por la neoliberaliza-

tas/201704/185378-macri-emprendedores-cck-encuentro.html. Consultado el 28/11/2018.

ción, han presenciado el masivo reordenamiento interno de las estructuras de clase, generando concentraciones de riqueza sin precedentes en las manos de unos pocos.

A su vez, el neoliberalismo propaga el mito -amparado en que los medios están dominados por los intereses de la clase alta-, de que ciertos sectores fracasan porque no son suficientemente competitivos. Si las condiciones entre las clases bajas se deterioran, es porque no mejoran su propio capital humano mediante la educación, la adquisición de una ética protestante de trabajo y, su sumisión a la disciplina y flexibilidad laboral por defectos personales, culturales y políticos (Harvey, 2008).

Desde esta perspectiva ideológica, para el gobierno de Cambiemos, los/as trabajadores/as son concebidos como potenciales obstaculizadores, a los que es necesario neutralizar, debilitándolos, porque además de un costo “protegido” por la ley (y por lo tanto difícil de manejar), son todavía portadores de capacidad de resistencia a sus objetivos de concentración del capital. Su fuerza reside en su capacidad de organización y de acción colectiva. Es por esto que la capacidad de resistencia de los/as trabajadores/as a través de sus organizaciones y las acciones colectivas por ellas promovidas (gremios) o legitimadas (organismos oficiales), aparecen como los obstáculos a superar/remover/cooptar como objetivo central del proyecto neoliberal.

En este sentido, en febrero de 2018 en Córdoba, días antes del paro nacional del 21 de febrero, el Presidente Macri expresaba: “La Argentina debe continuar creciendo 20 años seguidos para tener ese país que soñamos y merecemos, haciéndolo todos los días juntos, con la verdad, sin patoterismos ni comportamientos mafiosos extorsivos”.¹³ En esta misma línea, meses después, en una visita a un frigorífico en Santa Fe (julio de 2018), señalaba: “el Gobierno está atacando muchas de esas mafias, una es la industria de los juicios laborales, que pone en peligro especialmente a las PyMES que son frágiles”¹⁴.

De esta manera y tal como lo expresan, diversos autores (Bauman, 2005; de Sousa Santos, 2004; Bourdieu, 1997; Castel, 2010; entre otros),

13. En Diario PERFIL, 07 de febrero de 2018, “Macri exhortó a crecer ‘con la verdad, sin patoterismos’”, Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/politica/macri-exhorto-a-crecer-con-la-verdad-sin-patoterismos.phtml>. Consultado el 06/12/2018.

14. En POLÍTICA ARGENTINA, 06 de julio de 2018, “El fuerte exabrupto de Macri en contra del sindicalismo”, Disponible en: <https://www.politicargentina.com/notas/201807/26106-el-fuerte-exabrupto-de-macri-en-contra-del-sindicalismo.html>. Consultado el 07/12/2018.

la descolectivización es el imperativo del neoliberalismo en su proyecto de transformar no sólo las estructuras económicas, sino las culturales y, en consecuencia, tanto las sociopolíticas como las subjetivas.

Para Robert Castel (2010: 23) los colectivos que son blanco principal de ese ataque son:

“colectivos de trabajadores con el peso de la gran industria; colectivos sindicales que asumen los intereses homogéneos de grandes categorías socio-profesionales; convenciones colectivas gracias a las cuales no es ya un trabajador aislado al que se contrata, sino que se apoya en logros que fueron negociados o impuestos en forma colectiva; regulaciones colectivas del derecho del trabajo y de la protección social. Y, coronando todo, el manejo del Estado social, que es la instancia del colectivo por excelencia” (Castel, 2010: 23).

Por su parte, Bourdieu (1997) indica que en nombre de este programa se cumple un inmenso trabajo político: un programa de destrucción sistemática de los colectivos. Agrega, además de los colectivos anteriormente mencionados, a la nación y a la familia. A la nación, porque el neoliberalismo en tanto “utopía liberal de mercado puro y perfecto” en la mundialización de esos mercados, no cesa de recortar sus márgenes de maniobra. Y a la familia porque ésta no cesa de perder control sobre el consumo, a partir de la constitución de mercados por rango de edad.

Por otro lado, si observamos lo que ha sucedido en estos años en el sector público, no resulta ocioso recordar que a partir de la creación del Ministerio de Modernización, Cambiemos inició el recorte de la planta de trabajadores/as del Estado. En enero de 2016, durante un discurso sobre las negociaciones con los fondos buitres, refiriéndose a los empleados públicos, el ministro de Hacienda y Finanzas, Alfonso Prat Gay decía: “no vamos a dejar la grasa militante, vamos a contratar gente idónea y eliminar ñoquis”.

Se iniciaba así un proceso de supuesto achicamiento del Estado¹⁵ que, no sólo atravesó a todos los Ministerios nacionales, sino que se extendió a áreas que concentran al trabajo más calificado, caracterizadas

15. Según un informe del Observatorio del Estado del Instituto Patria, desde diciembre de 2015 hasta junio de 2018 hubo 24.824 despidos en organismos estatales nacionales (En GESTIÓN SINDICAL, 09 de agosto de 2018, “Vaciamiento: casi 25.000 despidos en el Estado Nacional en la ‘era Macri’”, Disponible en: <https://gestionsindical.com/vaciamiento-casi-25-000-despidos-en-el-estado-nacional-en-la-era-macri/>. Consultado el 19/12/2018).

por un fuerte componente de formación científica, áreas imprescindibles para un proyecto de desarrollo nacional autónomo, tales como el CONICET, INTI, INTA, CNEA, a la vez que se amenazaba a otras, concentradoras de calificaciones industriales y con una larga trayectoria de alta especialización, como el INVAP o los Astilleros Río Santiago. En el caso de las Universidades Nacionales, el proceso se distinguió por su carga de discriminación: el ajuste afectó principalmente a las universidades de creación más reciente ubicadas en la provincia de Buenos Aires -a las cuales Cambiemos identifica con el kirchnerismo-, a partir de la estrategia de asfixiarlas económicamente por negación de recursos. Y, aún más recientemente, el gobierno local de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, inició un proceso de fusión de Hospitales de la ciudad, prescindiendo de trabajadores del área.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que, como bien plantea un informe de setiembre de 2018 del Mirador de la Actualidad del Trabajo y la Economía (MATE) basado en datos del Boletín Oficial, el discurso de Cambiemos respecto al sobrante de grasa militante, chocaba con sus prácticas reales. Desde diciembre de 2015, el gobierno nacional emitió 5.446 decretos o decisiones administrativas designando a personas en altos cargos y con remuneraciones elevadas en el Estado Nacional. Cada norma tiene uno o más cargos, y más de la mitad de las designaciones incluyen la leyenda “con autorización excepcional por no reunir los requisitos mínimos” establecido por el sistema nacional de empleo público.

Como hemos dicho, frente al desempleo creciente, desde el gobierno se propone como solución el fomento al emprendedurismo. En este sentido, Esteban Bullrich -Ministro de Educación y Deportes en los primeros dos años de gobierno y hoy Senador Nacional-, en julio de 2017 durante la campaña legislativa y ante la pregunta de un periodista respecto a por qué podría votarlo un habitante de La Matanza -donde la industria del calzado y la textil estaban padeciendo por la caída del consumo y la apertura indiscriminada de importaciones, con cierre de empresas y crecientes despidos de trabajadores-, respondía:

“Lo que nosotros buscamos es que la gente deje de buscar empleo y lo genere. Es decir que cada uno pueda tener sus propios emprendimientos (...) Hay que ayudar a los bonaerenses a generar proyectos propios. Por ejemplo, ahora en La Matanza y en otros lugares del Conurbano, los emprendimientos de las cervecerías

artesanales están creciendo muchísimo”.¹⁶

En la figura del emprendedor se cristaliza, por una parte, la iniciativa plena de creatividad, la intuición exitosa que percibe cuáles son los nichos del mercados beneficiosos para su acción y, por la otra, la responsabilidad por la propia suerte existencial, más allá de cualquier efecto de las políticas públicas que pudiera afectar esa actividad.

La gestión de Cambiemos se ha focalizado destructivamente sobre el mercado interno, a través de una serie de medidas descriptas más arriba. Todas ellas han urdido la trama para que, directa o indirectamente, su impacto resulte en la baja de los salarios reales vía inflación o la precarización de los contratos laborales en un contexto de incremento constante de los índices de desempleo. Un perfecto círculo vicioso de baja de consumo, cierre de empresas, pobreza y exclusión crecientes, en el marco de un proceso inflacionario provocado por esas mismas medidas, especialmente a partir de la apertura indiscriminada de importaciones, la liberación del tipo de cambio y la eliminación de los subsidios para el sector energético, que vende sus servicios con tarifas calculadas en base al precio del dólar, impagables para empresas y hogares. Corona el círculo, un endeudamiento externo que, dislocado de cualquier parámetro, termina borrando las esperanzas a futuro y que, como dijéramos más arriba, se sintetiza en la entrega de la gestión de la economía nacional al Fondo Monetario Internacional.

De este modo, para las y los argentinos y con mayor énfasis, para las y los trabajadores, la “reinserción en el mundo”, en primer lugar, asume la forma de la pesadilla del ajuste como recorte perpetuo a su calidad de vida. En este punto, no resulta ocioso volver a recordar a Harvey (2005), para quien el neoliberalismo ha sido caracterizado como “acumulación por desposesión”. Para definir los procesos mediante los cuales se transforma en objeto de lucro, de apropiación privada, a ámbitos de la vida social que hasta entonces no lo eran:

“La mercantilización de las formas culturales, las historias y la creatividad intelectual supone la total desposesión (...). La corporativización y privatización de activos previamente públicos (como las universidades), por no mencionar la ola de privatiza-

16. En TIEMPO ARGENTINO, 20 de julio de 2018, “La cerveza artesanal, el insólito ejemplo del macrismo para combatir la falta de empleo”, Disponible en: <https://www.tiempoar.com.ar/nota/la-cerveza-artesanal-el-insolito-ejemplo-del-macrismo-para-combatir-la-falta-de-empleo>. Consultado el 28/11/2018.

ción del agua y otros servicios públicos que ha arrasado el mundo, constituye una nueva ola de ‘cercamiento de los bienes comunes’. Como en el pasado, el poder del estado es usado frecuentemente para forzar estos procesos, incluso en contra de la voluntad popular. Como también sucedió en el pasado, estos procesos de desposesión están provocando amplia resistencia, de esto se trata el movimiento antiglobalización. La vuelta al dominio privado de derechos de propiedad común ganados a través de la lucha de clases del pasado (el derecho a una pensión estatal, al bienestar, o al sistema de salud nacional) ha sido una de las políticas de desposesión más egregias llevadas a cabo en nombre de la ortodoxia neoliberal” (Harvey, 2005: 114).

En segundo lugar, la “reinserción al mundo” es correctamente percibido por las y los trabajadores argentinos como la amenaza cierta de exclusión, de marginación social, para sí y sus familias. Y que, por lo tanto, hay que resistir.

En este sentido, de Boaventura de Sousa Santos (2004), enfoca la misma problemática desde un ángulo político al señalar cómo el trabajo, que en la sociedad moderna había sido la vía de acceso a la ciudadanía, en la sociedad actual ha perdido ese carácter, por la vía de la flexibilización laboral que, a partir del desempleo estructural, funge como erosión de los derechos de los/as trabajadores/as. Según este autor, las grandes mayorías ven como su condición se degrada y del estatuto de ciudadanía pasan al de lumpen-ciudadanía:

“el trabajo sustenta cada vez menos a la ciudadanía y ésta cada vez menos al trabajo. Al perder su estatuto político de producto y productor de ciudadanía, el trabajo tanto si se tiene como cuando falta, se reduce a la laboriosidad de la existencia. De ahí que el trabajo, aunque domine cada vez más las vidas de las personas, esté desapareciendo de las referencias éticas sobre las que se asientan la autonomía y la auto-estima de los individuos” (de Sousa Santos, 2004: 20).

Por su parte, Bauman (2005) señala que con el incremento progresivo de pobres, asociados al desempleo creciente, aparece un nuevo concepto de clase, la “clase marginada”, para dar cuenta de aquellos que “están por debajo de las clases”. Se incluyen en ella a quienes no tienen ya ninguna función útil en términos económico y sociales, es decir pasible de ser remunerada de alguna manera. Frente a la enunciación de distintos

grupos sociales integrantes de esta clase, el autor reflexiona respecto de su innegable heterogeneidad:

“Hay un rasgo que todos comparten: los demás no encuentran razón para que existan; posiblemente imaginen que estarían mejor si ellos no existieran. Se arroja a la gente a la marginalidad porque se la considera definitivamente inútil, algo sin lo cual todos los demás viviríamos sin problema (...) Y puesto que son todos inútiles, los peligros que acarrean dominan la percepción que de ellos se tiene (...). Sin olvidar, por supuesto, ‘la carga que significan para los recursos comunes’. Y allí donde se sospecha un peligro, no tarda en aparecer el temor: la ‘clase marginada’ está formada, esencialmente, por personas que se destacan, ante todo, por ser temidas” (Bauman, 2005: 104).

No resulta extraño entonces, la relevancia que ha adquirido en el gobierno de Cambiemos el discurso de la inseguridad, centrado sobre la figura del delincuente -omnipresente y omni-amenazante-, al que es necesario controlar, cuando no, eliminar. En una sociedad sometida a procesos de anomia creciente, sobre todo desde los sectores favorecidos por el modelo, abona esta relevancia la innegable proliferación de actividades remunerativas (changas) relacionadas al delito, en un marco de indigencia también creciente, para los sectores más desfavorecidos.

En este sentido, Patricia Bullrich -Ministra de Seguridad- en noviembre de 2018 en la ciudad cordobesa de Río Cuarto, frente al escrache con que un grupo de estudiantes repudiaba su presencia en la ciudad, decía a las y los periodistas: “El que quiera estar armado, que ande armado, el que no quiere que no ande armado. La Argentina es un país libre”.¹⁷

Para finalizar, podríamos decir que, institucionalmente, la situación que venimos analizando, se coronó en setiembre de 2018 con un hecho que adquiere un valor simbólico muy importante: el cierre del Ministerio de Trabajo y su devaluación/desjerarquización a Secretaría, bajo la órbita del Ministerio de Producción. Decimos que este hecho adquiere un profundo significado simbólico/político porque la cartera que tiene como objetivo defender los derechos de las y los trabajadores, queda directamente bajo el control del Ministerio que atiende la problemática de las patronales. A su vez, hay que tener en cuenta que el Ministerio adquiere

17. En PÁGINA 12, 03 de noviembre de 2018, “El que quiera estar armado, que ande armado”, Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/152921-el-que-quiera-estar-armado-que-ande-armado>. Consultado el: 12/12/2018.

ese rango en 1949 en el gobierno de Juan D. Perón, con el objetivo que el Estado sea árbitro en los conflictos entre el capital y el trabajo, pero, sobre todo, cumplió la función de vigilar que los derechos laborales plasmados en leyes se cumplan. Tal como plantea Sergio Wischñevsky (8 de setiembre de 2018), “si la creación de cada uno de estos ministerios fue en su momento una apuesta por nuevas políticas, no cabe duda que su degradación, constituyen renuncias, un nuevo paso atrás del Estado, una mayor indefensión de la sociedad frente a eso que llaman mercado”¹⁸.

4. Conclusiones

Las políticas de cuño neoliberal implementadas desde diciembre de 2015 en Argentina, amparadas en un discurso neoliberal y con el eje puesto en el supuesto logro del “regreso al mundo”, han apuntado fuertemente a la descolectivización de la vida social (Castel, 2010) y de sus grupos principales (trabajadores/as, asociaciones gremiales, hasta el mismo derecho laboral y sus instituciones).

El objetivo principal ha sido intentar remover todo obstáculo a la implementación de un modelo basado en la reedición de medidas neoliberales, robustecidas por una mirada neoconservadora y oligárquica, que apuntan directamente a la transformación del aparato productivo y a la transferencia de recursos en favor de los sectores más poderosos de la economía. Bancos transnacionales, empresas dedicadas a la producción y el refinamiento de hidrocarburos, compañías distribuidoras de electricidad y exportadores de materias primas, aparecen entre los grandes beneficiados por la eliminación de controles y la exención de cargas tributarias. Por el contrario, las economías regionales y las Pymes, se vieron obligadas a enfrentar un incremento desmesurado en sus costos de producción en un contexto generalizado de contracción en el consumo.

En estos años de gobierno, pudimos observar ciertas modificaciones y modulaciones en el escenario laboral, tales como: despidos, suspensiones, cesantías, reducción de la jornada laboral, aparición de nuevas formas de precarización laboral, limitación de negociaciones paritarias, incumplimiento de leyes laborales, intento de imponer una reforma laboral que implica un gran retroceso en materia de derechos laborales, entre otros.

18. En PÁGINA 12, Wischñevsky Sergio, 08 de setiembre de 2018, “De Ministerios a Mini-Estado”. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/140771-de-ministerios-a-mini-estado>. Consultado el 12/12/2018.

A su vez, también hemos podido ver una modificación de los escenarios de conflicto socio-laboral, donde han surgido -a veces de manera un tanto débil o tardías- estrategias de resistencia de índole colectiva. En estas conclusiones nos interesa hacer hincapié en dos de ellas: 1) el contenido de la resistencia; 2) la multisectorialidad de los conflictos.

En relación al primer punto, tal como sostiene Agustina Gradin (2017), en el período analizado, asistimos a un cambio en las demandas sociales, las cuales viraron desde demandas por la ampliación de derechos (en los anteriores gobiernos kirchneristas) a demandas defensivas sobre las conquistas adquiridas en períodos anteriores y el deterioro de la calidad de vida. Implican conflictos por la reproducción social, o sea, las luchas y movilizaciones que se producen cuando la reproducción de la sociedad y de los individuos se ve condicionada por factores adversos. Están directamente relacionados con la calidad de integración y cambio que tienen una sociedad y su economía (Caderón Gutiérrez, 2012: 155).

Respecto al segundo punto que denominamos la multisectorialidad de los conflictos, es necesario aclarar qué entendemos por conflictos sociales. Lo hacemos en el sentido otorgado por Fernando Calderón Gutiérrez (2012: 47):

“un proceso de interacción contenciosa entre actores sociales e instituciones, movilizadas con diversos grados de organización y que actúan de manera colectiva de acuerdo con expectativas de mejora, de defensa de la situación preexistente o proponiendo un contraproyecto social. Un conflicto social se da cuando un grupo, actor o movimiento (obreros, empresarios, campesinos, indígenas, maestros, movimiento cívico, estudiantes, gremios, universitarios) expresa una situación de malestar colectivo de forma hostil a través de demandas y medidas de presión más o menos violentas (huelgas, marchas, motines, movilizaciones, tomas de instalaciones, paros, revueltas) contra alguna instancia pública (presidente, gobierno central, gobiernos locales) o privada (empresarios, asociación o empresa particular) a la que considera responsable de dicha situación”.

En este sentido, vemos que la recurrencia a la asociación se presenta como una característica novedosa ya que se constituyen nuevos colectivos superadores de los límites sectoriales, a partir de la reconstrucción de solidaridades. Nos estamos refiriendo a las asociaciones entre, por ejemplo,

actores sindicales y trabajadores/as excluidos/as, pequeños y medianos empresarios/as, movimientos sociales, trabajadores/as desocupados/as.

A su vez, lo interesante es que estas nuevas asociaciones reivindican no sólo la acción gremial, sino también la acción política, en tanto se reconocen como actores políticos y replantean cuestiones silenciadas y negadas por la nueva gestión de gobierno, tales como el desarrollo industrial autosustentado; la idea de soberanía económica y científica; la defensa de los derechos humanos; las reivindicaciones del movimiento feminista; y, sobre todo, la de una sociedad incluyente fundada sobre el triple eje de producción/empleo/consumo, a partir de la reconstrucción de la identidad elemental del trabajador/a.

Finalmente, podemos sintetizar que para las y los trabajadores argentinos, la “reinserción al mundo” realizada por el gobierno de Cambiemos, impactó al trabajo en sus tres funciones esenciales: como condición material de la existencia propia y de su familia (salario real); como posibilidad de inserción social “digna” y fuente de identidad (desocupación y subocupación) y, finalmente, como organizador de la vida social, a través de una ética que impide el desdibujamiento de los límites entre lo moral y lo inmoral, lo legal y lo ilegal, es decir el reconocimiento del otro/a como semejante.

5. Bibliografía

- BAUMAN, Z. (2005), *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, Barcelona, Editorial Gedisa.
- BOURDIEU, P. (1997), “La esencia del neoliberalismo”, en *Revista Colombiana de Educación*. N° 35, II semestre. pp. 1-5.
- CALDERÓN GUTIÉRREZ, F. (coord.) (2012), *La protesta social en América Latina. Cuaderno de Prospectiva Política 1*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.
- CASTEL, R. (2010), *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- DE SOUSA SANTOS, B. (2004), *Reinventar la democracia, reinventar el Estado*, Quito, Ediciones Abya-Yala.
- GARCÍA DELGADO, D. (2016), “La Modernización del Estado”. En *Revista Estado y Políticas Públicas*. N° 6. Año 2016. pp. 13-17.
- GRADIN, A. (2017), “Los movimientos sociales en el Neoliberalismo tardío: Entre la potencialidad política y la resistencia”, en GARCÍA DELGADO, D. y GRADIN, A. (comps), *El neoliberalismo tardío. Teoría y Praxis*, Documen-

to de trabajo n° 5, FLACSO Argentina.

HARVEY, D. (2005), “El “nuevo” imperialismo: Acumulación por desposesión”.

En: Panitch y Leys (Ed.), *El imperio recargado*, Buenos Aires: CLACSO.

HARVEY, D. (2008), “El neoliberalismo como destrucción creativa”, en *Apuntes del CENES*, Vol. 27, N° 45.

MURILLO, S. (2011), “La nueva cuestión social y el arte neoliberal de gobierno”, en *Cátedra Paralela*, n° 8. pp. 9-32.

Perbellini, Melina y Valentino, Norma Beatriz (2019). “‘Hemos vuelto al mundo’: los/as trabajadores/as en la Argentina de Cambiemos”, en *La Argentina de Cambiemos*, compilado por Iglesias, E. y Lucca, J. B., UNR Editora, Rosario. Páginas 267-285.

Cuando más no es mejor: el cuentapropismo en la Argentina de Cambiemos

Martín Carné



1. Introducción

El empleo por cuenta propia es una de las manifestaciones del empleo independiente. Se trata de una categoría ocupacional muy heterogénea a su interior en términos de calificaciones laborales, tareas desempeñadas, acceso a la seguridad social e ingresos, entre otras variables. En nuestro país, el segmento representa alrededor del 20% del total de ocupados mientras que en sociedades con mayores niveles de ingreso per cápita, los porcentajes son sensiblemente menores. Poco tiempo atrás¹, lideró en términos porcentuales la creación de puestos de trabajo con una expansión del 4,5% frente a 1,9% que lo hicieron los puestos asalariados (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2018; en adelante INDEC).

Aunque tradicionalmente su expansión en América Latina fue asociada a ocupaciones “refugio” que expresan la heterogeneidad estructural del aparato productivo y su incapacidad de crear puestos de trabajo asalariados de calidad en cantidad suficiente, voces del Gobierno nacional y de algunos medios de comunicación han presentado al trabajo por cuenta propia (y, de modo más general, al emprendedurismo) como una opción conveniente y racional para individuos con baja aversión al riesgo, con iniciativa y capacidad empresarial. Se argumenta que el mismo sería preferible a la dependencia jerárquica propia del mundo asalariado, que conferiría un uso del tiempo más flexible y que también sería más lucrativo. No obstante, poco se sabe, en concreto, de esta categoría ocupacional en cuanto al nivel educativo alcanzado, cobertura de salud o extensión de la jornada laboral, por ejemplo.

Para cubrir este déficit y contar con más elementos con los que analizar qué expectativas guardar con respecto a esta mano de obra y su potencial para dinamizar la actividad económica y el mercado de trabajo, el presente documento² caracteriza a los cuentapropistas de los 31 aglomerados urbanos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC y compara su situación entre el 3° trimestre de 2016 e igual período de 2018.

El trabajo se organiza con la siguiente estructura: el primer apar-

1. Entre el cuarto trimestre de 2017 e igual período de 2016.

2. Esta es una versión modificada, aumentada y corregida de una ponencia presentada en las 4° Jornadas de Ciencia Política del Litoral organizadas por el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral, las que se desarrollaron entre los días 16 y 18 de mayo de 2018.

tado precisa conceptualmente la categoría en cuestión y rastrea antecedentes teóricos que explican su surgimiento y consolidación en el país y la región. También aquí se presentan algunas investigaciones que discuten las supuestas bondades que el empleo independiente tendría frente al trabajo en relación de dependencia. El segundo numeral analiza el posicionamiento del Gobierno de Cambiemos ante el cuentapropismo y, de modo más amplio, la figura del emprendedor y brinda además una breve caracterización de algunos de los programas de política pública que, vigentes durante el período estudiado, procuran apuntalar iniciativas de autoempleo para la producción de bienes y servicios. La hipótesis que guía la inclusión de esta información responde a que el Estado (en el marco de cambios tecnológicos globales que afectan la organización de la producción y reducen la demanda de mano de obra), reconociendo las dificultades que afrontan las empresas para la creación de empleo asalariado, apela a multiplicar intervenciones con las que promover ocupaciones autónomas, aún cuando, parafraseando el trabajo de David Blanchflower (2004), “más puede no ser mejor”. Pasando al análisis de los datos de la EPH, el tercer numeral examina y compara los principales indicadores del mercado de trabajo correspondientes a los trimestres antes indicados (a modo de contextualización) y analiza en tablas de resumen datos de variables que refieren a los cuentapropistas. Las conclusiones, por último, sintetizan el recorrido realizado y ofrecen una guía de preguntas con las cuales darle continuidad, a futuro, a la tarea que aquí se inicia.

En términos metodológicos, esta pesquisa exploratoria utiliza las bases de microdatos de la EPH-INDEC. Se ha optado por no delimitar un período temporal mayor dado que una eventual inclusión de trimestres anteriores desatendería las observaciones de dicho organismo en cuanto a las “reservas para el uso de las series publicadas con posterioridad al primer trimestre de 2007 hasta el cuarto trimestre de 2015 inclusive” (INDEC, 2016:1).

2. El empleo por cuenta propia: precisiones conceptuales y principales abordajes teóricos

La relevancia social del cuentapropismo reside, entre otros aspectos, en que es la categoría ocupacional bajo la cual entre un cuarto y un quinto

del total de trabajadores argentinos³ participa en la producción social de bienes y servicios y se apropia de la renta que dicha producción genera. Si bien el peso relativo de esta posición ocupacional es mucho menor que el de los asalariados (alrededor del 75% de ocupados), es mayor que el de los patrones (4% aproximadamente) y en los últimos años, como se verá luego, ha venido aumentando.

En el país, este segmento de trabajadores representó -en el 3° trimestre de 2018- 21,4% del total de ocupados. En países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el mismo es notoriamente más bajo: para 2017, en Estados Unidos fue 6,3%, Noruega 6,5%, Rusia 6,6%, Dinamarca 8,2%, Suecia 9,9%, Alemania 10,2%, Francia 11,6% y Reino Unido 15,4%⁴. Estos valores parecerían confirmar la existencia de una relación inversa entre el nivel de desarrollo económico de una sociedad y la participación del cuentapropismo en la estructura ocupacional (a menor desarrollo, mayor porcentaje de cuentapropistas -Léopore y Schleser, 2006). En este orden, de hecho, el cuentapropismo en países como Grecia o Colombia es del 34,1% y 51,3% respectivamente (OCDE, 2016).

Se trata de una categoría en la que conviven trabajadores con distintas calificaciones ocupacionales⁵: profesionales (médicos, abogados, ingenieros, contadores, etcétera), técnicos y operativos (profesores, enfermeros, albañiles, mecánicos, electricistas, carpinteros, entre otros) y sin calificación (vendedores ambulantes, peones y ayudantes, changarines, por ejemplo).

Además, otros rasgos muy difundidos entre estos trabajadores son el bajo cumplimiento de obligaciones tributarias, la alta volatilidad del ingreso, el débil acceso a prestaciones de protección social y el menor nivel de ingresos en comparación con los correspondientes a la mano de obra asalariada (Bertranou y Maurizio, 2011). Estas características ponen de manifiesto que todo programa estatal tendiente a intervenir sobre esta población -sea en materia previsional, para ampliar la cobertura de salud o mejorar sus destrezas laborales, entre otros aspectos- plantea el desafío

3. En rigor población de los 31 aglomerados urbanos relevados por EPH-INDEC.

4. Datos correspondientes al año 2017. Disponibles en <https://data.oecd.org/emp/self-employment-rate.htm#indicator-chart>. Fecha de consulta: 22/02/2019.

5. La calificación ocupacional hace referencia a “la complejidad de proceso de trabajo desarrollado en el marco de cada ocupación. Se trata de una característica objetiva del proceso de trabajo que determina los requerimientos de conocimientos y habilidades de las personas que desempeñan las ocupaciones” (INDEC, 2001:4).

de lograr diseños particularizados que no hagan abstracción de la multiplicidad de situaciones que se presentan.

En términos teóricos, la/s categoría/s ocupacional/es (patrón, cuentapropista, asalariado o trabajador familiar sin remuneración) en la/s cual/es se inserta todo trabajador depende de distintas variables⁶. Nivel y estabilidad del ingreso, acceso a la seguridad social, condiciones de trabajo (experticia requerida, esfuerzo físico, extensión de la jornada laboral, etcétera), aversión al riesgo, disponibilidad de capital económico, situación en el hogar, son algunas de ellas. No obstante, en la realidad (particularmente la de países con menor nivel de desarrollo), el trabajador debe enfrentar un abanico más reducido de opciones. En general, en tales países, el excedente relativo de oferta laboral y la débil cobertura de los seguros de desempleo condicionan y estrechan los márgenes de elección.

Exceptuando a cuentapropistas profesionales o con calificación técnica, el empleo por cuenta propia (aquellos trabajadores que “desarrollan su actividad utilizando sólo su propio trabajo personal, es decir, no emplean personal asalariado y usan sus propias maquinarias, instalaciones o instrumental” -INDEC, 2003:9-)⁷ suele ser una de las alternativas laborales más frecuentes cuando la cantidad creada de puestos de trabajo asalariado es inferior a la cantidad demandada. En tales circunstancias, aquellos sin capital (o con bajas dotaciones) y con bajo nivel educativo -para quienes el desempleo es una suerte de “lujo”- pueden “inventar” una ocupación con la cual generar al menos un ingreso de subsistencia. En parte, esta ha sido la tradicional interpretación de la CEPAL y de la OIT-PREALC⁸ al fenómeno del sector informal urbano: el cuentapropismo de baja productividad como ajuste de mercados de trabajo segmentados que expresan un aparato productivo en el que el sector de las unidades

6. Vale recordar que un trabajador puede desempeñarse simultáneamente en distintas categorías ocupacionales (asalariado y cuentapropista, por ejemplo). La ocupación principal (y que define la categoría ocupacional asignada al trabajador) es aquella a la cual éste dedica mayor cantidad de horas semanales.

7. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define a los trabajadores por cuenta propia como los que “trabajando por su cuenta -o con uno o más socios- tienen el tipo de empleo definido como «empleo independiente» [...] y no han contratado a ningún «asalariado» [...] de manera continua para que trabaje para ellos durante el período de referencia. Cabe notar que durante el período de referencia los miembros de este grupo pueden haber contratado «asalariados», siempre y cuando lo hagan de manera no continua (los socios no son necesariamente miembros de la misma familia u hogar)” (OIT, 2013:16).

8. Comisión Económica para América Latina y el Caribe y OIT-Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe respectivamente.

económicas formales/modernas (de alta productividad e ingresos) no crea puestos de trabajo en cantidad y calidad suficiente como para absorber la oferta global de un momento determinado. Dadas estas dificultades para insertarse plenamente en el aparato productivo, la ocupación así “inventada” reporta escasas posibilidades de acumulación, se sostiene en el uso de tecnología rudimentaria, con bajos niveles de productividad y bajos ingresos, configurando habitualmente situaciones de autoempleo de subsistencia (Contartese et al., 2011). Desde esta óptica, el cuentapropismo tendría un comportamiento contracíclico: expansión en períodos de recesión o crisis económica y contracción en momentos de recuperación o crecimiento de la actividad.

Además de esta interpretación clásica, descriptiva de la realidad de países periféricos, en años recientes la imagen del cuentapropista ha venido siendo valorada positivamente y asociada con la del trabajador de espíritu emprendedor e innovador, sin condicionantes de clase, ambicioso y esforzado (Uribe Toril y de Pablo Valenciano, 2011), que prefiere respetar sus propias decisiones antes que obedecer órdenes de terceros. Desde esta perspectiva, se trataría de un trabajador con menor aversión al riesgo, cuya independencia laboral le conferiría ventajas que pueden no ofrecer las posiciones asalariadas (administración de la jornada laboral, organización de la actividad, mayores ingresos, etcétera) y sería, eventualmente, el actor que asumiría el rol social de crear empleo.

Esta mirada apologética de las virtudes del cuentapropismo ha sido, sin embargo, relativizada por diferentes investigaciones. Blanchflower (2004), disponiendo información correspondiente a setenta países, ha demostrado que los cuentapropistas (mayoritariamente de varones de edad avanzada), si bien están más satisfechos que los asalariados con sus ingresos y con el trabajo que realizan, suelen tener jornadas laborales más extensas, hecho que les resulta poco satisfactorio. Asimismo, suelen estar más predispuestos a encontrar su trabajo estresante, sintiéndose infelices y deprimidos. Por su parte, Donald Bruce y Herbert Schuetze (2003), han detectado que en Estados Unidos algunos cuentapropistas enfrentan dificultades para retornar al empleo asalariado y que las iniciativas cuentapropistas finalizan a los pocos años de iniciarse. Marc Cowling y Peter Mitchell (1997), en Reino Unido, han sugerido que el autoempleo es una suerte de último recurso para asalariados marginales y desocupados de larga duración.

“Refugio” para subsistir u oportunidad de lucro y realización personal para *freelancers* y *entrepreneurs*, los incentivos al autoempleo vienen ganando

do lugar, en las últimas décadas, en el menú de programas e intervenciones de las autoridades políticas, cualquiera sea el nivel estatal. En la posibilidad de que tales ocupaciones puedan mantenerse en el mercado y que muchos cuentapropistas lleguen a ser patrones, empleando asalariados, parecería depositarse buena parte de las expectativas de que el mercado de trabajo logre presentar, de modo sostenido, indicadores satisfactorios.

3. El Gobierno nacional y su posicionamiento ante el empleo por cuenta propia

Desde su asunción en diciembre de 2015, la retórica del gobierno de Cambiemos ha sido la de alentar no sólo el cuentapropismo sino, de modo más amplio, el trabajo independiente y el emprendedurismo⁹. Este gesto se inscribe en el marco de una racionalidad política de tipo neoliberal según la cual la dinámica social se apoya en la desigualdad socioeconómica de los individuos, la cual, lejos de ser eliminada o atemperada, tiene la virtud de estimular la competencia que permite a los mercados asignar recursos (Morresi, 2008). Dado que la competencia no es un dato y/o un fenómeno natural, el Estado debe contribuir activa y permanentemente a producirla. Por ello, toda intervención estatal redistributiva (subsidios, transferencias, creación de empleo público) que tienda a una relativa igualación en el acceso de la población a los bienes de consumo es indeseable y antieconómica ya que atempera la competencia y la formación de precios que organizan las decisiones de los agentes. Tanto peor si en ello el Estado incurre en déficit fiscal, ya que estaría reduciendo el ahorro público y encareciendo, por ende, la inversión para el sector privado.

En este contexto, se resignifican expresiones de integrantes del gobierno de Cambiemos que tienden a reforzar el imaginario según el cual, haciendo abstracción de posiciones sociales heredadas y constricciones político-sociales, sería justo que a cada individuo le corresponda -en términos materiales- lo que se merece por el esfuerzo realizado antes que lo que le corresponde en calidad de ciudadano portador de derechos exigibles ante el Estado. “Lo que te hace feliz no es lo que te regalan sino lo que conseguís con tu trabajo”¹⁰, “la meritocracia es un valor que debe ser

9. Entre muchos ejemplos, en 2017 fue sancionada la ley 27.349 de “Apoyo al capital emprendedor”, cuyo proyecto fue ingresado al Congreso de la Nación por el Poder Ejecutivo.

10. “Macri insistió con la meritocracia: ‘Lo que te hace feliz no es lo que te regalan’”. Disponible en <https://www.politicargentina.com/notas/201710/22959-macri-insistio-con-la-meritocracia>

aprendido”¹¹, “hay que llegar a la meta por el esfuerzo personal y no por la vía del atajo”¹², se inscriben en esta dirección.

Los precios deben ser “sincerados” del “intervencionismo” estatal. Las empresas que no pueden producir con precios competitivos deben salir del mercado. Si así no fuese, si ellas contaran con algún tipo de protección y/o beneficio para seguir operando, el Estado sería responsable de distorsionar los mecanismos que promueven la competencia y la asignación eficiente¹³ de recursos escasos que se deriva de ella. En este esquema, los asalariados, ligados con la también distorsiva corporación sindical, ven declinar su relevancia como componente de la demanda agregada y dinamizador del mercado interno a favor de la figura del *entrepreneur*, a punto tal que el sitio web del Ministerio de Producción y Trabajo expresa querer “un país con 40 millones de emprendedores”¹⁴.

Se trata, en breve, de una racionalidad (la neoliberal) en la cual los individuos son, antes que pasivos demandantes de empleo y salarios, activos creadores de ocupaciones y generadores de sus propios ingresos¹⁵. Esteban Bullrich, ex ministro de Educación y actual Senador nacional por la provincia de Buenos Aires lo expresó sin ambigüedades: “Lo que nosotros buscamos es que la gente deje de buscar empleo y lo genere. Es decir, que cada uno pueda tener sus propios emprendimientos”¹⁶.

[itocracia-lo-que-te-hace-feliz-no-es-lo-que-te-regalan.html](#). Fecha de consulta: 24/02/2019.

11. “Meritocracia: ¿Es creíble la “cultura del esfuerzo”?”. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/1900486-meritocracia-es-creible-la-cultura-del-esfuerzo>. Fecha de consulta: 23/02/2019.

12. “Macri anunció una ley para emprendedores y evitó hablar sobre el fallo de la Corte por las tarifas de gas”. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/1929259-macri-anuncio-una-ley-para-emprendedores-y-evito-hablar-sobre-el-fallo-de-la-corte-por-la-tarifas-de-gas>. Fecha de consulta: 25/02/2019.

13. En microeconomía, se logra la asignación eficiente de recursos cuando el precio de un bien (el cual expresa el valor que la sociedad la atribuye) es igual a su costo marginal de producción. En otras palabras, cuando el precio del bien iguala el costo económico, el costo de oportunidad (“valor de las alternativas a las que la sociedad renuncia con el fin de obtener dicho bien” -Emery, 1988:128-) de producir una unidad adicional.

14. Disponible en <https://www.produccion.gob.ar/leyemprendedores>. Fecha de consulta: 25/02/2019.

15. Llegados a este punto, sería pertinente y enriquecedor incorporar al argumento categorías foucaultianas tales como “forma-empresa” y “empresario de sí”. Por cuestiones de espacio, ellas no son desarrolladas.

16. “Esteban Bullrich recomendó a los trabajadores despedidos que se pongan una cervecería”. Disponible en <https://www.eldiario24.com/nota/argentina/403581/esteban-bullrich-recomendo-trabajadores-despedidos-se-pongan-cervceria.html>. Fecha de consulta: 04/03/2019.

Las intervenciones estatales legítimas son aquellas dirigidas a individuos que, de modo definitivo (ancianos, discapacitados) o provisorio (desempleados) “no pueden alcanzar cierto umbral de consumo que la sociedad considera digno” (Foucault, 2007:243). En este orden, en la actualidad, principalmente desde el Ministerio de Producción y Trabajo, el Poder Ejecutivo instrumenta algunas herramientas tendientes a auxiliar a los trabajadores que, por desempleo u otros motivos, optan por una salida laboral independiente. El Programa de Empleo Independiente ofrece “apoyo, orientación y medios para desarrollar emprendimientos y acompaña a los emprendedores en todo lo que necesitan para ser sus propios jefes y llevar adelante sus negocios [...] Brinda capacitación en gestión empresarial, ayuda a formular el plan de negocios, acompaña con tutorías para ponerlo en marcha y en su crecimiento [...] Además, lleva a los emprendedores a ferias y rondas de negocios y los contacta para que puedan vender sus productos”¹⁷. Pueden acceder a este programa quienes perciben: Seguro de Desempleo, Seguro de Capacitación y Empleo, programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, entre otros.

El programa ofrece: a) asistencia económica (capital inicial no reembolsable de hasta aproximadamente \$63.900 por participante para la compra de herramientas, insumos, maquinarias; una ayuda económica mensual de \$1.600 mientras se realiza un curso de capacitación en gestión empresarial y un refinanciamiento de hasta \$31.100 al año de funcionamiento del emprendimiento para fortalecerlo) y b) asistencia técnica (tutorías personalizadas para diseñar el proyecto de emprendimiento, cursos, apoyo a la comercialización, etcétera).

El mismo ministerio también ofrece a emprendedores préstamos a tasa cero (“Fondo Semilla”), garantías para tramitarlos y asesoramiento técnico para el desarrollo del emprendimiento. Brinda acceso a clubes de emprendedores (espacios de “trabajo colaborativo”) desde donde acceder a cursos de capacitación en marketing, diseño, comunicación y creatividad. También promueve la exportación de bienes y servicios para quienes no están formalmente registrados como exportadores¹⁸.

El Ministerio de Salud y Desarrollo Social, por su parte, ofrece microcréditos (de entre \$5.000 y \$30.000) a tasa de interés variable para la compra

17. Información disponible en <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/empleoIndependiente>. Fecha de consulta: 15/02/2019.

18. Información disponible en <https://www.argentina.gob.ar/acceder-al-fondo-semilla>. Fecha de consulta: 15/02/2019.

de insumos y maquinarias que contribuyan a aumentar la productividad y los ingresos¹⁹ de “autoempleados” de la economía social y solidaria que no pueden acceder al sistema financiero por carecer de garantías patrimoniales.

Los programas reseñados incentivan a los individuos a comenzar actividades cuentapropistas con el horizonte de que ellas logren, luego de una ayuda inicial, subsistir en el mercado sin asistencia estatal permanente. Sin embargo, no puede no señalarse la contradicción en la que el Gobierno incurre desde el momento en que estos programas se desenvuelven en un marco adverso, signado por caída de la actividad económica, alta inflación, caída del consumo y tasas de interés que hacen poco viable la inversión.

4. Presentación y análisis de la evidencia

Comparando los dos trimestres seleccionados, puede observarse cierto deterioro en algunos de los principales indicadores del mercado del trabajo. La Tabla N° 1 presenta los valores correspondientes a las tasas de actividad, empleo y desempleo²⁰ para el conjunto de aglomerados urbanos, así como su variación porcentual²¹.

Tabla N° 1. Tasas de actividad, empleo y desempleo. 31 aglomerados urbanos. 3° trimestre 2016 - 3° trimestre 2018.

Tasas	31 aglomerados urbanos		
	3°/16	3°/18	Δ %
Tasa de actividad	46,0	46,7	1,5
Tasa de empleo	42,1	42,5	1,0
Tasa de desempleo	8,5	9,0	5,9

Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

19. Información disponible en <http://www.desarrollosocial.gob.ar/microcreditos>. Fecha de consulta: 15/02/2019.

20. Tasa de actividad: estimada como la suma de la población ocupada y desocupada dividida por la población total. Tasa de empleo: estimada como la población ocupada dividida por la población total. Tasa de desempleo: estimada como la población desocupada dividida la población económicamente activa. En los tres casos, los cocientes son multiplicados por cien para expresarse como porcentaje.

21. Dada la no disponibilidad de proyecciones de población para el conjunto de aglomerados urbanos (poblaciones sobre las que correspondería aplicar las tasas observadas por la EPH para arribar a los valores de la población económicamente activa, ocupada y desocupada, entre otros), se ha optado por trabajar aquí con valores porcentuales y no absolutos.

La mayor expansión de la tasa de actividad en relación a la expansión de la tasa de empleo refleja que sólo una porción de la población económicamente activa (PEA) que se incorporó en el período al mercado de trabajo logró hacerlo en calidad de ocupada, hecho que explica el crecimiento de la tasa de desempleo. En otras palabras, el aumento de la oferta de mano de obra superó su demanda.

Este crecimiento de la tasa de actividad se explicaría por la preeminencia del denominado “efecto trabajador complementario o adicional” (Neffa et al., 2014), el cual se manifiesta cuando un individuo se incorpora al mercado de trabajo ante caídas en el ingreso real o nominal de su hogar o bien cuando otro miembro del hogar pierde su empleo. Vale recordar que, entre los períodos comparados, la inflación fue alta y persistente: 40,3%²² en 2016, 24,8% en 2017 y 47,6% en 2018²³. En simultáneo, el salario real de los asalariados registrados (tomado como indicador del ingreso de los hogares) quedó rezagado frente a este incremento del nivel general de precios ya que ningún gremio logró, en negociaciones paritarias, recomposiciones salariales de igual magnitud. Hay aquí, en consecuencia, un primer factor que contribuye a explicar el crecimiento de la población económicamente activa. En segundo lugar, en 2018 hubo una acentuada pérdida de puestos de trabajo registrados: 191.300 según lo informado por el Ministerio de Producción y Trabajo, equivalentes a 1,5% del total de trabajadores registrados²⁴.

Pasado ahora al análisis de los datos obtenidos de las bases de EPH, en lo que refiere a la categoría ocupacional de la población trabajadora (Tabla N° 2), es notable la expansión del empleo independiente. Tanto patrones²⁵ como cuentapropistas ganaron participación porcentual en el

22. Valor correspondiente al llamado “IPC Congreso”. INDEC no dispone de información oficial para 2016 dado que comenzó a recalcular dicho índice en mayo de ese año, en el marco de un proceso de reorganización del organismo. Información disponible en <https://www.infobae.com/economia/2017/01/10/ipc-congreso-la-inflacion-supero-el-40-en-2016-y-fue-la-mas-alta-en-14-anos/>. Fecha de consulta: 28/02/2019.

23. El Producto Interno Bruto, por su lado, cayó 2,3% en 2016, creció 2,9% en 2017 y volvió a caer en 2018 2,6%.

24. Del total informado, 130.800 fueron asalariados del sector privado, 58.300 monotributistas sociales, 8.700 monotributistas, 6.600 trabajadores autónomos y 7.600 asalariados del sector público. Los trabajadores de casas particulares aumentaron en 20.600. Información disponible en http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/Reporte_Laboral_Febrero_2019.pdf. Fecha de consulta: 28/02/2019.

25. “Los patrones son aquellos que trabajan sin relación de dependencia, es decir que siendo únicos dueños o socios activos de una empresa establecen las condiciones y formas organizati-

total de ocupados a expensas de asalariados²⁶ y trabajadores familiares sin remuneración²⁷.

Tabla N° 2. Ocupados según categoría ocupacional. 31 aglomerados urbanos. 3° trimestre 2016 - 3° trimestre 2018.

Ocupados según categoría ocupacional	31 aglomerados urbanos		
	3°/16	3°/18	Δ %
Patrón	3,5	4,0	14,3
Asalariado	75,4	74,1	-1,7
Cuenta propia	20,5	21,4	4,4
Trabajador familiar s/remun.	0,6	0,5	-16,7
Total	100,0	100,0	

Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Asimismo, vale destacar que dentro de los asalariados se incrementó, por un lado, el porcentaje de aquellos “en negro” o no registrados, esto es, asalariados a quienes el empleador no realiza descuento jubilatorio (de 33,8% a 34,3% entre los trimestres comparados), razón por la cual no acceden a derechos tales como obra social, vacaciones pagas, jubilación y seguro de desempleo, permaneciendo ellos y su grupo familiar en situación de abierta vulnerabilidad ante las contingencias de la vida. Por otro lado, también aumentó casi dos puntos el porcentaje de asalariados cuyo empleo tiene tiempo de finalización, pasando de 8,6% a 10,4%. Este incremento podría interpretarse como un indicador de la incertidumbre de quienes contratan mano de obra con respecto al futuro de la actividad económica, un indicador de las precauciones tomadas para evitar incurrir en eventuales despidos y costos por indemnización.

Esta mayor predisposición de la población total a participar del mercado de trabajo (reflejada en el alza de la tasa de actividad) así como la

vas del proceso de producción y emplean como mínimo una persona asalariada. Aportan al proceso de producción los instrumentos, maquinarias o instalaciones necesarias” (INDEC, 2003:9).

26. “Se considera asalariado a toda persona que trabaja en relación de dependencia, es decir que las formas y condiciones organizativas de la producción le son dadas y también los instrumentos instalaciones o maquinarias, aportando ellos su trabajo personal” (INDEC, 2003:9).

27. Los trabajadores familiares sin remuneración son las “personas ocupadas en un establecimiento económico dirigido por una persona de su familia –que puede vivir o no en el mismo hogar- y que no reciben pago en dinero o en especie por su trabajo” (INDEC, 2003:9).

retracción cuanti y cualitativa del empleo asalariado, tributan a la comprensión del crecimiento de las ocupaciones cuentapropistas.

En lo que respecta en concreto a este segmento laboral, se trata de trabajadores con credenciales educativas medias-altas (Tabla N° 3). El porcentaje de quienes finalizaron la escuela secundaria e iniciaron y/o completaron estudios universitarios se ubica entre 55% y 58% aproximadamente.

Tabla N° 3. Cuentapropistas según nivel educativo. 31 aglomerados urbanos. 3° trimestre 2016 - 3° trimestre 2018.

Nivel educativo	31 aglomerados urbanos		
	3°/16	3°/18	Δ %
Primaria incompleta	6,7	4,8	-28,4
Primaria completa	19,0	19,0	0,0
Secundaria incompleta	18,8	17,9	-4,8
Secundaria completa	24,7	25,3	2,4
Universitaria incompleta	11,3	12,9	14,2
Universitaria completa	19,0	19,4	2,1
Sin instrucción	0,4	0,5	25,0
Total	100,0	100,0	

Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

La variable “cobertura médica”, por su parte, ilustra las condiciones bajo las cuales los trabajadores acceden a servicios de salud con los cuales atender enfermedades y cuidar su capacidad laboral. La Tabla N° 4 informa que el porcentaje de cuentapropistas que no paga por cobertura médica asciende a poco menos de la mitad de la población, porcentaje que, no obstante, decreció durante el período. Similar proporción de trabajadores cuenta con acceso a obra social mientras que quienes disponen de medicina prepaga rondan el 10%, si bien se redujo su participación en el conjunto de categorías. El cuadro esbozado no necesariamente supone que aquellos trabajadores que no pagan por cobertura médica (uno de cada dos) carezcan de auxilio médico o sean atendidos por efectores públicos de salud; pueden acceder a estos servicios, por ejemplo, a través de obras sociales que cónyuges u otros familiares paguen por ellos.

Tabla N° 4. Cuentapropistas según cobertura médica. 31 aglomerados urbanos. 3° trimestre 2016 - 3° trimestre 2018.

Cobertura médica	31 aglomerados urbanos		
	3°/16	3°/18	Δ %
Obra social (incluye PAMI)	40,8	43,3	6,1
Mutual, prepaga	9,4	8,9	-5,3
Planes y seguros públicos	0,9	0,5	-44,4
No paga ni le descuentan	47,2	45,4	-3,8
Ns./Nr.	0,2	0,1	-50,0
Obra social y mutual / prepaga	1,5	1,8	20,0
Total	100,0	100,0	

Fuente: elaboración propia en base a EPH (INDEC).

En materia de intensidad laboral, la Tabla N° 5 muestra porcentajes altos y relativamente estables de sobreocupación (más de 45 horas semanales): casi 3,5 de cada 10 cuentapropistas. También permite observar la caída de las ocupaciones horarias plenas y la consecuente alza del subempleo horario (trabajadores que trabajan menos de 35 horas semanales por causas involuntarias y están dispuestos a trabajar más horas). La situación configurada es una en la cual el 50% de la fuerza de trabajo de esta categoría ocupacional está siendo, por exceso o por insuficiencia, ineficientemente utilizada.

Tabla N° 5. Cuentapropistas según intensidad laboral. 31 aglomerados urbanos. 3° trimestre 2016 - 3° trimestre 2018.

Intensidad	31 aglomerados urbanos		
	3°/16	3°/18	Δ %
Subocupado horario	19,6	21,1	7,7
Ocupado pleno	44,6	43,2	-3,1
Sobreocupado	34,1	34,0	-0,3
Ocupado que no trabajó/sem.	1,6	1,7	6,2
Total	100,0	100,0	

Fuente: elaboración propia en base a EPH (INDEC).

La calificación laboral de las ocupaciones permite mensurar cuán complejas son las tareas realizadas por un trabajador²⁸ y qué tipo de destrezas éste necesita en consecuencia. De la Tabla N° 6 se desprende que las ocupaciones cuentapropistas corresponden, en su gran mayoría, a trabajadores de perfil operativo, los que llegan a representar poco más del 70% del total. Si bien en cuanto a composición no hay mayores cambios entre los trimestres comparados, se destaca el avance hacia 2018 de las ocupaciones con las calificaciones de los extremos: profesionales y no calificados.

Tabla N° 6. Cuentapropistas según calificación ocupacional. 31 aglomerados urbanos. 3° trimestre 2016 - 3° trimestre 2018.

Calificación ocupacional	31 aglomerados urbanos		
	3°/16	3°/18	Δ %
Profesional	9,6	10,5	9,4
Técnico	13,7	12,4	-9,5
Operativo	72,6	71,2	-1,9
No calificado	2,8	4,4	57,1
Ns./Nc.	1,3	1,5	15,4
Total	100,0	100,0	

Fuente: elaboración propia en base a EPH (INDEC).

Las principales cinco ocupaciones de estos cuentapropistas (Tabla N° 7) son el comercio directo y la construcción. Entre ambas suman aproximadamente más de un tercio del total, tratándose todos, además, de puestos de trabajo con calificación operativa.

28. En nota N° 5 se ofrece la definición conceptual de la categoría brindada por el INDEC.

Tabla N° 7. Cuentapropistas según principales ocupaciones. 31 aglomerados urbanos. 3° trimestre 2016 - 3° trimestre 2018.

Principales ocupaciones	31 aglomerados urbanos		
	3°/16	3°/18	Δ %
Comerciante directo NOM con CO	19,6	18,8	-4,1
Constructor NOM con CO	17,0	14,3	-15,9
Productor artesanal NOM con CO	6,3	5,4	-14,3
Transportista OM con CO	4,7	5,5	17,0
Reparador de bienes de consumo NOM con CO	4,4	4,1	-6,8
Resto de ocupaciones	48,0	51,9	8,1
Total	100,0	100,0	

Fuente: elaboración propia en base a EPH (INDEC). “NOM”: no opera maquinaria. “OM”: opera maquinaria. “CO”: calificación operativa.

A nivel de ingresos, para el 3° trimestre de 2018, el promedio de ingresos de los cuentapropistas era de aproximadamente \$12.000, un 55% mayor que en igual período de 2016. El 50% de los casos percibía ingresos de hasta \$10.000. Expresados en dólares, en 2016, los ingresos promedio de los cuentapropistas representaban US\$512,70 (tipo de cambio = \$15,35). En 2018, US\$303,60 (tipo de cambio = \$40,20), esto es, una caída de 40,8%.

Tabla N° 8. Cuentapropistas (sin socios) según cuartiles de ingreso. 31 aglomerados urbanos. 3° trimestre 2016 - 3° trimestre 2018.

Ingresos cuentapropistas sin socios	31 aglomerados urbanos		
	3°/16	3°/18	Δ %
Media	\$ 7.870,41	\$ 12.205,25	55,1
Mediana	\$ 5.000,00	\$ 10.000,00	100,0
Moda	\$ 5.000,00	\$ 10.000,00	100,0
Percentiles			
25	\$ 3.000,00	\$ 5.000,00	66,7
50	\$ 5.000,00	\$ 10.000,00	100,0
75	\$ 10.000,00	\$ 16.000,00	60,0

Fuente: elaboración propia en base a EPH (INDEC).

5. Conclusiones

La exploración realizada en páginas precedentes pretende iniciar y profundizar una agenda de investigaciones en torno al fenómeno del cuentapropismo, el cual, en las actuales condiciones económicas del país, parecería tender a expandirse (o, al menos, a no retraerse). En una coyuntura de caída del Producto Interno Bruto y de deterioro ocupacional (aumento de las tasas de actividad y de desempleo, del porcentaje de asalariados no registrados y de empleos con fecha de finalización, por ejemplo), la descripción realizada permite concluir que se trata de una mano de obra con nivel educativo medio-alto, precaria cobertura de salud, cuya capacidad laboral es -en materia de horas trabajadas- utilizada en modo ineficiente y que, en su gran mayoría, cumple tareas que requieren calificación operativa. Además, tres de cada diez trabajan en ocupaciones de comercialización directa y de construcción. Sus ingresos, si bien en pesos crecieron 55% entre 2016 y 2018, medidos en dólares se redujeron 40%.

De lo expuesto se desprende que el cuentapropismo no parecería ser la posición ocupacional capaz de reportar umbrales de bienestar material (y simbólico) adecuados con los cuales estructurar de modo aceptable un lazo que cohesione a los miembros de la sociedad. En un marco -como el actual- de prolongada recesión, tampoco parecería constituirse en una estrategia suficiente con la que pretender apuntalar la recuperación económica del país. En sociedades en las que, como la argentina, el Estado todavía cumple un rol destacado en la organización y reproducción de los distintos actores que la conforman, el discurso de Cambiemos sobre las virtudes del autoempleo, el *empowerment* y del emprendedurismo no expresaría la convicción de que éstos potencien con eficacia una economía en plena recesión, sino que expresaría el intento por desprenderse de aquella función de tutela apelando a una mayor responsabilización, autoregulación y competencia de los propios actores, reduciendo así los costos que conlleva su gobierno.

Jugando con las palabras, los cuentapropistas encarnan, aún con el diagnóstico precedente, una de las pretensiones de Cambiemos: individuos que “cuentan” más consigo mismos y con sus propios recursos y menos con terceros, entre ellos el Estado. Al fin de cuentas, decía Thatcher, la sociedad no existe. ¿Es este el horizonte deseado?

6. Bibliografía

- BERTRANOU, F. y MAURIZIO, R. (2011), “Empleo independiente: motivaciones para su análisis y principales hallazgos”, en F. BERTRANOU y R. MAURIZIO (editores), *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina*. Buenos Aires: OIT.
- BLANCHFLOWER, D. (2004), *Self-Employment: More May Not Be Better*, Cambridge, National Bureau of Economic Research.
- BRUCE, D. y SCHUETZE, H. (2004), “The Labor Market Consequences of Experience in Self-Employment”, en *Labour Economics*, Londres, N° 11.
- CONTARTESE, D., MAZORRA, X., SCHACHTEL, L. y SCHLESER, D. (2011), “La informalidad en el trabajo independiente: ¿escape o exclusión?”, en F. BERTRANOU y R. MAURIZIO (eds.), *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina*, Buenos Aires, OIT.
- COWLING, M. y MITCHELL, P. (1997), “The Evolution of United Kingdom Self-Employment: A Study of Government Policy and the Role of the Macroeconomy”, en *The Manchester School*, Oxford, N° 4.
- EMERY, D. (1988), *Principios de Economía: Microeconomía*, Bogotá, Harcourt Brace Jovanovich.
- FOUCAULT, M. (2007), *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France, 1978-1979*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (2001), *Clasificador Nacional de Ocupaciones. Versión 2001*. Disponible en <https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/menusuperior/eph/EPHcontinua_CNO2001_reducido_09.pdf>. Fecha de consulta: 25/11/2018.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (2003), *La nueva Encuesta Permanente de Hogares de Argentina. 2003*. Disponible en <http://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/sociedad/Metodologia_EPHContinua.pdf>. Fecha de consulta: 25/11/2018.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (2016), *Anexo Informe de prensa. Mercado de trabajo: principales indicadores. Segundo trimestre de 2016. Consideraciones sobre la revisión, evaluación y recuperación de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)*. Disponible en <https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/anexo_informe_eph_23_08_16.pdf>. Fecha de consulta: 16/02/2019.
- LÉPORE, E. y SCHLESER, D. (2006), “La heterogeneidad del cuentapropismo en la Argentina actual. Una propuesta de análisis y clasificación”, en *Trabajo, ocupación y empleo*, Buenos Aires, N° 4.

- MORRESI, S. (2008), *La nueva derecha argentina. La democracia sin política*, Los Polvorines, UNGS.
- NEFFA, J. C., PANIGO, D., PÉREZ, P. y PERSIA, J. (2014), *Actividad, empleo y desempleo. Conceptos y definiciones*, Buenos Aires, CEIL-CONICET.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2017). *Entrepreneurship at a Glance. 2017*, París, OCDE Publicaciones.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2013), *Revisión de la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE-93)*, Ginebra, OIT. Disponible en <<http://www.ilo.org/wcmsp5>>. Fecha de consulta: 19/11/2018.
- URIBE TORIL, J. y DE PABLO VALENCIANO, J. (2011), “Revisando el emprendedurismo”, en *Boletín Económico de ICE*, N° 1. Disponible en <<http://www.revistasice.org/index.php/BICE/article/view/5157/5157>>. Fecha de consulta 22/02/2019.

7. Recursos de Internet

- EL DIARIO 24 (20/07/2017), “Esteban Bullrich recomendó a los trabajadores despedidos que se pongan una cervecería”. Disponible en <https://www.eldiario24.com/nota/argentina/403581/esteban-bullrich-recomendo-trabajadores--despedidos-se--pongan--cerveceria.html>. Fecha de consulta: 04/03/2019.
- INFOBAE (10/01/2017), “IPC Congreso: la inflación superó el 40% en 2016 y fue la más alta en 14 años”. Disponible en <<https://www.infobae.com/economia/2017/01/10/ipc-congreso-la-inflacion-supero-el-40-en-2016-y-fue-la-mas-alta-en-14-anos/>>. Fecha de consulta: 28/02/2019.
- LA NACIÓN (22/05/2016), “Meritocracia: ¿Es creíble la “cultura del esfuerzo”?”. Disponible en <<https://www.lanacion.com.ar/1900486-meritocracia-es-creible-la-cultura-del-esfuerzo>>. Fecha de consulta: 23/02/2019.
- LA NACIÓN (18/08/2016), “Macri anunció una ley para emprendedores y evitó hablar sobre el fallo de la Corte por las tarifas de gas”. Disponible en <<https://www.lanacion.com.ar/1929259-macri-anuncio-una-ley-para-emprendedores-y-evito-hablar-sobre-el-fallo-de-la-corte-por-la-tarifas-de-gas>>. Fecha de consulta: 25/02/2019.
- MINISTERIO DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL (s/d), “Obtener un microcrédito para la economía social y solidaria”. Disponible en <<http://www.desarrollosocial.gob.ar/microcreditos>>. Fecha de consulta: 15/02/2019.
- MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y TRABAJO (s/d), “Todo sobre la Ley de Em-

- prendedores”. Disponible en <<https://www.produccion.gob.ar/leyemprendedores>>. Fecha de consulta: 25/02/2019.
- MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y TRABAJO (s/d), “Programa de Empleo Independiente (PEI)”. Disponible en <<https://www.argentina.gob.ar/trabajo/empleoIndependiente>>. Fecha de consulta: 15/02/2019.
- MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y TRABAJO (s/d), “Acceder al Fondo Semilla”. Disponible en <<https://www.argentina.gob.ar/acceder-al-fondo-semilla>>. Fecha de consulta: 15/02/2018.
- MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y TRABAJO (s/d), “Reporte del trabajo registrado”. Disponible en: <http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas-Reporte_Laboral_Febrero_2019.pdf>. Fecha de consulta: 28/02/2019.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO. “Self-Employment Rate”. Disponible en <<https://data.oecd.org/emp/self-employment-rate.htm#indicator-chart>>. Fecha de consulta: 22/02/2019.
- POLÍTICA ARGENTINA (03/10/2017), “Macri insistió con la meritocracia: ‘Lo que te hace feliz no es lo que te regalan’”. Disponible en <<https://www.politicargentina.com/notas/201710/22959-macri-insistio-con-la-meritocracia-lo-que-te-hace-feliz-no-es-lo-que-te-regalan.html>>. Fecha de consulta: 24/02/2019.

Carné, Martín (2019). “Cuando más no es mejor: el cuentapropismo en la Argentina de Cambiemos”, en *La Argentina de Cambiemos*, compilado por Iglesias, E. y Lucca, J. B., UNR Editora, Rosario. Páginas 287-306.

La gestión estatal del desarrollo rural y la agricultura familiar durante el gobierno de Cambiemos (2015-2018)

Mario Lattuada,
María Elena Nogueira
y Marcos Urcola



1. Introducción

Los tiempos políticos suelen tener vida propia y la gestión del gobierno de Cambiemos bajo la presidencia de Mauricio Macri, entre diciembre de 2015 y 2018, no resulta en absoluto una excepción. Tres años pueden resultar una coyuntura de mediano plazo para reflexionar acerca de cambios estructurales, pero anuncian los rasgos centrales de las decisiones que se toman, las agendas que se construyen y las políticas públicas que se gestionan. Esta especie de esbozo -o advertencia- es relevante en tanto, para reflexionar sobre dicha coyuntura, es preciso revisar el contexto inmediato anterior. Por este motivo, el escrito que sigue presenta una lectura de mediano y largo plazo en la que se analizan acciones concretas referidas al desarrollo rural y la agricultura familiar desde los años de 1990 hasta la actualidad.

Un elemento que consideramos importante focalizar en este proceso resulta aquello vinculado con la configuración de la institucionalidad y los sujetos políticos. Esto es, aquellos sujetos sociales cuyas problemáticas centrales han sido tamizadas en los procesos de construcción de agenda y presentadas como cuestiones (*issues*) en la gestión global de las políticas públicas a ellos referidas. Es decir, la determinación de una institucionalidad estatal.

Lo anterior implica que en la construcción de las acciones de programas y proyectos y de las instituciones referidas al desarrollo rural existe un sujeto construido a partir del cual se elaboran (y re-elaboran) las estrategias de intervención. En esa construcción aparecen múltiples recursos (materiales y simbólicos) en disputa articulados en forma diferenciada a través de discursos y prácticas.

El texto que se presenta reflexiona no sólo sobre la institucionalidad estatal en materia de desarrollo rural, sino también en cuanto a la configuración sociopolítica del sujeto que hasta hoy es denominado agricultor familiar.

En términos generales, la agricultura familiar se ha presentado como una categoría que ha permitido describir, clasificar e identificar determinados sujetos y dinámicas socio-económicas propias del mundo rural (principal pero no exclusivamente referidas al campesino o el pequeño productor agropecuario y su mundo de relaciones) pero por sobre todas las cosas, se ha presentado como un gran paraguas conceptual y empírico para la discusión académica y la promoción de políticas focalizadas que

aborden las contradicciones y conflictos de los territorios rurales actuales.

En Argentina, la construcción de una agenda asociada al desarrollo rural y la agricultura familiar no ha sido habitual en el concierto de políticas asociados al medio rural, y mucho menos a la existencia de espacios estatales de gestión. Si bien el país tiene una larga tradición de estudios de carácter académico que sí han trabajado estas cuestiones, las mismas no habían sido abordadas con la particularidad de lo acontecido en términos de espacios y acciones políticas hasta 2004 aproximadamente. Por supuesto, este escenario no es casual, se inscribe en un contexto regional favorable y reconoce antecedentes en las acciones aisladas de los programas de desarrollo rural en la década de 1990 que, aún con otros objetivos, han resultado relevantes (Lattuada *et al.*, 2015). En este sentido, la existencia de una política de desarrollo rural y agricultura familiar resulta más una excepción que una constante en Argentina.

Para mencionar brevemente los contextos de esta excepcionalidad puede indicarse, primero, el del Consenso de Washington, en el que las acciones de los programas de desarrollo rural se centraban en la pequeña producción (minifundista) y en los pobres rurales (concebidos como sujetos de asistencia esencialmente), segundo, un contexto asociado a la construcción institucional del desarrollo rural y de la agricultura familiar como un sujeto económico relevante para llevar adelante procesos de desarrollo de los territorios rurales y como un sujeto político con derechos ciudadanos y demandas específicas que deben ser atendidas (entre 2004 y 2014). Finalmente, en la actualidad (entre 2015 y 2018), si bien se sigue sosteniendo la formalidad de la institucionalidad antes construida, se observa una reinterpretación de los sujetos comprendidos en el universo de la agricultura familiar planteando dos posibilidades: una vuelta a la identificación de los sujetos de las acciones de desarrollo rural como pobres y vulnerables, o como sujetos con cualidades de innovación y emprendedurismo (sic) cuyas lógicas lo aproximan a conductas empresariales de los que antes, en buena media, se pretendió diferenciarse.¹

De este modo, el objetivo general de este capítulo será dar cuenta del conjunto de reformas estatales vinculadas con el desarrollo rural y la agricultura familiar -en términos de continuidades y rupturas- que se

1. En esencia, la *agricultura familiar* se ha presentado como una categoría que ha intentado aglutinar a los actores cuyas lógicas de acción económica, social y política se diferencia de la de los agentes agrarios empresariales o agroindustriales (Urcola, 2018).

han producido a partir del cambio de gobierno nacional en diciembre de 2015 en la Argentina. Desarrollaremos dos análisis, uno que comprenderá un balance del período (2004-2014) y otro, de tipo coyuntural, para el período actual (2015-2018) bajo la administración Macri. Para el análisis del período (2004-2014) se trabajará sobre la base de los resultados de investigaciones previas (Lattuada *et al.*, 2015; Nogueira y Urcola, 2013 y 2015 y Lattuada *et al.*, 2012), mientras que para el período posterior emplearemos la técnica del análisis de coyuntura a partir del relevamiento de noticias periodísticas y documentos oficiales y la realización de entrevistas con informantes calificados del sector y la gestión estatal del desarrollo rural y la agricultura familiar (Nogueira *et al.*, 2017; Nogueira y Urcola, 2018). Ambas lógicas analíticas se desarrollarán a partir de una selección de dimensiones entre las que se destacan aquellas vinculadas con el aparato estatal (las reformas con efectos en la organización de los ministerios y la legislación) y la visibilidad y alcance de las problemáticas que constituyen la agenda, entre las más relevantes.

Con el objetivo de avanzar en esta línea, el escrito presenta, además de esta Introducción, tres apartados. El primero de ellos sintetiza las acciones en materia de desarrollo rural y agricultura familiar entre 2004 y 2014, mientras que el segundo está orientado a la reflexión de estos aspectos en los tres años de la gestión de Cambiemos. Para finalizar, se presentan unas conclusiones preliminares recuperando algunas hipótesis respecto de cómo la gestión estatal, en la actual coyuntura, ha modificado en forma radical el carácter de las acciones, y esencialmente, la concepción de los sujetos en términos de sujetos políticos.

2. Balance de las acciones de desarrollo rural para la agricultura familiar durante el período 2004-2014

La gestión estatal del desarrollo rural y la agricultura familiar podría diferenciarse a partir de dos momentos dentro del período 2004-2014. Cada uno de ellos puede reseñarse a partir de algunos hitos institucionales que se sintetizan en el siguiente cuadro y nos permiten explicar de modo esquemático los procesos de ingreso en agenda y posterior jerarquización institucional del desarrollo rural y la agricultura familiar.

Cuadro 1: Hitos institucionales del desarrollo rural y la agricultura familiar

Período 2004-2014	
2004-2008: Etapa de concertación y diálogo político	2009-2014: Etapa de jerarquización y tensión institucional
- Reunión Especializada para la Agricultura Familiar (REAF) del MERCOSUR, 2004-2005. - Foro Nacional para la Agricultura Familiar (FoNAF), 2005-2006. - Foro de Políticas Públicas Rurales, 2006 - Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SsDRyAF), 2008.	- Ministerio de Agricultura. Ganadería y Pesaca (MAGyP), 2009. - Unidad para el Cambio Rural (UCAR), 2009 - Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SDRyAF) y Subsecretaría de Agricultura Familiar (SsAF), 2009. - Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar (FONAF), 2011. - Secretaría de Agricultura Familiar (SAF), 2014. - Ley N° 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar, 2014.

Fuente: elaboración propia en base a Nogueira *et al.* (2017)

De este modo, podemos indicar un primer momento de concertación y diálogo político (entre 2004 y 2008) caracterizado por la búsqueda de unidad conceptual en la gestión del desarrollo rural y la puesta en agenda de la agricultura familiar como sujeto de las políticas y programas, que va desde la creación del Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF)

y el Foro de Políticas Públicas entre 2004 y 2006 hasta la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la Nación en 2008.

Desde la década de 1990 y hasta principios del nuevo milenio se sucedieron numerosos programas de desarrollo rural focalizados en los pequeños productores rurales a los que se debía asistir técnica y financieramente. Sin embargo, esos programas destinados a paliar las supuestas externalidades negativas de la instalación de un modelo de desarrollo basado en la apertura y desregulación de la economía, se implementaron con alto grado de autonomía, dada su dependencia de diversas fuentes de financiamiento nacional e internacional y la concepción política sobre un Estado que debía reducir sus dimensiones, presupuestos y funciones de intervención (Lattuada *et al.*, 2015).

En ese marco, los programas de entonces llenaron el espacio de una política sectorial ausente y, en los hechos, se convirtieron en la política y la estrategia como cada uno de ellos las entendía. Fue ésta la principal razón de que las acciones aparecieran como fragmentadas, esporádicas y hasta superfluas, y se discutiera una y otra vez sobre “la desarticulación de los programas” y la falta de una política específica que unificara dichas acciones para el desarrollo rural (Manzanal *et al.*, 2006)

Por estos motivos, el primer momento del período (2004-2008) se caracteriza, en buena medida, por el intento de remediar esta situación previa de desarticulación a través de la generación de instancias de concertación y diálogo político entre los actores inscriptos en el diseño, ejecución e implementación de los programas de desarrollo rural (productores agropecuarios, técnicos, miembros de organizaciones y funcionarios de agencias estatales e internacionales).

A su vez, en este proceso de diálogo sobre las estrategias de desarrollo rural, irrumpe la temática de la agricultura familiar en la agenda nacional. Cabe advertir que, a diferencia de lo que ocurrió en Brasil (Schneider y Grisa, 2015; Sabourin y Grisa, 2018), en Argentina su ingreso en agenda no se produce como consecuencia de la demanda de las organizaciones de productores, sino desde el Estado y en particular desde los organismos de financiamiento internacional y de cooperación regional como el MERCOSUR.

La creación de la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar (REAF) en el MERCOSUR durante los años 2004 y 2005, impulsó a nivel regional la inclusión de la agricultura familiar como categoría central del

desarrollo rural (Manzanal y Schneider, 2011; Nogueira y Urcola, 2013). Desde la REAF se sentaron las bases del Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF) inaugurado en diciembre de 2005 y formalizado en marzo de 2006 (por Resolución SAGPyA N° 132), en cuyo seno se integraron alrededor de 900 organizaciones de agricultores familiares y pobladores rurales.²

Dicho Foro tuvo como resultado dos instrumentos de diagnóstico elaborados sobre la base de la planificación estratégica participativa (FoNAF, 2006a y 2006b) instalando a los agricultores familiares como sujetos participativos en los procesos de gestación de las políticas de desarrollo rural, y generó una serie de procesos sociales y políticos no planeados inicialmente como la formación de dirigentes para la representatividad sectorial y la generación y gestión de instrumentos de política pública (Márquez, 2007), tales como el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (ReNAF)³ o los estudios del PROINDER-IICA (Obschatko *et al.*, 2006 y Obschatko, 2009) para establecer los criterios de medición de su presencia en el territorio nacional.⁴

Lo novedoso de estos espacios de diálogo no tuvo que ver con el uso del concepto, sino con que el mismo apareciera asociado a la necesidad de definir políticas diferenciales hacia el sector (Soverna *et al.*, 2008) y por el

2. Si bien esta cifra no se ha podido corroborar con documentos que presenten el detalle de las organizaciones participantes, la misma se expresa en declaraciones públicas y documentos oficiales del Foro. A pesar de esto, es relevante destacar que el Foro ha contado con la participación de organizaciones de carácter histórico que merece especial mención: el Movimiento Agrario Misionero (MAM), el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE), el Movimiento Campesino de Misiones (MOCAMI) y la Federación Agraria Argentina (FAA). Esta última, tradicional organización corporativa del agro argentino, participó de un modo relevante en el Foro hasta el año 2008 a través de su Departamento de Desarrollo Rural. Ese año se retiró del espacio, luego del conflicto entre el Gobierno Nacional y las organizaciones tradicionales del agro pampeano (al que nos referiremos más adelante).

3. Durante el tercer plenario del FoNAF, en octubre de 2007, con 1350 representantes de alrededor de 900 organizaciones, se anuncia la creación del ReNAF por Resolución N° 255/07, como un registro voluntario para el acceso a políticas públicas, fundamentalmente de la SsAF, respetando los criterios propuestos por el FoNAF.

4. Hasta el día hoy, estos trabajos (Obschatko *et al.*, 2006 y Obschatko, 2009) se constituyen en los dos estudios oficiales de referencia para medir el peso económico y social de la agricultura familiar en la Argentina, a los que se sumaron complementariamente una gran variedad de estudios de carácter local desarrollados por distintos equipos territoriales (López Castro y Prividera, 2010; Ramilo y Prividera, 2013; entre otros) vinculados al Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF) creado en 2005 y dependiente del INTA.

intento de construcción de una estrategia nacional para el desarrollo rural que buscaba superar la fragmentación programática del período anterior.

De un modo simultáneo, en marzo de 2006 se crea (por Resolución SAGPyA N° 133/06) el Foro de Políticas Públicas Rurales, integrado por la presidencia del INTA, funcionarios de la SAGPyA y de los programas de desarrollo rural más representativos (PSA, PROINDER, PRODERNEA, PRODERNOA), dirigentes de Federación Agraria Argentina (FAA) y del FoNAF, legisladores, representantes del SENASA, académicos y consultores. El objetivo de este espacio era el de discutir, evaluar y proponer políticas institucionales apropiadas a los objetivos de desarrollo y promoción de las áreas rurales, tomando como insumo los documentos elaborados por el RIMISP sobre una estrategia de desarrollo rural para la Argentina (Berdegú y Schejtman, 2006) y los documentos propuestos por el FoNAF.

Así, es relevante inscribir las acciones para el desarrollo de la agricultura familiar de este primer período en el marco de una serie de encuentros (seminarios, talleres, foros, etc.) convocados desde el Estado nacional, cuya finalidad era la de coordinar y definir una política de desarrollo rural que articulara los diferentes programas y enfoques.

Un segundo momento se distingue por una clara jerarquización institucional de la “cuestión” y tensión política por las divergencias respecto de los modelos de gestión para el desarrollo rural (entre 2009 y 2014). Si bien los procesos de diálogo político impulsados por la REAF, el FoNAF y los espacios como el Foro de Políticas Públicas Rurales son los que logran instalar la problemática en el país, fue el llamado “conflicto campo-gobierno” de 2008⁵ el que impulsó al gobierno argentino a priorizar la agricultura familiar para contraponer y enfrentar a los planteos opositores vinculados a la agricultura empresarial.

En este contexto se crea en 2008 (por decreto 571/08), la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la Nación, con el objetivo de identificar, diseñar y ejecutar políticas y programas que atiendan a las necesidades específicas de este sector. La misma constituye el resultado

5. El conflicto del 2008 estuvo asociado a la propuesta de aumento de las retenciones sobre granos y carne vacuna y tuvo como principales protagonistas a las cuatro organizaciones corporativas tradicionales del sector agropecuario del país -Sociedad Rural (SRA), Federación Agraria Argentina (FAA), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO)- contando, además, con el apoyo de sectores urbanos medios y altos. Las características y evolución de este extenso conflicto pueden consultarse entre otros en: Barsky y Dávila (2008) y Hora (2013).

de la puesta en agenda de la temática agropecuaria desde el mencionado conflicto y derivó en una mayor jerarquización institucional de la agricultura familiar.

Durante el año 2009 se hacen efectivas una serie de reformas institucionales a nivel del aparato burocrático del Estado nacional que dan lugar a una mayor visibilidad de los productores familiares y a que el “desarrollo rural” comience a gestionarse de un modo diferenciado pero, a la vez, integrado a la política sectorial. Nos referimos a la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP), la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) y la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SDRyAF) con una Subsecretaría de Agricultura Familiar (SsAF) en su interior.⁶

A pesar de los evidentes avances realizados a partir de 2009 en materia de coordinación de programas e institucionalización, la diferente concepción sobre el desarrollo rural y la agricultura familiar que tuvieron fundamentalmente la SsAF y la UCAR dentro de la cartera de Agricultura, generó a lo largo del período analizado una serie de tensiones que ya se vislumbraban desde el Foro de Políticas Pública y que implicaron no sólo una visión diferente sobre el desarrollo rural, sino la construcción de estructuras administrativas paralelas, la disputa por recursos presupuestarios, el control de programas, y la competencia por los espacios de intervención sobre un mismo colectivo social.

En resumen, podemos señalar que la Subsecretaría de Agricultura Familiar (SsAF)-asociada históricamente al Programa Social Agropecuario (PSA)- y las intervenciones territoriales con los sectores más vulnerables de la pequeña producción familiar se orientaron a dotar de derechos a los productores, favoreciendo el asociativismo y las lógicas socio-productivas conjuntas prevaleciendo, además, una orientación hacia la construcción de un sujeto social y políticamente organizado⁷. En cambio, la Unidad para el Cambio Rural (UCAR), concentró las intervenciones orientadas por los programas de desarrollo rural con financiamiento internacional, en los que el productor con el que se trabajaba tenía un perfil diferente al

6. En 2014, esta subsecretaría se transformaría (por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1030/14) en la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF).

7. La constitución del Movimiento CANPO (Corriente Agraria Nacional y Popular) promovido desde los funcionarios de gobierno primero, y luego la designación como máximo responsable del área al Secretario General del *Movimiento Evita*, Emilio Pérsico, consolidaron la tendencia mencionada.

de la SAF: se consideraba un “sujeto económico” cuyas mayores dificultades se comprenden a partir de la inclusión en los mercados, la asistencia técnica y el asociativismo económico (cooperativas, *clusters*, redes, etc.).

La concepción sobre la agricultura familiar -que en cierto modo subyace en los textos de la resolución de creación de la SsAF y las acciones consecuentes, tales como el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (ReNAF) y el Monotributo Social Agropecuario (MSA)- podrían ser interpretadas como una concepción amplia y categóricamente política de ciudadanía en el sentido más amplio del término, que ha intentado superar la tendencia a focalizar la acciones en el carácter mercantil simple de los procesos económicos y restringir las intervenciones a la asistencia técnica y crediticia.⁸ En este sentido, existe cierta ruptura de la lógica previa de las políticas de desarrollo rural (aunque no sólo de éstas), al desplazar su carácter focalizado para considerar la universalidad de los sujetos y sus derechos ciudadanos.

Otra derivación del “conflicto campo-gobierno” sobre la que hay que hacer hincapié se vincula con la formalización jurídica, en 2011, de la Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar (FONAF) que, bajo la misma sigla, se presentó como un actor gremial cuya misión era la representación sectorial independiente de las asociaciones reivindicativas históricas para ocupar los espacios de interlocución con el Estado. A pesar de lo auspicioso de esta agrupación de múltiples organizaciones es pertinente señalar que, por su proceso de conformación relacionada con la convocatoria del Estado nacional luego del mencionado conflicto, apareció, en general, demasiado ligada a las iniciativas y acciones del gobierno (Manzanal y Schneider, 2011).

Teniendo en cuenta estas divergencias, podemos afirmar que la posición del MAGyP respecto de la agricultura familiar y las estrategias de desarrollo para consolidarla no fueron unívocas y en ciertos casos podrán

8. A partir del convenio celebrado entre el MAGyP y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en 2009, los pequeños productores de la agricultura familiar registrados en el ReNAF podían acceder al beneficio del MSA sin costo alguno, facilitando la incorporación a la economía formal de aquellas personas que, realizando una actividad económica genuina enmarcada en el desarrollo local y la economía social y respondiendo al perfil productivo de su región, se encontraban excluidos por el costo y complejidad que ello implicaba, posibilitando su acceso al sistema integrado de seguridad social (jubilación) y la prestación de obra social para la salud del productor y su grupo familiar primario. En este sentido, el monotributo fue considerado un instrumento de inclusión que otorgaba “ciudadanía tributaria” y un “generador de derechos” que no excluía otro tipo de prestaciones como la Asignación Universal por Hijo, (véase Nogueira *et al.*, 2017).

interpretarse como contradictorias e incluso antagónicas. Estas posiciones en cierto modo también atraviesan el debate académico sobre las posibilidades de exclusión o complementariedad del modelo de agricultura familiar y el modelo de agro-negocios (Craviotti, 2014) y en buena medida han influido en el intento trunco de traducción de todo este proceso en una ley específica para el sector de la agricultura familiar.

En efecto, el cuadro del período no queda completo si no mencionamos la sanción, en 2014, de la Ley N°: 27.118 de “Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina” como un intento integrador de todas las acciones antes mencionadas. La existencia de una ley es de suma importancia en la medida que representa la posibilidad de trascender las acciones de gobierno y transformarlas en políticas de Estado. No obstante, hay que señalar que por disputas internas al interior de partido de gobierno que la promovió, dicha ley fue sancionada sin presupuesto y no llegó a ser reglamentada. Por ello, sus postulados quedaron como una declaración de principios librados a la voluntad política de los gobiernos de turno.

A modo de síntesis, lo referenciado en los sub-períodos analizados nos permite observar la jerarquización creciente que fue teniendo la cuestión entre los años 2004-2014, a partir de la influencia de los organismos internacionales que incorporaron en sus agendas los temas vinculados con la producción de tipo familiar y sus organizaciones, en el marco de las discusiones en torno al desarrollo rural de los territorios, la recuperación de las capacidades del Estado nacional en cuanto a las orientaciones de las políticas, y el accionar de las organizaciones rurales que comenzaron a identificarse con la agricultura familiar como categoría social y política. Una categoría que trasciende lo estrictamente económico y la tradicional circunscripción del desarrollo rural argentino a la región pampeana.

3. Institucionalidad aparente y vaciamiento: las transformaciones en la gestión estatal del desarrollo rural y la agricultura familiar durante el período 2015-2018

Desde que la alianza Cambiemos inicia su gestión en diciembre de 2015, hemos observado cambios radicales al interior del Estado. Estos cambios no se asientan sólo en la reducción del aparato estatal y los espacios de gestión en algunas áreas, sino también en la orientación de las políticas públicas y la formación de los recursos humanos que participan de esos

espacios y de la gestión propiamente. El área del Desarrollo Rural y la Agricultura Familiar es una de estas áreas en “transformación”.

El primer movimiento al que asistimos acontece con una nueva modificación en la Ley de Ministerios, por la que el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (creado en 2009) se convierte en Ministerio de Agroindustria, incorporando gran cantidad de funcionarios con trayectoria laboral exclusiva en el ámbito privado o vinculados a las corporaciones tradicionales del sector (Sociedad Rural Argentina -SRA-, Confederaciones Rurales Argentinas -CRA- y Coordinadora de Industrias de Productos Alimenticios -COPAL-). Esto nos indicaba en 2016 cierta “CEOcracia” ministerial como telón de fondo de la gestión del desarrollo rural y la agricultura familiar.⁹ Esta tendencia se reafirma a fines de 2017 con el nombramiento del presidente de la Sociedad Rural Argentina (SRA) como Ministro de Agroindustria.

Con la publicación del Decreto 174 de marzo de 2018, el Ministerio de Agroindustria concretó una profunda reforma de su estructura, reduciendo numerosas áreas con el objetivo de “desburocratizar” y reducir la planta política, eliminando más de 80 direcciones y coordinaciones, y despidiendo (entre abril y agosto del mismo año) a alrededor de 900 trabajadores en todo el país (en su mayoría personal técnico de la SA-F).¹⁰ Otras áreas, como la UCAR, no tuvieron despidos de personal, pero el cambio de las condiciones de contratación en la que se encuentra la mayoría de su personal, una actualización de salarios por debajo de las paritarias nacionales, y la incertidumbre de las fechas de cobro de los mismos, fueron desgastando su planta de profesionales reduciendo su número en alrededor del 50% al buscar nuevos rumbos en otras reparticiones del Estado y en el sector privado.

A su vez, a principios de septiembre de 2018, en el marco de una

9. El estudio de Canelo y Castellani (2016) señala que la mitad de los funcionarios de Agroindustria (13/26) fueron dirigente de corporaciones agropecuarias.

10. En la segunda tanda de despidos, durante agosto de 2018, “la cartera agraria anunció el despido de 548 trabajadores como parte de la reestructuración dispuesta dentro del recorte de hasta un 10% asumido para su Presupuesto 2018, (). Según trascendió oficialmente, del total de personas desvinculadas, 34 trabajadores se desempeñaban en la Subsecretaría de Coordinación Administrativa, 67 en la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, y otros 447 de la Secretaría de Agricultura Familiar, en “Hubo incidentes frente al Ministerio de Agroindustria” (31 de agosto de 2018), *Infobae*..

Recuperado de <https://www.infobae.com/politica/2018/08/31/tension-frente-al-ministerio-de-agroindustria/>

Última consulta 20/09/18.

crisis cambiaria y con la intención de reducir el déficit en medio de las negociaciones con el FMI, el Poder Ejecutivo Nacional promulgó el Decreto 801/2018 que establece la reducción del número de ministerios (eliminando algunos y degradando y fusionando otros). En este marco, el Ministerio de Agroindustria ha vuelto a su anterior rango de Secretaría pasando a depender del nuevo Ministerio de Producción y Trabajo.

En lo que refiere al área de desarrollo rural y la agricultura familiar dentro de la cartera de Agroindustria, entre 2016 y 2018, la nueva Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial (SAFCyDT),¹¹ se ha caracterizado más por la paralización, evaluación y redefinición de las acciones realizadas por la gestión anterior, que por iniciativas propias de envergadura dirigidas específicamente hacia los agricultores familiares. Por ello, muchas de las acciones que podemos reseñar tienen un carácter más performativo (y hasta propagandístico) que de impacto, en términos de acciones que se traduzcan en partidas presupuestarias e instrumentos de intervención de relevancia.

En el presupuesto aprobado por el Congreso Nacional en 2016 se destacan dos iniciativas centrales para el sector: 1) el Plan Belgrano, enfocado prioritariamente a la creación de infraestructura asociada con las necesidades productivas y agroexportadoras, sin desconocer en un segundo nivel las consideraciones sobre acciones para combatir la pobreza, los déficits habitacionales y los incentivos laborales; y 2) el Fondo Fiduciario Nacional de Agroindustria (FONDAGRO), donde la agricultura familiar aparece mencionada residualmente y sin líneas específicas de acción para la misma (véase Nogueira *et al.*, 2017).

Ambas iniciativas representan acciones de envergadura aunque no específicas para los sectores comprendidos por la agricultura familiar y se encuentra hoy paralizadas por el ajuste presupuestario que se puso en marcha a partir de la crisis financiera que llevó al gobierno nacional a renovar negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

La reforma institucional de 2018 dispuso que los organismos que administraban programas con financiamiento externo de los distintos ministerios, entre ellos la UCAR, se transformaran en Direcciones Generales de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (DIPROSE). De este modo la UCAR, ahora DIPROSE, si bien continuó perteneciendo a la “unidad ministro”, perdió jerarquía y autonomía pasando a depender

11. La misma fusiona tres secretarías de la gestión anterior: la Secretaría de Agricultura Familiar, la Secretaría de Coordinación Política y la Secretaría de Desarrollo Territorial.

de la Subsecretaría de Coordinación Administrativa. De este modo, la UCAR ha pasado de ser la unidad de gestión con mayor presupuesto del ex Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación a una dirección más dentro del actual Ministerio de Producción y Trabajo.

La DIPROSE mantuvo los programas que ya estaban en ejecución desde la gestión anterior: Programa para el Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI); Programa de Inserción Económica de los Productores Familiares del Norte Argentina (PROCANOR); Programa de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (PRODAF); Proyecto de Inclusión Socio-económica en Áreas Rurales (PISEAR); Programa de Desarrollo de las Cadenas Caprinas (PRODECCA); Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP). No obstante, la ejecución de la totalidad de ellos con excepción del PRODERI que se encuentra en su año de finalización, se ha lentificado o paralizado debido al cambio de las reglas de juego entre Nación y las Provincias. A partir de 2018 se estableció que la ejecución de los mismos continuará siempre y cuando las provincias asuman la deuda con los organismos internacionales por su financiamiento, en lugar del gobierno nacional como fue establecido en los convenios originales. Hasta el momento ninguna provincia ha firmado este cambio que requiere, por otra parte, el largo y complejo proceso de aprobación por cada una de las legislaturas provinciales. A ello se agrega que los agentes provinciales contratados por los programas también han sido derivados para su contratación por las provincias con fondos propios, las que no dudaron en reducirlo al mínimo indispensable, y que cualquier nueva contratación de expertos ya no se realiza a través de la ex UCAR, sino a través del Ministerio de Modernización. El grado de sub-ejecución es de una dimensión que alcanza al 50% de los programas vigentes, los cuales se encuentran observados por los organismos de financiamiento internacional como “programas con problemas” que requieren una readecuación de montos y plazos.

En este marco de retracción, las acciones que se llevan a cabo se concentran en el carácter productivo y económico de las medidas ya existentes mientras que se excluyen aquellas vinculadas a la reivindicación de derechos ciudadanos. En este sentido, es significativa la eliminación del Monotributo Social Agropecuario (MSA) como principal herramienta de política utilizada por técnicos de la ex SAF.¹² Al supri-

12. Véase: “Agroindustria comunicó el fin del Monotributo Social Agropecuario”, (29 de junio de 2018). *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/2148534-agroindustria-comunico-el-fin-del-monotributo-social-agropecuario>. Última consulta 17/09/18.

mirlo se propone que aquellos sujetos que no pueden sostener su actividad en forma autónoma pasen a utilizar el Monotributo Social (MS) administrado por el Ministerio de Desarrollo Social. Con este cambio de dependencia, la Secretaría de Agroindustria, redefine al sujeto de sus intervenciones estableciendo una clara distinción entre los sujetos de la asistencia social (los “pobres” o vulnerables) y los sujetos de crédito o de acceso a incentivos económicos para emprendimientos rurales o para la comercialización de productos agropecuarios (los “productores viables”).

En esta línea de afianzamiento de los emprendedores, en términos de asistencia a la comercialización, pueden destacarse las siguientes acciones: a) la presentación del sello “Producido por la Agricultura Familiar” (Res. 330-E/2017) un isologotipo que, además de una forma de identificar y reivindicar los atributos de lo producido por los agricultores familiares, “certifica la trazabilidad, inocuidad y el origen social de los productos que llegan a las góndolas”;¹³ b) la inclusión de productos de la agricultura familiar en el Código Alimentario Argentino (CAA), a través de la simplificación de los requisitos para la habilitación de los establecimientos de pequeña y mediana escala que elaboran y comercializan alimentos caseros, artesanales y tradicionales (encurtidos, mermeladas, panificados, quesos, dulce de leche y yerba mate),¹⁴ c) el “Plan Nacional de Inclusión Digital de la Agricultura Familiar” que ofrece capacitaciones para el uso de herramientas tecnológicas (TICs) que permitan “...potenciar las oportunidades de comercialización, desarrollando habilidades para el acceso a los mercados de estos actores”¹⁵, y d) la plataforma o tienda *on line* del INTA “Somos Fibra” que “...busca potenciar los emprendimientos artesanales de la agricultura familiar, mediante la incorporación de diseño como herramienta de agregado de valor y su

13. Véase: “Se reglamentó el uso del Sello Producido por la Agricultura Familiar”, (6 de noviembre de 2017). Dirección de Prensa y Comunicación del Ministerio de Agroindustria de la Nación. Recuperado de https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/prensa/?accion=noticia&id_info=171106092948. Última consulta 19/09/18.

14. Véase: ¡El Código Alimentario incorpora productos de la agricultura familiar”, (8 de enero de 2019). INTA Informa. Recuperado de <http://intainforma.inta.gov.ar/?p=46291>. Última consulta 04/02/19.

15. Véase: “Presentaron el Plan Nacional de Inclusión Digital para la Agricultura Familiar”, (12 de abril de 2018). Dirección de Prensa y Comunicación del Ministerio de Agroindustria de la Nación. Recuperado de http://www.minagri.gob.ar/sitio/areas/prensa/index.php?accion=noticia&id_info=180412151433. Última consulta 12/09/18.

comercialización desde una plataforma homónima abierta al mundo”.¹⁶

En términos de incentivos económicos a emprendimiento rurales es necesario remarcar la implementación del Programa “Agro Emprende: innovando en el territorio” creado en el ámbito de la Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial del ex Ministerio de Agroindustria (por Res. 150-E/2017) y articulado en forma conjunta con el ex Ministerio de Producción. Este programa se propone generar un “...entorno propicio para la detección de oportunidades, el acompañamiento en la formulación de negocios y el acceso a recursos para la puesta en marcha o fortalecimiento de emprendimientos agroindustriales para los jóvenes rurales”¹⁷. En el mes de septiembre de 2016 se realizó una experiencia piloto del programa en la provincia de Catamarca en la que se inscribieron más de 1.100 jóvenes y se dieron 5 capacitaciones durante dos meses. Como resultado se presentaron más de 300 proyectos, de los cuales se seleccionaron 45 que fueron premiados con un reconocimiento económico. Entre 2017 y 2018 esta experiencia se replicó en las provincias de Buenos Aires, Jujuy, Chubut y Formosa. Para el año 2019 se pretende abarcar un total de 16 provincias, capacitando a 8.000 jóvenes y obteniendo alrededor de 4.000 proyectos base de los cuales 800 serán financiados (20 %).¹⁸

El programa Agro Emprende surge como una de las acciones concretas diseñadas por la actual gestión (con cierto presupuesto y fondos eje-

16. Véase: “Presentan Somos Fibra, la marca que fusiona saber ancestral con diseño”, (30 de agosto de 2018). INTA *Informa*. Recuperado de <http://intainforma.inta.gov.ar/?p=44511>. Última consulta 12/09/18; “Somos Fibra: comunidades rurales, diseño y tecnología”, Buenos Aires, Argentina. <https://www.somosfibra.com.ar/>. Última consulta 19/09/18.

17. Véase: Ministerio de Agroindustria de la Nación Argentina (14/06/17). Resolución 150-E/2017. *Infoleg*. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/275909/norma.htm>. Última consulta 12/09/18.

18. En la lógica de los programas de promoción del *emprendedurismo*, lo que importan es la difusión de sus bases y condiciones, garantizando el legítimo proceso de selección de los participantes. Los resultados de estos programas se suelen presentar a través de la promoción de los proyectos que han sido seleccionados en el marco de actos oficiales de entregas de premios y estímulos financieros. Con este formato se promueve la idea de una sociedad que ofrece igualdad de oportunidades para la competencia. El programa funciona como plataforma que, a través de la competencia regulada, garantiza la igualdad de oportunidades de sus participantes, quienes serán premiados en función de sus méritos e iniciativas individuales o de equipo. Véase Nogueira y Urcola (2018) y “Entregaron los premios Agroemprende”, Buenos Aires 2017 (24 de julio de 2017). *Agroemprende, Ministerio de Agroindustria de la Nación Argentina*. Recuperado de http://www.minagri.gob.ar/sitio/areas/agroemprende/?accion=noticia&id_info=170724190443. Última consulta 14/09/18.

cutados) que resultan significativos para el análisis de las intervenciones de la nueva Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial (SAFCyDT). A estas puede sumarse la reciente iniciativa de la Secretaría de Gobierno de Agroindustria, la SAFyDT y el Banco de la Nación Argentina para implementar un mecanismo operativo que facilite el acceso al crédito a emprendedores, microempresas agroproductivas de la agricultura familiar y de las economías regionales, a través del “Programa Argentina Emprende”.¹⁹

Teniendo en cuenta estos aspectos, no es posible identificar un intento de hacer invisible u ocultar la cuestión del desarrollo rural y la agricultura familiar puesto que las estructuras aparecen, existen, y el diálogo es promovido desde las diferentes instancias, especialmente desde el espacio de concertación que supone el Consejo de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena.²⁰ Estos hechos sí permiten deducir un progresivo proceso de vaciamiento de tales estructuras en cuanto a la potencialidad anterior o, si se quiere, a esa larga transición (Bertoni y Soverna, 2015) que atravesaron la agricultura familiar y el desarrollo rural desde los primeros programas de la década de 1990 hasta los de la SAF y la UCAR. Estos movimientos suponen, a nuestro entender, una institucionalidad aparente, ya que los espacios de gestión -en apariencia- existen, pero están vacíos o inmovilizados en sus acciones.

Al mismo tiempo, el sujeto de las políticas y programas de desarrollo rural -que anteriormente se intentaba englobar en una noción amplia de agricultura familiar y al que se asistía a través de acciones que combinaban instrumentos de acceso a derechos con programas de acceso a financiamiento y asesoramiento técnico-productivo-, se encuentra en un

19. Según afirma el actual Secretario de Agroindustria, tal iniciativa “fortalecerá el desarrollo de los diversos sectores agriproductivos vinculados a la agricultura familiar, impulsando su formalización, modernización, reconversión, complementación, como también la diversificación de las economías regionales”. Véase: Facilitarán el acceso al crédito a microempresas de las economías regionales y de la agricultura familiar (26 de diciembre de 2018). *Ministerio de Producción y Trabajo, Secretaría de Agroindustria de la Nación*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/facilitaran-el-acceso-al-credito-microempresas-de-las-economias-regionales-y-de-la>. Última consulta 04/02/19.

20. Este Consejo fue creado por resolución interna del ex MAGyP en agosto de 2014, y constituido como organismo participante en la aplicación de la Ley N° 27.118 (art. 9). El mismo sigue funcionando como un espacio formal de diálogo con las organizaciones, aunque en su última convocatoria del año 2018 las organizaciones de productores no asistieron al negarse el Estado a financiarles el traslado desde el interior del país, y no haber logrado hasta el día de hoy avances significativos en la reglamentación y asignación presupuestaria de la Ley.

proceso de redefinición. Persiste un discurso vinculado a la agricultura familiar con un perfil económico y productivo, pero ahora en tensión con acciones que promueven el desarrollo de las capacidades individuales de innovación y emprendedurismo de los sujetos.

Existe entonces cierta ambigüedad e indefinición en el tipo de productor al que se orientan las acciones en la órbita institucional del desarrollo rural y la agricultura familiar. La referencia a los “emprendedores rurales” que promueven los nuevos programas y las líneas de asistencia a la comercialización que lleva adelante la SAFCyDT se caracterizan por plantear una difusa o escasa distinción entre los pequeños productores de base familiar y las pequeñas o medianas empresas de base local. Como pudo observarse en los apartados anteriores, esta perspectiva ya estaba presente en algunas líneas de desarrollo rural de la UCAR pero de un modo marginal. En cambio, en la actualidad, esta concepción cobra mayor relevancia otorgando centralidad al carácter económico de los sujetos ya sea en forma individual o asociativa.

En sus fundamentos no explícitos se observa una amplia grieta y ruptura conceptual entre el “individuo emprendedor” que se imprime en la actual administración al “sujeto social” que con sus variantes (económica/política) fue concebido en la etapa previa. Una visión que sin duda impregna las decisiones y acciones de la gestión pública.

4. Conclusiones preliminares

A partir de una síntesis de las transformaciones operadas en los espacios de gestión del desarrollo rural y la agricultura familiar entre 2004 y 2018 nos interesa destacar las modificaciones que acontecen, en términos institucionales, dentro y fuera del Estado, partiendo de una concepción relacional y de reciprocidad del complejo institucional “Estado” con la sociedad civil y los distintos colectivos que allí se expresan.

Como mencionan Carlos Acuña y Mariana Chudnovsky (2013), las instituciones distribuyen poder, y lo hacen en contextos predefinidos, es decir, considerando las condiciones previas a esa institucionalidad. En nuestra opinión, la gestión de Cambiemos bajo la presidencia de Mauricio Macri a partir de 2015, establece las condiciones para una construcción de institucionalidad diferente a la que estaba en proceso entre 2004 y 2014. La matriz política coincidente con el objeto y el sujeto del desarrollo rural -en este caso- se modifican.

En primer lugar, el objeto se orienta a la incorporación de la producción a los mercados globales sin mediación de diferencias en términos de capacidades productivas, económicas y sociales. En segundo lugar, el sujeto fundamental de las acciones no resulta ya el agricultor familiar como “sujeto social” sino que se concibe a partir de la figura del “emprendedor” individual y serán sus “cualidades” personales las que pondrán sello de garantía a su integración económica.

Esta configuración política -dado que en ella se establecen posiciones jerárquicas y construcción de identidades- tiene su expresión material en la configuración del aparato estatal orientado a la gestión del desarrollo rural y la agricultura familiar, plasmándose en una “nueva institucionalidad” que revierte el proceso de jerarquización promovido en los años anteriores.

En el desarrollo del escrito hemos destacado una serie de hechos que sostienen esta hipótesis: a) disminución de la jerarquía en la estructura del Estado del área agraria en su conjunto al pasar de Ministerio a Secretaría; b) reducción de la autonomía, funciones, personal y presupuesto de la UCAR al transformarse en DIPROSE, c) retraso y/o paralización de la ejecución de los principales programas con financiamiento internacional, d) delegación de endeudamiento para financiar los programas y contratación de recursos humanos en las provincias, e) reorientación de los principales programas de la SAFCyDT hacia los aspectos socio-productivos y de emprendedores individuales (Sello de la Agricultura Familiar, Plan de Inclusión Digital y AgroEmprende), suprimiendo u omitiendo aquellas orientadas a la construcción de ciudadanía (Monotributo Social Agropecuario), y f) retracción de la participación de las organizaciones de la agricultura familiar en los espacios institucionalizados.

Como se ha advertido, acciones no faltan –aunque de menor envergadura en cuanto a metas y presupuestos- y no se observa un proceso de hacer invisible la cuestión (*issue*)- aunque la misma haya sido vaciada o transmutada en sus contenidos-, pero esto resulta la cáscara de una institucionalidad aparente (Nogueira *et al.* 2017) que permite pensar la génesis de una matriz política diferente. El análisis de la coyuntura puesto en contexto permite observar, como sostienen Acuña y Chudnovsky (2013:34) “...intencionalidades estratégico-normativas, intereses, preferencias, conocimientos, identidades, valores y, frecuentemente, errores de apreciación”. La configuración definitiva de esta institucionalidad forma parte de la actualidad y su pasaje definitivo -de aparente a real- depen-

derá, en parte, de los avatares del sistema político en 2019.

5. Referencias bibliográficas

- ACUÑA, C. y CHUDNOVSKY M. (2013), “Como entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”, en C. ACUÑA (comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- BARSKY, O. y DÁVILA, M. (2008), *La Rebelión del Campo. Historia del conflicto agrario argentino*, Buenos Aires, Sudamericana.
- BERDEGUÉ, J. y SCHEJTMAN, A. (2006), *Propuesta de estrategia*, Informe inédito, Buenos Aires, SAGPyA, abril.
- BERTONI, L. y SOVERNA, S. (2015), “La transición en las políticas públicas para la agricultura familiar en Argentina: de los programas a la Ley”, en *X Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios, Noviembre.
- CANELO, P. y CASTELLANI, A. (2016), “La puerta giratoria en el gabinete. Conflictos de intereses y riesgo de captura de decisión estatal”, en *Revista FIDE, Coyuntura y Desarrollo*, N° 372.
- CRAVIOTTI, C. (2014), “Agricultura familiar - agronegocios: disputas, interrelaciones y proyectos”, en *Territorios*, N° 30.
- FORO NACIONAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR (FoNAF) (2006a), *Documento elaborado por las organizaciones representativas del sector productor agropecuario familiar*, Mendoza, SAGPyA, Mayo.
- FORO NACIONAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR (FoNAF) (2006b), *Lineamientos generales de políticas públicas orientadas a la elaboración de un plan estratégico para la agricultura familiar*, Buenos Aires, SAGPyA, Agosto.
- HORA, R. (2010), “La crisis del campo en otoño del 2008”, en *Desarrollo Económico*, N° 197, pp. 81-111.
- LATTUADA, M.; NOGUEIRA, M. E. y URCOLA, M. (2015), *Tres décadas de desarrollo rural en la Argentina. Continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)*, Buenos Aires, Teseo-UAI.
- LATTUADA, M.; NOGUEIRA, M. E. y URCOLA, M. (2012), “Rupturas y continuidades en la gestión del desarrollo rural: consideraciones acerca del rol del Estado (1991-2011)”, en *Avá, Revista de Antropología, Dossier: Esta-*

- do y política en la Argentina contemporánea, N° 21, pp. 11-41.
- LÓPEZ CASTRO, N. y PRIVIDERA, G. (comps.) (2010), *Repensar la agricultura familiar. Aportes para desentrañar la complejidad agraria pampeana*, Buenos Aires, Ciccus.
- MANZANAL, M.; NEIMAN, G. y LATTUADA, M. (comps.) (2006), *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios*, Buenos Aires, Ciccus.
- MANZANAL, M. y SCHNEIDER, S. (2011), “Agricultura familiar y políticas de desarrollo rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990-2010)”, en *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, N° 34, pp. 35-71.
- MÁRQUEZ, S. (2007), *Un año de Foro. Crónica, realizaciones y perspectivas del ejercicio de diálogo político desarrollada por el Foro Nacional de la Agricultura Familiar*, Buenos Aires, Documento de Trabajo PROINDER.
- NOGUEIRA, M. E. y URCOLA, M. (2013), “La jerarquización de la agricultura familiar en las políticas de desarrollo rural en Argentina y Brasil (1990-2011)”, en *Revista Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade*, N° 2, pp. 96-137.
- NOGUEIRA, M. E. y URCOLA, M. (2015), “La agricultura familiar en el marco de los programas de desarrollo rural del FIDA en el norte del país (1991-2014)”, en *AGER, Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, N°19, pp. 8-44.
- NOGUEIRA, M. E.; URCOLA, M. y LATTUADA, M. (2017), “La gestión estatal del desarrollo rural y la agricultura familiar en Argentina: estilos de gestión y análisis de coyuntura (2004-2014 y 2015-2017)”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales (ReLaER)*, Vol. 2, N° 4, pp. 23-59.
- NOGUEIRA, M. E. y URCOLA, M. (2018). “De agricultor familiar a emprendedor: las disputas en torno al sujeto del desarrollo rural en Argentina (2008-2018)”, en *X Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural (ALASRU)*, Montevideo (Uruguay), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, noviembre.
- OBSCHATKO, E.; FOTI, M. del P. y ROMÁN, M. (2006), *Los Pequeños Productores en la República Argentina. Importancia en la Producción Agropecuaria y en el Empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002*, Buenos Aires, SAGPyA-IICA.
- OBSCHATKO, E. (2009), *Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina. Un análisis a partir de los datos del Censo Nacional Agropecuario 2002*, Buenos Aires, MAGyP-IICA.
- RAMILO, D. y PRIVIDERA, G. (2013), *La agricultura familiar en la Argentina:*

- diferentes abordajes para su estudio*, Buenos Aires, INTA.
- SABOURIN, E. y GRISA, C. (orgs.) (2018), *A difusão de políticas brasileiras para agricultura familiar na America Latina e Caribe*, Porto Alegre, Escritos.
- SCHNEIDER, S. y GRISA, C. (orgs.) (2015), *Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil*, Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- SOVERNA, S.; TSAKOUMAGKOS, P. y PAZ, R. (2008), *Revisando la definición de agricultura familiar*, Documento de Capacitación N° 7, Buenos Aires, PROINDER-SAGPyA.
- URCOLA, M. (2018), “La agricultura familiar como campo de intervención e investigación social”, en *III Jornadas de Estudiantes de Trabajo Social del Litoral: experiencias de escritura académica*, Santa Fe, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral (UNL), noviembre.

Lattuada, Mario; Nogueira, María Elena y Urcola, Marcos (2019). “La gestión estatal del desarrollo rural y la agricultura familiar durante el gobierno de Cambiemos (2015-2018)”, en *La Argentina de Cambiemos*, compilado por Iglesias, E. y Lucca, J. B., UNR Editora, Rosario. Páginas 307-328.

Sección IV

Política exterior y cambio cultural en el gobierno de Mauricio Macri

Anabella Busso



A diferencia de otras políticas públicas, la política exterior (PE) de Mauricio Macri es presentada por los funcionarios y seguidores de la alianza Cambiemos como un campo exitoso de su gestión de gobierno. Esta afirmación se enmarca en el supuesto que la gestión kirchnerista había aislado a Argentina del mundo, mientras que la propuesta de inserción internacional pro-occidental y por reputación implementada desde diciembre de 2015 es el camino adecuado para la consolidación de la democracia y el desarrollo del país.

Si bien esta lectura positiva es acompañada por los medios de comunicación hegemónicos y un sector de la oposición, desde nuestra perspectiva es incorrecta en tanto la PE no ha generado beneficios para la sociedad argentina en su conjunto y, simultáneamente, ha afectado negativamente los niveles de autonomía política y desarrollo económico.

Desde la perspectiva de Propuesta Republicana (PRO), avalada por la alianza Cambiemos, la PE fue diseñada como uno de los componentes centrales para lograr un cambio cultural en la sociedad argentina y en la relación de esta con el Estado así como también en la percepción que otros actores internacionales tenían sobre el país. Sin embargo, más allá de la noción de cambio y refundación republicana que cruzó la campaña electoral, entendemos que los contenidos propuestos como ejes de la PE no son nuevos, sino que recuperan la tradición conservadora-liberal que, una y otra vez, ha resurgido desde el retorno a la democracia. No obstante, Cambiemos sí innovó en los criterios para la selección de funcionarios así como en algunos instrumentos ligados al ámbito de la gestión con el objetivo de fomentar la modernización estatal. Dichas modificaciones, directa o indirectamente, también afectaron negativamente los resultados buscados a través de la acción externa.

En consonancia con las afirmaciones arriba mencionadas, en este ensayo pretendemos reflexionar de manera sintética sobre cuáles son, a nuestro entender, las principales razones que explican el malogrado desempeño de la PE de Macri. Para ello, primero haremos referencia a cuestiones vinculadas tanto a la cosmovisión de las relaciones externas de Cambiemos como a un grupo de conceptos importantes para el diseño de la PE; en segundo lugar, mencionaremos referencias empíricas que sustentan nuestras afirmaciones y, finalmente, presentaremos un conjunto de conclusiones.

1. Sobre el regreso de Argentina al mundo o de cómo leer la deriva de un cambio cultural

El discurso predominante de Cambiemos, pero especialmente de PRO, señala la necesidad de implementar un cambio cultural en Argentina. Como lo expresa Gabriel Vommaro, PRO se presenta como una fuerza razonable de normalización social y económica capaz de acercar a Argentina «al modo en que se hacen las cosas en el mundo», luego de la «anomalía populista» del ciclo político anterior (Vommaro, 2017: 7). En este marco, se argumentó que:

“así como la transición democrática nos llevaba de un régimen político a otro y para ello era necesario un ‘cambio cultural’ en el sentido de la cultura política, esta transición de un tipo de sociedad a otra debe hacer posible el ‘cambio cultural’ que nos lleve del desarrollo interno a la apertura al exterior, de una sociedad de consumo a otra de inversión” (Vommaro, 2017: 8).

Este objetivo implicó desde un inicio fortalecer una identidad política donde la otredad fue el rol inicialmente otorgado al kirchnerismo pero que, a medida que la gestión de gobierno fue transcurriendo, incluyó a otros sectores de la oposición peronista. Así, Macri planteó que los problemas de Argentina se incrementaron en los 12 años de la gestión anterior provocando ‘una pesada herencia’, pero los orígenes de la decadencia argentina se remontan 70 años atrás: esto es con la llegada del peronismo al poder. Además, PRO se mostró como un partido pos-ideológico y, junto a los otros partidos integrantes de la coalición Cambiemos, se auto-presentó como la única fuerza política capaz de defender y garantizar la supervivencia de la República. Institucionalidad, división de poderes y lucha contra la corrupción gubernamental fueron entonces presentados como ejes del cambio.

En consonancia con este análisis el gobierno nacional subrayó la necesidad de desechar las políticas implementadas por los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, especialmente en lo referido a la estrategia de inserción internacional¹, el modelo de desarrollo², el rol del Estado,

1. Siguiendo a Lorenzini (2011) entendemos por estrategia de inserción internacional al esquema central conformado por el conjunto de orientaciones y lineamientos de la PE que un Estado decide poner en práctica para vincularse con otros actores en el sistema internacional tanto en la dimensión política, de seguridad como económica.

2. Este refiere a una estrategia de articulación entre la política y la economía, entre el Estado y el mercado, lo público y lo privado, en un contexto histórico determinado en búsqueda de

la relación entre el gobierno y la sociedad así como también los vínculos entre el gobierno y los medios de comunicación. Para el logro de estos objetivos, la PE se convirtió en un instrumento central a través del cual se articulaban las ideas e intereses priorizados por Cambiemos y sus contrapartes internacionales.

En palabras de Roberto Russell y Juan Tokatlián (2016):

“la idea del cambio que traía Macri no se limitaba a aspectos específicos de la PE; implicaba otra identidad internacional para el país, otra visión del mundo y, en consecuencia, otros ejes ordenadores de la acción externa. La definición de Argentina como una parte constitutiva de la ‘patria grande’ y del sur global fue considerada impropia y anacrónica “ (Russell y Tokatlián, 2016: s/p)

Si bien Macri efectivamente desandó el camino recorrido por la PE kirchnerista invocando la necesidad de cambio, una parte significativa de los argumentos esgrimidos no son nuevos, aunque sí se modificaron los criterios de reclutamiento e instrumentos destinados –según el gobierno– a la modernización de la gestión.

El primer argumento esgrimido por Cambiemos es de larga data: Argentina en 2015 estaba aislada³. Si bien ha sido recurrente que gobiernos de signo partidario opuesto, cuando acceden a la Casa Rosada, plantean que el país está ‘aislado’, o que enfrenta un proceso de ‘des-inserción’ y que, por lo tanto, se impone la ejecución de una nueva estrategia de inserción internacional, resulta importante destacar que las evaluaciones negativas que refieren al aislamiento argentino son más comunes en aquellos sectores de la política, la prensa y la academia que, identificados con un ideario neoliberal, entienden que los componentes de una estrategia de inserción internacional deben privilegiar a los actores tradicionales (entiéndase el occidente desarrollado) y acotar otras alternativas (Busso, 2015 y 2016). En palabras de Maria Cecilia Míguez:

“El argumento del aislamiento ha ido cobrando diversos matices

la transformación de las estructuras productiva y social, y de la inserción internacional del país. Esta definición fue elaborada por el equipo de investigación que llevó adelante el proyecto “Modelos de desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011)” aprobado por la Agencia de Promoción Científica y Tecnológica de la República Argentina para el período 2012-2015. Ver Busso (2016).

3. En una entrevista que brindó a periódico The Washington Post el 19 de febrero de 2016 Macri señaló: ‘Queremos ser parte del siglo XXI. No hay más lugar para el aislamiento. Las únicas personas que fueron afectadas (por el distanciamiento con Estados Unidos) fueron los argentinos’.

a lo largo de la historia argentina, y en especial desde la recuperación de la democracia. Fue y es caballo de batalla del liberalismo económico conservador que busca la asociación directa con las potencias hegemónicas del sistema internacional –que no siempre fueron las mismas en estos treinta años–. La historiografía liberal sostuvo la tesis del ‘aislacionismo argentino’ para criticar toda la etapa del primer peronismo y la intervención estatal ampliada, así como las distintas versiones de autonomía en PE, que fueron interpretadas como desafíos absurdos que confrontaban particularmente con los Estados Unidos.” (Míguez, 2016: 137):

En consonancia con esta tradición, ante el diagnóstico de aislamiento, el gobierno de Macri propuso una PE coherente con una estrategia de inserción internacional pro-occidental (Busso, 2017) articulada con una inserción por reputación (Fernández Alonso, 2012).

Empíricamente, dicha estrategia pro-occidental implicó: a- encumbrar los vínculos con Estados Unidos y países de Europa e incrementar los contactos con Canadá y Japón; b- aceptar las relaciones con los organismos multilaterales de crédito (FMI, Banco Mundial) y otros espacios multilaterales (OMC, G20 financiero); c- recomponer los contactos con el sector financiero internacional y con las empresas multinacionales; d- reorientar las relaciones latinoamericanas hacia los países con propuestas de inserción semejante; desactivar el multilateralismo regional y aislar a Venezuela; e- desjerarquizar los vínculos con China y Rusia (Busso, 2017). En consonancia con este análisis, y dado que la mayor preocupación de Macri es la dimensión económica/financiera de la PE, coincidimos con Fernández Alonso cuando afirma que el gobierno de Cambiemos busca también una ‘inserción por reputación’⁴, “basada en la idea de conceder y no disputar con los grandes poderes en ninguno de los temas de la agenda económica” (Fernández Alonso, 2012: 7-8). En palabras de Macri este tipo de inserción es el único camino para garantizar ‘la vuelta de Argentina al Mundo’ y la llegada de ‘una lluvia de inversiones’, de lo contrario el país se convertiría en Venezuela.

Como podemos inferir de lo dicho este tipo de PE puede identificarse con lo planteado durante los gobierno de Carlos Menem y Fernando De la

4. La asociación del concepto de inserción por reputación a la gestión de Mauricio Macri fue tomada de la exposición de Fernández Alonso “Las relaciones entre Argentina y FMI durante la administración Macri: análisis de la (re)vinculación a partir de los condicionantes intermésticos”, IX Congreso del Instituto de Relaciones Internacionales de UNLP, La Plata, 16 de noviembre de 2017.

Rúa, todos con consecuencias negativas para el país⁵. A pesar de esa similitud, existe una diferencia sustantiva entre estos casos y el de Macri ligada a una visión equivocada del mundo que Cambiemos utilizó como marco para el diseño y ejecución de la PE. Esta cosmovisión se basó en una lectura ‘optimista’ de la globalización entendida no sólo como un espacio de oportunidades (Malcorra, 2016) sino, además, como una visión compartida con la Administración Obama que se prolongaría como un eje estructurante del orden internacional en función del supuesto triunfo de Hillary Clinton. Es evidente que las expectativas optimistas de Macri no tomaron en cuenta los temas debatidos a nivel global desde el inicio del siglo XXI. Así cuestiones como: la crisis del período de ‘plena hegemonía neoliberal’ y las consecuencias negativas del capitalismo financiero; las tensiones entre este último y la democracia; el resurgimiento de tendencias proteccionistas y nacionalistas; la consolidación de populismos de derecha; el rol de un poder contra hegemónico como China; el surgimiento de un nuevo clivaje político en la campaña electoral estadounidense de 2016 conformado por las posturas pro-establishment versus anti-establishment, brillaron por su ausencia.

Consecuentemente, a partir de su primer año de gobierno Mauricio Macri enfrentó un conjunto encadenado de hechos que se inició con el Brexit y continuó con la elección de Donald Trump; el triunfo del “no” en el referéndum de Matteo Renzi en Italia y la llegada a Marine Le Pen al balotaje en Francia, entre otros. Estos hechos desarticulaban tempranamente su diseño de PE.

Al mismo tiempo, existen otras particularidades típicas de PRO. Una de ellas tiene que ver con lo que denominamos ‘el perfil de los presidentes empresarios’, un fenómeno que no sólo afecta a Argentina, y cuya principal consecuencia es la confusión entre la conducción política del Estado con el *management* de una empresa. Esto, además de la defensa de determinados intereses económicos sectoriales, trae consigo el supuesto que los éxitos empresariales son trasladables a la política. Otra nota distintiva es la seducción que ejerce entre los presidentes empresarios, que a lo largo de su vida ya experimentaron distintas dimensiones del poder

5. La literatura sobre política exterior argentina (PEA) ha desarrollado conceptos como alineamiento o acoplamiento (Russell y Tokatlián, 2009) para describir este tipo de política. Por otra parte, la caracterización de las lógicas que enmarcan el diseño de las PE en Latinoamérica y su vínculo con las grandes potencias diferencia entre la lógica de la autonomía y la de la aquiescencia ((Russell y Tokatlian, 2013). Claramente la PEA a partir de la gestión de Cambiemos se idéntica con esta última, la cual conlleva el alineamiento/acoplamiento con los grandes poderes.

a través de sus actividades económico-corporativas, acceder a la fase de poder político. En esta instancia es común que el Estado se convierta en un instrumento⁶ para consolidar la defensa de intereses sectoriales mientras que, vía la PE, se accede a un escenario donde los contactos con los líderes políticos más poderosos de mundo y las relaciones con la realidad despiertan cierto encanto así como una voluntad de complacencia⁷.

Además del contenido ideacional y los intereses defendidos a través del Estado instrumentalizado Macri, en su calidad de presidente empresario, entendió que la llegada al poder de un hombre de negocios, millonario y con una actitud cordial y complaciente ante las demandas de los actores externos era una condición suficiente para recibir el apoyo de los mismos. Sin embargo, el desarrollo de su gestión de gobierno mostró – una vez más – que estaba equivocado. Si bien es verdad que numerosos presidentes, primeros ministros y autoridades de organismos multilaterales de crédito visitaron Argentina y recibieron muy amablemente a Macri en sus viajes internacionales manifestando que su llegada a la Casa Rosada había iniciado una nueva etapa en los vínculos de nuestro país con el mundo y argumentan sobre la conveniencia de que sea reelecto porque esto favorecería la defensa de los intereses de occidente en Argentina⁸;

6. Cuando hacemos referencia a un Estado instrumental nos referimos a la forma del Estado. Este “es un concepto que alude tanto a las características de las instituciones que forman aparatos del Estado, como a las acciones que consideradas en forma conjunta conforman y delinear la función del Estado” (Bonnet y Piva, 2010: 182, citado por Míguez, 2017: 107). Con la llegada de Macri al poder se retornó a la tendencia hacia un Estado instrumentalizado. Esto es un Estado que hace coincidir su función con su forma, apareciendo abiertamente como un comité político de las fracciones más concentradas e internacionalizadas del capital (Orovitz, 2009: 241, citado por Míguez, 2017: 114). Como afirman, García Delgado y Gradín la estrategia del gobierno de Cambiemos fue delineada en forma directa por las élites económicas locales e internacionales, así “el macrismo pretende garantizarle al poder económico de la Argentina el aumento sustancial y sostenido de su renta, a través de un proceso de transferencia de ingresos regulado por el Estado nacional” (2016: 51). En este marco, fue necesario reorientar la estrategia de inserción internacional, adecuar la PE en esa dirección y cambiar el modelo de desarrollo.

7. En ocasión de la visita del Presidente Obama, Macri en su calidad de anfitrión fue el primer mandatario en pronunciar su discurso y, en inglés, dijo estar “fascinado” con los Obama (El Tribuno, 2016). Asimismo, para el festejo por los 200 años de la declaración de Independencia, con un discurso que mostró un desconocimiento histórico significativo y un mensaje enmarcado en la idea de “meritocracia” característica de PRO, el presidente afirmó ante el Rey de España que “los patriotas debían haber sentido una gran angustia por tener que separarse de España”, evidenciando su deseos de complacencia. “Macri reescribe la historia argentina con una versión lastimosa para nuestros próceres” (Portal de noticias, 10 de julio de 2016).

8. “The rise of a reformist, pro-democracy government in Argentina three years ago was one

también es verdad que ese sostén discursivo no se tradujo en una ‘lluvia de inversiones’, aunque sí consiguió el apoyo de Donald Trump en las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) cuando la crisis económico-financiera se instaló fuertemente en 2018.

Todo este proceso de búsqueda de un cambio cultural manifestado en una reorientación de la estrategia de inserción internacional como marco y, empíricamente, en una PE de acoplamiento fue complementado con el giro del modelo de desarrollo nacional. Si bien Cambiemos reniega de ser caracterizado como gestor de un modelo ‘neoliberal’ y reclama que sus políticas sólo apuntan a ‘sincerar la economía’, un análisis general de sus principales decisiones económicas lo identifican con dicha orientación. Devaluación de la moneda; desregulación financiera; apertura comercial; toma de deuda; preferencia por el regionalismo abierto; menores cargas impositivas a los sectores de producción primaria (agrícola y minero); propuestas para disminuir el costo laboral; lucha contra la inflación vía la contracción de la demanda; fuerte incremento de las tarifas de servicios públicos; concentración del ingreso; des-jerarquización de los temas educativos y científico tecnológicos son, entre otros, una muestra fehaciente de la orientación económica adoptada (Busso, 2017). Así, una vez más en la historia de nuestro país, el diagnóstico de aislamiento y las propuestas de sanación a través de una estrategia de inserción pro-occidental y por reputación, una PE de acoplamiento y un modelo económico neoliberal volvieron a generar efectos negativos sobre amplios sectores de la sociedad argentina.

2. La hora de los CEOs: instrumentalización del estado y gestión de la Política Exterior

Como sostuvimos en la presentación de este capítulo, Cambiemos innovó en el ámbito de los criterios para la selección de funcionarios así como en algunos instrumentos ligados a la administración pública tras la meta de modernizar la gestión pública.

Así, aa llegada de Macri al poder se identificó con la instalación del

of the most positive political developments in a region plagued by dangerous political decay in places such as Venezuela, Brazil and Nicaragua. President Mauricio Macri represented a victory for forces in his country that wanted to put prosperity, honest government and integration with the democratic capitalist West ahead of the left-wing populist nationalism of his pro-Venezuelan predecessor, Cristina Fernández de Kirchner, whose years of misrule had brought the country to financial crisis... Yet today, Argentina again finds itself in deep economic trouble... We should be willing to help” (The Washington Post, September 6, 2018).

llamado ‘gobierno de los CEOs’. Durante la campaña y en los dos primeros años de su administración el presidente sostuvo que contaba con el ‘mejor equipo de los últimos 50 años’ y, además, que en su gobierno toda la actividad estaba organizada en términos de equipos, sin personalismo ni concentración de la toma de decisiones tratando de diferenciarse del estilo de Cristina Fernández.

Así, la composición del gabinete se caracterizó por la presencia de numerosos exgerentes de grandes empresas y miembros que provienen del sector privado, sin ninguna experiencia laboral en el Estado. A esto se suma que quienes sí la poseen provienen del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (el distrito más rico de Argentina), con escasa o nula visión sobre los problemas de un país extenso, diverso y federal. De esta manera sobresale una visión metropolitana para el diseño de las políticas públicas, incluida la PE.

Desde una perspectiva socio-económica priman funcionarios identificados con la clase económicamente más acomodada del país, que jamás pasaron una privación ni tuvieron que transitar por los avatares cotidianos de la clase media y los sectores de bajos ingresos. Además, sus tareas de gobierno se entremezclan con decisiones políticas y económicas conectadas directamente con las empresas que dirigían o de las que aún son parte, planteando reiteradamente ‘conflictos de intereses’ a los que el gobierno se niega a reconocer como falta de transparencia o corrupción. En el discurso del macrismo y de los medios de comunicación hegemónicos esas categorías son sólo aplicables al gobierno anterior.

Ante este gobierno de los CEO corresponde preguntar ¿cuál es la importancia política que tiene esta característica del gabinete?, ¿qué impacto puede tener sobre la estrategia de inserción internacional y el modelo de desarrollo? y, finalmente, ¿por qué es relevantes para la PE?

En la historia reciente de Argentina iniciada con la redemocratización, los gobiernos adoptaron una composición variada en términos de clases sociales y los presidentes desde 1983 hasta Macri tuvieron un origen ligado a la clase media. La particularidad del gabinete actual condujo a la producción de investigaciones académicas como la del Observatorio de Élités de la Universidad de San Martín. En su informe, Paula Canelo y Ana Castellani (2016 a) ante la pregunta ¿qué es lo inédito del primer gabinete de Macri? afirman:

“El gabinete de ministros se transformó en un área de profunda influencia de los CEO, tanto en términos cuantitativos como cua-

litativos, lo que constituye un rasgo inédito en la experiencia reciente por dos motivos: 1) la magnitud, extensión y visibilidad de su presencia en estas altas dependencias del Gobierno y del Estado; 2) porque los CEO desbordaron el ‘área económica’, donde generalmente tendían a posicionarse, para colonizar el ‘área política’ del gabinete, transformándose así en actores decisivos en la toma de decisiones de esa área” (Canelo y Castellani, 2016 a).

Las autoras también señalan que siempre hubo empresarios o dirigentes corporativos en puestos de gobierno, tanto en dictadura como en democracia, aunque la literatura especializada da cuenta que durante el siglo XX esa presencia fue predominante en gobiernos dictatoriales y se concentró básicamente en las áreas de gestión económica. Conceptualmente, la entrada y salida de empresarios de la gestión de gobierno se ha identificado como “puerta giratoria”. En ese marco, gran parte de los trabajos especializados señalan que la razón principal que justifica el paso desde el sector privado al público obedece a la decisión de incidir en el accionar del Estado en favor de los sectores/empresas/ámbito de negocios de procedencia. Dicho paso se extiende lo suficiente como para garantizar la aplicación de políticas favorables para el sector de actividad del que proviene el funcionario-empresario (Canelo y Castellani, 2016 b).

Esta selección de funcionarios se articula con dos afirmaciones que señalamos más arriba: con la gestión de Macri asistimos a la puesta en funcionamiento de un Estado instrumental y a una estrategia delineada por las elites económicas locales e internacionales, destinada a garantizar para determinados sectores del poder económico (financiero, energético entre otros) de Argentina un incremento sustancial y sostenido de su renta. Por otra parte, este criterio de selección también se relaciona con el buscado cambio cultural en tanto se recurre a supuestos tales como: fueron exitosos en su labor privada por lo tanto gestionarán el Estado de manera más eficiente y moderna; como ya tienen posiciones acomodadas no buscarán enriquecerse a costa del Estado o dicho de otra manera ‘los ricos no roban’; como su origen no es la política partidaria son más independientes para implementar criterios tecnocráticos y, finalmente suponen que los criterios de administración privada son extrapolables a la función pública (Canelo y Castellani, 2016 a y b).

Estos criterios también permearon la elección de la Canciller Susana Malcorra, quien antes de trabajar en Naciones Unidas (ONU) había sido CEO de IBM y de Telecom. Asimismo, el Presidente destacó que, además

de su experiencia en la ONU, deseaba que la tarea fuese desempeñada por alguien que había vivido por más de 20 años fuera del país y pudiese explicar cómo nos veían desde afuera y cuáles eran las demandas y expectativas de los actores externos⁹. De esta manera lo que, en términos de slogans, el gobierno presentó como la ‘vuelta de Argentina al mundo’ tiene como correlato una lectura ideológica sustentada en la idea que otras orientaciones de la PE conducen al aislamiento. Además, de estos criterios de selección el gobierno también trabajó para consolidar este conjunto de ideas en los futuros diplomáticos. Para ello avanzó en una modificación en los contenidos y la bibliografía del plan de estudios del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) orientándolo hacia concepciones semejantes a las sostenidas por las autoridades nacionales.

La Canciller Malcorra renunció en mayo de 2017 y fue sustituida por el diplomático de carrera, Embajador Jorge Faurie, quien enarbola las ideas de Macri contra los populismos y ha enfatizado la postura crítica contra Venezuela trabajando activamente para su suspensión en el Mercosur y avalando todas las propuestas del Grupo de Lima. A pesar del apoyo incondicional del nuevo Canciller a las ideas de Macri, el gobierno decidió confiar una parte importante de la PE a una dependencia más política que técnica: la Secretaría de Asuntos Estratégicos, a cargo Fulvio Pompeo, dependiente de la Jefatura de Gabinete que actúa como una ‘Cancillería paralela’ (Genoud, 2018). Además, a través de decretos que modificaron la Ley de Ministerios, el Ejecutivo le quitó un porcentaje importante de la tarea diplomática cuando trasladó las cuestiones de comercio internacional al Ministerio de Producción ampliando el campo para que la dimensión económica de la PEA sea supervisada por el Ministerio de Hacienda en el campo de la finanzas y por el de Producción en lo que refiere a comercio exterior. Esta decisión ha limitado el aporte de la Cancillería en tanto burocracia especializada formada en el contexto de la experiencia estatal.

3. Un acercamiento empírico a la PE de Cambiemos

A continuación realizamos un repaso breve y no exhaustivo de las acciones destacadas de la PEA a partir del gobierno de Cambiemos. Dicho

9. “Es una mujer inteligente, vigorosa y sabia. Viene a sumar su visión de la política internacional en esta nueva etapa de cambio que pronto empezaremos. La Argentina necesita vincularse con los demás países del mundo para desarrollar oportunidades de crecimiento y prosperidad para todos los argentinos”, escribió el presidente electo (Cadena 365: 2015).

repaso intenta sustentar empíricamente que los resultados no han sido positivos para la sociedad argentina y han lesionado los márgenes de autonomía de la acción externa argentina.

Desde la campaña electoral Cambiemos propuso que las relaciones con los grandes poderes estatales se enmarcaran en el acercamiento a Washington y en un futuro constreñimiento de los vínculos con China y Rusia. Este diseño fue impulsado en función de las preferencias ideológicas de Macri, la lectura optimista de la globalización vigente en el inicio de la gestión –a la cual el Presidente se niega a renunciar hasta el presente– y el vínculo establecido con Barack Obama.

Por ello, ante el triunfo de Trump y sus planteos de nacionalismo y proteccionismo, el gobierno de Macri quedó desconcertado. Posteriormente, inició un proceso de ajuste en la PE destinado a recrear los vínculos con el nuevo ocupante del Salón Oval y, simultáneamente, a limitar los anuncios anteriores referidos a la desjerarquización de las relaciones con China.

En este contexto, en 2017, se concretó un encuentro con el nuevo mandatario estadounidense invocando los lazos de amistad que mantenían. Si bien dicha reunión fue amable, las distancias en términos de poder quedaron marcadas cuando Trump declaró: “él me hablará de limones, yo le hablaré de Corea del Norte” (Mathus Ruiz, 2017) haciendo referencia al reclamo argentino para exportar limones a Estados Unidos que había sido atendido por Obama y suspendido por Trump. De ahí en más, la agenda bilateral se concentró en temas comerciales donde Washington cede si son irrelevantes para su economía, tal como sucedió con los mencionados limones, la eliminación de los aranceles fijados al aluminio y el acero y la exportación de 20000 toneladas de carne fresca al mercado estadounidense; mientras que enarbola la defensa de sus intereses para cuestiones de mayor cuantía como los aranceles a las exportaciones de biodiesel, que afectan a la Argentina en US\$ 1200 millones anuales. Sin embargo, la mayor dependencia de nuestro país con la administración Trump se generó cuando Estados Unidos se convirtió en un actor decisivo para que el FMI nos aprobara el préstamo.

Por otra parte, el protagonismo internacional de la dimensión judicial también se instaló en los vínculos bilaterales, tanto en épocas de Obama como Trump. En ese marco la propuesta de Washington de liderar la lucha contra la corrupción en el hemisferio fue tomada por los gobiernos conservadores como un pilar para criticar a sus antecesores. Las consecuencias sobre la región abarcan aspectos positivos y negativos. Entre los

primeros se encuadra la jerarquización de la lucha contra la corrupción como tema de agenda regional y la inclusión en las investigaciones de actores políticos y empresariales. Entre los aspectos negativos se inscriben los casos donde la lucha contra la corrupción desvió su camino y se tornó en una estrategia política de algunos gobiernos generando el fenómeno de *lawfare* y fomentando un proceso de judicialización de la política. En la Argentina conviven los dos aspectos.

Otras consecuencias de la propuesta de inserción pro-occidental se dio en el ámbito de la seguridad y la defensa. Los actuales gobiernos conservadores en Latinoamérica se han mostrado muy flexibles para atender las cuestiones de seguridad pública con la participación de las Fuerzas Armadas. Por esa razón a través de Decreto Nro. 683/2018 Macri modificó un acuerdo histórico de la democracia argentina que, basado en varias leyes¹⁰ consensuadas por los partidos mayoritarios, establecían una clara separación entre seguridad y defensa.

Un segundo aspecto del ajuste de la PE involucra las relaciones entre Buenos Aires y Pekín. Estas variaron primero por las necesidades que enfrentó el gobierno de Macri y, posteriormente, por las exigencias de Washington. Durante la campaña electoral y su primer año de gestión Macri anunció que revisaría todos los acuerdos de inversión que el gobierno anterior había firmado con China, incluidos los referidos a las represas Néstor Kirchner y Jorge Ceperni. Además, se manifestó en contra de la base de comunicaciones china instala en la provincia de Neuquén. Sin embargo, esa postura se fue flexibilizando en función de los nuevos escenarios marcados por el proteccionismo de Trump y la necesidad de mantener y abrir otros mercados.

En mayo de 2017 el presidente viajó a China y frente a la prensa de ese país declaró que su administración está “desregulando todo lo posible la economía para que haya más oportunidades de inversión”, auguró que la potencia asiática “puede ser un muy buen socio del desarrollo futuro del país” y adelantó que su gobierno se sumaría al Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII), que impulsa Pekín como respuesta a entidades occidentales de fondeo (Clarín, 11/5/17). Después de participar del Foro “Una Franja y Una Ruta para la Cooperación Internacional” se reunió con Xi Jinping. La agenda propuesta por Argentina para las ne-

10. Ley de Defensa Nacional (N° 23.554 de 1988); Ley de Seguridad Interior (N° 24.059 de 1992); Ley de Reestructuración de las FF.AA. (N° 24.948 de 1998); Decreto 727 del año 2006, reglamentario de la Ley de Defensa Nacional

gociaciones bilaterales incluyó, entre otros, proyectos de producción de energía solar, centrales hidroeléctricas en el Tambolar (San Juan), la reconstrucción del tren San Martín, un protocolo de seguridad alimenticia y la posibilidad de abrir el mercado a carnes, uvas, arándanos, miel y arvejas. Además, se destacó la posibilidad de utilizar financiamiento chino para la construcción de dos nuevas centrales nucleares por US\$ 12.500 millones. Asimismo, Macri le comunicó al Presidente chino que finalmente avanzaría con el proyecto de las represas, aunque no se logró revertir la balanza comercial negativa que el país mantiene con China.

Sin embargo este acercamiento con China no estaría exento de tensiones. En 2017 Trump publicó su Estrategia de Seguridad Nacional y puso límites al rol de China y Rusia en Latinoamérica afirmando:

“China seeks to pull the region into its orbit through state-led investments and loans. Russia continues its failed politics of the Cold War by bolstering its radical Cuban allies as Cuba continues to repress its citizens. Both China and Russia support the dictatorship in Venezuela and are seeking to expand military linkages and arms sales across the region. The hemisphere’s democratic states have a shared interest in confronting threats to their sovereignty (White House, 2017:51)

En la misma dirección se pronunció el ex Secretario de Estado Tillerson (2018) cuando afirmó en relación a China y Rusia: “... Latin America does not need new imperial powers that seek only to benefit their own people...”. Es evidente que la administración Trump rechaza la presencia económica y estratégico-militar de China en la región. Por esa razón Washington insiste en su reclamo para instalar una base de Asistencia Humanitaria en Neuquén (Lodoño, 2018) y se opuso (aunque el gobierno lo niegue) a que Argentina acepte la financiación china para la construcción de las dos centrales nucleares previamente acordada, tal como pudo observarse en los convenios firmados en ocasión de la visita del presidente Chino en diciembre de 2018. Ante este panorama, Macri trató de elaborar una PE basada en la cordialidad hacia ambos gobiernos, pero esta será difícil de mantener debido a la creciente dependencia de nuestro país con ambas naciones, justo en el momento en que estas compiten por el liderazgo del orden mundial.

La dimensión económica ocupó un rol central desde el inicio de la gestión. Apenas asumido, en enero de 2016, Macri viajó al Foro de Davos resaltando que Argentina volvía a ese espacio después de 13 años de ausencia. En ese contexto, el gobierno nacional realizó contactos con numerosos Jefes

de Estado de los países centrales y con CEO de multinacionales mientras destacaba que a partir de su gobierno el país recibiría una lluvia de inversiones. Otro ítem de la acción externa fue la elaboración de una propuesta para el pago a los *holdout*. Esta era significativamente más generosa que las que se habían presentado durante el kirchnerismo y su aprobación fue utilizada no sólo como una muestra de acercamiento al sector financiero transnacional, el FMI y la Secretaría del Tesoro de los Estados Unidos, sino también como un ejemplo del cambio cultural en tanto Cambiemos logró el apoyo en el Congreso del Frente Renovador y el Peronismo no kirchnerista. Simultáneamente, se produjo una primera devaluación del 30% de la moneda argentina, se comenzó un proceso de apertura de la economía, se disminuyeron las retenciones a las exportaciones y se aplicó un abordaje monetarista al proceso inflacionario presentando como una verdad indiscutible la necesidad de dejar de emitir moneda y atender la demanda de financiamiento a través del endeudamiento externo.

La sensación de victoria logró extenderse hasta octubre de 2017. De ahí en más los indicadores económicos que pueden tomarse como resultados de esta propuesta de PE economicista basada en una inserción pro-occidental y por reputación fueron negativos. La inflación se aceleró, la balanza comercial fue negativa por muchos meses, se cerraron numerosas pequeñas y medianas empresas, se incrementó la fuga de capitales y, en enero de 2018, se interrumpió el financiamiento internacional a través de la emisión de bonos de deuda. Consecuentemente, Argentina volvió al FMI a quien le solicitó un préstamo que finalmente asciende a US\$ 57000 millones para detener una corrida cambiaria y el gobierno no sólo aceptó el proceso de ajuste requerido por esa institución, sino que perdió autonomía para gestionar la política económica. El conjunto de indicadores negativos hizo naufragar el objetivo de convertir a Argentina en miembro de la OCDE.

En el ámbito regional tanto los procesos de integración como los vínculos con Latinoamérica fueron redefinidos. En el primer caso se inició un proceso, acordado con Temer, a través del cual se planteó la necesidad de flexibilizar el Mercosur bajo la perspectiva conceptual del regionalismo abierto, emulando a la Alianza del Pacífico integrada por países con orientación económica neoliberal y que poseen acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. En este contexto Macri apostó y propuso ceder en numerosos temas de la agenda económica, para lograr la firma de un acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea (UE). Sin

embargo, los aliados occidentales –en especial Francia– defendieron su proteccionismo agrícola y el acuerdo no prosperó.

Por otra parte, no se desarrollaron mecanismos para mantener procesos de concertación política como la UNASUR. El planteo de la imposibilidad de convivir con los gobiernos populistas de Venezuela y Bolivia anuló cualquier esfuerzo diplomático destinados a concertar en la diversidad, para mantener el multilateralismo sudamericano. La decisión fue suspender la participación argentina en UNASUR. Tampoco se jerarquizó el rol de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). En su lugar, Argentina propició una contribución más activa en grupos alternativos con homogeneidad ideológica. En consonancia, actuó en el Grupo de Lima para abordar el tema venezolano y suscribió su membresía a Prosur¹¹. La consecuencia directa de este proceso es una crisis del multilateralismo regional y el regreso al tratamiento de las cuestiones de dicha agenda en el marco de la OEA donde todos los temas pasan por el tamiz de los intereses estadounidenses. Finalmente, Venezuela fue el único *issue* latinoamericano que Macri ubicó en el topo de la agenda.

4. A modo de cierre

Como reflexión de este capítulo pretendemos señalar brevemente las principales consecuencias de la gestión de Mauricio Macri en el campo de la acción externa.

El cambio cultural propuesto por Cambiemos que, en el ámbito de la PE implicaba una modificación de la identidad internacional, no logró hasta el momento consolidarse sobre el conjunto de la sociedad argentina. Si bien el sector de votantes más fieles avala la propuesta en base a la idea de que hay que hacer lo contrario a lo realizado por el gobierno anterior, en general los argentinos rechazan las políticas de alineamientos y el acuerdo firmado con el FMI.

La PE de acoplamiento basada en una estrategia de inserción pro-occidental y por reputación no ha dado resultados positivos. Los aliados occidentales más allá de la consonancia ideológica con la propuesta de Macri, no fomentaron la lluvia de inversiones, ni facilitaron que objetivos como el

11. El Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur) es un organismo internacional creado en 2019. Fue propuesto por los presidentes de Colombia y de Chile, Iván Duque y Sebastián Piñera, respectivamente, con el objeto de favorecer la integración en Sudamérica, en reemplazo de la UNASUR.

acuerdo Mercosur-UE o el ingreso de Argentina a la OCDE fuesen posibles.

Las derivaciones negativas de este tipo de PE son similares a las acontecidas durante los gobiernos de Menem y De la Rúa, pero se agudizan porque la administración Macri insiste en una lectura optimista de la globalización que no se condice con las tendencias del orden internacional actual. En este marco, el impacto económico doméstico del modelo de desarrollo neoliberal adoptado como parte de la estrategia de inserción está generando grandes perjuicios a diversos sectores de la sociedad argentina.

El supuesto de que nuestra inserción en la ‘patria grande’ latinoamericana era anacrónica y disfuncional conllevó la desactivación de los espacios multilaterales regionales y agudizó la parálisis preexistente del Mercosur.

El triunfo de Trump tomó al gobierno por sorpresa y lo obligó a trabajar en pos de un vínculo que había sido pensado con Hillary Clinton como contraparte. Esto no sólo implicó someter la agenda bilateral al espacio limitado que la imprevisibilidad de Trump habilita, sino reajustar los vínculos con China desde el desjeraquización a la recomposición, sometiendo a Argentina a los vaivenes de los conflictos entre dos grandes poderes estatales en cuestiones que superan el ámbito económico y se extienden al campo de la geopolítica.

Con la amabilidad como instrumento, pero también como meta de la PE el gobierno eliminó cualquier espacio de debate con los actores centrales, inclusive en cuestiones propias de los intereses nacionales. En este contexto se generó un desconcierto. Parafraseando a Tokatlián, los responsables de administrar la gestión externa han confundido el éxito de la PE con las relaciones cordiales alcanzada con los estados centrales y los actores financieros.

5. Bibliografía

- BUSSO, A. (2015), “La Argentina kirchnerista ¿aislada o integrada? Reflexiones sobre la política exterior de la última década con especial referencia a los vínculos con Estados Unidos y América Latina”, en C. GERVASONI y E. PERUZZOTTI (comp.), *¿Década Ganada? Evaluando el legado del Kirchnerismo*, Buenos Aires, Debate/Universidad Torcuato Di Tella.
- BUSSO, A. (2016), “Notas sobre la estrategia de inserción internacional”, en A. BUSO (coord.), *Modelos de Desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratiza-*

- ción. 1983-2011*, Rosario, UNR Editora.
- BUSO, A. (2017), “Mauricio Macri y el giro en la política exterior. Análisis y reflexiones”, en M. DALESSANDRO (Ccomp.), *XIII Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Análisis Político. La política en entredicho. Volatilidad global, desigualdades persistentes y gobernabilidad democrática*, 2 al 5 de agosto de 2017, Buenos Aires, SAAP.
- CADENA 365 (24/11/2015), “El perfil de Susana Malcorra, la canciller que eligió Macri”. Disponible en: <<http://www.cadena365.com/index.php/el-perfil-de-susana-malcorra-la-canciller-que-eligio-mauricio-macri/>> Consultado el 3/2/2016
- CANELO, P. y CASTELLANI, A. (2016 a), “Empresarios en el Estado. Radiografía del gabinete nacional actual”, Presentación del Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES-UMSAM, Argentina, 24 de octubre. Disponible en: <<http://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2016/12/Empresarios-en-el-Estado.pdf>> Consultado el 5/12/2016
- CANELO, P. y CASTELLANI, A. (2016 b), “Puerta Giratoria en Argentina. Análisis del Gabinete nacional actual y la experiencia internacional comparada”, IDAES-UNSAM/CONICET Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 8 de noviembre. Disponible en: <<http://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2016/12/Puerta-Giratoria-en-Argentina-Analisis-del-gabinete-nacional-actual-y-la-experiencia-internacional-comparada.pdf>> Consultado el 3/12/2016
- CLARIN, (11/05/2017), “Mauricio Macri emprendió el viaje a Dubai, China y Japón”. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/mauricio-macri-emprendio-viaje-dubai-china-japon_0_r1gNBqflb.html. Consultado el 27 de mayo de 2017.
- EL TRIBUNO (24 de marzo de 2016) , “Macri agasajó a Obama con una cena en su honor”. Disponible en: <<https://www.eltribuno.com/jujuy/nota/2016-3-24-1-30-0-macri-agasajo-a-obama-con-una-cena-en-su-honor>> Consultado el 10/04/2019.
- GARCÍA DELGADO, D. y GRADIN, A. (2016), “Neoliberalismo tardío y desestructuración del demos: El poder toma el poder”, en *Revista Estado y Políticas Públicas*, Buenos Aires, N° 7, Año IV.
- GENOUD, D (2018) “El Canciller Verde Oliva”, en *Revista Letra P*, Buenos Aires, Disponible en: <<https://www.lettrap.com.ar/nota/2018-7-28-15-28-0-el-canciller>> Consultado el 10/08/2019.
- MALCORRA, S. (2016), “Una Argentina abierta al mundo dará mayores oportunidades a los argentinos”. *La Nación*, 25 de Enero.

- MATHUS RUIZ, R. (28 de abril de 2017), “Un trato distintivo a pesar de no ser prioridad”. *La Nación*. Disponible en: <<https://www.pressreader.com/argentina/la-nacion/20170428/281547995786233>>. Consultado el 30 de mayo de 2018.
- MÍGUEZ, M. C. (2016), “La política exterior argentina y su vinculación con los condicionantes internos en el siglo XXI”, en *Revista Relaciones Internacionales*, Costa Rica, N° 89.2.
- MÍGUEZ, M. C. (2017), “La política exterior del primer año de gobierno de Mauricio Macri. ¿Situación instrumental del Estado?”, en *Revista Estado y Políticas Públicas*, Buenos Aires, N° 8. Mayo-Septiembre.
- LODOÑO, E. (28/07/2018). “From a space station in Argentina China expands its reach in Latin America”. *The New York Times*.
- LORENZINI, M. E. (2011), *Política exterior, alianzas estratégicas y energía en América Latina. Las relaciones argentino-chilenas bajo la lupa*, Rosario, Ed. Homo Sapiens.
- PORTAL DE NOTICIAS (10 de julio de 2016), “Querido Rey Una lamentable frase de Macri tiñó de tristeza los festejos del 9 de julio”. Disponible en: <<https://portaldenoticias.com.ar/2016/07/10/querido-rey-una-lamentable-frase-de-macri-tino-de-tristeza-los-festejos-del-9-de-julio/>> . Consultado el 15/09/2016
- RUSSELL, R. y TOKATLIAN, J. G. (2009), “Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Barcelona, N° 85-6.
- RUSSELL, R. y TOKATLIAN, J. G. (2013), “América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía”, en *Revista Cidob d’Afers Internacionals*, Barcelona, N° 104.
- RUSSELL, R. y TOKATLIAN, J. G. (2016), “Macri en busca de una nueva estrategia de inserción internacional”, en *Anuario Internacional CIDOB*, Barcelona. Disponible en: <<http://anuariocidob.org/macri-en-busca-de-una-nueva-insercion-internacional/>> Consultado el 13/04/2017.
- THE WASHINGTON POST (September 6, 2018), “Argentina is in deep economic trouble. We should be willing to help”. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/opinions/argentina-is-in-deep-economic-trouble-we-should-be-willing-to-help/2018/09/06/9f2dfc76-b075-11e8-9a6a-565d92a3585d_story.html?noredirect=on&utm_term=.259d6db5995b> Consultado el 15/09/2018.
- TILLERSON, R. (01/02/2018), “U.S. engagement in the Western Hemisphere”, Discurso realizado ante la Universidad de Texas. Austin. Dispo-

nible en: <<https://www.state.gov/secretary/20172018tillerson/remarks/2018/02/277840.htm>>

VOMMARO, G. (2017), “La centroderecha y el cambio cultural argentino”, en *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, N° 270, julio-agosto. Disponible en: <<http://nuso.org/articulo/la-centroderecha-y-el-cambio-cultural-argentino/>> Consultado el 25/03/19.

-WHITE HOUSE (2017), “*National Security Strategy of the United States*”, Washington DC. Disponible en: <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>>. Consultado el 25/04/2018.

Busso, Anabella (2019). “Política exterior y cambio cultural en el gobierno de Mauricio Macri”, en *La Argentina de Cambiemos*, compilado por Iglesias, E. y Lucca, J. B., UNR Editora, Rosario. Páginas 331-350.

La política exterior de Cambios en clave de visibilidad e influencia

Esteban Actis
y Julieta Zelicovich



1. Introducción

La proximidad de la finalización del mandato de la administración Cambiemos, que se inició en Diciembre de 2015, es un momento proclive para el análisis y la evaluación de las distintas políticas públicas, en particular de la política exterior. Luego de tres años de gestión, existe una idea en común entre empresarios, periodistas y políticos respecto de que a pesar de las dificultades del contexto, la política exterior es de las más exitosas de las políticas de este gobierno (Lejman, 2018; de Santibañes, 2018; La Nación, 25/12/2018). Sin embargo, el abordaje sistemático de la política exterior como unidad de análisis muestra una serie de matices y claroscuros que resulta preciso incorporar a tales evaluaciones.

En este marco, el objetivo de este capítulo es analizar la política exterior de la administración Cambiemos entre diciembre de 2015 y marzo de 2019. Para ello, el trabajo se estructura en torno a dos conceptos: visibilidad internacional e influencia externa. Indagamos, en qué cuestiones el gobierno de Mauricio Macri se propuso incrementar la visibilidad internacional del país y cuáles fueron sus resultados; y en qué aspecto logró traducir esa visibilidad en influencia, de acuerdo a los objetivos propuestos por el propio gobiernos a la hora de llegar al poder. El análisis de la política exterior suele ordenarse en torno a tres momentos de la política pública: el diseño y proceso de toma de decisión -quién/es y cómo se decide una política-; la gestión de la política exterior -cómo se ejecuta; y cuáles son sus resultados. Sobre estos dos últimos es que centramos nuestro estudio.

La visibilidad no es un concepto de mucha discusión en el *mainstream* disciplinar –forjado en Estados Unidos (EEUU) y Europa- puesto que no es un aspecto que sea problemático en la inserción internacional de un actor poderoso en el sistema internacional. Simplemente, viene dado. En cambio, para aquellos actores que ocupan un lugar periférico en la estructura internacional, la visibilidad es una precondition de la inserción, y se construye. Así, la visibilidad no resulta una categoría absoluta, en cuanto uno decide dónde “mostrarse”, es decir, los actores sobre el cual el país quiere acaparar la mirada. En este sentido, pueden tomarse como indicadores de visibilidad la presencia y participación en distintas organizaciones internacionales, foros, grupos o coaliciones de Estados y la inclusión de la agenda diplomática/política de países y otros actores del sistema internacional.

Por su parte, la noción de influencia ha sido un tema central en los estudios de las Relaciones Internacionales, tanto de la literatura prove-

niente del Norte como la construcción teórica de las denominadas teorías del “Sur”. Hablar de influencia es hablar de Poder. Acorde a Max Weber, cuya definición tuvo gran repercusión en el pensamiento de la Ciencia Política y de las Relaciones Internacionales, el poder debe ser entendido como “la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social” (Weber, 1967: 43), estableciendo así dos distinciones claves: una, que el poder se desarrolla sólo en una relación, y otra, que en esa relación hay una imposición de voluntades.

Tal acto de imponer voluntad, y de modificar la conducta de otros, ha sido englobado bajo la idea de influencia, siendo entonces el poder un tipo particular de influencia: una influencia coercitiva (Knorr, 1966), que tiene costos. El uso de los términos, sin embargo ha llevado a asumir a la influencia coercitiva como poder, y a la influencia no coercitiva, como influencia. No obstante, Joseph Nye, considera que esta distinción es confusa puesto que ambas nociones apuntan “... a la capacidad de afectar a otros para obtener los resultados deseados” (Nye, 2011:6). Seguidamente, el autor recuerda que la influencia depende de un contexto específico para establecer quién obtiene qué, cómo, cuándo y dónde.

Para lograr influencia, es importante contar con recursos duros como poder militar y económico (*sticks and carrots*) pero aun cuando estos escasean, se plantean otros tipos de recursos (blandos) para el accionar del Estado, como el capital cultural o el prestigio/reputación. Por ejemplo, Robert Mokken y Frans Stokman (1976:37) señalan “... que el ejercicio de la influencia tiene lugar a través de la persuasión, el manejo de información y el asesoramiento”. En definitiva, si un actor logra inducir o modificar las preferencias de otros, está siendo influyente. Dado que coincidimos con María Cecilia Miguez que la política exterior de Cambiemos es esencialmente una “política exterior en clave económica” (Miguez, 2018:20), situamos este análisis sobre las relaciones económicas internacionales de la Argentina.

Tras estas breves consideraciones de carácter conceptual, en los próximos dos apartados, intentaremos analizar cómo visibilidad e influencia se manifestaron en la política exterior de Cambiemos. Luego, se presentan las conclusiones del análisis

2. Visibilidad Internacional para la “vuelta al mundo”

Uno de los objetivos centrales de la política exterior del gobierno que asumió en diciembre de 2015 fue la “vuelta al mundo”. Se trataba de adoptar

una posición de aquiescencia a la globalización y reforzar la pertenencia a Occidente (Busso, 2017; Corigliano 2018). En ello, “...puede inferirse la presencia de una idea relativa a que si Argentina mejoraba su “reputación”¹, ajustándose a los cánones de la “buena política” postulada por el *mainstream* occidental, y ganaba “visibilidad”, podrían concretarse los objetivos de inserción internacional” (Zelicovich, 2018: 55).

De tal forma, el gobierno de Macri desarrolló una serie de acciones que buscaron incrementar la notoriedad de Argentina, especialmente entre los países del eje atlántico y respecto del sistema financiero internacional. La visibilidad fue entendida por el gobierno –y de tal forma es abordada en este capítulo- como la presencia del país en los mecanismos de gobernanza del orden liberal internacional; la inclusión en la agenda diplomática de terceros estados con especial énfasis en EEUU y Europa, y la ponderación como atractivo de negocios en los mercados financieros.

Con la meta de ganar visibilidad en los mercados financieros y reinsertarse en los mercados de capitales una de las primeras acciones del gobierno fue la participación en el Foro Económico Mundial de Davos de enero de 2016, luego de que el país dejara de concurrir al mismo en 2003. En el encuentro, Macri tuvo “...una intensa agenda de reuniones con jefes de Estado y empresarios con el objetivo de atraer inversiones para el país” (Presidencia de la Nación, 2016)

Como continuación de esta acción, en septiembre 2016 en Buenos Aires, Argentina organizó el Foro de Inversiones y Negocios conocido como “Mini-Davos”. Conforme a la información que circuló la cancillería durante los meses previos el “foro surge como una oportunidad para presentar las estrategias de desarrollo de los sectores económicos clave de la Argentina y las oportunidades para inversores locales, regionales y globales” (MRECIC, 2016). Durante las jornadas, el Foro convocó a 800 empresarios y altos ejecutivos de empresas de 65 países y a 800 responsables de compañías nacionales y extranjeras que tienen presencia en la Argentina (Pagina 12, 13/09/2016).

Asimismo, Argentina sumó otras acciones en el mismo sentido de

1. José Fernández Alonso ha analizado el concepto de reputación en distintas instancias de la política económica exterior Argentina. Se define como “conjunto de juicios respecto al comportamiento -a los patrones de comportamiento, en términos específicos- de un actor en particular para predecir o explicar su accionar en el futuro. Así pues, se advierte que la reputación no es un atributo, una condición buena ni mala per se. La adjetivación a tal categoría, en todo caso, es dada por terceros conforme sus ideas o percepciones contextuales”. (Fernández Alonso, 2012:7).

ganar visibilidad en los mercados financieros: el pago de la deuda de los *holdouts* y la emisión de un bono a 100 años. En abril de 2016, tras años de disputa en la corte de Nueva York, el gobierno de Macri derogó la Ley Cerrrojo y la Ley de Pago Soberano y procedió al pago de la deuda en disputa². “Incluyendo los intereses compensatorios y los honorarios legales, el país pagó USD 6,25 mil millones para la ‘oferta *pari passu*.’” (Guzman, 2018: 99). Esta acción fue concebida como un paso fundamental para ganar reputación en el sistema internacional y poder alcanzar la inserción a los mercados de capitales. El bono a 100 años -“Bono Internacional 2117”- fue emitido en junio de 2017. Se trata de una colocación por US\$ 2750 millones, con una tasa de 7,9% anual, algo inusual en los mercados globales e inédito para la Argentina. La medida estaba destinada no tanto a buscar financiamiento sino a demostrar en los mercados internacionales credibilidad y confianza en el plan económico.

En el marco de una posición de aquiescencia a la globalización, Argentina buscó mostrarse como un actor que pudiera contribuir al sostenimiento de las instituciones del orden liberal internacional. Así en julio de 2016 Argentina se postuló para ser sede de la XI Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC) –que se desarrolló en diciembre de 2017-. Esta Conferencia Ministerial se celebra cada dos años, reuniendo a la totalidad de los miembros de la organización, en Ginebra o en alguno de los estados miembros –siempre que exista consenso para ello-. Para Macri, se trató de “una oportunidad que nos permite renovar nuestro firme compromiso con el fortalecimiento del sistema multilateral de comercio” (Presidencia de la Nación, 2017). La reunión implicó la visita al país de 164 delegaciones con ministros de comercio y otras autoridades; así como la celebración de varios foros paralelos con participación empresarial y de la sociedad civil.

En tanto, la presidencia de Argentina del G20 en 2018 fue el hito más importante de la política exterior de Macri, destinada a ganar visibilidad en el escenario internacional e incrementar su presencia en el abor-

2. Cabe aclarar que: “Por el año 2010, el país había llegado a un acuerdo con el 92,4% de sus tenedores de bonos defaultados. Entre los que no llegaron a un acuerdo, los *holdouts*, había un grupo de fondos de cobertura con sede en Nueva York que se especializa en comprar deudas desvalorizadas y en explotar vericuetos legales para obtener retornos que no están en proporción con la expectativa de recupero implícita de un bono en situación de default – los llamados *fondos buitres*. Estos fondos compraron bonos impagos de la Argentina, litigaron en los tribunales de Nueva York (la jurisdicción bajo la cual se emitieron varias de las deudas impagas de la Argentina) exigiendo el pago completo de los mismos.” (Guzman, 2018: 51).

daje de los principales temas de agenda global. La presidencia de este foro es rotativa, y desde 2010 se organiza en cinco grupos regionales entre los cuales se va alternando los turnos. Argentina fue designada sede en 2016, durante la tercera reunión de Sherpas del G20 desarrollada en la ciudad de Xiamen, habiendo negociado antes el apoyo de Canadá y Nueva Zelanda. Las claves del proceso de elección fueron tres: le tocaba el turno a un país latinoamericano, México había presidido en 2012, y Brasil atravesaba una profunda crisis política tras el *Lava Jato*³. Para la gestión Macri el reconocimiento fue valioso –aun en ese contexto–: “Argentina fue recibida como haber vuelto al mundo civilizado” (Télam, 29/09/2016) definió Carlos Foradori, quien fue el Sherpa a cargo de esa negociación.

Como país a cargo de la presidencia, Argentina, formó parte de la *troika* que colabora a la organización de este foro en 2017, 2018 y 2019. Desde ese lugar se le otorga al país la potencialidad de proponer la inclusión de una serie de temáticas y prioridades en la agenda, que se combinan con las de las presidencias anteriores. En el caso de Argentina, la presidencia se tituló “Construyendo consensos para un desarrollo equitativo y sostenible” e hizo énfasis en ejes no conflictivos como el futuro del trabajo, la infraestructura para el desarrollo y el futuro alimentario sostenible. Cabe señalar que la presidencia del G20 es un proceso y no sólo una cumbre de líderes. Implica 84 reuniones de trabajo, 48 reuniones de sherpas, 28 de finanzas, 7 de grupos de afinidad, y la cumbre de líderes del 30 de noviembre y 1 de diciembre. Es una situación de gran visibilidad internacional (Merke y Zaccato, 2018)

Buscando continuar su participación como anfitrión de eventos globales, Argentina en 2017 fue sede de la IV Conferencia Mundial sobre la Erradicación Sostenida del Trabajo Infantil; y de los Juegos Olímpicos de la Juventud en 2018. En 2019 están previstas la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (marzo), y el Congreso de la Lengua Española (septiembre). Según se pautó en 2017, Argentina será sede de la Expo Mundial 2023 (exposición de industrias creativas con una audiencia de 9 millones de personas, según datos de las Memorias del Estado de la Nación de 2017).

Otro hecho destacado en la búsqueda de visibilidad internacional fue la solicitud de Argentina de formar parte de la Organización para la Co-

3. Dado que el proceso de selección de la presidencia latinoamericana se demoró un poco más de lo habitual, India pretendió reclamar para sí la presidencia del G20 de 2018 si se cambiaba de grupo regional Sin embargo, el proceso termino resolviéndose en favor de la Argentina (Alexander, Löschmann y Schuele, 2016)

peración y el Desarrollo Económico (OCDE), cursada en junio de 2016. La percepción de la gestión Cambiemos era que la pertenencia a ese “Club” era una extensión natural de su condición de miembro del G20 –y como tal, visibilizar su pertenencia a las instituciones de los países ponderados en los “círculos concéntricos”⁴ de la inserción de Argentina al mundo. A tales fines se creó un “Plan de Acción Argentina-OCDE” para los años 2016 y 2017 que buscó fortalecer líneas de acción en común con tres ejes “mayor presencia en los comités técnicos, adhesión a nuevos instrumentos, y realización de estudios de base sobre políticas prioritarias” (Memoria del Estado de la Nación, 2017). Para que finalmente esta incorporación se concrete se requiere de evaluaciones técnicas y la adhesión de los 35 países miembros.

Como último punto de acciones destinadas a ganar visibilidad en el sistema internacional señalamos la activa diplomacia presidencial de Mauricio Macri. Entre diciembre de 2015 y marzo de 2018 tuvo 130 reuniones bilaterales con 48 países (Macri, 2019). Entre éstas debe destacarse la visita de Obama en 2016, y el encuentro con los líderes de los otros miembros del G7 durante el primer año de gobierno. La elección como canciller de Susana Malcorra, quien tenía amplia experiencia de contactos dado su anterior rol como funcionaria de Naciones Unidas, fue un componente estratégico en esta línea de acciones.

3. De la Visibilidad ... ¿a la Influencia?

La visibilidad internacional lograda por la administración Cambiemos en los primeros años de gobierno no implicó automáticamente la consecución de influencia en el escenario internacional en sintonía con los objetivos de política exterior trazado por el gobierno (Malcorra, 2016; Pompeo 2015). La “reinserción” en el mundo anclado al eje atlántico, la presencia del país en los distintos mecanismos de gobernanza global como la conformación de un gabinete de CEOs (Castellani, 2018) no fueron suficiente para inducir las preferencias del empresariado trasnacional a que invierta fuertemente en la “nueva” Argentina. El diagnóstico partía de la base de pensar que había inversiones “reprimidas” deseosas por llegar al país cuando aconteciera el cambio de rumbo político y económico. En la retórica oficial, la Argentina se tenía que preparar para una “lluvias de inversiones”.

4. Susana Malcorra propuso ordenar la política exterior en torno a círculos concéntricos. En el primero de éstos se ubicaba al MERCOSUR, y seguidamente Estados Unidos, Europa, China y Rusia –en ese orden- (Malcorra, 2016).

Sin embargo, los esfuerzos realizados en distintos foros internacionales como en instancias formales e informales donde el gobierno compartió espacios de sociabilización con aquellos líderes de los negocios globales no pudieron prevalecer en un contexto de fragilidad económica y de incertidumbre sobre una estrategia de desarrollo sin un claro norte. Faltando un año de finalizar el mandato presidencial, la Argentina profundizó su retracción en los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) a nivel regional. Los últimos datos que brinda la CEPAL (2018) señalan que la Argentina logró en 2017 alcanzar una cifra similar a la de 2015 en materia de recepción de IED (en torno a los 11 mil millones de dólares) luego de una fuerte caída registrada en 2016 (a escasos 3620 millones de dólares). Por su parte, en materia de Stock de IED, Argentina tampoco evidencia una mejora en los indicadores. Según Marcelo Elizondo (2019), la Argentina tiene la menor relación entre acervo de Inversión Extranjera y PBI a nivel regional. En relación a lo señalado, según datos del BCRA, en 2017 cada 5 dólares financieros (ingresos netos por parte de extranjeros) llegó solo 1 dólar en IED.

A pesar de la visible retracción en materia de IED, en el marco de la Cumbre del G-20 realizada en Buenos Aires, la Argentina consiguió que distintos mandatarios anuncien inversiones por un monto de 6.500 millones de dólares⁵. En el mundo empresarial es sabido que los anuncios no se traducen automáticamente en la concreción de la inversión, pero para el gobierno representó una esperanza para poder de una vez contabilizar importantes resultados en la materia.

Por su parte, la “vuelta al mundo” tenía como uno de los pilares el regreso de la Argentina al mercado financiero internacional luego de la decisión política del gobierno anterior de no participar en dicha dimensión de la globalización⁶. El inmediato arreglo con los *holdouts* abría las puertas a buscar financiamiento -dado los déficits crónicos de la economía- en los mercados globales. Al igual que en materia de IED, el objetivo era inducir

5. La desagregación de los anuncios fue la siguiente: China 5000, EEUU 813, Francia 497, Unión Europea 188, Japón 60, millones de dólares respectivamente (Cronista, 3/12/2018)

6. Cabe recordar que el kirchnerismo como proyecto político es fruto de la crisis económica y política del 2001 cuyo resultado fue la declaración de la secesión de pagos (Default). Una vez logrado la renegociación con los acreedores externos (2005 y 2010), la decisión fue no financiarse en los mercados privados dados en primer lugar por los superávits gemelos (hasta el 2010) y luego optando por otras fuentes de financiamiento. Cuando en 2014 el Ministro Axel Kicillof intenta tomar medidas para regresar a los mercados, la Justicia de los EEUU deja firma la sentencia a favor de los denominados “Fondos Buitres” (Holdouts) dejando a la Argentina en un “Default Técnico”.

las preferencias del mercado para que redireccionen el capital a la Argentina ante la aplicación de políticas *markey frendly* y en contexto internacional favorable⁷. El gobierno de Macri logró su propósito dado que el endeudamiento público externo alcanzó en los dos primeros años de gobierno los 70.000 millones de dólares (INDEC, 2017). La Argentina se convertía nuevamente en una plaza predilecta por el capital financiero trasnacional.

Es dable destacar que más allá del fluido diálogo entre los funcionarios argentinos con los actores del sistema financiero⁸ y la ponderación positiva de estos últimos sobre el rumbo económico del país, la gestión de Cambiemos logró atraer importantes flujos de capitales externos dado la importante “zanahoria” que representaba las elevadísimas tasas en dólares que ofrecía la economía argentina y la eliminación de cualquier restricción para que los capitales ingresen y salgan del país⁹. En dicho período la Argentina fue una plaza por excelencia para hacer la denominada “bicicleta financiera” o *Carry trade*.

La mencionada colocación por primera vez en la historia de un bono a 100 años por parte del gobierno en Junio de 2017 y, en particular, la decisión del *Morgan Stanley Capital International* (MSCI, por sus siglas en inglés) de recalificar en Junio de 2018 a la Argentina como “Mercado Emergente” (luego de estar nueve años bajo la categoría de “Frontera”) fueron hitos claves para que la administración de Macri se percibiese como un actor con una relativa mayor influencia en la globalización financiera. Sin embargo, para mediados del 2018 la Argentina volvió a exhibir, como en otros momentos de su historia, una eleva vulnerabilidad externa. Entre mayo y septiembre la moneda argentina se devaluó casi un 100% producto de los cambios sistémicos¹⁰ y de la desconfianza de los

7. Véase Actis (2017)

8. Gran parte del Gabinete económico del gobierno había trabajado previamente en el la banca privada internacional. Para citar solo algunos ejemplos, el ministro de Hacienda y Finanzas, Alfonso Prat-Gay, fue ejecutivo de JP Morgan en Nueva York y Londres. El secretario de Finanzas, Luis Caputo, trabajó en el JP Morgan en Buenos Aires y Nueva York. El director Ejecutivo y jefe para América Latina del JP Morgan, Vladimir Werning, fue designado como secretario de Política Económica y Planificación del Desarrollo.

9. En enero de 2017 el gobierno dejó sin efecto el plazo mínimo obligatorio de 120 días para que los capitales permanezcan en la Argentina, medida que regía desde 2005 con el objetivo de desalentar las denominadas inversiones “golondrinas”

10. A finales del 2017, la Reserva Federal de los Estados Unidos (FED) anuncia la “normalización” de su política monetaria dado los datos de fuerte crecimiento de la economía estadounidense, implicando una lenta pero progresiva suba en la tasa de interés, revirtiendo el movimiento de los flujos de capitales hacia los mercados emergente. Si bien la mayoría de

grandes fondos de inversión del devenir de la economía argentina que no lograba corregir sus desequilibrios macroeconómicos. En pocos meses, gran parte de los miles de millones de dólares que habían ingresado al país salieron de la plaza nacional. Ante la prolongada corrida cambiaria, el gobierno recurrió al Fondo Monetario Internacional (FMI) para pedir un crédito *Stand by* y así revertir el escenario de incertidumbre. La Argentina volvía a escribir un nuevo capítulo en su relación con el Organismo Multilateral de Crédito (Nemiña, 2018).

Cabe señalar, que la visibilidad internacional alcanzada por la Argentina coadyuvó para influenciar tanto a la Directora del FMI, Christine Lagarde, como a los países accionistas (en particular los EEUU) del organismo que dieron el apoyo al pedido de salvataje del gobierno de Macri. Si bien es cierto que la Argentina podía representar un posible efecto dominó entre los emergentes y que el FMI vio en la crisis del país un momento oportuno para volver a construir poder, la explicación del inédito monto otorgado (57.000 millones de dólares) debe buscarse en el apoyo de “occidente” al gobierno de Macri. En ese marco, la Presidencia *pro-tempore* de Argentina del G20 que culminó con la Cumbre de Presidentes en Diciembre en Buenos Aires fue un elemento importante a la hora lograr los apoyos externos para el Crédito. Tanto para las autoridades del FMI como para sus principales aportantes resultaba muy costoso en términos simbólicos que el país anfitrión de este foro, creado para evitar crisis financieras, implosionara a causa de la desconfianza de los inversores, la falta de crédito internacional y los efectos adversos de la globalización.

En cambio, un área en donde la visibilidad internacional conseguida bajo la presidencia de Macri no alcanzó para alterar el rumbo de acción de terceros actores fue el objetivo de cerrar el postergado acuerdo de libre comercio entre MERCOSUR y la Unión Europea, el cual también se erigió como uno de los objetivos a cumplimentar durante los 4 años de mandato (MRECIC, 2018). La visión existente al interior de la Casa Rosada era que si el bloque regional lograba consensuar políticas de liberalización comercial en donde los europeos tenían intereses ofensivos (desde el gobierno de Dilma Rousseff, Brasil venía trabajando en esa dirección), la Argentina podía traccionar el acuerdo en el marco de una nueva orientación de política exterior donde el viejo continente volvía a ser un eje neurálgico en la estrategia de inserción internacional. Asimismo, la presidencia del G20 y

los países emergentes se vieron afectados, muy pocos sufrieron una crisis de magnitud. Argentina y Turquía fueron las economías más afectadas dado sus inconsistencias domésticas.

la realización de la Cumbre en el país eran vistas como un marco propicio para alcanzar la ansiada firma.

En octubre del 2018, el MERCOSUR presentó una propuesta que contemplaba, en palabras del canciller uruguayo Rodolfo Nin Novoa, “casi todos los pedidos” hechos al bloque sudamericano. Por su parte, su par argentino -Jorge Faurie- indicó que se estaba en la “etapa final” del acuerdo (Cronista, 17/10/2018). No obstante, la Argentina pareció subestimar las trabas estructurales a un acuerdo que lleva más de 20 años de negociación en relación al acceso de productos agrícolas al mercado europeo, fuertemente regulado. Sin importar una mayor interacción alcanzada con Francia ni el excelente vínculo interpersonal entre Macri y Emmanuel Macron, el país galo mostró una vez más su recelo a un acuerdo dado las “preocupaciones” sobre el comercio agrícolas, siendo el propio Macron la voz de los productores franceses que rechazan cualquier posibilidad de competir con los bienes sudamericanos.

Si para la Argentina la elección en noviembre de 2018 de Jair Bolsonaro como presidente de Brasil representó una gran incertidumbre en relación al futuro del vínculo bilateral, para el acuerdo MERCOSUR-Unión Europea constituyó la confirmación de una nueva postergación, más allá de la voluntad de Buenos Aires. El nuevo gobierno brasileño señaló su meta de “flexibilizar” el bloque para que cada miembro pueda darse libertad de acción de firmar acuerdos comerciales con terceros mercados. Ante esta posibilidad, es probable que el bloque europeo dilate las negociaciones a la espera de cómo se resuelve la dinámica en el MERCOSUR, dado que para los intereses europeos es mejor negociar individualmente un acuerdo que bloque a bloque, algo similar a lo que aconteció con la Comunidad Andina de Naciones en la primera década del siglo XXI.

Otro aspecto central de la política exterior donde la administración de Cambiemos intentó desde el primer día ganar influencia se relacionó con los vínculos con la potencia hegemónica (EEUU) y la potencia en ascenso (China). La idea central era balancear los vínculos a favor del primero, dado las distintas tensiones que acontecieron durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner. En palabras del entonces Vice-Canciller Carlos Foradori: “si nuestra relación con China era de 8/10 y con los EEUU era de 2/10, al construir una nueva relación con EEUU de 8/10 no implica devaluar nuestra relación con China a 2/10, sino hay que mantenerla también a nivel de 8/10” (Carmody, 2016). Más allá de la retórica, el nuevo dibujo del “triángulo” partía de una confianza hacia Washington

y cierta desconfianza y recelo hacia Beijing. Con EEUU se buscó estructurar la vinculación a partir de la “lógica de la aquiescencia” (Russell y Tokatlian, 2013); es decir, asimilar y consentir el lugar subordinado de la Argentina en el área de influencia de los EEUU y, a su vez, ponderar las oportunidades económicas que generaba el fortalecimiento de la relación bilateral (creación de comercio) relegando la percepción de amenazas al desarrollo (competidor productivo). En el caso de la República Popular China, el gobierno de Macri se propuso en primer lugar, rever y corregir los acuerdos firmados de la administración anterior por considerarlos nocivos al interés nacional, y en segundo, abrir el mercado chino a bienes argentinos hasta el momento vedados por trabas administrativas.

El cambio político en la Argentina luego de 12 años y un reacomodamiento en el plano regional¹¹ fueron incentivos suficientes para que la administración Barack Obama aterrice en Buenos Aires para una visita oficial. En marzo de 2016, después de 19 años, un Presidente de los EEUU arribaba al país para una Cumbre Presidencial -Bill Clinton en 1997 había sido el último en visita oficial- Para el gobierno argentino la visita de Obama significó un espaldarazo para la reinserción internacional y un punto de inicio para convertirse en el interlocutor regional de esta y la “próxima” administración Demócrata, dado que se descontaba el triunfo de Hilary Clinton en las elecciones de noviembre de 2016. La Canciller Malcorra había señalado públicamente la preferencia de la continuidad partidaria en la Casa Blanca¹². A fines del 2016, el Departamento de Agricultura de los EEUU autorizó el ingreso de limones argentinos vedados desde 2001, comenzando a verse resultados concretos luego de los distintos encuentros al más alto nivel político entre ambos países.

Sin embargo, el sorpresivo triunfo de Donald Trump en las elecciones alteró indefectiblemente la dinámica bilateral (y multilateral) imaginada por el gobierno. Los cambios de índole política-económica a nivel global restaron receptividad a la política exterior. El año 2016 puso de manifiesto sustantivas modificaciones en el orden global y desde 2017 una nueva lógica

11. La fuerte crisis política que experimentó Brasil desde principios del 2016 que terminó con la salida de Rousseff y la asunción de Michel Temer, un presidente carente de poder y legitimidad, coadyuvó para que desde Washington se fortaleciera la tesis de la necesidad de profundizar los vínculos con la Argentina como interlocutor regional.

12. Un día después del primer debate de candidatos presidenciales en EEUU, la Canciller Argentina salió a manifestar públicamente la cercanía con la representante del Partido Demócrata, al considerar que su oponente el Republicano Donald Trump reflejaba “un proceso de cierra y xenofobia que es muy riesgoso”

comenzó a articularse en torno a las relaciones económicas internacionales. Al interior de la Casa Blanca se comenzó a cuestionar los fundamentos del orden liberal (Ikenberry, 2017) y la expansión de posturas mercantilistas en el comercio exterior y de lecturas del escenario internacional como un juego de suma cero. Se trata de una etapa que puede definirse como de “crisis de globalización” o “contragolpe a la globalización”. Así, la reorientación de la política externa norteamericana hacia una “reciprocidad específica” en lugar de una “reciprocidad difusa¹³” generó un impacto negativo sobre el alcance de la política argentina (Zelicovich, 2018).

A pesar de la buena sintonía interpersonal entre Macri y Trump, que sirvió como paraguas de la relación, los nuevos tiempos alteraron la dinámica bilateral. Las negociaciones iniciadas en ocasión de la reunión del Presidente Mauricio Macri con el Presidente Donald Trump en la Casa Blanca en abril de 2017 y mantenidas posteriormente durante la visita del Vicepresidente Mike Pence en agosto a Buenos Aires, confirmaron el ingreso de los limones al mercado estadounidense, a cambio de que la Argentina importase carne de cerdo de EEUU, mostrando con claridad una lógica de “reciprocidad específica”. La aplicación de medidas antidumping sobre el biodiesel argentino (2017), la oficialización de un arancel del 78% en enero de 2018 sobre el combustible nacional y la implementación por parte de EEUU de aranceles extraordinarios al acero y aluminio -parte nodal de la “guerra comercial”- evidenció que la Argentina no escapó del proteccionismo unilateral. Sin embargo, el aspecto llamativo es que, en ambos casos, el gobierno de Cambiemos renunció a hacer un reclamo en la OMC ni implementó contramedidas que permitieran mitigar o demorar el impacto de las medidas¹⁴. La estrategia elegida de no confrontación se vinculó a reconocer de facto la administración del comercio bilateral e intentar colocar bienes que históricamente había sufridos trabas, como la carne vacuna. En Diciembre de 2018 el país logró contar con una cuota de 20.000 toneladas anuales por un valor aproximado de 180 millones de dólares pero, por ejemplo, la restricciones al biodiesel significaron una pérdida de 413 millones de dólares en 2017 respecto de 2016.

13. Conforme la define Robert Keohane (1986) la reciprocidad difusa, opuesta a la reciprocidad específica, orienta la conducta del Estado no en función de una recompensa inmediata de actores específicos, sino en razón de la obtención de resultados globales satisfactorios para todo el grupo del que forma parte, como un todo

14. En el caso del acero y el aluminio, la Argentina, al igual que otros países, aceptó negociar con EEUU un régimen de cuotas de 180.000 toneladas para cada caso.

La relación del gobierno de Cambiemos con la República Popular China estuvo desde un inicio sumergida en la desconfianza y el recelo debido a que el país asiático, por un lado, no representaba ni una democracia occidental ni un actor genuino del orden internacional liberal, y por el otro, a la fuerte intensidad del vínculo alcanzada en los últimos años del gobierno anterior (Actis y Busso, 2017) plasmado en una serie de acuerdos específicos. En relación a estos, el propio Macri indicó desde un inicio la intención de renegociar tanto las cláusulas de la Base Espacial china en Neuquén, como los contratos para la construcción de las Represas Presidente Néstor Kirchner y Gobernador Jorge Cepernic a orillas del río Santa Cruz, las cuales se encontradas frenadas por la justicia por posibles impactos ambientales.

Sin embargo, con el paso del tiempo, quedó evidenciado el poco margen negociador de la Argentina ante la asimetría de poder con el gigante asiático. Ante de la visita de Macri a Beijing en mayo de 2017, el especialista Sergio Cesarín advertía que “el Presidente enfrentará a su par chino acotado en sus márgenes de maniobra por preacuerdos negociados y cerrados durante el anterior Gobierno. Son restricciones de negociación que han dificultado la construcción de confianza necesaria entre el nuevo Gobierno y su segundo socio comercial¹⁵” (Cesarin, 2017:1).

A su vez, China mostraba, a diferencia de otros actores a priori “socios” y “aliados”, claros deseos de profundizar integralmente la relación económica bilateral (comercio, IED y Finanzas) en el marco de una mayor presencia en América Latina (López Villafañe, 2018). A su vez, una mayor interacción en el vínculo terminó aconteciendo dado el lento cambio de una percepción más favorable al interior de la gestión gubernamental y mayores concesiones al gobierno de China. A pocos meses del viaje presidencial, hubo una resolución conjunta de los ministerios de Energía y Minería, y de Ambiente y Desarrollo Sustentable autorizando la construcción de una de las Represas¹⁶ (incorporando las recomendaciones de la justicia), Argentina se incorporó

15. Sergio Cesarin (2017) destaca que el conjunto de iniciativas de política exterior (visitas a Europa, Estados Unidos, etcétera) dirigidas a consolidar su imagen como líder internacional de Macri sirvió para “matizar las tensiones”. Según el especialista, la visibilidad se tradujo en poder, no en términos de influencia, sino como un fortalecimiento para sopesar presiones externas.

16. El gobierno argentino decidió cambiarle el nombre al proyecto, pasándose a llamar “Complejo Condor Cliff-La Barrancosa”. Tras el encuentro entre Macri y Xi Jinping a fines del noviembre 2018 en el marco del G-20, el gobierno de China aceptó que la firma a cargo del proyecto, Gezhouba, cambiase el socio local, la firma Electroingeniería, afectada por la mega causa de corrupción en la obra pública, conocida como “causa de los cuadernos”

como miembro del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB por su sigla en inglés, y financiado mayoritariamente con aportes chinos), se anunció la construcción de dos centrales nucleares con financiamiento y se silenció el tema de la Misión Espacial en Neuquén, la cual sigue generando todo tipo de dudas y sospechas, en particular en los EEUU.¹⁷

La debilidad y vulnerabilidad de la economía argentina durante 2018 impactó nuevamente en el vínculo con China, acentuando la debilidad negociadora. En noviembre de 2018, a pedido del gobierno argentino y luego de varios meses de negociaciones, el Presidente del Banco Central, Guido Sandleris, cerró el acuerdo para ampliar el *Swap* que la argentina había firmado con China en 2015 –en otro momento de fragilidad financiera- por un monto de 8.700 millones de dólares. Si el acuerdo con el FMI transformaba al organismo multilateral en el principal prestamista de la Argentina, China se consolidaba como un prestamista auxiliar.

La ayuda financiera no fue gratuita. El gobierno argentino decidió renegociar el acuerdo nuclear que contemplaba el inicio de la construcción de la quinta central nuclear del país para 2019 con financiamiento chino dado que no se quería comprometer al país financieramente -contraer más deuda-. Días antes de la Cumbre del G-20, el Embajador Diego Guelar, oficializó que la obra se postergaba para 2022, pero con la novedad que el proyecto contemplaba el uso de tecnología 100% china y un financiamiento de 9.000 millones de dólares. El acuerdo que se terminó de cerrar en Buenos Aires en el marco de la Cumbre del G.20, pero no se oficializó porque “se buscará el momento dado sin que este genere suspicacias internacionales” (Ambito, 4/12/2018). La Argentina le compraría “llave en mano” -de tipo *Power Hualong*, sistema de agua liviana y uranio enriquecido- al país asiático rompiendo con la regla de incluir componentes de la industria argentina en un área con probada trayectoria, acuerdo que se llegó a la hora de construir las anteriores centrales nucleares en territorio argentino. Para China el negocio es clave: será la primera exportación de ese tipo fuera de su territorio. Para Argentina, se evidencia los límites de su influencia en este vínculo bilateral, teniendo que ceder en aspectos sensibles al desarrollo.

La ampliación del *Swap* le permitió al gobierno chino vincular cuestiones en área donde hay claros intereses ofensivos por parte de la poten-

17. En enero de 2019, el jefe del Comando Sur de los EEUU, almirante Craig Faller, informó al Congreso de su país sobre los riesgos de seguridad global que representa la estación espacial instalada en Neuquén.

cia asiática. A la ya mencionada cuestión nuclear, se le debe sumar dos cuestiones muy sensibles que se resolvieron después de la visita de Xi Jinping a la Argentina. Una de ellas es la aprobación por parte del Ministerio de Agroindustria de un evento biotecnológico para el cultivo de soja tolerante a herbicidas (soja transgénica) desarrollado por un *Joint Venture* entre la empresa Beijing Dabai Nong Biotechnology (DBN) y la empresa argentina Bioceres/Indear. En palabras del propio Ministro Luis Miguel Etchevehere “es la primera vez que un tercer país autoriza para cultivo comercial un evento biotecnológico desarrollado en China”. (La Voz, 5/3/2019). La segunda, la autorización del BCRA a que el *Bank of China* (BOC) comience a operar en el país en el segmento empresarial. El BOC se suma así al ICBC como bancos chinos que viene ganando terreno en el sistema bancario argentino.

Por último, en relación al objetivo de abrir el mercado chino a bienes argentinos hasta el momento vedados por trabas administrativas, el gobierno logró modificar la postura reticente de China a la importación de “carne enfriada” desde la Argentina -hasta el momento solo se podía vender carne congelada-. Culminada la Cumbre del G-20, los funcionarios chinos se comprometieron a aprobar el ingreso de carne de cerdo, cerezas, miel, caballos en pie y ovinos y caprinos de la Patagonia (La Nación, 26/9/2018). Esto contribuye al objetivo de diversificar la canasta exportadora a China otrora centrada en la exportación de soja y sus derivados.

Existieron otras situaciones en las que Argentina optó por canalizar la visibilidad obtenida hacia una mayor reputación internacional, desvinculada de los objetivos nodales de la gestión. Esta visibilidad le sirvió para posicionarse como un *honest broker* en distintas ocasiones en los asuntos globales. Este término alude a la conducta de un Estado que actúa como mediador, estableciendo diálogo con las partes de un conflicto, con el objetivo de facilitar que éstas lleguen a un acuerdo. El interés de la gestión Cambiemos en estos casos fue protagonizar acciones que contribuyeran a preservar el sistema multilateral dentro del orden internacional liberal, en el marco de su definición de aquiescencia a la globalización y en un momento de profunda “crisis de la globalización” (Sanahuja, 2018).

Tal fue el rol que asumió Malcorra en ocasión de la Conferencia Ministerial de OMC de 2017, bajo el lema de “hay vida más allá de Buenos Aires”. La excanciller, en ese momento *chair* de la reunión Ministerial, realizó esfuerzos para establecer espacio de diálogo entre los miembros, bajo la modalidad de sesión de diálogo de ministros. Esto permitió identificar

algunas áreas potenciales de acuerdo sobre la agenda a seguir, luego de que en la Declaración Ministerial de Nairobi se hubiera explicitado la ausencia de consenso respecto de la vigencia o no del Programa de Doha para el Desarrollo y la norma del Single Undertaking. Si bien la Conferencia Ministerial de Buenos Aires terminó sin una Declaración Ministerial, este accionar parece haber contribuido a una más dinámica agenda de negociaciones en 2018 en temas como subvenciones a la pesca, y a sentar las bases para una práctica de diálogo en ocasión de la presidencia argentina del G20.

En efecto, uno de los puntos destacados del encuentro de líderes de 2018 fue el reconocimiento por parte de los países de la importancia de la OMC y la relevancia de avanzar en una reforma de esta institución. En el marco de la escalada de tensiones comerciales entre China y EEUU, dicha generación de consenso no podría haberse alcanzado sin la conducta de *honest broker* desempeñada por la Argentina. Algunas semanas antes de la Cumbre de Líderes, el embajador Villagra Delgado sostenía que “lograr los consensos” deseados no era tarea sencilla debido a “diferencias importantes entre los principales actores sobre temas cruciales” y que frente a ello desde Argentina se proponía “actuar de buena fe acercando posiciones, teniendo presente nuestro propios intereses y los que apunten [a] un mundo donde prevalezca la cooperación” (Villagra Delgado, 2018). Desde dicha perspectiva, el éxito conseguido es rotundo.

4. Reflexiones finales

La gestión Cambiemos se propuso ganar visibilidad en el sistema internacional y en ello su accionar fue exitoso. En cambio, en materia de influencia, el alcance de sus acciones fue acotado. El gobierno de Macri no escapó a la debilidad estructural de la Argentina vinculada a escasos recursos de poder duro y a la vulnerabilidad ante la irrupción de contextos globales restrictivos, agravada por una mala lectura de la coyuntura, por el propio sistema de creencias o por rigideces en el diseño institucional. Ante estos condicionantes, la plausibilidad de que la visibilidad y la reputación como *soft power* se transformaran en influencia se ve claramente limitada.

Identificamos situaciones donde la visibilidad no logró transformarse en una capacidad para modificar las preferencias de los demás actores del sistema internacional. La atracción de IED o negociaciones MERCOSUR-Unión Europea, son ejemplos de esta situación. Por otra parte se evidencian situaciones híbridas, donde se logró cierto atractivo pero este

quedó preso de la vulnerabilidad estructural de Argentina y de los cambios en el sistema internacional. Advertimos que en materia de inversión en cartera la gestión logró influencia para atraer capitales pero no pudo hacer nada para sostenerlos. La relación bilateral con China puede inscribirse en esta lógica donde, si bien Argentina logró inducir cambios en la preferencia del actor en algunos nichos de la agenda, la fragilidad doméstica que presentó el país en 2018 acentuó la debilidad negociadora y potenció el carácter asimétrico y dependiente del vínculo.

En el caso de la relación con EEUU también puede evaluarse como una situación híbrida. La gestión Cambiemos mejoró su influencia en términos relativos al gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, con éxitos relevantes como el apoyo de la Casa Blanca al mega préstamo que la Argentina recibió del FMI o simbólicos como el acceso de limones y carne. Pero, ante la “crisis de globalización”, las expectativas de la gestión Cambiemos de que la adopción de una política pro mercado le significara, en el marco de una mayor visibilidad internacional, influencia en los círculos de Washington, se frustraron. La “reciprocidad específica” y el comercio administrado de la administración Trump marcaron la agenda con costos para la Argentina, inesperados para los hacedores de política del gobierno nacional.

Donde más la visibilidad se tradujo en mayores chances de actuación en la área global fue en la adopción del papel de *honest broker*, siendo el rol durante la Presidencia de Argentina en el G-20 un hecho destacado. Sin embargo, los aportes de este tipo de accionar sobre el rol de la política exterior como política pública, es decir traducir necesidades internas en posibilidades externas, son más bien limitados.

A pesar de la visibilidad alcanzada en el plano internacional, la gestión de Cambiemos no escapa a una tendencia recurrente de la inserción internacional de la Argentina vinculada a la dificultad que implica para un país con escasos recursos de poder – y en crisis económicas y sociales cíclicas- generar influencia en contextos internacionales poco permisivos. Esta situación se acentúa cuando se presentan malas lecturas de ese entorno, y se produce un desacople de las políticas frente al cambio en las variables externas, con una sobreestimación de los propios márgenes de maniobra.

5. Bibliografía

ACTIS, E. & BUSSO, A. (2017). “La geometría de la Política Exterior Argentina (1989-2015). Fin del diseño triangular e irrupción de un nuevo vértice: las relaciones con Estados Unidos, Brasil y China”, En Busso, A. (coord.),

- Tomo II, UNR Editora, Rosario, pp. 11-51
- ACTIS, E. (2017), “América Latina y su contexto externo: Del «doble» al «frágil boom»”. Revista Nueva Sociedad, versión web. Diciembre de 2017. <<http://nuso.org/articulo/america-latina-y-su-contexto-externo/>> (último acceso 01/03/2019).
- ALEXANDER, N.; LÖSCHMANN, H; SCHUELE, W. (2016) “The Rotating G20 Presidency: How do member countries take turns?” Heinrich Böll Stiftung, 30 de Noviembre de 2016. <<https://www.boell.de/en/2016/11/30/rotating-g20-presidency-how-do-member-countries-take-turns>> (último acceso 01/03/2019).
- AMBITO (2018), “Promesa a Xi Jinping: Condor Cliff y Atucha”, Diario Ámbito Financiero, 4 de diciembre de 2018. <<https://www.ambito.com/promesa-xi-jinping-condor-cliff-y-atucha-n5003213>> (último acceso 01/03/2019).
- ARGENTINA. Memoria Detallada del Estado de la Nación. 2017. Disponible en <<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/argentina-memoria-detallada-estado-nacion-2017.pdf>> (último acceso 01/03/2019).
- BUSSO, A. (2017). “El rol de los Estados Unidos en el diseño de política exterior del gobierno de Mauricio Macri. Conceptos básicos para su análisis”. Anuario de Relaciones Internacionales n° 23. Universidad Nacional de La Plata.
- CARMODY, P. (2016), “Argentina en tiempo de cambio: doce meses de política exterior del tándem Macri-Malcorra (diciembre 2015-diciembre 2016)”, Revista Pensamiento Propio, Bs. As., N° 44, pp. 351-390.
- CASTELLANI, A. (2018), “Lobbies y puertas giratorias”, Revista Nueva Sociedad, Bs. As, N° 276, pp 48-61.
- CESARIN, S. (2017), “Apuntes sobre la visita de Macri a China”, Diario El Economista, 11 de mayo de 2017. <<http://www.eleconomista.com.ar/2017-05-apuntes-la-visita-macri-china/>>. (último acceso 01/03/2019).
- CORIGLIANO, F. (2018). “Flexibilidad en un mundo incierto: Creencias, espacios y lineamientos de la política exterior del gobierno de Macri al promediar el mandato” Perspectivas Revista de Ciencias Sociales, n°5, pp. 62-97
- DE SANTIBAÑES, F. (2018). “La política exterior de Cambiemos”, Diario El Economista, 22 de Enero de 2018. <<https://www.eleconomista.com.ar/2018-01-la-politica-externor-cambiemos/>>. (último acceso 01/03/2019).
- EL CRONISTA (2018). “El G20 dejó anuncios de inversión por más de u\$s 6500 millones”. Diario El Cronista, 3 de Diciembre de 2018. <<https://www.cronista.com/economiapolitica/El-G20-dejo-anuncios-de-inversion-por-mas-de-us-6500-millones-20181202-0029.html>> (último acceso 01/03/2019).
- EL CRONISTA (2018b), “El Mercosur rearmó su propuesta para acordar con

- Europa”. Diario El Cronista, 17 de Octubre de 2018. <<https://www.cronista.com/internacionales/El-Mercosur-rearmos-su-propuesta-para-acordar-con-Europa-20181016-0067.html>>
- ELIZONDO, M. (2019), “Argentina, a la zaga de inversión extranjera”, Diario Ámbito Financiero, 27 de Febrero de 2019. <<https://www.ambito.com/argentina-la-zaga-inversion-extranjera-n5018180>> (último acceso 01/03/2019).
- FERNÁNDEZ ALONSO, J. (2012). “La República Argentina y las inversiones extranjeras directas. Análisis sobre el impacto de los procesos de expropiación/nacionalización sobre la reputación internacional del país (2002-2012)”. Documentos de Trabajo UC-CIFF-IELAT n°9.
- GUZMÁN, M. (2018). “Análisis de la resolución del Default de Argentina de 2001”. Revista de Economía Política de Bs. As., n° 17, pp.49-104.
- IKENBERRY, J. (2017). “The plot against American Foreign Policy: Can the liberal order survive”, Foreign Affairs, N° 96, pp. 2-7.
- INDEC (2017), “Balanza de pagos, posición de inversión internacional y deuda externa. Tercer trimestre de 2017”, Cuentas Internacionales. Vol. 1, N° 20, Instituto Nacional de Estadística y Censos. <https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/bal_12_17.pdf> (último acceso 01/03/2019).
- KEOHANE, R. (1986), “Reciprocity in International Relations”, International Organization, Vol. 40, N° 1, pp. 1-27.
- KNORR, K. (1969), La política del poder en la era nuclear. Buenos Aires: Ed. Troquel.
- LA NACION (2018), “El regreso al FMI, nuevos socios y cumbres del G20: Cómo fue la política exterior del gobierno de Cambiemos, Diario La Nación, 25 de Diciembre de 2018.
- LA NACIÓN (2018b), “China autorizó a 28 frigoríficos para exportar carne enfriada con y sin hueso”, Diario La Nación, 26 de Septiembre de 2018. <<https://www.lanacion.com.ar/2205057-balance-politica-exterior-2018>> (último acceso 01/03/2019).
- LA VOZ (2019), “Argentina aprobó una soja transgénica desarrollada en China”, Agro La Voz, Diario La Voz, 5 de marzo 2019. <<http://agrovoz.lavoz.com.ar/agricultura/argentina-aprobo-una-soja-transgenica-desarrollada-en-china>> (último acceso 01/03/2019).
- LEJMAN, R. (2018). “El legado de Macri es su política exterior y la coalición política que apoya su gestión”. Diario Infobae, 9 de Diciembre de 2018. <<https://www.infobae.com/politica/2018/12/09/el-legado-de-macri-es-su-politica-exterior-y-la-coalicion-politica-que-apoya-su-reeleccion-presidencial/>> (último acceso 01/03/2019).

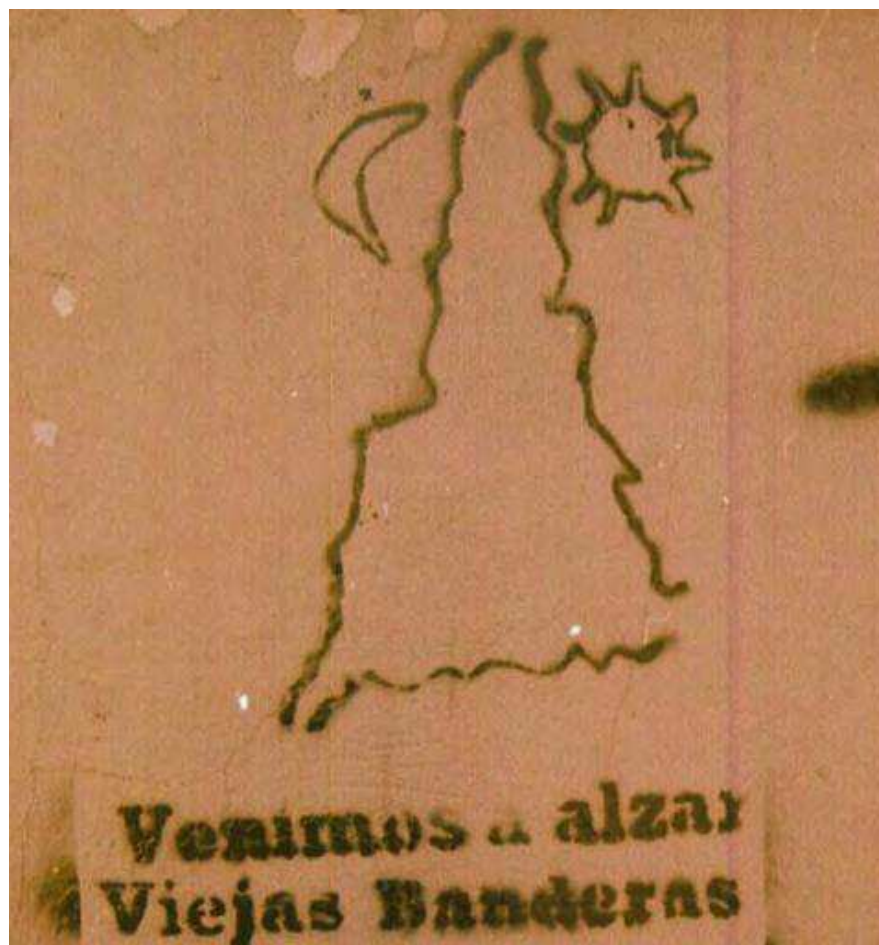
- LOPEZ VILLAFANE, V. (2018). “Las relaciones económicas de China con Latinoamérica”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol 18, N° 3, pp. 2-7
- MACRI, M. (2019) Palabras del Presidente de la Nación en la Apertura del 137° período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación. 01 de marzo de 2019. <<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/44899-el-presidente-mauricio-macri-inauguro-el-137-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-nacional>> (último acceso 01/03/2019).
- MACRI, M. (2017). Palabras del Presidente de la Nación, Mauricio Macri, en la Apertura de la XI Conferencia Ministerial de la OMC. Lunes 11 de diciembre de 2017. <<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/41447-el-presidente-mauricio-macri-inauguro-la-xi-conferencia-ministerial-de-la-omc>> (último acceso 01/03/2019).
- MALCORRA, S. (2016). Versión taquigráfica de la exposición de Susana Malcorra en ocasión de la reunión de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto de la Cámara de Senadores de La Nación, 4 de mayo de 2016.
- MERKE, F; ZACCATO, C. (2018) “Introducción: el G20 en un mundo incierto” *Pensamiento Propio*, año 23, n°48, pp. 15-32.
- MÍGUEZ, M. C. (2018). “Las bases de la política exterior del gobierno de la alianza Cambiemos” *Voces en el Fénix*, vol. 8 , n°67, pp. 16-23
- MOKKEN, R.J.; STOKMAN F.N, (1976) “Power and Influence as Political Phenomena”, en BARRY, B. (ed.), *Power and Political Theory: Some European Perspectives*, London: Wiley
- MRECIC (2016). “Foro de Inversión y Negocios de Argentina (Argentina Business & Investment Forum). <<http://eucra.cancilleria.gov.ar/es/content/foro-de-inversi%C3%B3n-y-negocios-de-argentina-argentina-business-investment-forum>> (último acceso 01/03/2019).
- MRECIC, (2018). “La estrategia de inserción inteligente de la Argentina y el acuerdo con la Unión Europea”, *Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales*, Abril. <<https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/2017/estrategia-de-insercion-internacional.pdf>> (último acceso 01/03/2019)..
- NYE, J. (2011). “The Future of power”, New York, Public Affairs
- PÁGINA 12 (2016). “Agenda del mini Davos”. *Diario Página 12*, 13 de septiembre 2016. <<https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-309280-2016-09-13.html>> (último acceso 01/03/2019).
- POMPEO, F. (2015), “La política exterior que propone Macri”, *Diario Clarín*, 2 de Octubre de 2015. <https://www.clarin.com/opinion/onu-papa_francisco-mercosur-derechos_humanos_0_SJj9EGYDQl.html> (último acceso 01/03/2019).

- PRESIDENCIA DE LA NACIÓN (2016) “Macri sigue con su agenda en el Foro Económico Mundial de Davos”. Nota de Prensa de Casa Rosada. 20 de enero de 2016. <<https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/35288-el-presidente-macri-participa-del-foro-economico-mundial-de-davos>> (último acceso 01/03/2019).
- PRESIDENCIA DE LA NACIÓN (2017). “El presidente Mauricio Macri inauguró la XI Conferencia Ministerial de la OMC”. Nota de Prensa de Casa Rosada. 11 de diciembre de 2017. <<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/41447-el-presidente-mauricio-macri-inauguro-la-xi-conferencia-ministerial-de-la-omc>> (último acceso 01/03/2019).
- RUSSELL, R. & TOKATLIAN, J.G. (2013). “América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. Revista CIDOB d’Afers Internacionals, N° 104 pp. 157-180.
- SANAHUJA, J. (2018), “Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe” en SERBIN, A (ed.) América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales. Buenos Aires: Ediciones CRIES (Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales).
- TELAM (2016) “Foradori dijo que el G20 se concentró en reformas del sistema financiero y restó prioridad al comercio y al empleo”. 29 de septiembre 2016. <<http://www.telam.com.ar/notas/201609/165051-empleo-grupo-del-g20-comercio-mundial-sistema-financiero-economia-global.html>> (último acceso 01/03/2019).
- VILLAGRA DELGADO, P. (2018). “La presidencia argentina del G20” Relaciones Internacionales, n°55, pp. 269-273.
- WEBER, M. (1967). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- ZELICOVICH, J. (2018). “Claves y tensiones de la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una “inserción inteligente al mundo” (2015-2018).” *Latin American Journal of Trade Policy*, n°2, pp. 49-66.

Actis, Esteban y Zelicovich, Julieta (2019). “La política exterior de Cambiemos en clave de visibilidad e influencia”, en *La Argentina de Cambiemos*, compilado por Iglesias, E. y Lucca, J. B., UNR Editora, Rosario. Páginas 351-372.

El lugar del Sur en las lógicas de la dependencia: notas sobre la política exterior macrista

Carla Morasso
y Gisela Pereyra Doval



1. Introducción

Muchos de los análisis de la política exterior argentina pasada y actual, se basan en un balance acerca de sus acciones desde una óptica autonómica. El pensamiento latinoamericano y sus intelectuales han teorizado, sobre todo en el contexto de la Guerra Fría, sobre la dicotomía autonomía-dependencia. En este sentido, la ampliación de los márgenes de maniobra a través de distintas estrategias se convertía en la mejor herramienta para disminuir vulnerabilidades y aumentar la capacidad de formular una política exterior activa en función de las necesidades de desarrollo nacional. En las postrimerías de la segunda década del siglo XXI, podría parecer anacrónico recurrir nuevamente a la categoría de “autonomía” para analizar la política exterior argentina. Sin embargo, la misma nos brinda los elementos necesarios para caracterizar al gobierno de Mauricio Macri. En este sentido, debemos señalar que, en base a los trabajos clásicos de Juan Carlos Puig y Helio Jaguaribe, el concepto de “autonomía” se ha transformado a lo largo de las décadas dando lugar a un claro proceso de polisemia originada en cambios aplicativos. Es decir, su acepción de significado presenta mutaciones conforme los cambios históricos en los que se despliega o incluso las circunstancias particulares del actor objeto de análisis. Sin embargo, en un juego de comunes denominadores, podríamos decir que autonomía supone una autoridad territorial única, la definición de intereses nacionales, la adopción de decisiones en función de los mismos y la capacidad para conducirlos en cooperación o ruptura con otros actores internacionales (Pereyra Doval, 2013).

Coincidimos con Pedro Romero (2009) en que la construcción de las prácticas autonómicas supone dos elementos centrales. En primer lugar, la existencia de grupos de poder que han vivido un proceso de funcionalización progresiva, lo cual les permite identificarse a sí mismos como relativamente independientes respecto del centro de poder y, por lo tanto, tienen la capacidad de trazarse objetivos propios. En segundo lugar, la existencia de un discurso autonómico (como punto nodal que estos actores construyen) que ofrezca una articulación de significado entre las demandas internas de la sociedad y los contenidos de política exterior.

En contraposición, entendemos que la “dependencia” caracteriza aquellas políticas exteriores donde la élite gobernante encuentra en los intereses de los poderes externos la representación de sus propios intereses en detrimento de los intereses de la gran mayoría de la población e

implementa una estrategia de inserción internacional concentrada en los vínculos con las grandes potencias acorde a un modelo de desarrollo nacional extrovertido. Es decir, la relación de dependencia no es impuesta coercitivamente por la potencia dominante sino que es asumida por las élites locales a cambio de ventajas que esperan obtener con esta posición. Tiene lugar entonces la “lógica de la aquiescencia”, al asimilar la condición de subordinación de los poderes centrales para obtener ganancias simbólicas o materiales, lo cual “implica la aceptación del *statu quo* internacional; el plegamiento a los intereses estratégicos vitales de Estados Unidos, tanto en el ámbito global como continental; y la no adhesión a esquemas de integración regional profunda que puedan afectar el vínculo estrecho con Washington” (Russell & Tokatlián, 2013).

En base a los lineamientos principales de política exterior que desarrollaron los sucesivos gobiernos argentinos a partir de mediados del siglo XX, analíticamente podemos sintetizar sus contenidos en tres variables centrales que dan cuenta de la orientación¹ autonómica o dependencista de cada uno: el modelo de desarrollo nacional adoptado, el grado de alineamiento con los países desarrollados y el nivel de relacionamiento con los países en desarrollo.

Con el propósito de contribuir a la comprensión de la política exterior desplegada por el gobierno de la alianza Cambiemos en el período 2015-2019, el presente trabajo se focalizará en la tercera variable vinculada a los lazos con el Sur². Partimos del supuesto de que los vínculos con el Sur en las lógicas de inserción internacional autonómicas son proclives a ser más cooperativos que en las lógicas dependencistas, donde las relaciones horizontales tienden a ser más laxas y distantes. En este sentido, consideramos que durante la administración macrista, la cooperación Sur-Sur, entendida como la profundización de los vínculos políticos entre países en desarrollo que se proponen “(...) afrontar los problemas comunes a través del reforzamiento de su capacidad de negociación con el Norte y de la adquisición de mayores márgenes de maniobra internacional” (Lechini, 2009: 67) sufrió un proceso de retracción.

1. La “orientación” refiere a los principios y valores particulares sustentados por el gobierno tanto en el marco del régimen democrático como con las políticas específicas implementadas (Russell, 1990).

2. En este trabajo hemos seleccionado esta variable como principal en función de nuestro interés de observar las relaciones argentinas con Sur, sin por ello negar relevancia a las otras dos variables, las cuales también son tomadas en cuenta para el análisis de los casos seleccionados.

En función de lo expuesto, hemos seleccionado cuatro temas claves que consideramos representativos de los vínculos con el Sur. En primer lugar, nos ocupamos de las relaciones con la región; la bilateral con Brasil y la que discute las propuestas de integración y concertación con los vecinos. Con Brasil, exploramos la visión más liberal y securitizada que se apoya en lo estratégico-militar y el comercio. Esta visión –a diferencia de una política y de ampliación de los márgenes de maniobra- comenzó a establecerse con el *impeachment* a Dilma Rousseff y el ascenso de Michel Temer, pero se consolidará con el triunfo de Jair Bolsonaro. Para analizar los giros en el contenido de esta relación bilateral dividimos este primer apartado según las cuestiones políticas y económicas. Con respecto a la relación multilateral más próxima –que analiza procesos de integración y concertación con los países de la región-, observamos que se ha producido un desplazamiento de los procesos de integración –que suelen estar más institucionalizados- hacia procesos de concertación política que no implican obligatoriedad ni compromisos mayores a los meramente declarativos y discursivos. En este sentido, veremos los “nuevos” objetivos del MERCOSUR, el estado de situación de la UNASUR, y el surgimiento del Grupo de Lima.

Posteriormente abordaremos las políticas implementadas en torno a Malvinas, la cuestión colonial que ha atravesado la política exterior argentina desde su conformación como estado-nación y en torno a la cual podemos observar dos tipos de estrategias diplomáticas desde la aprobación de la Resolución 2065 de la Asamblea General de Naciones Unidas. Por una parte, la estrategia multilateral, donde la búsqueda de apoyo en los países del Sur fue un factor primordial, y que fue desplegada principalmente durante los períodos de orientación autonomista de la política exterior. Por otra parte, encontramos la estrategia bilateral, la cual prioriza relación con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (RU) por sobre alianzas y espacios de apoyo Sur-Sur al reclamo de soberanía argentino. En el caso de la actual administración de Cambiemos, la estrategia bilateral se ha cristalizado en el tratamiento de la Cuestión Malvinas, en línea con la política de estrechamiento de vínculos con Estados Unidos y los países europeos.

Por último, avanzamos en el lugar que ha ocupado África en la política exterior de Cambiemos, en tanto esta región representa los vínculos Sur-Sur que son relegados en aquellos modelos de política exterior dependencistas que se concentran en las relaciones con los países desarrollados en detrimento de la diversificación de relaciones externas.

Finalmente, cabe señalar que si bien no avanzamos en el abordaje de la coyuntura regional y sistémica en el marco de la cual se desarrolló la política externa macrista, reconocemos la relevancia de factores tales como el giro a la derecha en la región, la presencia de poderes emergentes en América Latina, especialmente de la República Popular China, y la nueva etapa de neoproteccionismo estadounidense que incide en el orden global liberal constituido tras el fin de la Guerra Fría.

2. Brasil

Las relaciones entre Argentina y Brasil en este período empezaron con el pie izquierdo. Visiblemente contrariada por los problemas que la aquejaban en casa, Rousseff asistió desganada a la asunción de Macri. La sintonía política de ambos gobiernos durante la larga década del kirchnerismo y del Partido de los Trabajadores (PT) parecía llegar a su fin. Sin embargo, en principio, no puede decirse que esto –o el *impeachment* que destituyó a Rousseff con Macri ya asumido– generara un giro en la relación de ambos países. Los temas alrededor de los cuales se estructuró la relación no cambiaron, sino que fue el enfoque argentino el que cambió al alejarse de la estrategia autonomista de las administraciones anteriores. Esto puede observarse en algunas características que fueron más tibias al comienzo del gobierno macrista, y se fueron reafirmando con el correr de los acontecimientos, consolidándose con la asunción de Bolsonaro.

En primer lugar, Dilma ya había comenzado un reacomodamiento de las metas económicas y de política externa de Brasil por lo menos desde diciembre de 2014 (Pereyra Doval & Actis, 2016), por lo cual, Macri continua la sintonía planteando la permanencia de la alianza estratégica en términos más liberales –de hecho, Brasil fue el primer país de la región que Macri visitó antes de asumir como presidente, lo que enviaría una señal del lugar que el vecino ocuparía en la agenda argentina–. En segundo lugar, el *impeachment* fue manejado con prudencia y visto con distancia como un procedimiento constitucional normal, en lugar de como un golpe de estado institucional. Este hecho también puede ser visto en términos de continuidad con la política exterior de acercamiento ya que no cuestiona disputas de política interna (Pereyra Doval, 2017). En tercer lugar, y de acuerdo al pragmatismo comercial planteado tantas veces por el actual gobierno argentino, el estado de la agenda fue armonizándose con el correr del tiempo. Esto, en la medida en que la balanza comercial bilateral

se mantuvo deficitaria para la Argentina, evitó pugnas debido a la tibieza del gobierno argentino en el tratamiento de la agenda. También, se acordó en la liberalización comercial del MERCOSUR respecto de la intención de firmar acuerdos de libre comercio con terceros países o bloques.

Considerando esto, parece conveniente dividir este apartado según las cuestiones políticas y económicas. Con respecto a la relación política, con el advenimiento de los gobiernos de Lula da Silva y Néstor Kirchner, se habló de un ciclo de compatibilidad ideológica. Esto se vio apuntalado por la sucesión de cumbres presidenciales y la firma de documentos, tales como el Consenso de Buenos Aires (2003), el Consenso de Río (2004) y el Acta de Copacabana (2004). Todo esto confirmó la profundización de la llamada alianza estratégica, que continuaría con los gobiernos de Dilma Rousseff y Cristina Fernández. Esta alianza formaba parte de una estrategia de autonomización, cuya táctica era la cooperación Sur-Sur. Como plantea Alejandro Simonoff, “La prioridad regional es una de las condiciones para desarrollar una política autonómica en sentido puigiano” (Simonoff, 2016: 41).

La alianza bilateral continuará durante el gobierno macrista, sin embargo, cambiará la estrategia y, por tanto, la táctica. El *impeachment* a Rousseff fue acompañado en silencio y con prudencia, y la asunción de Temer tras la destitución, afianzará la relación a partir de compartir la agenda aperturista regional y los procesos de flexibilización al interior de cada uno de los estados (Pereyra Doval, 2018). El claro acercamiento de los gobiernos de ambos países a Estados Unidos generará un halo de dependencia de se mantuvo desde el comienzo del gobierno acentuándose en los últimos meses con la campaña y triunfo de Bolsonaro³. En este sentido, la relación bilateral aparece intermediada por Estados Unidos, en una especie de expiación de culpas por la apuesta pública de Macri y Temer y sus respectivos cancilleres –Susana Malcorra y José Serra– al triunfo de la candidata demócrata⁴.

3. Basta leer la plataforma electoral del actual presidente brasileño y el texto “Trump e o Occidente” escrito por el actual ministro de Relaciones Exteriores.

4. Cabe aclarar que lo que podríamos llamar una derechización de la política no es un fenómeno regional, sino mundial. Con Donald Trump encabezando la lista, en América sólo quedan once gobiernos liberales o de izquierda, contra doce de derecha; en Europa, la cantidad de gobiernos de izquierda es exactamente igual, mientras que los gobiernos conservadores doblan esa cifra. Escapa al objetivo de este capítulo analizar las causas de este desencanto general de lo político; en palabras de Clarisa Giaccaglia (2018), un desencanto frente al proceso globalizador que genera una postura de rechazo de aquellos que fueron los principales agentes del proceso de globalización. No obstante, quisiéramos remarcar que

Durante los tres años que Macri y Temer compartieron en el cargo, la relación estuvo signada por la crisis político-institucional y económica brasileña, y los no menores problemas argentinos. En general, el MERCOSUR y la situación venezolana fueron los temas excluyentes de la agenda bilateral. Con la asunción de Bolsonaro, los *issue areas* se ampliarían a temas de alta política. La reunión que llevaron a cabo los presidentes a mediados de enero de 2019 daría como resultado una agenda de trabajo conjunto importante que resaltaría la importancia de la visita de Macri como el primer mandatario extranjero a Brasil luego de la asunción de Bolsonaro, prueba de la prioridad que se atribuyen, recíprocamente, los dos países. Con relación a los temas de agenda bilateral, los presidentes acordaron que ambos gobiernos deben trabajar con el objetivo de cumplir metas concretas, a corto plazo, en las diferentes áreas con mayor potencial. Destacaron, de manera no exhaustiva pero con intención de prioridad, la seguridad interna y regional, el perfeccionamiento de los instrumentos bilaterales de cooperación jurídica y de combate al crimen transnacional y a la corrupción, el tratamiento eficiente y sistemático de las cuestiones comerciales y de inversiones, la convergencia regulatoria, la facilitación de comercio, la facilitación del tránsito de turistas, la cooperación consular, la cooperación tecnológica e industrial en las áreas de defensa, nuclear, espacial y de satélites, la infraestructura física, la conectividad, inclusive aérea, entre ambos países, la ciencia, tecnología e innovación, las energías renovables y no renovables, la integración energética, la cooperación entre las Fuerzas Armadas, inclusive en la preparación para misiones de paz de las Naciones Unidas, la salud, la educación, la enseñanza del idioma portugués y del español, entre otros. Asimismo, se celebró la firma de un nuevo tratado de Extradición bilateral (MRECIC, 2019). Las temáticas discutidas por los presidentes dan la pauta de la securitización de la agenda bilateral.

Por su parte, las relaciones comerciales son uno de los aspectos de mayor crecimiento en el lazo bilateral donde, a pesar de las desavenencias por las trabas impuestas por ambos estados, el avance ha sido notorio. De hecho, estas relaciones se han multiplicado desde la conformación del

-tras innumerables crisis económicas mundiales- la crisis financiera del 2008 es la primera, desde 1930, originada en Estados Unidos y exportada a Europa y Japón, y la primera que genera un cuestionamiento al sistema capitalista en un contexto en donde nos quedamos sin opciones viables. La oleada de gobiernos con tintes autoritarios, también muestra un cuestionamiento, o desencanto, al sistema democrático.

MERCOSUR y si bien existen discrepancias en torno a sectores como el automotriz, la línea de blanco, el azucarero, el alimenticio y el calzado, es indudable la interdependencia en materia de importaciones y exportaciones. En este sentido, la Argentina ha reclamado una balanza comercial deficitaria (el último superávit fue en 2003); con el agravante de la composición de las exportaciones, las cuales en su mayoría están dadas por *commodities* -esta tendencia general reconoce excepciones como la del sector automotriz. Esta predisposición a la desindustrialización que se viene dando desde la década del setenta en la Argentina, se agudizó con la crisis de 2001, momento en el cual capitales brasileños compraron muchas de las tradicionales plantas argentinas y otras empresas decidieron trasladarse directamente al país carioca. En este sentido, a pesar de la crisis económica brasileña que presentó la mayor recesión de su historia desde 2015 hasta el segundo trimestre de 2018, y la timidez de los empresarios a la hora de invertir, si se compara con Argentina, la competitividad brasileña sigue siendo superior (Segré, 2019).

La cuestión cambiaria también tuvo y tiene un peso cada vez más relevante en las relaciones bilaterales, puesto que ambos países recurrieron a dicha estrategia como una forma de hacer más competitivas sus mercancías con un consiguiente impacto en el comercio. Ambos países sostienen tipos de cambio flotantes, pero tal como señala Julio Sevaes (2009) en el caso argentino se trata de un tipo de cambio competitivo, centrado en contribuir a la recuperación del crecimiento y la expansión de la industria, con el costo de una alta inflación. Brasil por su parte, consolidó un sistema de flotación libre, revalorizando el real y, por ende, fomentando el ingreso de capitales. Esto ha desnudado durante todo el período el déficit constante que se da entre ambos estados en la coordinación macroeconómica, más allá de los discursos presidenciales. Ahora bien, la devaluación que empezó a sufrir el real puso en alerta al gobierno argentino ya que de profundizarse dicha tendencia podría darse una merma considerable de lo que vende nuestro país en el exterior. La pérdida de competitividad bilateral y el bajo crecimiento tienen un fuerte impacto en la economía argentina ya que Brasil es el principal socio comercial.

3. Integración y Concertación Regional

En cuanto a la agenda de la integración y concertación regional, el futuro argentino está inexorablemente unido al brasileño. El liderazgo

que intentó proyectar Brasil el primer cuarto de siglo fue desinflándose conforme el gigante sudamericano entraba en crisis. En este sentido, el plan también era ampliar los márgenes de autonomía, sobre todo en las negociaciones políticas y estratégicas, dado que, en un nivel comercial y de inversiones, los espacios regionales fueron desplazados por la expansión de las grandes empresas brasileñas. Así, los gobiernos del PT impulsaron la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y, en su seno, el Consejo Sudamericano de Defensa, lo que coadyuvó a no profundizar la institucionalidad del MERCOSUR. La baja institucionalidad de estas organizaciones puede considerarse una estrategia de Brasil para tener más márgenes de acción o de soberanía para poder aplicar políticas individuales sin incumplir con un nivel supranacional.

Sin embargo, con la implosión del mecanismo que involucraba a estas empresas tuteladas por el Estado brasileño y el *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES) a partir de la *Operação Lava Jato* y que terminó con el *impeachment* a Rousseff y la consecuente crisis, se produce un retorno a la idea original del bloque subregional: la liberalización comercial y la apertura de mercados. El abandono de los postulados del “post-regionalismo” y la vuelta a los ejes del “liberalismo abierto”⁵ fue un proceso acompañado por el gobierno argentino. Ambos estados intentan flexibilizar el MERCOSUR a través de acuerdos de libre comercio con otros bloques –sobre todo la Alianza del Pacífico y la Unión Europea–.

En este sentido, ya desde sus discursos de campaña, Macri impulsó la idea de un MERCOSUR unido, pero con otras aristas y objetivos a los llevados a cabo por los gobiernos “populistas”. De este modo, observamos como en la última reunión bilateral, ambos mandatarios decidieron trabajar durante sus consecutivas presidencias *pro tempore*, en 2019, para rever la tarifa externa común, mejorar el acceso a mercados y avanzar en facilitación de comercio y convergencia regulatoria. En el plano externo, en tanto, acordaron impulsar las negociaciones más promisoras ya en curso y evaluar el inicio de nuevas negociaciones con otros socios.

Por otra parte, en este período, la cooperación regional estuvo claramente signada por la crisis venezolana. Al comienzo de esta crisis, los cuatro miembros del MERCOSUR consensuaron posiciones sobre dos cuestiones centrales. En primer lugar, acordaron que Venezuela no esta-

5. El regionalismo post-liberal privilegió la concertación política inter-gubernamental, el rol del Estado sobre el mercado, y la búsqueda de nuevos modelos de desarrollo. Sobre las diferencias entre el regionalismo abierto y el post-neoliberal ver José Antonio Sanahuja (2016).

ba en condiciones de asumir la Presidencia *Pro Témpore* en julio de 2016 y, luego, decidieron –con la abstención de Uruguay- el establecimiento de una Presidencia Colegiada hasta diciembre del mismo año. En segundo lugar, los cuatro estados fundantes del MERCOSUR decidieron que Venezuela tenía un plazo perentorio –el 1 de diciembre 2016- para adecuarse a la normativa del bloque en su carácter de miembro pleno. Cumplido el plazo, Brasil anunció formalmente la suspensión de Venezuela. En este sentido, la situación de crisis múltiples por las que atraviesa Venezuela nos permite conjeturar que, en esa coyuntura, era inviable que dicho país cumpliera con lo requerido por el MERCOSUR, por lo que la “oportunidad” de adecuación, en realidad, fue una simple formalidad para no echar lisa y llanamente al país del bloque.

Asimismo, la crisis venezolana actuó como filtro para que de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú suspendieran “temporalmente” su permanencia en la UNASUR, en abril de 2018, diez años después de su creación. El sistemático veto de Bolivia y Venezuela a alguna de las decisiones –incluyendo a los candidatos para asumir la Secretaría General- le restaron operacionalidad al bloque, lo que sirvió de argumento para el retiro gran parte de los miembros. La enorme tarea llevada a cabo por la UNASUR durante estos últimos años en el manejo de las crisis democráticas de la región -Bolivia (2008), Ecuador (2010), Paraguay (2012) y Venezuela (2014-2015)⁶- fue socavada por el giro ideológico de la mayoría de los gobiernos sudamericanos.

Esta desintegración regional, sin embargo, no generó un colapso del multilateralismo, sino que metamorfoseó la concertación de la región. El réquiem para UNASUR y su fracaso en generar una mayor institucionalización, dio paso a mecanismos de concertación más informales. Así, en agosto de 2017, se conformó el Grupo de Lima⁷, creado por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú, con la posterior incorporación de Guyana y Santa Lucía, para buscar una salida pacífica a la crisis venezolana. En esa instancia, Argentina firma la Declaración de Lima, que explora formas de contribuir a la restauración de la democracia en Venezuela a través de una salida pacífica y negociada. En las sucesivas reuniones, ra-

6. Para más información ver Martínez & De Lyra (2018).

7. La región tiene antecedentes en este tipo de grupos de concertación para la resolución pacífica de crisis y conflictos. La década del ochenta nos encontró unidos en torno al Grupo Contadora, el Grupo de Apoyo a Contadora, y el Consenso de Cartagena.

tifican su pleno respaldo y reconocimiento a la Asamblea Nacional, como órgano constitucional democráticamente electo en Venezuela. En consecuencia, no reconocen la legitimidad del periodo presidencial de Nicolás Maduro, a partir del 10 de enero de 2019; y, al mismo tiempo, reconocen a Juan Guaidó como presidente interino legítimo.

4. Malvinas

A partir establecimiento de la “Cuestión Malvinas”⁸ con la Resolución 2065/XX de la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU), la reivindicación de la soberanía sobre las Malvinas se convirtió en un reclamo constante de los sucesivos gobiernos que adoptó diferentes contenidos en función de la orientación de la política exterior y el contexto internacional. Si consideramos las estrategias desarrolladas por los gobiernos democráticos, observamos que aquellos que tuvieron vocación autonomista impulsaron la defensa de la soberanía sobre Malvinas a partir de la intensificación de las acciones en organismos multilaterales procurando apoyos de los países del Sur y, luego de la guerra de 1982, instando al RU a retomar el diálogo⁹, manteniendo siempre una retórica marcadamente nacionalista¹⁰. Por el contrario, el gobierno de Carlos Menem (1989-1999), que tuvo una orientación liberal, implementó líneas de acción principalmente basadas en el bilateralismo y en la búsqueda de acercamiento a los isleños.

En dicho movimiento pendular hacia Malvinas desde el retorno de la democracia, consideramos que las políticas de Cambiemos se enmarcan en la tendencia liberal que privilegia estrechar el vínculo con el RU con el fin último de obtener “beneficios” en materia de inversiones y comercio. En este sentido, si bien el gobierno de Macri mantuvo vigente el reclamo soberano a nivel discursivo, procuró establecer buenas relaciones con

8. Entendida como la disputa de soberanía entre la Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte por las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes.

9. La guerra significó la interrupción del diálogo bilateral. A partir de entonces, el RU se niega a retomar las negociaciones y pondera el principio de libre determinación de los isleños.

10. Particularmente señalamos los gobiernos de Arturo Illia (1963-1966), Raúl Alfonsín (1983-1989), Kirchner (2003-2007) y Fernández (2007-2015). El tercer gobierno de Juan D. Perón (1973-1974) si bien enfatizó las tendencias autonomistas implementando lo que Puig (1984) denominó “un nuevo proyecto autonomista heterodoxo” en lo que respecta a Malvinas no promovió una estrategia de búsqueda de apoyos internacionales del Sur en tanto se desarrollaban conversaciones bilaterales secretas con el RU.

los ingleses bajo la fórmula del “paraguas de soberanía”¹¹ y retomó ideas centrales de la “estrategia de seducción” menemista, que implicaba establecer contactos con los isleños y demostrar el compromiso argentino de respetar la forma de vida e intereses de los mismos.

Este nuevo giro en la política hacia la Cuestión Malvinas se cristalizó durante el primer año de gestión macrista en el llamado “Acuerdo Foradori-Duncan”. Dicho documento surgió como el comunicado conjunto del encuentro que en septiembre de 2016 mantuvieron el vicanciller Carlos Foradori y el Ministro de Estado para Europa y las Américas de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Commonwealth británica, Alan Duncan, en Buenos Aires¹². De manera muy sintética, el texto sentó la postura macrista sobre las tres cuestiones centrales de la Cuestión Malvinas en el siglo XXI: recursos naturales, vuelos entre las islas y el continente e identificación de soldados argentinos caídos durante el conflicto bélico.

El comunicado expresa que las partes acordaron “... adoptar las medidas apropiadas para remover todos los obstáculos que limitan el crecimiento económico y el desarrollo sustentable de las Islas Malvinas, incluyendo comercio, pesca, navegación e hidrocarburos” (MRECIC, 2013). Esto implica dar respuesta al anhelo británico de que se supriman las medidas legislativas, administrativas y judiciales implementadas durante el período kirchnerista en pos de la protección de los recursos naturales de las islas y sus aguas adyacentes ante las medidas unilaterales inglesas en materia de exploración y explotación¹³.

Cabe señalar que en esta misma línea se reformuló la declaración anual del G77+China en 2017, cuando la delegación argentina planteó un párrafo “suavizado” sobre Malvinas. En este foro, en 2014 se había reconocido que la disputa de soberanía perjudica económicamente a Argentina, que las actividades no autorizadas de exploración y explotación de recursos naturales son seriamente perjudiciales a los derechos soberanos argentinos y que el país tiene el derecho a adoptar acciones legales ante

11. La fórmula del paraguas, diseñada durante el gobierno de Alfonsín, implica la predisposición de las partes a discutir todos los temas excluyendo el tema de la soberanía y fue plasmada en el Primer Acuerdo de Madrid en 1989 con el gobierno de Menem.

12. El gobierno argentino subraya la calidad de “declaración conjunta” y no de acuerdo internacional en tanto las declaraciones no deben ser enviadas al Congreso de la Nación para su aprobación.

13. Entre otras cuestiones, la legislación vigente penaliza a las empresas (pesqueras o petroleras) que actúen en territorio argentino sin permiso (ver Gutiérrez Bróndolo, 2013).

dichas actividades no autorizadas. Sin embargo, luego de replicarse esta fórmula en las declaraciones de 2015 y 2016, el texto de 2017 presentó lo que a nuestro entender es un retroceso, ya que hace un llamamiento a ambas partes a abstenerse de tomar decisiones que puedan afectar el “crecimiento económico y el desarrollo sustentable de las islas” y de llevar a cabo acciones unilaterales en el área en disputa.

El segundo punto de relevancia en el comunicado conjunto es el establecimiento de escalas adicionales de conexiones aéreas en territorio continental argentino. Así, en noviembre de 2018 se anunció que la línea aérea Latam unirá con un segundo vuelo comercial las Malvinas con Córdoba¹⁴. Este anuncio implica no sólo satisfacer un reclamo inglés sin obtener resultados visibles a cambio, sino que también implica ceder ante los pedidos de que no sea la aerolínea de bandera argentina la que realice la escala y que tampoco sea Buenos Aires, tal como querían los isleños (Aguilera, 2018). Es en este punto donde se vislumbra la intención de contribuir a un acercamiento a los isleños ya que, junto con el planteo del “desarrollo de las islas”, puede leerse la intención del gobierno argentino de construir puentes en aquellos temas de relevancia para los habitantes actuales de las islas¹⁵.

Por último, encontramos la identificación de soldados NN enterrados en el cementerio de Darwin, que si bien es expuesto como un logro del gobierno actual que indica la nueva etapa en la relación con los ingleses, es una política que se remonta al gobierno de Fernández¹⁶. En diciembre de 2016 Argentina y el RU firmaron un Plan de Proyecto Humanitario para continuar con esta línea de trabajo que ya ha brindado la identidad más de cien soldados.

Es decir, el Acuerdo Foradori-Duncan funcionó como una hoja de ruta para las acciones argentinas, las cuales tuvieron como claro objetivo

14. Desde 1999 hay un vuelo de Latam que hace una vez por semana escala en Río Gallegos.

15. Otro hecho en esta línea es el silencio de la Cancillería argentina ante la realización en 2018 del concurso para estudiantes universitarios “*Why would I like to meet my neighbours in the Falkland Islands?*” que, además de ser organizado por el gobierno británico y el ilegítimo e ilegal “gobierno de las Falklands Islands” (que el Estado argentino no reconoce), contiene el concepto de “vecinos” a los habitantes del territorio sobre el cual Argentina reclama la soberanía. Este certamen se había ya realizado en años previos en Uruguay, Chile y Brasil, pero no en Argentina.

16. En 2013 Argentina firmó el acuerdo con la Cruz Roja Internacional para el reconocimiento de los cuerpos que yacen en el cementerio de Darwin bajo la leyenda “Soldado argentino sólo conocido por Dios”.

bajar el tono confrontativo adoptado por las administraciones previas inmediatas -tanto en lo que refirió al reclamo en foros internacionales por el control de los recursos naturales como por la militarización del Atlántico Sur- y “mejorar la cooperación”, título bajo el cual se extendieron desde acuerdos científicos - como el renombrado y criticado memorándum de entendimiento entre el *British Antarctic Survey* y el Instituto Antártico Argentino para realizar actividades de investigación conjunta en la Antártida¹⁷- hasta la cooperación británica en la búsqueda del ARA San Juan.

Sin embargo, la postura complaciente hacia el RU no ha mostrado tener resultados tangibles para los intereses argentinos en ningún área hasta el momento. Por el contrario, pareciera que se descuidaron los intereses económicos, medio ambientales y de defensa argentinos en el Atlántico Sur a cambio de una “mejor” relación con el gobierno británico. Después de todo, tal como subrayó la entonces canciller Malcorra en una entrevista para el *Financial Times*: “*The Falkland Islands are no longer the dominant issue in Argentina’s relationship with the UK and should not divert attention from more significant bilateral priorities such as trade and investment*” (Wheatley, 2016).

5. África

Desde la campaña electoral Mauricio Macri dejó muy en claro que la nueva política exterior estaría orientada a revertir el aislamiento que sufría Argentina, fortaleciendo los vínculos con los actores del mundo desarrollado y de las finanzas internacionales. En este contexto ya se avizoraba el relegamiento que sufrirían las relaciones Sur-Sur y en particular África, una región que históricamente estuvo en la periferia de la agenda aunque con “impulsos” de acercamiento¹⁸.

En efecto, transcurridos más de tres años de gobierno es posible observar que, luego de una década de acercamientos sostenidos con los gobiernos previos bajo las dinámicas de la Cooperación Sur-Sur (Lechini y Morasso, 2018), los vínculos políticos tuvieron una menor densidad. Los dos foros que habían sido creados en el marco del auge de Sur-Sur bajo la promoción de Brasil y con un fuerte acompañamiento de Venezuela, las cumbres América del Sur-Países Árabes (ASPA) y América del Sur-Áfri-

17. Firmado en 2018 durante la 41ª Reunión Consultiva del Tratado Antártico realizada en Buenos Aires.

18. Para un análisis detallado de los vínculos argentino-africanos ver Gladis Lechini (2011).

ca (ASA), comenzaron a desvanecerse en tanto se fortaleció el discurso liberal argentino que relegó los foros multilaterales entre países en desarrollo como espacios para promover los intereses de los estados del Sur.

Sin embargo, es importante destacar que el presidente Macri visitó África y que arribaron a Buenos Aires cancilleres y presidentes africanos en el marco de las actividades del G20. En efecto, por detentar Argentina la presidencia *pro témpore* del G20, el presidente Macri fue invitado a la Cumbre de Mandatarios del BRICS, realizada en julio de 2018 en Sudáfrica. Allí, mantuvo un encuentro bilateral con su par Cibyl Ramaphosa y brindó ante los representantes del BRICS Plus un discurso a favor del multilateralismo y la apertura comercial mundial abogando por la necesidad de que se considere la mirada del Sur Global en los espacios de gobernanza global. Este mismo enfoque de miradas desde el Sur fue el que el sherpa argentino, Pedro Villagra Delgado propuso a los países de la Unión Africana (UA) durante sus visitas a Sudáfrica y Etiopía a comienzos de 2018. También cabe señalar que el presidente sudafricano y el ruandés, Paul Kagame¹⁹, asistieron a la última reunión de mandatarios del G20.

Más allá de la agenda del G20, una mención merecen las giras de la ministra Malcorra, quien en 2016 asistió a la Cumbre de la UA y a la 14° reunión de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) y visitó Egipto y Angola en el contexto de su postulación como Secretaría de Naciones Unidas²⁰.

Por otra parte, en lo que refiere a los vínculos bilaterales, es importante subrayar que el gobierno de Cambiemos priorizó los lazos con aquellos países africanos que brindan posibilidades comerciales, en especial con los estados nordasharianos, lo cual se expresó en las visitas de la ministra Malcorra a Argelia y de la vicepresidenta Gabriela Michetti a Marruecos y Egipto en 2017 y del canciller Jorge Faurie por Túnez y Marruecos en 2018. En todos los casos, el discurso oficial puso el foco en el objetivo de abrir mercados, particularmente aquellos vinculados a la producción agrícola. En consonancia, desde el gobierno se ha subrayado la apertura de mercados africanos para productos primarios argentinos antes que la coordinación o concertación de políticas y la generación de proyectos de cooperación técnica entre países en desarrollo.

Esta vinculación selectiva con los países del Magreb tiene su correlato

19. El presidente de Ruanda asistió en calidad de presidente *pro témpore* de la UA.

20. Como Secretario General de ONU resultó electo el portugués António Guterres.

en los números del sector externo argentino, ya que son los principales destinos africanos y lideran históricas balanzas superavitarias muy importantes²¹. En este sentido podemos tomar como ejemplo el año 2018, en el cual si bien las exportaciones hacia África representan menos del 10% de las ventas externas argentinas con aproximadamente 4.100 millones de dólares, el superávit fue de aproximadamente 3.200 millones de dólares, o sea, el equivalente al déficit que se mantiene con Estados Unidos (INDEC, 2019).

De esta manera, el gobierno macrista plasmó en África su “inserción inteligente” y “desideologizada” que privilegia líneas de acción en “clave económica” (Míguez, 2017) que, según el canciller Faurie, tienden a convertir a Argentina en el “supermercado del mundo”, profundizando “la labor de la inteligencia comercial, de manera de orientar recursos a la facilitación de negocios concretos y a la búsqueda de oportunidades reales” (MRECIC, 2017). Como consecuencia, en la agenda argentina se mantuvo entre las prioridades la temática agro-industrial, lo cual se reflejó tanto en el acompañamiento y participación en ferias comerciales como en proyectos de cooperación técnica, bajo el precepto de que el exitoso caso argentino de producción agrícola puede ser exportado a los países africanos.

Sin embargo, si miramos de cerca este vínculo comercialista con África, podemos notar que, por una parte, se mantuvieron estables los flujos de comercios. Por otra parte, observamos que, en relación a los años previos, tampoco se diversificó la canasta de bienes exportados para incorporar artículos con mayor valor agregado o que se hayan sumado nuevos destinos de exportación.

6. Consideraciones finales

A partir de lo expuesto a lo largo del trabajo podemos concluir que la orientación dependentista que asumió la política exterior durante la gestión de Mauricio Macri supuso una contracción de la cooperación Sur-Sur. Teniendo en cuenta que este tipo de estrategias son escogidas por aquellos gobiernos de lógicas de inserción internacional más autonomistas, nos detuvimos en cuatro casos, representativos del nivel de relacionamiento con los países en desarrollo. En base a esto, pudimos construir un panorama más claro de algunos ejes en los cuales no necesariamente

21. Históricamente los principales destinos son Argelia, Egipto, Marruecos y Sudáfrica, donde se exportaron en 2018 aproximadamente 1.500 millones, 990 mil, 330 mil y 500 mil dólares respectivamente (INDEC, 2019).

la cooperación se contrajo, pero que sí cambiaron los niveles y los contenidos de la relación, lo que nos permite decir que la lógica autonomista ha dado paso a la lógica de la aquiescencia presente en los gobiernos de orientación dependentista.

Puntualmente, con respecto a los vínculos con Brasil -considerado como el principal aliado estratégico desde hace décadas-, no puede sostenerse que la relación bilateral se haya contraído. Sin embargo, es insoslayable la existencia de un giro en el contenido y el tenor de la relación. La cooperación política durante la larga década de los gobiernos del Frente Para la Victoria y el PT, que suponía aumentar los márgenes de maniobra con el objetivo de una inserción internacional más autónoma, sobre todo en negociaciones conjuntas, dio paso a reuniones declarativas para acordar sólo en lo bilateral. En este contexto, las cuestiones estratégicas y comerciales pasaron a ser las más relevantes entre ambos países.

En relación a los vínculos con la región, hemos observado que el regionalismo pos-liberal, que pone el acento en la cooperación Sur-Sur, fue relegado a la vez que la tomó fuerza nuevamente la narrativa del regionalismo abierto que enfatiza la importancia del mercado ante el estatismo y promueve los valores de la gobernanza global occidental. En este marco se explica la suspensión de la participación argentina en la UNASUR y la conformación de nuevos esquemas de diálogo, en particular del Grupo de Lima, que es representativo de una política exterior menos comprometida que apuesta por el alineamiento con los intereses estadounidenses. La “lógica de la aquiescencia” se manifiesta entonces claramente, dando cuenta del abandono de los esquemas de integración profunda en pos de mecanismos regionales acordes con los intereses norteamericanos en la región.

Por otra parte, cuando consideramos el abordaje macrista de la Cuestión Malvinas, notamos que ha sido clara la postura de acercamiento al RU en detrimento de las estrategias multilaterales que promueven la proximidad a los países en desarrollo para obtener apoyos al reclamo de soberanía argentino. Asimismo, ha sido notable la suavización de los reclamos argentinos en torno a los actos violatorios por parte del RU, principalmente en materia de explotación de los recursos naturales, así como también la incorporación en las referencias oficiales a la importancia del “desarrollo” de las islas.

Por último, consideramos que se ha socavado el acercamiento previo a África en la agenda externa argentina. En este sentido, la cooperación Sur-Sur ha sido históricamente uno de los pilares en la construcción de alternativas autonómicas. Sin embargo, en un marco de profundización

de un discurso basado en la racionalidad económica, se ha dado paso una lógica dependentista.

7. Referencias bibliográficas

- GIACCAGLIA, C. (2018), “¿Muros o puentes?: las potencias tradicionales y emergentes en un mundo convulsionado”, en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, N° 132.
- GUTIÉRREZ BRÓNDOLLO, I. (2013), *Malvinas: la política exterior argentina 2003-2011*, Buenos Aires: Teseo-UAI.
- LECHINI, G. (2009), “La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina ¿Mito o realidad?”, en *Relaciones Internacionales*, N° 11.
- LECHINI, G. (2011), *Argentina and South Africa facing the challenges of the XXI Century: Brazil as the mirror image*, Rosario, UNR Editora.
- LECHINI, G. y MORASSO, C. (2018), “Dos décadas, dos estrategias. La política exterior argentina hacia África Subsahariana durante los gobiernos de Menem y de Néstor y Cristina Kirchner”, en KabundaBadi, Mbuyi y Ross Cesar (ed.) *Tránsitos materiales e inmateriales entre África y América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Universidad de Santiago de Chile y Universidad de Lumumbashi.
- LECHINI, V. KLAGSBRUNN & W. GONÇALVES (2009), *Argentina e Brasil, vencendo os preconceitos. As varias aristas de uma concepção estratégica*, Rio de Janeiro, Ed. Revan.
- MARTINEZ, E. & DE LYRA, M. (2018), “The Role of UNASUR in the South American Democratic Crises (2008-2015)”, em *Carta Internacional*, Vol. 13, N° 1.
- MIGUEZ, C. (2017), “La política exterior del primer año de gobierno de Mauricio Macri. ¿Situación instrumental del Estado?”, en *Estado y Políticas Públicas*, N° 8.
- MORASSO, C. (2016), “La orientación autonomista de la política exterior argentina (2003-2015)”, en *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*, N° 123.
- MORASSO, C. (2018), “Por los caminos de la dependencia: reflexiones en torno a la orientación de la política exterior macrista”, en *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales*, Año 3, N° 6.
- PEREYRA DOVAL, G. (2013), “La Autonomía como eje rector de la política exterior. El caso brasileño”, en *Temas y Debates*, enero-junio, N° 17.
- PEREYRA DOVAL, G. (2017), “Crisis política en Brasil y repercusión en Argentina y la región”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Instituto Tecnológico

Autónomo de México, junio.

- PEREYRA DOVAL, G. (2018), “Política Exterior Brasileña, ¿continuidad o quiebre pos impeachment?”, en Dominguez Avila, Carlos Federico & de Oliveira Xavier, Lúdia (org.), *Política, Cultura e Sociedade na América Latina. Estudos Interdisciplinares e Comparativos*, v. 5, Curitiba, Editora CRV.
- ROMERO, P. (2009), “Hacia una nueva construcción discursiva de la autonomía”, en G. RUSSELL, R. y TOKATLIAN, J. G. (2013), “América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía”, en *Revista Cidob d’Afers Internacionals*, N° 104.
- SANAHUJA, J. (2016), “Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis”, en *Pensamiento Propio*, CRIES, Vol. 21, N° 44.
- SEVARES, J. (2009), “Argentina y Brasil: diferente macroeconomía, pero la misma vulnerabilidad”, en *Nueva Sociedad*, N° 219.
- SIMONOFF, A. (2016), “Giros en las estrategias de inserción argentina a partir de la presidencia de Mauricio Macri”, en *Conjuntura Austral*, Vol.7, N° 37.

8. Prensa

- AGUILERA, E. (2018), “Nuevo vuelo comercial a Malvinas partirá desde Córdoba”, en *Ámbito Financiero*, Buenos Aires, 21 de noviembre. Disponible en: <https://www.ambito.com/nuevo-vuelo-comercial-malvinas-partira-cordoba-n4040160>[10/02/2019]
- SEGRÉ, G. (2019), “Brasil y Argentina: mientras uno atrae inversiones, el otro expulsa sus industrias”, en *Infobae*, Buenos Aires, 25 de febrero. Disponible en: <https://www.infobae.com/economia/finanzas-y-negocios/2019/02/25/brasil-y-argentina-mientras-uno-atrae-inversiones-el-otro-expulsa-sus-industrias/>[02/03/2019]
- WHEATLEY, J. (2016), “Argentina says Falklands no longer main issue in UK relationship”, in *Financial Times*, London, 17 de mayo. Disponible en: <https://www.ft.com/content/37bcf3a8-190a-11e6-b197-a4af-20d5575e>[09/02/2019]

9. Documentos

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - INDEC (2019), *Indec Informa*. Enero 2019, Año 24, N° 1. Disponible en: https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/publicaciones/indecinforma/indec_informa_01_19.pdf[12/02/2019]

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto – MRECIC (2016), Información para la prensa N° 304/16, 13 de septiembre, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/comunicado-conjunto-9> [10/02/2019]

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina - MRECIC (2017), Información para la Prensa N° 576/17, 12 de diciembre, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.mrecic.gov.ar/omc-faurie-aspiramos-ser-el-supermercado-del-mundo-0> [19/06/2018]

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina – MRECIC (2019), Información para la Prensa N° 013/19, 16 de enero, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/argentina-brasil-declaracion-conjunta-sobre-la-reunion-bilateral-de-los> [04/03/2019]

Morasso, Carla y Pereyra Doval, Gisela (2019). “El lugar del Sur en las lógicas de la dependencia: notas sobre la política exterior macrista”, en *La Argentina de Cambiemos*, compilado por Iglesias, E. y Lucca, J. B., UNR Editora, Rosario. Páginas 373-392.

La Defensa en tiempos de Cambiemos: la fragilidad intacta de un sector estratégico que sigue esperando

Emilse Calderón



“Caminar hacia una Argentina con pobreza cero, enfrentar y derrotar el narcotráfico y unir a los argentinos”, fueron los ejes de trabajo que anunció Mauricio Macri como rectores de su gestión al asumir la presidencia en diciembre de 2015. Al mismo tiempo, sostuvo que para la realización de los mismos se necesitaba de las Fuerzas Armadas porque, “...para crecer, para desarrollarnos y para generar empleos, tiene que haber paz y tranquilidad en el país y tiene que existir la certeza de que alguien cuida nuestras fronteras, nuestro espacio aéreo, nuestra plataforma continental” (Ministerio de Defensa, 2016: Info de Prensa N°217). En igual sentido, el entonces ministro de Defensa, Julio Martínez aseveraba que las Fuerzas Armadas iban a ser consideradas por el Gobierno que “...quiere que se recobren las capacidades y operatividades necesarias” (Ministerio de Defensa, 2016: Info de Prensa N°85). De este modo, se les aseguraba a los miembros de las Fuerzas que “...no están solos...son parte de esta nueva Argentina...Ya tienen el respeto de la sociedad y faltaba que los respetara el Gobierno; hoy estamos acá justamente para expresarles ese respeto y orgullo” (Ministerio de Defensa, 2016: Info de Prensa N°165), porque “...creemos firmemente en el rol de las Fuerzas Armadas en la democracia, que es un rol muy importante no solamente estratégico sino operativo...” (Ministerio de Defensa, 2016: Info de Prensa N°184).

Definitivamente, para inicios de 2016, se respiraban aires de cambio entre las filas de la institución castrense ligados a la recomposición del sector como estratégico para la consecución del interés nacional y desde una perspectiva simbólica-ideacional de cara a la sociedad civil. Asimismo, se generó un clima de relativa expectativa entre los académicos nacionales especialistas en temas de defensa, ante la posibilidad de llevar adelante un proceso de reforma del Sistema de Defensa Nacional que lo direccionase a enfrentar los desafíos del siglo XXI, a sabiendas de la impronta política-ideológica marcada por el giro estratégico hacia Washington que se presuponía podía tener.

Llegado el último año de gobierno de Cambiemos y a escasos meses de una nueva elección presidencial, el panorama relativo al sector de la Defensa se presenta muy poco alentador, dados los más que escasos avances materializados en línea con dicho proceso de reforma y la fragilidad estructural que continúa caracterizando al sector. Consecuentemente, el presente capítulo propone realizar un recorrido por la Política de Defensa del gobierno de Mauricio Macri, indicando cuales han sido sus principa-

les lineamientos y en qué medida se han logrado aplicar y, en este caso, si han implicado un cambio con respecto a la situación preexistente¹. Para ello, se parte de comprender a tal Política de Defensa como una política pública que promueve la seguridad del Estado Nacional en un contexto de anarquía internacional y que cuenta con una faceta doméstica y otra externa (Calderón, 2018a).

1. El estado del Estado en Defensa para diciembre de 2015 como punto de partida de la gestión macrista

En Argentina, la Defensa como área estratégica del Estado y la Política de Defensa como política pública de largo plazo, sin lugar a dudas, carecen de un espacio destacado en la agenda de los gobiernos y de los partidos políticos. El escasísimo interés y conocimiento de la mayoría de la dirigencia política nacional acerca de las cuestiones inherentes a la Seguridad del Estado, entendida desde una perspectiva integral y en los términos de la lógica de conflictividad que prepondera en posguerra fría, sumados a los recelos por un pasado aún muy vigente en la memoria de algunos sectores de la sociedad civil y las urgencias económicas, no contribuyen para que tal situación de desatención se modifique. En consonancia con este escenario, las expectativas que se generaron en ciertos sectores frente al discurso de campaña de Cambiemos durante el 2015 y la retórica de Mauricio Macri ya como presidente en 2016, no fueron pocas. Especialmente si se considera el estado de fragilidad en que se encontraba el sector de Defensa y, en particular, las Fuerzas Armadas como instrumento operativo del Sistema de Defensa Nacional.

La Defensa argentina desde el retorno de la democracia en 1983 y, específicamente, en el siglo XXI atraviesa una situación crítica. Como se adelantó, una de las variables a considerar al momento de realizar un acercamiento al panorama de la Defensa es su irrelevancia en tanto tema de la agenda política frente al devenir de los asuntos económicos y en función de su potencial para reavivar tensiones en ciertos sectores de la sociedad debido a los recelos que despierta cualquier modificación en la

1. Cabe aclarar que este escrito se ancla en distintos artículos de análisis precedentes que ha publicado la autora y que versan sobre la gestión del gobierno de Cambiemos con respecto a la política de defensa, la política exterior en el ámbito de las cuestiones de Seguridad Internacional y la inserción de Argentina en la dimensión estratégico-militar de las Relaciones Internacionales producto de tales políticas públicas.

situación de la institución castrense. Una segunda variable es la obsolescencia operativa de las Fuerzas Armada como instrumento de la Defensa, ligada a la ausencia de un diseño de tal instrumento militar que se corresponda con el contexto de seguridad internacional del siglo XXI, así como a un presupuesto inadecuado por su cuantía y distribución. En tercer lugar se debe atender al desfasaje entre el rol legalmente reconocido para las Fuerzas y las tareas que efectiva y preponderantemente desempeñan. Por último, siguiendo un enfoque teórico interméstico de las Relaciones Internacionales (Putnam, 1988), la conjunción de las tres variables antedichas impactan en el tipo de inserción internacional que tiene Argentina en la dimensión estratégico-militar de las Relaciones internacionales, originando una cuarta variable que termina por delinear la situación de la Defensa, en el país en la medida de que retroalimenta la situación doméstica, y se puede conceptualizar como la irrelevancia de las Fuerzas Armadas como instrumento de política exterior. El desarrollo de todas estas variables si bien se enmarca en un proceso nacional que se inicia con la conclusión de la última dictadura cívico-militar, también es recipiendario de los condicionantes del ambiente regional, hemisférico y global.

Partiendo de la presunción de que la primera variable resulta lo suficientemente autoevidente como para no requerir mayores explicaciones, es interesante dimensionar su impacto en la configuración del cuadro situacional de la Defensa conjugándola con la percepción que tiene la dirigencia política y parte de la academia nacional sobre el contexto regional y, en especial, subregional. En este sentido se observa la consolidación de una confusión en torno a la existencia de un contexto de paz en América del Sur, en términos de la lógica de conflictividad tradicional, y la decisión de Argentina desde el retorno de la democracia de tener una postura estratégica defensiva. Por lo tanto, progresivamente se ha tendido a accionar sobre las Fuerzas Armadas y el sector de Defensa como si hubiese una ausencia absoluta y permanente en el tiempo de hipótesis de conflicto llegándose, incluso, durante el kirchnerismo a conceptualizar a la política de Defensa como defensiva (Ministerio de Defensa, 2009).

De este modo, por un lado, es cierto que el abandono de las hipótesis de conflicto con los países vecinos, puntualmente Brasil y Chile, es uno de los criterios fundamentales en torno a los cuales se piensa el Sistema de Defensa luego de 1983, siendo indicativo de ello las decisiones tomadas por los gobiernos de Raúl Alfonsín y Carlos Menem, así como

las concretadas durante las gestiones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Por tanto, se despliegan distintas herramientas que dan cuenta de la desactivación de las hipótesis de conflicto por parte de Argentina como las Medidas de Fomento de la Confianza Mutua y Seguridad, la realización de ejercicios militares combinados, los proyectos de cooperación, la participación en Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (OMP), los acuerdos internacionales y se institucionalizan instancias de diálogo. Incluso, los sucesivos gobiernos han canalizado el reclamo territorial histórico sobre las Islas Malvinas, Georgia y Sándwich del Sur, a través del Ministerio de Exteriores, explicitando que una salida bélica del conflicto es rotundamente impensado para la Argentina democrática por lo que la cartera de Defensa y las Fuerzas Armadas queda a un lado de la articulación del vínculo con Gran Bretaña en torno a este tema.

No obstante, por otro lado, también resulta acertado decir que el contexto de paz subregional y la ausencia de relaciones conflictivas con actores extraterritoriales no inhabilita a poseer la capacidad para realizar una acción ofensiva, en caso de ser necesario y en un contexto de Seguridad Internacional que puede mutar, o frente a una situación problemática que no necesariamente haya tenido origen en una acción propia. Ambas circunstancias pueden acontecer porque el sistema internacional sigue siendo anárquico y, más allá de que Argentina pueda asegurar su naturaleza pacífica, desarrollar prácticas de buena vecindad y no mostrar interés en tomar por la fuerza ningún bien de otro Estado, es imposible garantizar esto mismo en nombre de terceros estados.

En lo que se refiere a la segunda variable relativa a la obsolescencia operativa de las Fuerzas como instrumento de la Defensa, esta es una premisa compartida de manera indiscutida por la academia especializada nacional y reproducida por especialistas extranjeros. Por una parte, la distribución territorial, estructura y funcionamiento de las Fuerzas Armadas no responde a los requerimientos de Defensa actuales del país (Soprano y Lafferriere, 2011; Montenegro y Anzelini 2017). De esta manera, pese al proceso de reorganización de los años 90 que propició la fusión y traslados de varias unidades militares, la distribución territorial de las Fuerzas todavía marca una concentración en los grandes centros urbanos y las capitales de provincia como herencia de la doctrina de seguridad nacional y el combate al enemigo interno. Tal concentración se observa además en la zona atlántica, la hidrovía Paraná-Paraguay y la re-

gión central de la cordillera, es decir en las otrora coordenadas de las hipótesis de conflicto con Brasil, Chile y Gran Bretaña. En lo que hace a la estructura de las Fuerzas, la cantidad de oficiales y suboficiales con respecto a la tropa se encuentra desbalanceada en las tres Armas. Según datos de 2016, en el Ejército la relación es 60-40, en la Armada 93 -7 y en la Fuerza Aérea 86-14 (Resdal, 2016), por lo cual la cantidad de oficiales y suboficiales se corresponde con una institución militar que debiese ser mucho más grande de lo que lo es actualmente y esto trae problemas de operatividad, desaprovechamiento de recursos y va en detrimento de la formación profesional. Finalmente, en cuanto al funcionamiento, el despliegue operativo continúa estando marcado por el criterio de especificidad y no de conjuntos.

Continuando con la variable de la obsolescencia operativa, también se observa que tanto la evolución como la composición del presupuesto desde 1983 traslucen la imposibilidad sostener las capacidades existentes que, por razones de antigüedad y uso, están en decadencia o ya obsoletas. Fluctuando con alzas y bajas como porcentaje del PBI en el período 2006-2015 se mantuvo entre 0,81% y 1,04% (Resdal, 2016), al tiempo que alrededor del 80% del total permaneció siempre destinado a gastos de personal, mientras que solo un 5% se orientó a inversiones y un 0,2% a investigación y desarrollo (Ministerio de Defensa, 2015). Con estos datos no es de extrañar que tengamos un material bélico con un promedio de 30 años, que algunos lleguen a los 50, o que frente a la pérdida de capacidades específicas no esté siquiera proyectada la posibilidad de un reemplazo efectivo, como ocurrió con el retiro de los Mirage III.

Y para concluir los comentarios acerca de esta segunda variable, cabe considerar el condicionamiento del contexto internacional dado que América del Sur se presenta como estable en lo que respecta al gasto en Defensa en relación al PBI con un promedio de 0,98% (Centro de Estudios Estratégicos en Defensa, 2017). Asimismo, es necesario notar que con relación a la brecha relativa a los avances tecnológicos y su impacto en las capacidades de poder duro de los estados mejor posicionados a nivel planetario en la dimensión estratégico-militar de las Relaciones Internacionales, los estados de la región se encuentran entre el grupo menos favorecido y sin perspectivas de modificar su situación en el mediano plazo. Esto en función de que los países latinoamericanos, considerados en su conjunto, por ejemplo, destinan como mínimo el 59% del gasto al rubro

Personal que, si se le adiciona el ejecutado en concepto de Operaciones y Mantenimiento, supera el 82% (Centro de Estudios Estratégicos en Defensa, 2017), dejando un margen muy escaso para invertir en sistemas de armas avanzados tecnológicamente.

En tercer lugar, se destaca el condicionamiento implícito en el desfasaje entre el rol legalmente reconocido para las Fuerzas y las tareas que efectiva y preponderantemente desempeñan. En este sentido, la legislación vigente en 2015 (Ley de Defensa, Ley de Seguridad Interior, decreto 727/06, decreto 1691/06) liga el rol de las Fuerzas Armadas a la Defensa Nacional pese reconocer con un vínculo de subsidiariedad 4 tareas secundarias relativas al apoyo a la comunidad nacional, a las OMP desarrolladas en el marco de Naciones Unidas, el apoyo logístico a las fuerzas de seguridad y la colaboración para la instauración de un sistema de defensa en América del Sur. No obstante, como tendencia preponderaba la relevancia y concreción de tales tareas subsidiarias, lo cual genera indefectiblemente el relegamiento velado de su misión principal. Esta es una tendencia que se replica a nivel regional, principalmente en lo referido al involucramiento de la institución castrense en el abordaje de la agenda de seguridad pública (Calderón, 2012), y que tiene amplias chances de seguir desarrollándose en buena medida a razón del incentivo y respaldo que recibe por parte de Estados Unidos (Calderón, 2015).

Así, durante los años noventa en Argentina se impulsó la participación en las OMP con un crecimiento exponencial de los efectivos nacionales involucrados en distintos escenarios de conflicto, pasando de ser 4 los militares que en 1987 se encontraban involucrados a un total de 60 en los noventa y para 1995 eran 2440 (Soprano, 2014). Luego, el cambio de siglo potenció la tarea de protección civil ante emergencias y desastres naturales, resultando ilustrativo que entre 2013 y 2014, 18 de las 23 provincias argentinas recibieron efectivos de las Fuerzas para responder a distintos eventos así como la puesta en marcha de los operativos de apoyo a la comunidad Campaña Buque Sanitario y Operativo de Mejoramiento de Barrios (Resdal, 2014). Finalmente, a partir de 2007, cobró notoriedad la participación castrense en los distintos operativos llevados adelante como parte de la lucha contra el narcotráfico en la frontera norte (Calderón, 2018 b).

Finalmente, resta referenciar la irrelevancia de las Fuerzas Armadas como instrumento de política exterior en tanto variable producida a partir de la conjunción de las otras tres de tinte doméstico recién men-

cionadas y que, a su vez, impacta en la situación de la Defensa Nacional retroalimentándola. Si se parte de considerar que la institución militar es el brazo armado del Estado y que, por ende, en lo que respecta a las Relaciones Internacionales su accionar debe estar articulado y sustentar las decisiones que se tomen en cuanto a la política exterior del país en el ámbito estratégico-militar, no queda mucho lugar para dudar respecto de que la situación de fragilidad interna incide negativamente en cualquier estrategia creíble de defensa de los intereses nacionales. Esto, incluso, cuando tal estrategia se dirige a establecer una posición defensiva fundada en el potencial de la disuasión y de la cooperación subregional, como fue la propuesta oficial que rigió para el período 2003-2015.

Frente a este escenario, y como era de esperar dado el tenor de las comunicaciones de campaña, Cambiemos hizo un diagnóstico muy poco satisfactorio del estado del Estado en Defensa al inicio de su mandato. No obstante, la explicitación formal de los lineamientos constitutivos de su propuesta para la gestión del sector se hizo esperar más de lo imaginado.

2. Los lineamientos internos de la Política de Defensa macrista ¿el principio del fin de los problemas estructurales?

Retomando la conceptualización de la Política de Defensa como una política pública que promueve la seguridad del Estado Nacional en un contexto de anarquía internacional, se anticipó que la misma cuenta con una faceta doméstica que se distingue de otra externa. Aquél primer ámbito interno se puede definir como contenedor de los asuntos ligados a la política militar, en tanto gestión de las Fuerzas Armadas como instrumento operativo de la Defensa y a la planificación de la misma en términos estratégicos, tácticos y operativos. De este modo y en vistas del diagnóstico negativo que se efectuó desde el macrismo con respecto al estado del sector, se identifican tres premisas sobre las que el gobierno se propuso trabajar. La primera es el reconocimiento y puesta en valor de las Fuerzas Armadas como instrumento de la Defensa y la explicitación de su voluntad de entablar una relación provechosa. Este lineamiento, a su vez, se conecta con dos más consistentes, uno, en la necesidad resignificar el rol de las Fuerzas en el contexto de Seguridad Internacional del siglo XXI y el otro en la postulación de la necesidad de reconstruir las capacidades materiales de las Fuerzas.

Si se consideran las decisiones que desplegó la gestión macrista para la consecución de la segunda y la tercera premisa como indicativas de su voluntad política para enfrentar los problemas estructurales del sector y, de ese modo, poder llenar de contenido aquel mentado reconocimiento de las Fuerzas, se observa que durante el primer año de gobierno la retórica oficial fue sólida en el apuntalamiento del primer lineamiento de política doméstica. De este modo, el reconocimiento y puesta en valor de las Fuerzas Armadas y el objetivo de alcanzar una relación provechosa fue una premisa trabajada por Cambiemos desde lo comunicacional y lo simbólico durante todo el primer año de mandato y generó un nivel de expectativa considerable al interior de las filas castrenses. Asimismo ciertos sectores de la academia especializada comenzaron a augurar aires de cambio con respecto a la indiferencia preponderante hacia el sector que se había venido teniendo desde 1983. En este sentido, en diferentes y múltiples instancias, Macri y el entonces Ministro de Defensa Julio Martínez hicieron hincapié en la necesidad de contar con un instrumento militar operativo en el cuidando de las fronteras, el espacio aéreo y la plataforma continental (Ministerio de Defensa, 2016: Info de Prensa N° 217). Prometían también respeto a la institución militar dado su carácter constitutivo del Estado y la trascendencia de su rol en la democracia (Ministerio de Defensa, 2016: Info de Prensa N° 184). Y en el ámbito de lo simbólico, durante 2016, también se dieron distintas señales que mostraron el interés del gobierno por las Fuerzas como institución fundamental, por ejemplo, con la realización del desfile militar del 9 de julio incluyendo, al igual que en otros eventos conmemorativos, a los veteranos de Malvinas y la asistencia del presidente al aniversario de su regimiento escolta.

No obstante, con el discurrir del tiempo, dicho reconocimiento y puesta en valor se fue desdibujando por no apoyarse en la adopción de decisiones que, más allá de lo discursivo, aborden la problemática del rol militar en el siglo XXI y la necesidad de reconstruir las capacidades del sector, planificando y ejecutando una propuesta de reforma fundada en una visión política y estratégica certera de lo que debe ser la Defensa para Argentina los próximos 30 años. En este sentido, si bien se materializaron decisiones como el aumento de un 35% para el personal de las tres Armas en junio de 2016 como parte de un proceso de jerarquización y recuperación salarial y, en noviembre, se pasó a retiro a 1000 oficiales y suboficiales de más de 38 años de servicio cumplido y 60 altos funcio-

narios, intentando palear las dificultades atinentes al desbalance en la composición de las Fuerzas, tales medidas se consideran meros parches frente a una situación crítica. De hecho, para finales de 2018 el Ministro de Defensa, Oscar Aguad, reconoció que los militares siguen teniendo salarios muy bajos (Morales, 2018) y, por otra parte, el problema de la deserción en las filas de las Fuerzas hacia las fuerzas de seguridad o, en el caso de los integrantes de la Fuerza Aérea, a las empresas de aviación privadas, ha continuado.

Fue recién en el segundo semestre de 2018 que Cambiemos expidió el Decreto 683, el cual puede ser entendido como el primer paso dado desde la perspectiva legal-institucional de la Defensa en dirección a posibilitar una reforma de las Fuerzas Armadas. Asimismo, al poco tiempo, se dio a conocer oficialmente la Directiva de Política de Defensa Nacional en la que se explicitan los principales ejes de tal reforma (Ministerio de Defensa, 2018b). Ambos documentos, pese a que el espíritu de sus lineamientos había trascendido desde el inicio del gobierno de Macri y que tuve en el Ministro Oscar Aguad un sinnúmero de declaraciones en los medios de comunicación desde 2017, vieron la luz luego de pasados los dos años y medio de gestión. En este contexto de retrasos, la aparente proactividad que Cambiemos está desplegando al momento de escribir estas líneas con respecto a la implementación del tan anunciado proyecto de reforma de las Fuerzas, es difícil de dissociar de una posible estrategia electoralista dirigida a esa misma parte de la sociedad que en 2015 recibió con agrado los anuncios de campaña sobre las Fuerzas Armadas.

Esta dilución de las posibilidades de que el gobierno tenga un interés veraz por la Defensa como sector de interés para el Estado y de que el mismo decante en una administración que demuestre capacidad de conducción política sobre el sector, se fortifican si se piensa en el modo en que se gestionó la necesidad resignificar el rol de las Fuerzas en el contexto de Seguridad Internacional del siglo XXI, es decir lo que en el presente escrito consignamos como la segunda premisa de trabajo del gobierno de Cambiemos. Tal resignificación fue asociada a la necesidad de custodiar el territorio nacional desde una perspectiva integral y ligada a los recursos naturales frente a la preponderancia de las amenazas no tradicionales, como el crimen organizado, en un contexto de paz regional y de fuerte viraje del país en la estrategia de inserción internacional hacia Washington.

Al igual que como ocurrió con la premisa anterior, el gobierno trabajó dicha redefinición preponderantemente desde lo comunicacional dado que el único paso efectivo y distinto dado en tal dirección fue el Decreto 683 que habilitó a las Fuerzas Armadas a empeñarse contra una agresión externa que no necesariamente tiene que estar ligada a la institución militar de otro Estado (Ministerio de Defensa, 2018a). Asimismo, posibilitó que la consecución de las distintas operaciones especificadas en su texto pueda condicionar la planificación del entrenamiento, el equipamiento, la doctrina y la estrategia de las Fuerzas. Estas modificaciones en el esquema normativo que determina los rasgos del Sistema de Defensa Nacional si bien no son menores y están en dirección de la pretendida resignificación del rol castrense, se formalizan en la gestión un tanto tardíamente como ya se advirtió. Asimismo, si bien el Decreto 683 encuadró legalmente la política desplegada en la frontera norte contra el narcotráfico, que representa una de las principales líneas de acción de las Fuerzas de cara al fenómeno de jerarquización de las tareas secundarias, es decir, aquella relativa al apoyo logístico a la seguridad pública, dicho decreto no propició un impacto semejante en otros ámbitos de interés estratégico como el control y vigilancia de la plataforma continental y los recursos pesqueros. Es decir que en la práctica dicho decreto no generó ningún cambio en las actividades y tareas que cotidianamente despliega las Fuerzas desde 2011 con la instauración del Escudo Norte en épocas del kirchnerismo, más allá de que el mismo tenía otras connotaciones. Además, en lo que respecta a las ahora denominadas operaciones militares, el despliegue en las provincias del norte ligado al combate contra el narcotráfico sigue siendo la única línea de acción de efectiva concreción. Por su parte, el abordaje del control y vigilancia sobre aquel espacio marítimo del territorio nacional recién comienza a resonar con mayor contundencia a principios de 2019, al igual que para la premisa de trabajo anterior, en un contexto de proximidad de las elecciones y sin mayores precisiones que indiquen la existencia de una planificación certera y a largo plazo. En este sentido, nada se dice al respecto de, por ejemplo, qué medidas concretas se activarán con relación a la adquisición de capacidades para la Armada, cómo se redefinirá la articulación de actividades y tareas con Prefectura Nacional o qué tipo de esquema político-diplomático se van a generar para contener posibles situaciones de tensión o incidentes que puedan generarse en la zona de exclusión económica exclusiva.

Finalmente, la mencionada dilución de las posibilidades de un interés genuino en la Defensa por parte del gobierno también se fortalece al repasar la gestión macrista relativa a la reconstrucción de las capacidades materiales de las Fuerzas. Al respecto, y pese a la caracterización de dichas capacidades como precarias y con un atraso tecnológico muy notorio (Ministerio de Defensa, 2016: Info de prensa 19), ese lineamiento de la política de Defensa inmediatamente fue matizado en la voz del entonces segundo en el Ministerio de Defensa, Juan Pablo Tello, cuando advirtió que una inversión inmediata y de envergadura era imposible debido a las dificultades presupuestarias y las urgencias sociales (De Vedia, 2016).

No obstante, durante el primer año y medio de gestión se observan indicios sobre la voluntad de concreción de tal línea de política como la asistencia a la Feria Internacional de Defensa Aeroespacial; la evaluación de la incorporación de aeronaves de mediano porte para la Fuerza Aérea y las Líneas Aéreas del Estado y también de vehículos blindados utilizados por los cascos azules; y las declaraciones relativas al aprovechamiento en un futuro de la condición que tiene Argentina como aliado extra OTAN para un reequipamiento de las Fuerzas (De Vedia, 2016). Asimismo, hubo novedades en distintos procesos de negociaciones que estaban en curso para la compra de materiales, llegándose a materializar algunos de ellos con trascendencia mediática como la compra de aviones de entrenamiento T-6 Texan II y los Super Etendard que se adquirieron de Francia, el convenio de Fabricaciones Militares para producir pistolas Beretta 9 mm para Gendarmería y Prefectura y la compra a Israel de lanchas rápidas artilladas y sistemas para el control de fronteras (La Nación, 2017). Este ímpetu inicial acompañado en 2016 por la comunicación de un plan plurianual de recuperación de la capacidad militar para 2017 (Obarrio, 2016) no se sustentó ni recuperó de ningún modo el Plancamil alcanzado en 2011 durante el kirchnerismo y tampoco evidenció un criterio nuevo y claro de planificación de las Fuerzas. Su publicitación generó cierta expectativa aunque la misma no demoró en desvanecerse al ritmo que los rumores de un plan de ajuste en el presupuesto de Defensa para 2018 comenzaron a trascender (Tokatlian, 2017).

En igual sentido, se empezó a saber que distintos proyectos relativos a la industria de Defensa como canal de aprovisionamiento se iban dejando de lado, pese a que discursivamente el gobierno siguió subrayando su valor vinculado con el desarrollo nacional y de cara a la inserción comer-

cial internacional de Argentina. Incluso, esta tendencia prosiguió pese a la capitalización del macrismo de algunos progresos estratégicos desarrollados previamente a su llegada. De este modo, mientras se presentaba en 2016 el primer vuelo de ensayo del Avión Pampa III, se producían antenas omnidireccionales para corbeta MERO 140, se modernizaba el primer Hércules C 130 y se patentaba el radar LIDAR, el macrismo decidió no remotorizar el avión Pucará, dejar de fabricar los radares primarios RPA 3D, no modernizar los radares transportables y cancelar distintas obras, programas y proyectos de Fabricaciones Militares y del Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa (Calderón, 2017). También se dejaron de lado varios progresos estratégicos puntuales que vincularon la Defensa al desarrollo tecnológico, desarrollados por Investigaciones Aplicadas Sociedad del Estado que diseñó y produjo los radares tridimensionales de largo alcance y radares secundarios monopulso; el Complejo Industrial Naval Argentino y la Fábrica Argentina de Aviones Brigadier San Martín que se constituyeron en polos productivos; y la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales que concretó el lanzamiento de SAC-D y AR-SAT y el Proyecto del Inyector Satelital Tronador II.

Por otra parte, en lo que respecta al presupuesto de Defensa si bien se registró una pequeña variación en cuanto al monto total destinado, es ínfima como porcentaje del PBI y la composición del gasto se mantiene preponderantemente focalizada en el rubro Personal (Ministerio de Defensa, 2019). No obstante, del mismo modo que ocurre con la vigilancia sobre el mar territorial y sus recursos naturales desde comienzos de 2019, en un contexto de proximidad de las elecciones, comienza a haber declaraciones oficiales sin mayores precisiones, por ejemplo, acerca de las intenciones de reparar el ARA Santa Cruz para recuperar la capacidad de navegación submarina para control y patrullaje y sobre el reequipamiento militar del espacio aéreo sumando aviones A-4 para el patrullaje en el Atlántico Sur, enfatizándose la producción de la Fábrica Argentina de Aviones (Dinatale, 2018).

En vista de lo las cuestiones hasta aquí expuestas, la respuesta al interrogante sugerido por el título de este apartado pareciera decantar por la negativa. Muy difícilmente pueda decirse que la gestión de cambios a través de los lineamientos internos de su Política de Defensa ha cimentado las bases del principio del fin de los problemas estructurales del sector y de las Fuerzas Armadas.

3. Los lineamientos externos de la Política de Defensa macrista ¿una mejor inserción internacional?

Direccionando el análisis a la faceta externa de la Política de Defensa en tanto contenedora de los lineamientos de la política internacional del sector, se puede decir que la misma sustenta y se articula con la dimensión estratégico-militar de la política exterior. Asimismo, la ejecución de esta última como política pública guiada por una estrategia de inserción internacional es la que delinea la inserción internacional del Estado (Calderón, 2017).

Partiendo de este conjunto de conceptos y en función del vínculo que se establece entre los mismos se puede observar que la administración del frente externo durante la gestión macrista, en líneas generales, estuvo en sintonía con el cambio de rumbo en la estrategia de inserción internacional a partir de la recomposición del vínculo con Estados Unidos como eje de acción prioritario. En este contexto, los lineamientos externos de la política de Defensa juegan un papel relevante dado que el interés que tiene Washington de cara a América Latina en general y con respecto a Argentina, en particular, remite al ámbito de la seguridad internacional y al posicionamiento estratégico que la potencia del norte busca reafirmar y consolidar en el marco de un orden internacional cuyo eje de poder se desplaza hacia el este. En este sentido, las palabras del embajador argentino en Estados Unidos Fernando oris de Roa resultan contundentes al referirse al interés político que Washington tiene con respecto a Buenos Aires. De este modo, el canciller entiende que “A Estados Unidos le interesa el tema de la seguridad, el apoyo internacional, la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico... El desafío está en poder trabajar con ellos dándoles satisfacciones a los intereses que ellos tienen con respecto a nosotros, y al mismo tiempo, de una forma diplomática, que eso se traduzca en una actitud más bien positiva con respecto a nuestra agenda económica” (Niebieskikwiat, 2018).

Así las cosas, se puede decir que la expedición de la Directiva de Política de Defensa Nacional a mediados del 2018 confirma la intención por parte del gobierno de Macri de facilitar tal satisfacción con respecto a los intereses norteamericano y, por ende, sirve de sustento a la gestión de la política exterior que lleva adelante Cambiemos en la dimensión estratégico-militar de las Relaciones Internacionales. En dicho documento se de-

linean tres ideas puntuales que traslucen un alineamiento con respecto a la visión de Washington sobre la seguridad internacional en la subregión (Ministerio de Defensa, 2018: Decreto 703). En primer lugar, la centralidad que tiene el combate contra el narcotráfico y, por ende, el apoyo al sistema de seguridad interior como uno de los seis tipos de operaciones militares de las Fuerzas, entendiendo a dicha problemática como parte del crimen transnacional organizado, en confluencia con el terrorismo internacional y sin conexión alguna con la otrora mirada multidimensional que se tenía con respecto a los problemas no tradicionales de la agenda de seguridad global. En segunda instancia, destaca el diagnóstico que se realiza sobre América del Sur en el que se incorpora como elementos de riesgo la situación de Venezuela entendida como crítica para la estabilidad subregional y la peligrosidad inherente a la Triple Frontera por su ligazón con el terrorismo islámico. Por último, se detecta una tercera idea ligada a la ausencia de toda mención a Unasur y el Consejo de Defensa Sudamericano como mecanismos de vinculación entre las naciones mencionados en el ámbito de la seguridad internacional lo cual se combina con el reconocimiento explícito de la relevancia de participar de la Organización de Estados Americanos y demás instancias continentales tradicionales de relacionamiento en temas de Defensa.

No obstante, la trascendencia del vínculo con Estados Unidos para el gobierno de Macri nunca estuvo en duda como así tampoco la impronta estratégico-militar que a Washington le interesa darle a la relación y que está en sintonía con su mirada hacia la región latinoamericana en general (Calderón, 2015). De este modo, no sorprende el tenor de los compromisos establecidos sobre seguridad y Defensa durante la visita de Obama en 2016 o los múltiples encuentros y reuniones con funcionarios de alto nivel del gobierno norteamericano y específicamente con aquellos vinculados al Departamento de Defensa y al Comando Sur, sostenidos por la cartera de Defensa y cuya agenda se focaliza en el narcotráfico, las OMP y el terrorismo.

En sintonía con esto, y con un carácter complementario se detecta una segunda y tercera premisas de trabajo a través de la cual Argentina apuntala su estrategia de inserción internacional centrada en el vínculo con la potencia del norte. Por un lado, se busca reposicionar la arquitectura de seguridad continental en el entramado de relaciones externas de Argentina en lo referido a las cuestiones estratégico-militares. Esto obviamente se entiende como una línea de acción que tiende a desdibujar los avances del

Consejo de Defensa Sudamericano para propiciar el retorno de Argentina, a decir del entonces Ministro Martínez, a sus lugares de pertenencia originales (Ministerio de Defensa, 2016: Info de prensa 257). Un ejemplo claro en este sentido fue la suspensión de los ejercicios militares combinados en 2016, que venían realizándose anualmente en Buenos Aires. Esta decisión diluye, a su vez, la prioridad estratégica de la Unasur que, como instancia de diálogo político subregional que se cristalizó a partir del conocido giro a la izquierda en la región latinoamericana, queda desdibujada por completo con el surgimiento del Prosur a principios de 2019. Por otro lado, se relanzan las relaciones con estados cercanos a Washington. Al respecto resultan ilustrativas que las reuniones del entonces ministro de Defensa Martínez fueran mayoritariamente con funcionarios de primera línea de países como Francia, Bulgaria, República Checa, España e Israel, siendo asiduas las declaraciones sobre la voluntad del gobierno de normalizar relaciones que han sido tradicionales para el país y que en los últimos años se habían encontrado como mínimo descuidadas.

Finalmente, cabe señalar que el desplazamiento del eje de gravedad que aconteció a favor de Estados Unidos no significó relegar los vínculos con las contrapartes tradicionales y de mayor relevancia que tiene Argentina en el área de Defensa, Chile y Brasil. De este modo y a través de la concreción de distintas reuniones al más alto nivel en las que se conversó sobre misiones de paz, programas antárticos, control y monitoreo de las fronteras y cooperación científico y técnica, las relaciones con estos países prosiguieron su curso. Asimismo, persistieron las vinculaciones nuevas establecidas por el gobierno kirchnerista especialmente con China mediante declaraciones de intención en ese sentido y la continuidad de los proyectos preexistentes. No obstante, en referencia al vínculo con Pekín cabe mencionar las tensiones que ocasionan con Washington los compromisos adquiridos por el gobierno anterior con respecto a la estación de observación espacial que está a cargo del Ejército Popular chino. En lo que refiere a este asunto Cambiemos no ha podido, al menos hasta el momento, darle una respuesta satisfactoria a Estado Unidos en cuanto a sus intereses estratégicos ligados a mantener su condición de potencia hegemónica a nivel hemisférico permitiendo la instalación de lo que se anuncia como una base humanitaria en las cercanías de Vaca Muerta.

Considerando los ítems hasta aquí tratados, la respuesta al interrogante sugerido por el título de este apartado, al igual que en el caso ante-

rior, también pareciera decantar por la negativa. Muy difícilmente pueda decirse que la gestión de cambiemos a través de los lineamientos externos de su Política de Defensa haya mejorado la inserción internacional de Argentina en las cuestiones de seguridad internacional.

4. Algunas reflexiones finales en torno a un balance desalentador

De la lectura de los apartados desarrollados en el presente capítulo se puede comprender que frente a un estado del Estado en Defensa de extrema fragilidad, la propuesta desplegada por el gobierno de Cambiemos difícilmente haya cimentado las bases del principio del fin de los problemas estructurales del sector y de las Fuerzas Armadas como tampoco se puede afirmar que haya contribuido a mejorar el modo de estar en el mundo (Paradiso, 2007) de Argentina en lo relativo a las cuestiones de seguridad internacional. Entonces, quizás, sea más productivo desde una perspectiva analítica ajustar las preguntas realizadas con un criterio de mínima en cuanto a los objetivos.

Consecuentemente, con respecto a las dificultades estructurales que ponen en tela de juicio el futuro de la Defensa en el país, en principio, se puede reconocer que a través del Decreto 683 se dio un paso necesario con respecto al ajuste del marco normativo de la Defensa para ponerlo en sintonía tanto con las tareas y actividades que desarrolla preponderantemente las Fuerzas como con las principales tendencias en el escenario de seguridad internacional del siglo XXI. Cabe aclarar que muchas de esas tendencias fueron reconocidas, incluso, durante los gobiernos kirchneristas a través de los diagnósticos realizados en sus Directivas de Política de Defensa Nacional de 2009 y 2014. No obstante, dicho paso es ínfimo comparativamente con la tarea que aún queda pendiente con respecto a la reconstrucción del sector y la transformación de las Fuerzas Armadas como brazo armado operativo del Estado. Esta tarea involucra, por un lado, una importantísima cuota de voluntad política, visión estratégica y capacidad de conducción democrática del proceso de reforma por venir que se plasmen en decisiones consensuadas, contundentes y aplicables según una determinada planificación estratégica. Al mismo tiempo, por otro lado, también requiere de un presupuesto acorde a la materialización de ciertas transformaciones que involucren un recupero significativo de capacidades para desplegar una defensa creíble y susceptible de

generar consecuencias en terceros actores. Finalmente, también resulta imprescindible una política comunicacional efectiva y transparente con respecto a lo que se pretende hacer y al por qué y este es un elemento que pareciera ser el menos recurrente en los análisis de los especialistas pese a estar tratando con una sociedad en donde ciertos sectores aún piensan a las Fuerzas Armadas desde un lugar de recelo y desconfianza por su pasado dictatorial conjugado con un profundo desconocimiento acerca de su realidad contemporánea. De todas formas, en vistas del desarrollo que tuvo la gestión del sector de Defensa durante el mandato de Cambiemos que, al momento de escribir estas líneas, está cursando sus meses finales, muy difícilmente sea pueda conjugar en un segundo mandato la sumatoria de los insumos mencionados.

En lo relativo a la inserción internacional del país en la dimensión estratégico-militar de las Relaciones Internacionales como resultado indirecto de la concreción de ciertas pautas externas en lo que se refiere a la Política de Defensa, las dudas más importante vienen de la mano del giro estratégico que se ha dado a favor de los intereses y pautas de relacionamiento establecidas por Washington. Más precisamente el impulso de las relaciones con Estados Unidos implican el abandono absoluto de los cursos de acción desplegados durante el kirchnerismo para la promoción de la subregión como espacio de defensa común y, por otro lado, significa focalizar la cooperación en torno a las amenazas no tradicionales, particularmente la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo a sabiendas de que esta es la premisa central que guía el modo de relacionamiento que Washington, a través del Departamento de Defensa, tiene con la región y que intenta instalar mediante compromisos y acuerdos. La articulación de estas dos cuestiones difícilmente pueda acarrear un condicionamiento positivo en términos de inserción. En este sentido, ignorar los avances acontecidos en la subregión con respecto a los mecanismos e instrumentos generados en el marco del proceso de diálogo político instaurado sobre Defensa, e intentar forzar la legislación nacional militarizando la lucha contra las drogas, son decisiones muy poco convenientes si se tiene por objetivo construir un Sistema de Defensa Nacional basado en un posicionamiento defensivo- disuasivo y con un instrumento militar altamente profesionalizado que pueda afrontar los desafíos del siglo XXI.

5. Bibliografía

- CALDERÓN, E. (2018a), “La defensa argentina del siglo: del activismo subregional al globalismo relativo”, en *Revista Política y Estrategia*, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Chile, enero-junio, número 131.
- CALDERÓN, E. (2018b), “Fuerzas Armadas y narcotráfico en Argentina: ¿un debate inconducente?”, en *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 4, No. 2, pp. 207-225.
- CALDERÓN, E. (2017), “El perfil doméstico de la Política de Defensa macrista: más continuidades que cambios. Algunas notas sobre su impacto en términos de inserción”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, N°125, pp. 18-28.
- CALDERÓN, E. (2015), “Estados Unidos y el combate contra el narcoterrorismo como lineamiento de política exterior central en el vínculo con América Latina: el caso del modelo de cooperación con Colombia”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, N°122, pp. 1-47.
- CALDERÓN, E. (2012), “La impronta legal de la participación de las Fuerzas Armadas en los asuntos de seguridad pública: el caso de la lucha contra el narcotráfico como práctica extendida en América del Sur”, en *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana URVIO*, pp.97- 109.
- CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS EN DEFENSA (2017), *Registro Suramericano de gastos agregados en defensa 2006-2015*, Disponible en <http://www.ceedcds.org.ar> Consultado: 20 de febrero de 2019.
- DE VEDIA, M. (2016), “El Gobierno retoma el intercambio militar con Estados Unidos”, en *La Nación*, 15/05/2016. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-retoma-el-intercambio-militar-con-estados-unidos-nid1898877> Consulta: 25 de enero de 2019.
- DINATALE, M. (2018), “Las 4 claves de la reforma militar que impulsará el Gobierno en 2019”, en *Ifobae*, Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2018/12/24/el-plan-de-macri-para-reforzar-la-tarea-de-las-fuerzas-armadas-en-el-2019/> Consulta: 25 de marzo de 2019.
- LA NACIÓN (2017), “El gobierno le compro a Israel cuatro lanchas y sistemas para el control de fronteras por US\$ 84 millones”, (02/01/2017), Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1972296-el-gobierno-le-compro-a-israel-cuatro-lanchas-y-sistemas-para-el-control-de-fronteras-por-us-84-millones>. Consulta: 2 de enero de 2017.
- MINISTERIO DE DEFENSA (2009), *Directiva de Política de Defensa Nacional*, Disponible en http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/index.html Consultado: 14 de marzo de 2015.
- MINISTERIO DE DEFENSA (2015), *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, Disponible en http://www.mindef.gov.ar/institucional/pdfs/libro_blanco_2015.pdf (18 Consultado: 10 de diciembre de 2015).

- MINISTERIO DE DEFENSA (2016), Info de Prensa N° 19: El Ministro Martínez se reunió con el embajador argentino en China, Buenos Aires. Disponible en <http://www.historialprensa.mindef.gov.ar/articles/ver/22> Consulta: 8 de setiembre de 2016
- MINISTERIO DE DEFENSA (2016), Info de Prensa N°85: El ministro Martínez visitó el Colegio Militar de la Nación, Buenos Aires. Disponible en <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=238> Consulta: 8 de setiembre de 2016
- MINISTERIO DE DEFENSA (2016), Info de Prensa N° 165: Martínez, Marcos Peña y Srur participaron del acto por el Día de la Armada Argentina, 17/05/2016, Buenos Aires. Disponible en <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=184> Consulta: 8 de setiembre de 2016
- MINISTERIO DE DEFENSA (2016), Info de Prensa N° 184: El ministro de Defensa y el jefe de Gabinete anunciaron aumentos en la escala salarial de las Fuerzas Armadas, 09/06/2016, Buenos Aires. Disponible en <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=204> Consulta: 8 de setiembre de 2016
- MINISTERIO DE DEFENSA (2016), Info de Prensa N°217: El presidente Macri encabezó la cena de camaradería de las Fuerzas Armadas, 02/08/2016, Buenos Aires. Disponible en <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=237> Consulta: 8 de setiembre de 2016
- MINISTERIO DE DEFENSA (2016), Info de Prensa N°257: El ministro Martínez se reunió con el presidente del Consejo de Delegados de la Junta Interamericana de Defensa, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=277> Consulta: 8 de setiembre de 2016
- MINISTERIO DE DEFENSA (2018a), Decreto 683. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/189076/20180731> Consultado: 4 de febrero de 2019.
- MINISTERIO DE DEFENSA (2018b), Decreto 703 Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/189076/20180731> Consultado: 4 de febrero de 2019.
- MINISTERIO DE DEFENSA (2019), Presupuestos de Defensa. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/defensa/transparencia/presupuesto> Consultado: 10 de marzo de 2019.
- MONTENEGRO G., ANZELINI L. (2017), “Deuda de la democracia: La defensa nacional no tiene prioridad en la agenda pública”. Disponible en <http://www.perfil.com/columnistas/deuda-de-la-democracia.phtml> Consulta: 10 de diciembre de 2018.
- MORALES, F. (2018), “Oscar Aguad: “Nuestras Fuerzas Armadas tienen muy pobre equipamiento y muy bajos salarios”, en *Infobae*, 1/11/2018. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2018/11/01/oscar-aguad-nuestras-fuerzas-armadas-tienen-muy-pobre-equipamiento-y-muy-bajos-salarios/> Consulta: 22 de marzo de 2019.

- NIEBIESKIKWIAT, N. (2018), “Nuevo embajador en Washington”, en *Clarín*. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/nuevo-embajador-washington-interes-ee-uu-argentina-politico-economico_0_HJ1Nes8NG.html Consulta: 25 de enero de 2019.
- OBARRIO, M. (2016), “Lanzan un ambicioso plan para reequipar a las Fuerzas Armadas”, en *La Nación*, 12/11/2016. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1955600-lanzan-un-ambicioso-plan-para-reequipar-a-las-fuerzas-armadas> Consulta: 25 de enero de 2019.
- PARADISO, J. (2007), *Ideas, ideologías y política exterior en Argentina*. Disponible en <http://www.funag.gov.br/biblioteca-digital/revistas-dep> Consultado: 16 de enero de 2019.
- PUTNAM, R. (1988), “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games”, en *International Organization*, Cambridge, Vol. 42, n° 3, pp. 427-460.
- RESDAL (2014), *Atlas comparativo de Defensa en América Latina y el Caribe*. Disponible en <http://www.resdal.org/assets/atlas-2014-esp-completo.pdf> Consultado: 15 de enero de 2019.
- RESDAL (2016), *Atlas comparativo de Defensa en América Latina y el Caribe*. Disponible en <http://www.resdal.org/assets/atlas-2016-esp-completo.pdf> Consultado: 6 de enero de 2019.
- SOPRANO, G. (2014), “Las misiones subsidiarias de las Fuerzas Armadas argentinas en el siglo XXI”. Disponible en http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4237/ev.4237.pdf Consultado: 10 de enero de 2019.
- SOPRANO, G. y LAFFERRIERE, G. (2011), “Vino nuevo en odres viejos. La Política de Defensa Nacional de la argentina democrática y la configuración de su instrumento militar.”, en *Revista Brasileira De Estudos Estratégicos*, N° 3 (Ed. Estendida), Vol I, pp. 9-48.
- TOKATLIAN, J.G. (2017). “Lectura de una carta”. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/28704-lectura-de-una-carta> Consultado: 20 de enero de 2019.

Calderón, Emilse (2019). “La Defensa en tiempos de Cambiemos: la fragilidad intacta de un sector estratégico que sigue esperando”, en *La Argentina de Cambiemos*, compilado por Iglesias, E. y Lucca, J. B., UNR Editora, Rosario. Páginas 393-413.

Sobre la autoría de los textos

Anabella Busso es Politóloga y Master en Ciencias Sociales. Actualmente se desempeña como Profesora titular de Política Internacional y Política Internacional Latinoamericana en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y como Investigadora Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Además, dicta cursos de posgrado en el país y en el exterior. Su especialidad son los estudios sobre política exterior argentina; política exterior de Estados Unidos hacia Latinoamérica y relaciones bilaterales Argentina–Estados Unidos.

Andrea Delfino es Doctora en Ciencia Política. Se desempeña como Profesora e investigadora de la UNR y de la Universidad Nacional del Litoral (UNL). Sus principales temas de investigación se vinculan a las temporalidades sociales en el mundo del trabajo con perspectiva de género y las regulaciones laborales

Carla Morasso es docente e investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Obtuvo su doctorado (Ph.D.) en Relaciones Internacionales por la UNR. Su área de especialización es la cooperación Sur-Sur y se focaliza en los vínculos entre Argentina y los países subsaharianos. Ha publicado sobre sus temas de investigación en *Contrarelatos desde el Sur*, *Tempo do Mundo*, *Voces en el Fénix*, *Conjuntura Austral*, entre otras, además de múltiples capítulos de libros. Ha impartido clases de posgrado en la UNR, la Universidad Nacional de La Plata, la Universidad Católica de Minas Gerais y FLACSO Ecuador.

Diego Julián Gantus es Licenciado y Doctor en Ciencia Política (UNR). Profesor Titular Ordinario por concurso de las carreras de Ciencia Política de la UNR y Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER). Da cursos de grado y posgrado en el área de Estado, Administración y Políticas Públicas. Co-dirige el proyecto “La interacción del sistema partidario y la estructura estatal en las políticas públicas sub-nacionales. La Provincia de Santa Fe a partir de 2011”. Pro-Secretario General de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP, 2014-2020) y Vocal de la Comisión Directiva de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (2015-2021). Coordinador y co-autor de “Estudios sobre Estado, Gobierno y Administración Pública en la Argentina Contemporánea” (MIN-CyT-CODESOC-CLACSO).

Emilse Calderón es Doctora en Relaciones Internacionales (UNR), Profesora Superior en Relaciones Internacionales (Universidad Católica Argentina- UCA) y Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR). Se desempeña como Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y docente de “Política Internacional” de la carrera Licenciatura de Relaciones Internacionales, de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Se dedica al estudio de las problemáticas de seguridad, defensa y política exterior en la Argentina reciente, sobre la cual ha publicado en revistas nacionales e internacionales. Ha sido becaria de CONICET, Fulbright y el Center for Hemispheric Defense Studies e integra diversos proyectos de investigación vinculados a la temática.

Esteban Actis es Doctor en Relaciones Internacionales (UNR) y Licenciado en Relaciones Internacionales (UNR). Docente de la cátedra de Política Internacional Latinoamericana en la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Secretario Técnico de la Escuela de Relaciones Internacionales en la misma casa de estudio. Fue Becario doctoral y posdoctoral del CONICET. Se especializa en el estudio de la política exterior de Brasil y de Argentina, así como temas y agendas de la economía política internacional

Esteban Iglesias es Doctor en Ciencia Política (UNR), Magister en Sociología y Ciencia Política (FLACSO) y Licenciado en Ciencia Política (UNR). Profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

les (UNR) y de la Facultad de Humanidades y Artes (Universidad Nacional del Litoral - UNL). Investigador, coautor en libros y autor de artículos científicos sobre temáticas afines.

Florencia Laura Rovetto es Investigadora Adjunta de CONICET. Doctora en Periodismo y Comunicación por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Lic. en Comunicación Social por la Universidad Nacional de Rosario. Secretaria de Género y Sexualidades y Directora del Centro de Investigaciones Feministas y Estudios de Género en la Facultad de Ciencia Política y RR. II. (UNR). Profesora Titular en la Facultad de Trabajo Social (UNER). Dirige proyectos de investigación vinculados con las temáticas de género, medios de comunicación y producción periodística. Dirige proyectos de investigación vinculados con las temáticas de género, medios de comunicación y producción periodística. Integrante de comisión de implementación de Protocolo para la Atención de la Violencia de Género en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR) y en CONICET. También es integrante de la colectiva Ni Una Menos de Rosario y la Red Par.

Gastón Souroujón es Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario, Magister en Ciencia Política y Sociología por FLACSO Argentina y Licenciado en Ciencia Política por la UNR. Se desempeña como Investigador Adjunto del CONICET y como docente de Teoría Política III de la carrera de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR y Teoría Política I de la carrera de Ciencia Política (UNL). Entre sus publicaciones más relevantes, cuenta con el libro *El Peronismo vuelve a enamorar*, editado por Homo Sapiens.

Gisela Pereyra Doval es Investigadora Asistente del CONICET y Profesora Adjunta en la cátedra Problemática de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Obtuvo su doctorado (Ph.D.) en Relaciones Internacionales por la UNR. Su área de especialización es la política exterior sudamericana. Su trabajo se focaliza en las percepciones y la dimensión identitaria de las Políticas Exteriores de Argentina y Brasil. Ha publicado sobre sus temas de investigación en *India Quarterly*, *Estudos Internacionais*, *Civilizar*, *Apuntes*, entre otras, además de múltiples capítulos de libros. Ha impartido clases de posgrado en la UNR, la Universidad Nacional de Brasilia, la Universidad Católica de Santa Fe.

Irene Lis Gindin es Licenciada y Doctora en Comunicación Social por la UNR. Actualmente se desempeña como becaria posdoctoral del CONICET y es docente del grado en Comunicación Social en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Recientemente ha publicado el libro *Mi aparente fragilidad. La identidad política en el discurso de Cristina Fernández de Kirchner: 2007-2011*, por Editorial Prometeo.

José Gabriel Giavedoni es Doctor en Ciencia Política (UNR) y Licenciado en Ciencia Política (UNR). Investigador adjunto del CONICET. Docente de Teoría Política y coordinador del Pegues en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Se dedica a investigar el neoliberalismo mono modalidad de gobierno en las sociedades contemporáneas. Cuenta con diversas publicaciones en revistas especializadas nacionales e internacionales sobre las temáticas afines a su línea de investigación.

Juan Bautista Lucca es Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO), Máster en Estudios Latinoamericanos (Universidad de Salamanca), Diploma Superior en Pensamiento Social Latinoamericano y Caribeño (CLACSO), y Licenciado en Ciencia Política (UNR). Profesor en UNR y en el Doctorado en Ciencias Sociales de la UNER. En la actualidad es Investigador del CONICET. Es co-compilador de libros como *Política Latinoamericana Comparada*, *Nuevos desafíos democráticos latinoamericanos en perspectiva comparada*, *Política Brasileña en Español*, entre otros; y, autor de de artículos científicos sobre metodología y política comparada, partidos políticos, elecciones y sindicatos en América Latina, entre otras temáticas afines.

Julietta Zelicovich es Doctora en Relaciones Internacionales (UNR), Magíster en Relaciones Comerciales Internacionales (Universidad Nacional de Tres de Febrero) y Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR). Investigadora Asistente del CONICET. Docente de la cátedra Economía Internacional en la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Se especializa en el estudio de las negociaciones comerciales internacionales y la política exterior argentina.

Lucía Kaplan es Licenciada en Ciencia Política UNR. Actualmente se encuentra cursando la Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo FLACSO. Sus principales temas de investigación están relacionados con las políticas laborales.

Marcos Andrés Urcola es Doctor en Humanidades y Artes con mención en Antropología (UNR). Investigador Adjunto del CONICET en el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Profesor de Sociología en la Licenciatura en Trabajo Social de la UNR, docente de la Maestría en Desarrollo Rural de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y del Doctorado en Trabajo Social de la UNR.

María Elena Nogueira es Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Magister en Estudios Sociales Agrarios (FLACSO). Investigadora Adjunta del CONICET en el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Jefa de Trabajos Prácticos de la cátedra de Estructura Social (UNR) y docente en seminarios de posgrado.

Mariana Berdondini es politóloga y Doctora en Ciencia Política (UNR), ha sido becaria doctoral y posdoctoral del CONICET y actualmente se desempeña como docente investigadora de la UNR. Es autora de libros y artículos de teoría política contemporánea, análisis político e historia reciente, entre ellos *Lo representable. Pujas públicas, actores, arena parlamentaria y leyes candentes en la política argentina*.

Mario José Latuada es Doctor en Humanidades y Artes con mención en Antropología por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Investigador Principal del CONICET en el Centro de Altos Estudios en Ciencias Sociales de la Universidad Abierta Interamericana (UAI). Tiene una extensa trayectoria en investigación, docencia y asesoramiento de organismos públicos nacionales e internacionales.

Martín Carné es Licenciado en Ciencia Política (UNR) y Doctor en Ciencia Política (UNR). Trabaja como docente de la cátedra Economía III (Licenciatura en Ciencia Política y Licenciatura en RRH) de la Facultad de Ciencia Política y RRH (UNR) y Economía I y Economía II (Licenciatura en Ciencia Política) de la Facultad de Humanidades y Ciencias (UNL). Se desempeña como Investigador del Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (UNL-CONICET) pesquisando sobre temas relativos al mercado de trabajo y la economía política en la Argentina contemporánea.

Melina Perbellini es Doctora en Ciencias Sociales (UBA), Licenciada en Ciencia Política (UNR), integrante del Centro de Investigaciones y Estudios del Trabajo (CIET) de la Facultad de Ciencia Política y RR.II. de la UNR, Co-directora del Proyecto (PID-UNR) “Observatorio permanente de conflictos socio laborales. Santa Fe”. Es Profesora Adjunta de la materia Sistemas Políticos Comparados (Lic. en Ciencia Política) en la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos; Jefa de Trabajos Prácticos de las asignaturas Sociología Sistemática (Lic. en Ciencia Política) y de Pensamiento Sociopolítico I (Lic. en Comunicación Social) en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR; y docente de posgrado de la Carrera de Especialización en Higiene y Seguridad en el Trabajo en la Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura, de la UNR.

Melisa Campana Alabarce es Investigadora Asistente CONICET y se desempeñan como Profesora Adjunta de la cátedra Trabajo Social I (Escuela de Trabajo Social, UNR). Coordinadora del Programa de Estudios sobre Gubernamentalidad y Estado (PEGUES). Directora de la Revista Cátedra Paralela. Sus áreas de investigación y publicación son: política social, política asistencial, historiografía del Trabajo Social.

Norma Beatriz Valentino es Licenciada en Comunicación Social (UNR), integrante del Centro de Investigaciones y Estudios del Trabajo (CIET) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Directora del Proyecto (PID-UNR) “Observatorio permanente de conflictos socio laborales. Santa Fe”. Es Profesora Adjunta de las asignaturas Pensamiento Sociopolítico I (Lic. en Comunicación Social), Sociología Sistemática (Lic. en Ciencia Política), Sociología I (Lic. en Trabajo Social) en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR; y docente de posgrado en la Carrera de Especialización en Higiene y Seguridad en el Trabajo de la Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura, de la UNR.

Rita M. Grandinetti es Doctora por la Universidad Politécnica de Valencia y Politóloga por la UNR. Se desempeña como Investigadora y Profesora de Tecnologías de la Administración Pública en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR, donde dirige además el Departamento de Administración Pública. Es especialista en Innovación

Pública y directora de PoliLabUNR. Es autora de libros y artículos de revistas sobre la temática.

Sebastián Castro Rojas es Doctor en Comunicación Social por la Universidad Nacional de Rosario, Argentina (2009). Docente e Investigador por la Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales; y el ISET N 18. Docente de la Maestría en Comunicación Digital Interactiva, UNR. Director-Editor de la Revista Académica “La Trama de la Comunicación”.

La Argentina de Cambiemos se imprimió en el mes de mayo de 2019 en los talleres de UNR editora, con una tirada de 300 ejemplares

Esta publicación constituye un aporte para comprender y poner en debate los sentidos e itinerarios de lo político en *La Argentina de Cambiemos*. Es un esfuerzo colectivo de docentes e investigadores/as de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina) provenientes de las cuatro carreras que allí se desarrollan (Licenciatura en Ciencia Política, Comunicación Social, Trabajo Social y Relaciones Internacionales).

Desde una pluralidad de miradas, adscripciones teórico metodológicas y pertenencias disciplinares, este libro aborda: en primer lugar, las prácticas materiales y discursivas, los marcos interpretativos y las tradiciones ideacionales que dan forma al campo semántico del gobierno encabezado por Mauricio Macri. En segundo lugar, se pone el acento en el andamiaje institucional, las transformaciones y obstáculos al desarrollo estatal, así como también las principales tradiciones, virajes y formulaciones de política pública. En tercer lugar, se analiza la dinámica del mundo del trabajo, los desafíos de los sectores populares y las vicisitudes de las organizaciones sociales frente a una estructura de oportunidades sociales y políticas que se configura como desfavorable. Por último, se enfatiza la pertenencia, transformación y metamorfosis de la adscripción geopolítica para dar cuenta de los principales continuidades y rupturas en la política exterior.

La Argentina de Cambiemos es una lectura ineludible para quienes deseen comprender un período de la historia argentina de profundas transformaciones y reformulaciones sociales, políticas y democráticas que signará las décadas venideras.

