



Marcelo Nazareno - Ma. Soledad Segura - Guillermo Vázquez
(editores)

Pasaron cosas

Política y políticas públicas
en el gobierno de Cambiemos

Marcelo Nazareno
María Soledad Segura
Guillermo Vázquez (editores)

Pasaron cosas

Política y políticas públicas

en el gobierno de Cambiemos



facultad de ciencias
sociales



UNC

Universidad
Nacional
de Córdoba



Editorial Brujas

Título: *Pasaron cosas: política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos*

Edición: Marcelo Nazareno, María Soledad Segura, Guillermo Vázquez

Autores/as:

María Inés Peralta

Diego Tatián

Marcelo Nazareno

María Soledad Segura

Guillermo Vázquez

Flavia Dezzutto

Silvia Morón

Julieta Almada

Federico Reche

Sergio Saíz Bonzano

María Susana Bonetto

Valeria Brusco

Eva Da Porta

Iván Ase

Leticia Medina

Nora Britos

Rubén Caro

Valeria Plaza

Magdalena Brocca

Susana Morales

María José Franco

Natalia Becerra

Karina Tomatis

María Teresa Bosio

Alejandra Domínguez

Alicia Soldevilla

Gabriela Bard Wigdor

Patricia Acevedo

Susana Andrada

Eliana López

Eugenia Rotondi

Ana Paola Machinandiarena

María Teresa Piñero

Gala Aznarez Carini

Mariana Gamboa Fernández

Corrección: Rocío Longo

Foto de tapa: Mickaela Hubeli. Imagen de Adrián Albornoz.

Nazareno, Marcelo

Pasaron cosas : política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos / Marcelo Nazareno ; María Soledad Segura ; Guillermo Vázquez ; editado por Marcelo Nazareno ; María Soledad Segura ; Guillermo Vázquez. - 1a ed. - Córdoba : Brujas ; Córdoba : Universidad de Nacional de Córdoba (UNC), 2019. 412 p. ; 25 x 17 cm.

ISBN 978-987-760-211-1

1. Política Argentina. 2. Análisis de Políticas. 3. Políticas Públicas. I. Nazareno, Marcelo, ed. II. Segura, María Soledad, ed. III. Vázquez, Guillermo, ed. IV. Título. CDD 320.82

© De todas las ediciones, los autores

© 2019 Editorial Brujas, Universidad de Nacional de Córdoba

1° Edición.

Impreso en Argentina

ISBN: 978-987-760-211-1

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723.

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida por ningún medio, ya sea electrónico, químico, mecánico, óptico, de grabación o por fotocopia sin autorización previa.



www.editorialbrujas.com.ar publicaciones@editorialbrujas.com.ar

Tel/fax: (0351) 4606044 / 4691616– Pasaje España 1486 Córdoba–Argentina.

Índice

Prefacio	7
Prólogo	9
Presentación.....	17
Parte I. La política.....	21
Neoliberalismo profundo. Apuntes sobre el “proyecto hegemónico” de la nueva derecha argentina	23
<i>Marcelo Nazareno</i>	
La pregunta por el fascismo en la era de Cambiemos	45
<i>Flavia Dezzutto</i>	
El regreso de la miseria planificada: disputa hegemónica y dinámica de acumulación en Argentina bajo la alianza Cambiemos.....	61
<i>Silvia Morón, Julieta Almada, Federico Reche, Sergio Saiz Bonzano</i>	
Democracia y populismo.....	91
<i>María Susana Bonetto</i>	
Que la muerte esté tranquila: sobre el vínculo entre historia y política en el gobierno de Cambiemos.....	115
<i>Guillermo Vázquez</i>	
Votantes crédulos de candidatos increíbles. El voto a Cambiemos de trabajadores del sector informal en Córdoba.....	131
<i>Valeria Brusco</i>	

Parte II. Las políticas públicas	147
La “revolución educativa” de Cambiemos	149
<i>Eva Da Porta</i>	
Un modelo cada vez más excluyente. Las políticas de comunicación del gobierno de Cambiemos.....	171
<i>María Soledad Segura</i>	
Cobertura Universal en Salud: ¿garantía del derecho a la salud o el nuevo nombre del ajuste?.....	199
<i>Iván Ase</i>	
De trabajadores a “costo laboral”. Las políticas laborales en la era macrista	221
<i>Leticia Medina</i>	
Regresividad, remercantilización y dualización. Las reformas previsionales de la alianza Cambiemos.....	245
<i>Nora Britos, Rubén Caro</i>	
La política de seguridad de Cambiemos: continuidades, rupturas y la legitimación política de la violencia policial.....	267
<i>Valeria Plaza, Susana Morales, Magdalena Brocca</i>	
“Un país con 40 millones de emprendedores”. La política de economía social y popular para superar la pobreza.....	287
<i>Natalia Becerra, María José Franco, Karina Tomatis</i>	
Demandas feministas en la Argentina contemporánea: las políticas de género en el marco del neoliberalismo	311
<i>María Teresa Bosio, Alejandra Domínguez, Alicia Soldevila, Gabriela Bard Wigdor</i>	
Políticas de juventud en tiempos de Cambiemos: <i>¿de la inclusión a la meritocracia?</i>	335
<i>Mariana Patricia Acevedo, Susana Silvia, Mónica Andrada, Eliana López, Eugenia Rotondi</i>	
Niñez: paradigmas y políticas en los tiempos de Cambiemos.....	359
<i>María Inés Peralta, Ana Paola Machinandiarena</i>	
Neoliberalismo periférico en relaciones internacionales: Macri y su política de inserción internacional.....	375
<i>María Teresa Piñero</i>	
Políticas de ausencias, una receta neoliberal para la ruralidad	395
<i>Gala Aznárez Carini, Mariana Gamboa Fernández</i>	

Prefacio

La Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba se propone contribuir al conocimiento crítico en el campo que le compete, porque es desde ese lugar que nos interesa construir su legitimidad y reconocimiento social.

Un modo de hacerlo es a través de este libro, que es una muestra –como bien señalan sus editores/ra– del “potencial analítico que reunimos en nuestra joven Facultad” ya que reúne aportes de “32 docentes, investigadores/as y/o adscriptos/as pertenecientes a las tres carreras de grado, y a los tres centros de investigación y posgrado de nuestra Facultad”.

Surgió de la iniciativa de un grupo de docentes e investigadores que invitan a otros a escribir sobre las temáticas que sus equipos ya venían investigando o enseñando, desde el desafío de aportar “al examen crítico de los procesos político-ideológicos y de diez políticas públicas sectoriales del gobierno de la alianza Cambiemos desde su inicio y hasta fines de 2018, en el contexto del resurgimiento de diversas expresiones políticas de derecha y ultraderecha en América Latina”.

La invitación tenía el encuadre de combinar “rigurosidad teórico-conceptual y metodológica con un estilo ameno y accesible que permita su fácil lectura a quienes no son especialistas” y fue definido como un “libro de intervención social y política”.

El tipo de producto, la temática propuesta y la estrategia de producción expresan una concepción de trabajo colectivo y colaborativo que resulta de gran interés, y que nos importa estimular en nuestra joven Facultad, entendiendo que las instituciones van definiendo su propia cultura en el camino de cumplir con la misión que les dio origen.

En el caso de este libro, equipos de docencia e investigación, cuyos objetos de conocimiento guardan especificidades, multiplican su potencial analítico cuando dialogan esas especificidades en torno a una preocupación teórica e ideológica compartida: la valorización de lo político y la política como dimensiones transformadoras de la injusticia, la convicción en el paradigma de los derechos como marco de lectura crítica, la indignación ante la pérdida de derechos por parte de los sectores más castigados material y simbólicamente en nuestra sociedad.

El proceso de producción se dio, además, a lo largo de un año paradigmático en nuestra Facultad. El 2018 fue el año de finalización del proceso de nor-

malización, del primer proceso de elección directa de autoridades, del inicio de un cuatrimestre con profundas y sostenidas medidas de acción directa en defensa de la educación pública. En definitiva, un año de intenso debate político interno y externo nos atravesó, nos interpeló, nos reunió y nos fortaleció.

Este libro es solo una pequeña muestra de un modo de hacer las cosas que, como marca de origen de la Facultad de Ciencias Sociales, queremos resaltar. Mucho más tenemos para aportar considerando el conjunto de equipos que trabajan y producen conocimiento crítico y prácticas transformadoras en nuestra institución.

Por todo ello, solo queda agradecer esta iniciativa colectiva impulsada desde el trabajo cotidiano, sostenido y sistemático.

María Inés Peralta

Decana de la Facultad de Ciencias Sociales
Universidad Nacional de Córdoba

Prólogo

1. Nacida del Terror ejercido desde el Estado, la más reciente cultura democrática argentina se enfrenta desde 2015 con la novedad de un acceso al poder por vía electoral de la clase dominante que, por primera vez en 1930, se había apropiado periódicamente de él por medio de golpes de Estado perpetrados por las Fuerzas Armadas a instancias –o con la connivencia– de sectores civiles. El macrismo es un gobierno detentado por los civiles que fueron parte de la última dictadura (*cívico-militar*) y por sus descendientes directos, que accedieron a él por medio del voto; *una continuación de la dictadura por otros medios* que establece una forma de dominación diferente a las que hasta ahora tuvieron lugar –tanto en tiempos democráticos como en períodos inconstitucionales–, irreductible a una dictadura –y por tanto a *la* dictadura, de la que es continuación. El “por otros medios” es lo que marca el punto de irreductibilidad y lo que requiere ser pensado sin subestimación y sin el recurso de lo ya conocido.

La continuación lo es de un plan económico que en los años ‘70 debió imponerse por medio del Terror, y ahora *por otros medios*, que conjugan una indeterminada violencia institucional con una retórica de la alegría: la entrega por endeudamiento, el saqueo del patrimonio público, el disciplinamiento social, el desprecio por los derechos humanos, la renovada amenaza de destruir los más básicos derechos sociales mediante un retorno –en este caso no sistemático sino planificado en sus dosis– de represión, de encarcelamientos por motivos políticos, de espionajes ilegales y listas negras con las que intimidar a intelectuales, sindicalistas, dirigentes sociales y estudiantiles; extorsiones judiciales, encubrimiento –al menos– de una desaparición, habilitación de pulsiones “fascistas” conservadas en napas sociales que nunca dejaron de estar allí –antes inhibidas por la política, ahora promovidas a su emergencia inmediata–; sometimiento cultural, financiero y político a los poderosos del mundo en detrimento de una fraternidad continental; destino armamentista de los dineros públicos, imposición de un principio de crueldad –contra los pueblos originarios y sus dirigentes, contra los jóvenes de sectores populares arrojados a la marginación por sustracción del Estado; contra militantes políticos y luchadores sociales...–, que obtiene su eficacia en un siniestro ejercicio de violencia acompañado por una retórica del amor y la felicidad.

La novedad –eficaz en la satisfacción de una sensibilidad pública que ella misma produce por muy sofisticadas técnicas de captura de deseos y motivacio-

nes— por medio de la cual se ejerce una forma de dominación ideológica, económica y política (ni dictatorial ni democrática, acaso post democrática —según un término aún por pensar), es lo que sin “optimismo” ni “entusiasmo” deberá descifrar el pensamiento crítico para su reversión.

Como repetición histórica de la crueldad, en efecto, algo del orden de *lo siniestro* es el implícito de la “modernización” —que, elevada a ministerio, proporciona el núcleo confesable del relato macrista. Como en 2001, la Argentina es nuevamente objeto de un experimento a gran escala, esta vez no solo económico; también informático, mediático, judicial, militar, empresarial, ambiental, represivo-“compasivo”, que —este es el punto a pensar— no es ya del orden de la democracia ni de su contrario, y no tiene que ver estrictamente con la política entendida como conjunto de instituciones que manifiestan de manera pacífica —es decir agonística— los conflictos de intereses, la disputa ideológica y la lucha de clases.

La enorme y evidente eficacia de las antropotécnicas en curso impone una renovación de las viejas “armas de la crítica”, y su comprensión excede asimismo lo que proporciona el —imprescindible— análisis politológico y científico-social que se atiene rigurosamente a los hechos y los datos duros. “Siniestro” (*unheimlich*) vale aquí como término técnico con el que designar la angustiante irrupción de algo conocido vuelto ominoso; el ensayo de 1919 sobre *El hombre de arena* de Hoffmann que Freud llamó *Das Umheimliche* quizá proporciona una clave importante, aunque debemos apartarnos de su sentido estricto para pensar un “siniestro social” —e incluso histórico— que afecta a los cuerpos con su oprobio contundente y vago al mismo tiempo, y cuya explicación desborda los avatares de la vida psíquica.

Lo que se presenta bajo el nombre de “macrismo” es a la vez conocido y desconocido, familiar y extraño, viejo y nuevo, perverso en su violencia afectada de buenos modales, lúgubre en su propósito más íntimo y —sobre todo— en su “compasión”. Más que sucumbir a la fascinación intelectual por la eficacia de las nuevas técnicas de dominación, las ciencias sociales críticas procuran su desactivación por desciframiento exhaustivo, por obra de una réplica autoexigente e intensa, sin permitirse ningún autoengaño y sin negacionismos de la adversidad.

2. Si bien en sus acepciones más antiguas el derecho de resistencia remite a la tiranía, a la opresión, a los gobiernos surgidos de golpes de Estado o a la invasión extranjera de un país, con el tiempo el concepto se extendió a prácticas civiles no violentas contra gobiernos, de origen electoral o no, cuyas acciones son o han devenido ilegítimas por entregar los bienes comunes a la rapiña financiera, activar la persecución política, conculcar derechos populares conquistados por viejas luchas sociales, ejercer la violencia institucional sobre disidentes o practicar sistemáticamente la represión contra manifestaciones y protestas ciudadanas. La resistencia llega a ser así un recurso democrático inmanente al estado de derecho.

Como institución democrática, la resistencia civil (que en los Estados Unidos tiene una larga tradición –piénsese en los movimientos negros de los años ‘60– y uno de sus mayores manifestos en el libro *Desobediencia civil* de Henry David Thoreau) genera una ubicuidad que excede los ámbitos previstos para la oposición política –principalmente el Parlamento, la contienda electoral y la prensa (cuando es libre y no monopólica)–, sin ser incompatible con ella. En la historia política argentina, en tanto, la palabra “resistencia” evoca el conjunto de acciones contra la dictadura de Aramburu y la secuencia de gobiernos militares y civiles desde el golpe de Estado de 1955 hasta el fin de la proscripción del peronismo en 1973 –y también a estallidos sociales como el Cordobazo, el movimiento piquetero en los ‘90 o la revuelta del 2001. En cuanto a las Madres, que nacieron por la invención de una resistencia –casi la única durante la dictadura–, llegan al final de su camino debiendo ejercerla otra vez.

¿Qué es practicar una resistencia aquí y ahora? No todo gobierno adverso al campo popular la activa. Este lo ha hecho tal vez como ningún otro antes, y nada indica que vaya a decaer. Si portadoras de una alternativa política aún incierta, las prácticas de resistencia al macrismo van a requerir una lucidez teórica y una sabiduría militante inventivas y nuevas. Sobre todo una cultura de la manifestación política que nunca deje de ser pacífica –como lo ha sido hasta ahora. Y también una experiencia del tiempo activa y paciente, consciente de que la temporalidad de los acontecimientos políticos es plural; de que hay muchos tiempos y es necesario elegir uno de ellos para pensar, para producir comunidad, para militar. Resistencia es lo que rehúsa la captura en el tiempo apresurado y corto de la adaptación a la adversidad inmediata, y adopta en cambio un tiempo imprevisible y misterioso –dispuesta a que sea largo, aunque finalmente no lo sea–, abierto por la memoria de quienes ya no están y, anticipadamente, por la memoria de los que van a venir.

3. Abierto a la memoria. El poder de la memoria es el poder del pasado en el presente. Las sociedades humanas nunca están únicamente en el presente sino siempre acechadas por una espectralidad e inscriptas en una trama de tiempos diversos, en una temporalidad plural donde conviven pasado, presente y futuro. Y donde conviven la temporalidad del mito y la temporalidad de la historia, la repetición y lo irrepitable. También el lenguaje está investido por la historia, y la memoria de las palabras preserva los restos de antiguos combates sociales con los que abrir el porvenir. Promesa emancipatoria del anacronismo que deberá activarse contra el progresismo reaccionario del relato que aloja la nueva derecha argentina. Llamamos aquí “progresismo reaccionario” a una lógica de colonización del tiempo, los objetos y los cuerpos, conforme la cual nada nuevo podría surgir. Es la ideología que sustenta al “discurso competente”,¹ liquida memorias,

¹ Ver Chauí, M. (2005) *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*, São Paulo: Cortez, pp. 15-25.

bloquea la imaginación crítica y presenta lo dado como inexorable. El “progreso” es aquí determinado como perpetuación acumulativa de lo mismo, desarrollo de lo existente inmune al riesgo y a las implicancias disruptivas de un saber instituyente capaz de hacer un hueco en lo que hay.

Desde los años ‘60, a partir de la obra de Daniel Bell, la expresión “fin de las ideologías” está orientada por la idea weberiana según la cual la racionalidad tecnocientífica sacaría a las sociedades industrializadas de las aguas revueltas de la historia y las introduciría en la tranquilidad poshistórica de una existencia, al fin, desideologizada. La racionalidad técnico-social permitiría finalmente suprimir los disensos normativos y los conflictos ideológicos. Se trata así de concebir un modelo social sin necesidad de una legitimación democrática y de identidades político-culturales; utopía de una paz ideológica perpetua que se asiente en una estrategia de resolución puramente técnica de los “problemas” sociales. Conforme el principio del *merit*, el discurso competente pretende sentar criterios racionales para la perpetuación de la desigualdad social, justificada si resulta de una adecuada medición de rendimientos. El neoliberalismo aloja una “teoría de la justicia” basada en exámenes motivacionales y mediciones de talento que dan lugar a una *credential-society* y vuelven calculable la distribución “justa” de la riqueza y el poder. Programas computacionales validos de neutralidades algorítmicas sustituyen los viejos conflictos sociales.²

4. Perimida, la diferenciación entre “derecha” e “izquierda” sería cosa del pasado, mientras que la polaridad en el presente se establece entre un “centro político” (con matices en su interior) y un “margen extremista” (lindero del terrorismo). Los autodesignados representantes del “centro político” reivindicán una aplicación de racionalidad instrumental a los problemas sociales como forma “técnica” de resolución de conflictos, contra la vieja política que atribuye esos conflictos a posicionamientos “ideológicos” que conducen al camino sin salida de la contienda política. Frente a esta justificación “progresista” de la dominación social existente, el anacronismo de las tres mayores palabras atesoradas por la tradición revolucionaria (libertad, igualdad, fraternidad), ofrendan siempre una inspiración renovada al trabajo de las generaciones que, animadas por una “esperanza en el pasado”,³ mantienen viva la pregunta por la emancipación humana.

² Ver Dubiel, H. (1993) *¿Qué es neoconservadurismo?*, Madrid: Anthropos, pp. 71-86.

³ Expresión de Peter Szondi (*Espoir dans le passé. A propos de Walter Benjamin*, 1961) citada por Georges Didi-Huberman, (*Ante el tiempo. Historia del arte y anacronismo de las imágenes*, Adriana Hidalgo, Buenos Aires, 2018, p.151). Para Didi-Huberman existe *una fatalidad del anacronismo*, cuya necesidad puede ser considerada como una riqueza. Asumido de este modo y elaborado como práctica y como método, el anacronismo es inventivo y revelador —es lo contrario de la repetición. Así, todo acontecimiento puede ser considerado un objeto de tiempo complejo, de tiempo impuro, de tiempos mezclados y plurales: un extraordinario montaje de tiempos heterogéneos formados por anacronismos de distintas proveniencias. Más allá de una iconología o motivo filosófico-político explícito, para Didi-Huberman se trata de obtener del

Asentida por todo el arco ideológico –en efecto, es un término del que nadie abjura–, la palabra libertad no se halla exenta sin embargo de una disputa por su significado. Distinto es lo que sucede con la palabra igualdad: impronunciable por las derechas en cualquiera de sus variantes, la lengua neoliberal apenas es capaz de decir –casi siempre con cinismo– “reducción de las desigualdades”. Nunca de pronunciar la palabra igualdad sin más. Como si no existiera en su nomenclatura más que la “responsabilidad social empresaria” ante un mundo donde hay pobres con los que se pretende no tener nada que ver, y con los que en todo caso es necesario hacer algo por la amenaza que portan.

Sin embargo, esos pobres son efecto necesario de un régimen de ganancia. A poco que se la piense, la cuestión de la igualdad revela que habrá pobres mientras haya ricos, y que resulta imposible combatir la pobreza sin al mismo tiempo combatir la riqueza no distribuida, pues la riqueza de los ricos es la causa de la pobreza de los pobres. La ideología de la “responsabilidad social” oculta lo que es: devolución infinitesimal de lo que se ha despojado en gran escala. La obra democrática, que para ser tal deberá orientarse por la igualdad y los derechos económicos (junto a los políticos, sociales, culturales, sexuales...), no podrá por ello escindir la lucha contra la pobreza de la lucha contra la riqueza concentrada en unos pocos, a costa del trabajo y la falta de trabajo de los sectores populares.

Cuando inspirada por el anhelo de igualdad entre los seres humanos, la acción política concibe que sin ella no resulta posible la libertad ni la diferencia; que sin ella solo impera la dominación, la prepotencia de clase, la explotación, y que ninguna libertad puede convivir con la dominación como lógica de las relaciones sociales. No hay libertad ni diferencia sin igualdad (aunque sí puede haber igualdad sin libertad, y la historia enseña el deber de rechazarla cuando se plantea de ese modo). No hay liberalismo político sin justicia social. Por ello el neoliberalismo económico es el obstáculo mayor del liberalismo en tanto sistema de las libertades individuales y colectivas.

En otros términos: no hay libertad de expresión (en tanto núcleo del liberalismo político: posibilidad de pensar lo que se quiera y decir lo que se piensa) si un monopolio de los medios de comunicación concentra la circulación de significados sociales; si hay una concentración de la riqueza cuyo efecto es un despojo social que condena a millones de seres humanos a solo lidiar con el reino de la necesidad. Dominación no es libertad sino su imposibilidad.

Cuando los tiempos son aciagos, como lo es el nuestro en América Latina, una de las tareas políticas mayores es la de construir una *fraternidad* –tercera pa-

pasado una inspiración y un legado intelectual que permita construir un pensamiento capaz de interpretar y descifrar la actualidad de manera inactual. Ello presupone llevar a cabo una arqueología política crítica de los grandes conceptos y contenidos olvidados, o que han sido neutralizados y domesticados.

labra del acervo revolucionario cuya evocación democrática revela una importante anacronía crítica— entre las organizaciones del campo popular (que puede ser provisoriamente definido en base a lo dicho antes): en este caso los movimientos sociales, las izquierdas, los peronismos, los kirchnerismos, el radicalismo que aún atesora el legado de Alfonsín, el socialismo que busca honrar esa palabra y no malversarla con su puesta a disposición de los poderosos... Fraternidad es una forma de vínculo que no produce uniformidad, ni destituye diferencias, ni exige una renuncia de las identidades y las tradiciones en las que esas identidades se reconocen. Fraternidad es siempre “fraternidad entre”, unidad de los diferentes que no dejan de serlo por componer una convergencia política.

Si libertad e igualdad son ideas que trazan el horizonte de la acción política emancipatoria, fraternidad es lo que dota a esa acción de una imprescindible inscripción afectiva común, sin la cual sería frágil, impotente e ineficaz. La expresión “fraternidad latinoamericana”, de fecunda deriva teórica desde el siglo XIX y por un momento vuelta realidad en el siglo XXI, es el reverso del racismo —en el sentido más extenso del término, como desprecio del otro—, también él una forma de vínculo que hoy se propaga en la Argentina en detrimento de la inclusión obtenida, y de la que falta.

Concebida como sentimiento de apertura, fraternidad no procura reducir las intensidades de la política ni se propone disolverlas ingenuamente en una impostación de buenos modales, sino algo bien distinto: alojar los conflictos de intereses y los debates de ideas que atraviesan el campo popular en una trama de composición capaz de generar una potencia democrática compleja; orientada a transformar la dispersión autodestructiva —y destructiva de organizaciones compañeras o que podrían serlo— en un poder colectivo de disputar sentidos y proteger derechos de su destrucción. No solo resistencia sino también disputa y emergencia de una sabiduría colectiva de la adversidad, arte de transitar el tiempo oscuro y acuñación de una lengua capaz de expresarlo en su sentido más oculto.

Libertad, igualdad y fraternidad —al igual que memoria, verdad y justicia— son palabras que se protegen entre sí y adquieren su significado pleno cada una por relación a las otras. La construcción de una fraternidad popular entre las distintas organizaciones acaso contribuya a revitalizar los combates por la igualdad y las libertades que el macrismo denuesta, y acaso logre dotar a las luchas sociales con una afectividad de la que los puros conceptos carecen.

5. El inagotable trabajo crítico de los conceptos realizado por las ciencias sociales y la filosofía se orienta a obtener una reducción de la violencia institucional que, aunque no vaya nunca a alcanzar su desaparición, permite concebir sociedades cada vez más democráticas. El terrorismo de Estado puede ser pensado como una forma extrema de violencia institucional; la violencia institucional como un Terrorismo de Estado de baja intensidad. Existe entre ambos un

continuum, por lo que el límite entre uno y otro no siempre es preciso, como tampoco lo son las transiciones entre ambos. Todo Estado es violento –detenta el “monopolio de la violencia”–, pero no todo Estado es terrorista. Aunque ciertas tradiciones anarquistas vuelven irrelevante esta distinción, es muy importante preservarla. “Democratización” es la palabra que desde hace casi cuarenta años designa en la Argentina ese proceso sin término donde el trabajo intelectual se compone con las militancias y los movimientos sociales existentes para generar formas menos despiadadas y excluyentes –es decir más justas– de estar juntos. Ese proceso se orienta a un incremento de la potencia popular de actuar y de pensar, y a una merma de la violencia que las instituciones ejercen sobre movimientos sociales, sujetos colectivos y personas.

Un hostigamiento institucional hacia los sectores populares y los disidentes –escasamente disimulado por una cínica angelicalidad retórica– ha adquirido en la Argentina una peligrosa legitimación y un ejercicio naturalizado por el gobierno macrista. Activadas por una imposible aspiración de “seguridad” –imposible por la criminalización creciente de los sectores más desfavorecidos y subalternos–, el punitivismo y la violencia institucional habilitada para ser ejercida en la anomia, perpetúan las condiciones de exclusión y con ellas la “inseguridad” que esas condiciones producen como su efecto necesario. El anhelo democrático de vivir en ciudades “tranquilas”, en cambio, requiere de un trabajo social diferente, más paciente e inventivo, y que en la explicación de los conflictos asume otros presupuestos.

El cuidado empírico de las ciencias sociales, su concentración en la comprensión de aspectos precisos de la existencia común, su interés por la vida de los otros en lo que esa vida tiene de más desatendido y dañado, se compone –o puede hacerlo– de una manera fecunda con la tarea más específicamente filosófica de inventar conceptos que permitan abrir el mundo –en este caso el mundo social– y con esa composición procurar comprensiones más generales de los procesos en los que nos hallamos incurso, a la vez que el desarrollo de una capacidad de juzgar públicamente la singularidad de los acontecimientos y momentos históricos de los que somos contemporáneos. Así concebida, la alianza entre los estudios empíricos y la invención de conceptos –que se conjuntan a su vez con el trabajo inmediatamente político en los territorios–, obtienen una potencia de comprensión que no se desentiende de la pregunta por el sentido. Lo que, en este preciso momento, además de lo anterior, entrega el pensamiento social así concebido es un aviso de incendio y una alerta democrática para reactivar y movilizar la promesa que hace más de treinta años la sociedad se hizo a sí misma con la expresión “Nunca más”.⁴

⁴ Ver el reciente artículo de Alejandro Kaufman, (2018). *Habitar el Antropoceno: lejanía, inmediatez, apatía. Pensamiento de los confines*, N°31-32.

El conjunto de contribuciones que este volumen ofrenda, pone en debate de manera minuciosa y comprometida un conjunto de políticas públicas que en los últimos años han sumido en un deterioro vertiginoso a la sociedad argentina. Y renueva la antigua alianza reformista entre producción de conocimiento y compromiso social, que busca así preservar la autonomía de su malversación en indiferencia, y sustraer al saber generado de manera pública de la “ciencia politizada” que el capitalismo cognitivo y el neoliberalismo académico imponen como si se tratara de una pura neutralidad. Es decir, renueva la inspiración más noble de las ciencias sociales, que encuentra en la crítica el alma de su trabajo y su más auténtica objetividad.

Diego Tatián

Presentación

El 22 de noviembre de 2015, Mauricio Macri ganó la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de Argentina con el 51,42% de los votos. Se convirtió así en el primer presidente con un discurso de campaña de centroderecha que fue electo por el voto popular desde la restauración democrática. Lo hizo encabezando la alianza Cambiemos, liderada por el PRO (Propuesta Republicana), un partido de no más de una década de antigüedad que se jactaba de no responder a las lógicas tradicionalmente bipartidistas de la política nacional: no es peronista ni radical (aunque incluía a muchos dirigentes con esos orígenes). La alianza triunfante también está integrada por la Unión Cívica Radical y la Coalición Cívica-Afirmación para una República Igualitaria, entre otros partidos minoritarios. Los primeros dos años de gestión gobernó sin contar con mayorías en el Congreso –tejiendo hábilmente alianzas parlamentarias con sectores del Partido Justicialista y otros partidos provinciales–, lo que se atenuó a partir de su triunfo en las elecciones de medio término en 2017, aunque siguió sin conseguir mayoría en ninguna Cámara. En un 70% de los cargos del Poder Ejecutivo Nacional designó a directivos de corporaciones nacionales y transnacionales. Rápidamente reorientó el accionar del Estado en todas las áreas según un nuevo modelo de acumulación.

Sin embargo, no resulta sencillo caracterizar a este gobierno: ¿neoliberal? ¿oligárquico? ¿fascistoide? ¿liberal-conservador? ¿neocolonial? ¿un poco de todo esto? ¿o algo nuevo que aún no hemos sabido nombrar adecuadamente? Esta publicación analiza los principales procesos políticos y gran parte de las políticas públicas sectoriales de este gobierno, en procura de dar respuesta a esos interrogantes sobre la naturaleza y los efectos sociales, económicos, políticos y culturales que generó en sus primeros años de gestión.

La frase que da título al libro: “Veníamos bien, pero de golpe pasaron cosas” fue dicha por el presidente Macri el 17 de junio de 2018 en una entrevista realizada por Jorge Lanata en el programa PPT en el canal Todo Noticias, en relación a la devaluación, el deterioro económico y la brutal caída –más pronunciada aun que la de los años anteriores– de todos los índices vinculados al desarrollo que experimentó el país en aquellos meses. Esa expresión bien puede ayudar a pensar lo que Cambiemos produjo en la Argentina: si en la campaña de 2015 prometían no tocar prácticamente nada y corregir cuestiones institucionales más

vinculadas a las formas (cadenas nacionales, índices de referencia como los del INDEC, valoración de la opinión de medios opositores, etcétera) o metas universalmente aceptadas sin decir cómo iban a lograrlas (“pobreza cero”), llegando al final de su mandato, las cosas que hicieron e intentan hacer representan un profundo cambio de rumbo respecto del modelo de gestión político-económica del proceso político abierto en el siglo XXI. La foto de tapa, tomada por la fotógrafa cordobesa Mickaela Hubeli a Adrián Albornoz, empleado de la Fábrica Militar de Río Tercero, Córdoba, el 17 de agosto de 2018 (apenas dos meses después de la entrevista presidencial), cuando se enfrentaban a la lectura de la lista de 59 despedidos/as en esa empresa en el marco de un clima de tensión y represión, retrata las consecuencias de estos cambios.

Esta es una publicación de profesores/as, investigadores/as y adscriptos/as de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba (FCS-UNC) dedicada al examen crítico de los procesos político-ideológicos y de doce políticas públicas sectoriales del gobierno de la alianza Cambiemos desde su inicio y hasta fines de 2018 en el contexto del resurgimiento de diversas expresiones políticas de derecha y ultraderecha en América Latina.

Es un libro académico, político e institucional, cuyos textos se terminaron de escribir a fines del 2018. Se pensó y gestó de esa manera, por un lado, en el marco del proceso de institucionalización de nuestra Facultad durante el gobierno cambiemita en la Nación y en la Universidad Nacional de Córdoba; y, por otro lado, en medio de jornadas de lucha de la docencia universitaria y la investigación científico-tecnológica ante las políticas de vaciamiento y deterioro del sector promovidas por la alianza gobernante, particularmente para las –siempre críticas y a contramano del productivismo mercantil– Ciencias Sociales y Humanas en el país.

Lo proponemos y editamos en nuestro carácter de integrantes de la cátedra Teoría Política, Democracia y Estado Argentino de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales. La idea surgió a partir de comenzar a reunirnos en 2017 en el Espacio de Pensamiento Libre, Horizontal y Colectivo sobre Política y Sociedad en Latinoamérica (PoSLat) junto con otras cátedras de temáticas afines de la Facultad de Ciencias Sociales. Las autoridades decanales, la exdecano normalizadora, Silvina Cuella, y la actual decana, María Inés Peralta, apoyaron y alentaron desde el inicio este proyecto: nuestro agradecimiento a ambas. Todos sus capítulos fueron escritos por 32 docentes, investigadores/as y/o adscriptos/as pertenecientes a las tres carreras de grado y a los tres centros de investigación y posgrado de nuestra Facultad. De este modo, expresa una vocación por la pluralidad y es una muestra de la diversidad de la FCS-UNC en términos de pertenencia a espacios institucionales, opciones políticas, perfiles académicos, generaciones y géneros de sus autores/as, aunque todos/as comparten una visión

crítica del proceso político iniciado en diciembre de 2015 en Argentina.

Los capítulos combinan rigurosidad teórico-conceptual y metodológica con un estilo ameno y accesible que permite su fácil lectura a quienes no son especialistas. Es un libro de intervención social y política, pero que respeta los estándares académicos más usuales y razonables.

Una publicación con estas características puede ser una contribución importante de nuestra Facultad a la comunidad académica de la Universidad Nacional de Córdoba y otras universidades del país, como así también a los diferentes sectores y actores sociales que forman parte del campo popular, en el marco de un proceso que requiere de la emergencia de múltiples instancias de crítica y reflexión sobre la realidad social y política de nuestro país y nuestra región. En particular, durante la coyuntura de un año electoral como el que se vivirá en Argentina en 2019, cuando este proceso político será intensamente discutido y será objeto de campañas mediáticas, políticas y geopolíticas, este libro busca ser un material documentado y meditado para el debate público nacional. Consideramos que la publicación aportará sin dudas valiosas herramientas teóricas, analíticas y empíricas para comprender el proceso en curso, y para poder proyectar escenarios futuros. Además, esperamos que contribuya a mostrar el potencial analítico que reunimos en nuestra joven Facultad.

El libro está organizado en dos partes. En la primera, se abordan aspectos que contribuyen a una comprensión sobre la naturaleza y los efectos sociopolíticos y/o culturales del gobierno de Cambiemos. En la segunda, se analizan políticas públicas sectoriales específicas.

En la primera parte, se caracteriza el proyecto hegemónico de la nueva derecha argentina. Marcelo Nazareno y Flavia Dezzutto plantean la pregunta sobre las características que emparentan a este proceso político con el neoliberalismo y el fascismo, respectivamente. María Susana Bonetto discute también sus diferencias con la democracia y el populismo. Silvia Morón, Julieta Almada, Federico Reche y Sergio Saiz Bonzano analizan el nuevo modelo de acumulación como eje crucial de la disputa hegemónica. Guillermo Vázquez aborda el vínculo entre historia y política en Cambiemos. Valeria Brusco, por su parte, se pregunta por la naturaleza del voto por Cambiemos, particularmente dentro de los sectores populares.

En la segunda parte, Eva Da Porta analiza las políticas de educación; María Soledad Segura las de comunicación; Iván Ase las de salud; Leticia Medina las laborales; Nora Britos y Rubén Caro las de previsión social; Valeria Plaza, Magdalena Brocca y Susana Morales, las de seguridad; María José Franco, Karina Tomatis y Natalia Becerra, las de economía social; María Teresa Bosio, María Alejandra Domínguez, Alicia Soldevilla y Gabriela Bard Wigdor, las de género; Patricia Acevedo, Susana Andrada, Eliana López y Eugenia Rotondi, las de

juventud; María Inés Peralta y Paola Machinandiarena, las de infancia; María Teresa Piñero, las de relaciones internacionales; y Gala Aznarez Carini y Mariana Gamboa Fernández, las de ruralidad.

Todas estas políticas públicas sectoriales son analizadas y evaluadas desde una perspectiva de derechos en contraposición al paradigma mercantil que orienta a la gestión de Cambiemos. En todos los casos, se muestra el cambio radical con respecto a la orientación que tenían las políticas en los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Además, se analizan en relación con las prácticas de resistencia y oposición de los movimientos sociales, de modo que se muestran tanto la acción del Estado como la conflictividad social. En todos los capítulos queda en evidencia la regresión que, en materia de derechos, implicó la gestión del actual gobierno. No obstante, en ellos también queda claro el enorme potencial de resistencia e incluso contraofensiva de las diferentes organizaciones del campo popular.

Este libro pretende ser también un reconocimiento a estas prácticas políticas populares y, por intermedio de quienes lo lean, una modesta contribución a la búsqueda de alternativas para construir una sociedad más justa.

Marcelo Nazareno, María Soledad Segura y Guillermo Vázquez
Córdoba, marzo de 2019

Parte I

La política

Neoliberalismo profundo. Apuntes sobre el “proyecto hegemónico” de la nueva derecha argentina

*Marcelo Nazareno*¹

La pregunta sobre qué es el gobierno de Cambiemos² parece, en principio, tener una fácil respuesta. Es un gobierno de derecha. No solo eso, de derecha neoliberal. Son varias las señales, claras, que apuntan en ese sentido. No obstante, el gobierno de Cambiemos parece haber generado cierto desconcierto entre quienes quieren caracterizarlo o, al menos, entre quienes miramos el conjunto de estas caracterizaciones. En efecto, en ellas se recurre a una serie de nuevos términos o conceptos con los cuales se indica que el neoliberalismo de Cambiemos presenta una serie de novedosas singularidades sobre cuya naturaleza, sin embargo, no parece haber del todo acuerdo. Se habla así de “posneoliberalismo”, “neoliberalismo después del neoliberalismo” o “liberalismo tardío” (haremos referencia a alguna de estas nociones y su contexto conceptual más adelante). En algunos casos las caracterizaciones del gobierno de Cambiemos señalan, más o menos explícitamente, que aquellas particularidades descansan en un cierto relajamiento de su conexión con el neoliberalismo. A esto se suman (ya más en el plano de la disputa ideológico-política) quienes ven al gobierno como una versión casi idéntica al neoliberalismo de la década del noventa del siglo pasado (o sea, “neoliberalismo a secas”), y aún quienes niegan (no siempre desde un alineamiento político o ideológico cerrado con el gobierno) que se trate de un gobierno neoliberal (o incluso de derecha).

¹ Licenciado en Historia y Magíster en Administración Pública. Doctor en Ciencias Sociales por Flacso-Argentina. Profesor titular por concurso de Teoría Política, Democracia y Estado Argentino en la FCS-UNC y profesor adjunto de Teoría Política en la FFyH-UNC. Docente e Investigador de la Unidad Asociada al CONICET de la UCC y Director del Doctorado en Política y Gobierno en esta Universidad. Dirige actualmente un proyecto de investigación (radicado en la FCS y financiado por Secyt-UNC) sobre procesos políticos y hegemonía en América Latina. Correo electrónico: nazarenomcarcelo55@gmail.com

² Cambiemos es una coalición electoral, pero su gobierno no es uno de coalición. En los hechos se trata del gobierno del PRO (Propuesta Republicana), partido en el que hay una participación muy marginal o nula de sus socios electorales en las grandes decisiones estratégicas. No obstante, por respeto a las notaciones usuales y del habla cotidiana sigo hablando en este trabajo del “gobierno de Cambiemos”, cuando en realidad significo “gobierno del PRO”.

Por cierto, el gobierno de Cambiemos no es una experiencia aislada en el contexto latinoamericano. Forma parte de una tendencia regional de fortalecimiento y renovación de expresiones políticas que, aunque más no sea por el hecho de que surgen como oposición a gobiernos o movimientos de izquierda, pocos dudarían en calificar de derecha (cualquiera fueran sus connotaciones específicas y su conexión con el neoliberalismo).

Hay cierto consenso en llamar a esta derecha “nueva derecha latinoamericana” (NDL) que en varios países latinoamericanos demostró poder afrontar competitivamente elecciones (nacionales, provinciales y/o municipales) y, eventualmente, ganarlas.

Esta NDL abre una serie de preguntas ¿Efectivamente ha surgido una nueva derecha en la región? ¿Cuáles y cómo son sus relaciones con las viejas derechas? ¿Cuáles son los países en los que estas nuevas derechas se han consolidado y por qué? Y la que considero una pregunta clave: ¿Cuál es la naturaleza de su novedad?

La nueva derecha argentina (NDA) presenta una serie de rasgos que, al darse conjuntamente, la destacan en el contexto latinoamericano y hacen de su estudio un potencial aporte muy importante para la caracterización de las NDL: Cambiemos es una de las experiencias más nuevas de las NDL, una de las que más rápidamente llegó al poder, lo hizo en elecciones libres y limpias y en un contexto previo dominado por una expresión relativamente intensa de lo que se llamó la “nueva izquierda latinoamericana” (NIL), el kirchnerismo, y oficial y públicamente, ha cortado lazos políticos (aunque no programáticos) con la dictadura previa a la recuperación democrática. De algún modo, Cambiemos es la “más nueva” y quizá la más (hasta ahora) exitosa de las NDL.

Los motivos para reflexionar sobre la NDA están lejos de ser solamente académicos. Lo que genéricamente podríamos llamar el “campo popular” en el país está hoy, en buena medida, políticamente a la defensiva. Podemos asumir que, para este campo, resistir exitosamente a la implementación del programa de la derecha y pasar luego a constituir una alternativa política capaz de disputar electoralmente con el actual gobierno, depende, entre otras cosas, de una adecuada caracterización de la presente coyuntura; y, dentro de esta caracterización, una ajustada comprensión de lo que *es* y *hace* (y quiere hacer) Cambiemos es clave. Desarrollar elementos que contribuyan a esta adecuada caracterización es el principal objetivo de este capítulo.³

La idea que sostengo, en este sentido, es que Cambiemos opera políticamente, en el nivel de *lo* político, esto es, el ámbito en el cual “se instituye la sociedad” (donde se definen las identidades sociales y la naturaleza de las relaciones que

³ No abordaremos aquí, por razones de espacio y del capital intelectual disponible en este momento, cuestiones de una –también obvia– gran relevancia que corresponden a *cómo*, *por qué* y *hasta dónde* puede (y podrá) Cambiemos hacer lo que hace. Varios aspectos vinculados con estas preguntas son abordados en otros capítulos de este libro.

las vinculan). Este ámbito provee la base sobre la cual opera y funciona *la política* (el conjunto de hechos, instituciones y de prácticas de la política convencional, Mouffe, 2007, p.16). El diseño y el conjunto de prácticas de esta operatoria es lo que llamo *proyecto hegemónico* y constituye la novedad sustancial de esta nueva derecha respecto de las anteriores. Se trata de un proyecto político “fundacional”, para el cual diferentes aspectos de la contienda política y de las políticas públicas tienen un carácter instrumental respecto de los cambios de base que propone. Es la “profundidad” de este proyecto neoliberal que se impulsa desde el Estado (o sea, desde arriba), lo que lo distingue de los proyectos neoliberales previos que operaron, más allá de los costos sociales que implicaron, en la “superficie” política de lo político. De allí que caracterizar al gobierno de Cambiemos *solamente* a partir de sus acciones políticas lleva, cuando menos, a una idea muy incompleta y sesgada respecto de su naturaleza y, en el peor de los casos, a una imagen errónea de lo que su gobierno implica para la vida social y política de nuestro país (más allá de eventuales derrotas electorales que pueda sufrir en un futuro cercano y de la actual crisis profunda de su modelo de política macroeconómica).

El trabajo consta de tres partes, además de la presente introducción. En la primera abordo dos cuestiones: I) qué tiene de “derecha” la NDA, y II) las respuestas que se dieron en la literatura a una cuestión que suscita más debate: qué tiene de “nuevo” y hasta dónde esto nuevo hace a la NDL y la NDA “menos” de derecha. En la segunda parte paso a desarrollar mi argumento de que, más allá del valor de aquellas respuestas, tal novedad no radica tanto en sus acciones propiamente políticas, sino en los cambios que propone e intenta llevar adelante, usando las herramientas del Estado, en el campo de lo político; abordo aquí algunas cuestiones teórico-conceptuales para establecer en *qué* consisten estos cambios. Finalmente, a modo de conclusión, me aproximo a la cuestión de las implicancias que esto tiene en términos de las opciones y las identidades políticas del campo popular.

1. Cuán de derecha y nueva es la NDA

Ciertos rasgos del gobierno de Cambiemos han llevado a algunos analistas e intelectuales a preguntarse sobre su identidad ideológica. Cierta “sensibilidad social” expresada en el llamado “gradualismo” y el no desmantelamiento completo de planes sociales implementados por el gobierno anterior, la asunción –en algún momento explícita– del “desarrollismo” como norte programático, e incluso lo que sería un compromiso firme con las reglas del juego democrático, han sido señalados como rasgos de lo novedoso de esta expresión de derecha, la cual, precisamente por estas novedades, sería algo menos de derecha y, quizá, nada de derecha en absoluto.⁴

⁴ En un registro diferente al de la cuestión del posicionamiento ideológico del gobierno, pero

En síntesis, la pregunta sería: ¿la NDA es tan novedosa que ha diluido buena parte de sus rasgos de derecha, corriéndose efectivamente hacia el centro e incluso, como proponen algunos intelectuales orgánicos del gobierno, a la centroizquierda del espectro ideológico?

Por supuesto la respuesta a esta pregunta depende de qué consideremos derecha (e izquierda). Como todo en ciencias sociales, esta cuestión conceptual es debatible y no hay pleno consenso. Pero en general es bastante aceptada la visión de Bobbio (2001) sobre el tema, y es la que asumo aquí. Desde el punto de vista del teórico italiano, la derecha se diferencia de la izquierda por su posición frente a la desigualdad. La derecha sacraliza el derecho individual de la propiedad (derecho cuya vigencia plena identifica con la noción de “libertad”) y rechaza que, con el fin de corregir las desigualdades que el ejercicio de aquel derecho pueda producir, este sea menoscabado por la intervención del Estado. Esto se complementa con la idea, sustentada en un aparato analítico extremadamente sofisticado desarrollado por las corrientes neoclásicas primero y neoliberales después, de que este respeto pleno por los derechos individuales de propiedad resulta en el mejor desempeño posible de la economía y, con ello, en la mejor situación esperable en términos del bienestar general.

El programa económico concreto que resulta de esta posición ideológico-académica puede rastrearse por lo menos hasta las formulaciones de Friedrich Hayek en la década del cuarenta del siglo pasado: eliminación de controles sobre el sistema de precios, plena integración a los mercados financiero, comercial y de capital internacional, reducción de impuestos al capital para favorecer la inversión (estimulación de la economía por el lado de la “oferta”), control de la inflación a través de instrumentos monetarios y cambiarios, liberalización máxima del mercado de trabajo, entre otros aspectos.

No hace falta indagar demasiado en las medidas económicas que el gobierno viene adoptando desde que asumió el poder, para darnos cuenta de que su programa económico (tanto la parte que pudo implementar como la que no pudo, aún, hacerlo) coinciden punto por punto con estas prescripciones. En materia de política económica y redistributiva Cambiemos no es solo de derecha, sino de una derecha “vieja”, que adopta prácticamente sin elemento novedoso alguno los principios propios de los gobiernos neoconservadores de la década del ochenta del siglo pasado en los países centrales y las prescripciones del “Consenso de Washington” que impregnaron las políticas económicas latinoamericanas durante la década del noventa del mismo siglo.⁵ Pero entonces, ¿qué es lo “nuevo”

que resalta cierta dimensión progresista de Cambiemos, Murillo (2017) sostiene que el actual gobierno puede verse como una etapa más del proceso de expansión de los derechos civiles que se inició con la recuperación democrática.

⁵ Respecto a las políticas económicas del macrismo, su base de clase y su conexión con la agenda neoliberal ver Zicari (2016), Varesi (2016) y Wainer (2017).

que parece mostrar, lo que la distingue de las “viejas” derechas?

Este es un interrogante que varios autores se han hecho respecto no solo de la Argentina, sino también de América Latina en general. Como dice el título del artículo de Giordano (2014): ¿Qué hay de nuevo en las “nuevas derechas”?

Una primera alternativa de distinción es su relación con la democracia. Las NDL tendrían un compromiso con las reglas democráticas que no tuvieron sus predecesoras, más proclives a hacerse con el poder a través de golpes de Estado y la instauración de dictaduras militares.

Sin embargo, como señala Giordano (2014), la revalorización de la democracia y el compromiso con ella fue una característica distintiva de los partidos que promovieron los ajustes neoliberales en las décadas del ochenta y del noventa del siglo pasado. Es cierto que este compromiso era “instrumental”, en el sentido que el respeto por las reglas democráticas se visualizaba en ese entonces por las fuerzas de derecha como el mejor modo de impulsar las reformas neoliberales. No obstante, este compromiso fue real y efectivo, por lo que este criterio de distinción no parece precedente.

Un segundo criterio remite también al régimen democrático, pero de un modo diferente. No refiere al compromiso con la democracia, sino al contenido del proyecto político-económico de las NDL “dentro” de los sistemas democráticos, los cuales son tomados ahora por estas fuerzas políticas como un dato que no pretenden (y asumen que no pueden) cambiar. En este sentido, las NDL abandonan el carácter instrumental de su compromiso democrático. Dado que deben confrontar con fuerzas políticas de izquierda o de centroizquierda, política y electoralmente consolidadas, “las derechas ostentan como elemento ‘nuevo’ la bandera de la inclusión, junto con una reivindicación de la democracia política que no es nueva” (Giordano, 2014, p.53). Vommaro (2017a) parece compartir esta visión cuando sostiene que el gobierno de Cambiemos se apartó de la idea neoliberal de que las reformas implican un “costo”, y que se comprometió con la idea de que, mientras se dé el tránsito hacia una economía y una sociedad más libres, el Estado debe asumir el “cuidado” de los sectores más vulnerables (a través de la continuidad de los planes sociales y de un plan masivo de creación de infraestructura). A su vez, esta mirada inclusiva se corresponde con otra consideración respecto del rol del Estado y las políticas públicas. Las NDL no incorporan en su agenda propuestas reprivatizadoras (Stefanoni, 2014, en Giordano, 2014, p.49), reivindican el rol activo del Estado en la economía, destacan la importancia de la salud y la educación pública y prometen mantener las políticas sociales en caso del llegar al poder (Natanson, 2018). Esto es, “cuando se habla hoy de ‘nuevas derechas’ parece claro que no se está haciendo referencia a esas derechas portadoras de la agenda del Estado ‘mínimo’ y el ajuste estructural” (Giordano, 2014, p.51). En este sentido, entonces, las NDL ya no serían neoliberales, sino

“pos-neoliberales” (Barriga y Szulman, 2015, p.124). Podríamos decir que las NDL se caracterizan por ser, además de democráticas, más estatistas y más sensibles socialmente, esto es, por ser “menos social y políticamente de derecha” que sus predecesoras.

El problema con esta perspectiva es que, si bien algunos rasgos que señala son reales (efectivamente, Cambiemos no desmanteló, por ejemplo, los planes sociales del gobierno previo), no especifica la relación entre este supuesto pos-neoliberalismo y los rasgos neoliberales y de derecha clásica que señalamos más arriba. ¿Se trata de aspectos contradictorios que generan una tensión que terminará por expresarse políticamente? ¿O bien son aspectos complementarios, siendo esta complementariedad lo “nuevo” de las NDL? Pero en este caso ¿en qué consiste esta complementariedad y cómo se procesa en términos políticos? En este sentido es paradigmático que el gobierno de Cambiemos, al tiempo que mantiene los planes sociales, reduce las prestaciones del sistema de seguridad social y tiende a disminuir de hecho las inversiones estatales nacionales en salud y educación. Si la novedad de la NDL es la “inclusión”, se trata de una inclusión que no responde a la conceptualización que hasta ahora teníamos de la misma.

Una tercera mirada es la que proponen García Delgado y Gradin (2017) y otros investigadores del área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO-Argentina. Para estos autores, lo novedoso en la etapa actual es que las fuerzas políticas de la derecha son expresión de un “neoliberalismo tardío”, esto es, de un neoliberalismo cuyo impulso en nuestro país y la región se da en un contexto internacional poco favorable para su desarrollo y arraigo. A este contexto, los autores suman ciertas características específicas de los partidos y gobiernos de la NDL y sus prácticas políticas, como son sus modalidades de acción político-electoral (con la preminencia que en ella tiene el uso de nuevas tecnologías y las redes sociales), sus programas económicos orientados a la especialización productiva apalancada por un fuerte endeudamiento externo y la “judicialización de la política”, entre otros.

Se trata, sin dudas, de una caracterización de la NDL y la NDA rica por su multidimensionalidad. Más allá de sus méritos, sus limitaciones surgen de la falta de articulación analítica entre las diferentes dimensiones y su posible jerarquización teórica y conceptual. Así, por ejemplo, podríamos preguntarnos si todos estos rasgos son propios de la (nueva) naturaleza de Cambiemos o bien algunas son sustanciales y otras adquieren un estatus instrumental respecto de aquellas.

Si hacemos un balance conjunto de todas estas perspectivas (y asumiendo que muestran aspectos diferentes y parciales de una misma realidad), sumado a lo dicho anteriormente sobre las políticas económicas de Cambiemos, lo que tenemos es un panorama muy poco claro sobre lo que son las NDL.

Frente a esto, una opción es plantear que la novedad de las NDL y de la NDA es que no tienen un programa político consistente, que sufren de cierto

desconcierto aun cuando llegan al gobierno y que apelan, un tanto anárquicamente (desde el gobierno de Cambiemos se dice “pragmáticamente”), a un conjunto de acciones políticas y de políticas públicas inconsistentes y contradictorias, las cuales, indefectiblemente, terminarán por generar una crisis que marcará el ocaso de esta experiencia política en la región.

Sin descartar completamente esta opción o, al menos (lo que parece más probable) aceptar que describe parcialmente el cuadro real de situación, me parece valioso explorar otra alternativa: que estos rasgos múltiples y en algunos casos contradictorios obedecen no a una situación de desconcierto o incapacidad, sino que constituyen la expresión de un núcleo político estratégico en el que encuentran su coherencia más allá de sus más o menos reales inconsistencias.

Este núcleo político estratégico ha sido insinuado por varios autores: Cambiemos, más allá (o más acá) de las políticas concretas que impulsa y de los rasgos que asume su operatoria político-electoral, parece expresar un objetivo *hegemónico*.

Así, García Delgado y Gradin (2017, p.22) afirman que el gobierno de Cambiemos sostiene una “batalla cultural” con el fin de generar una hegemonía por la cual “los sectores subordinados acepten la visión del mundo de los dominadores”; Vommaro (2017b) plantea que (de un modo pragmático y gradual) el gobierno de Cambiemos pretende generar un cambio cultural “irreversible” que haga posible y sustentable un país normal comprometido con la apertura y la inversión; Natanson (2018) sostiene que Cambiemos avanzó en la construcción de una nueva hegemonía, interviniendo y ganando en la disputa por la subjetividad social (la cual estaría en la base de su éxito electoral); mientras, Rodríguez (2017) se pregunta (un tanto irónicamente pero dando una respuesta positiva) si en Cambiemos “leen a Gramsci”, dada su capacidad para operar en el terreno de la lucha hegemónica.

Quizás quien más claramente expresó esta “lectura gramsciana” de la NDA sea Natanson, al referirse lo que indicaban los triunfos electorales de Cambiemos en las elecciones de 2015 y 2017:

El gobierno consolidó su dominio electoral y fortaleció la impresión de que está logrando construir una nueva hegemonía, entendida en su sentido más básico, el que Gramsci elabora a partir de Lenin: la capacidad de un grupo de asumir la conducción político-moral de la sociedad y transformar sus valores en los dominantes. (Natanson, 2018, p.22)

Sin embargo, estas apreciaciones sobre el carácter hegemónico de la NDA no pasan de ser señalamientos muy generales, sin precisiones —o en casos como la cita anterior, con inexactitudes— conceptuales, ni especificación de los mecanismos y las modalidades a través de las cuales este cambio cultural estaría siendo

impulsado (ni, por supuesto, hasta dónde y por qué este impulso estaría teniendo éxito, si tuviera alguno). En efecto, todas ellas remiten (a veces implícitamente) al concepto gramsciano de hegemonía, pero en ningún caso asumen y desarrollan las implicancias analíticas que esta categoría supone.

No obstante, creo que esta línea de abordaje establece el terreno de análisis más fértil para intentar captar la naturaleza profunda de la NDL y de la NDA. Si nos situamos en este marco es posible, como intento mostrar en el próximo apartado, entender que las nuevas derechas en la región son, al mismo tiempo, *más y menos* neoliberales que las derechas del “Consenso de Washington”, que en esta aparente contradicción se basa la consistencia de su proyecto político y que, más allá de ciertos rasgos superficiales “novedosos” y ciertas contradicciones operativas y de política pública, intentan generar una ruptura sustancial respecto tanto de las estrategias y los proyectos que hasta ahora desarrollaron las derechas en la región, como de las trayectorias de desarrollo que hasta el presente siguieron nuestras sociedades.

En el siguiente apartado desarrollaré y fundamentaré estas ideas en términos teóricos y la ilustraré con algunas referencias al caso del gobierno de Cambiemos.

2. Lo realmente nuevo de las NDL y la NDA

¿En qué consisten el proyecto y la operatoria hegemónica de Cambiemos y en qué sentido es (o pretende generar) una ruptura con el pasado? ¿De qué modo este proyecto da coherencia a un conjunto de características y de acciones políticas que de otro modo parecen desarticuladas y reactivas?

Para examinar estas cuestiones necesitamos, obviamente, precisar lo que entendemos por *hegemonía*. No estoy en condiciones de desarrollar aquí una recuperación reflexiva y crítica del concepto –complejo, no siempre consistente y con múltiples derivaciones– en la obra de Gramsci y de la inmensa literatura (muchas veces discrepante en diferentes aspectos) que existe sobre la cuestión. Me limitaré a tomar una conceptualización lo más elemental posible, para pasar luego a proponer que, para desarrollar su potencialidad analítica respecto de la actual realidad argentina (y eventualmente la latinoamericana), es necesario articularlo con la distinción que Mouffe (2007) hace entre *la política* y *lo político*. A partir de este marco teórico-conceptual desarrollaré una interpretación respecto de la naturaleza y las implicancias de las acciones políticas de la NDA y la NDL, con lo cual, tras abordar, a modo de ilustración, algunos aspectos del caso argentino, cierro el presente apartado.

Para Gramsci uno de los significados de hegemonía, que es el que nos interesa aquí, refiere a la dirección cultural, moral e ideológica de un grupo sobre el resto de la sociedad, de tal modo que la concepción del mundo de aquel deviene

en “sentido común” (Portelli, 1975; Mouffe, 1985). El grupo social que ejerce la hegemonía se hace con una supremacía que trasciende la dominación (basada en la imposición y la coacción), permitiéndole constituirse así en un grupo o clase no solo dominante sino también *dirigente*.

Esta noción de hegemonía tiene numerosas implicancias, muchas de ellas abordadas por el propio Gramsci a lo largo de su obra. Hay tres que son de particular interés para el objetivo del presente trabajo. En primer lugar, ¿cuál es el rol del Estado en la construcción/preservación de la hegemonía del grupo dominante? En segundo lugar, ¿cuáles son los actores sociales centrales en el proceso de construcción hegemónica? Finalmente, ¿cuál o cuáles son los contenidos específicos de la concepción del mundo del grupo dominante que se constituyen en sentido común? En otros términos, ¿cuál es el contenido ideológico específico y sustantivo de una operación hegemónica? Estas cuestiones pueden resumirse en el “dónde”, el “quiénes” y el “qué” de los procesos de construcción/reproducción hegemónica.

En cuanto al rol hegemónico del Estado (entendido este en sentido estricto, o como “sociedad política” según la terminología gramsciana), a pesar de que hay elementos para sostener que Gramsci veía la función hegemónica operando enteramente en la “sociedad civil” (Gramsci, 1972) quedando para el Estado la función de coerción,⁶ para algunos autores (Portelli, 1975; Gruppi, 1978) la mirada definitiva del revolucionario italiano sobre esta cuestión es que el Estado cumple o puede cumplir funciones esenciales de construcción y preservación de la hegemonía. Esta función hegemónica del Estado constituye lo que Gramsci llama “hegemonía política” que se diferencia de la que opera en la sociedad civil (“hegemonía civil”) (Anderson, 1991).

En cuanto al “quiénes” de la hegemonía, es muy conocida la importancia que Gramsci otorga a los intelectuales y al partido. A aquellos los concibe en una doble función: “Los intelectuales son los ‘empleados’ del grupo dominante para el ejercicio de las funciones subalternas de la hegemonía social y del gobierno político” (Gramsci, 1972). Si pensamos al Estado como un aparato hegemónico, son entonces los intelectuales los que tienen a cargo el desarrollo de tales funciones, a la par de las que ejerce como aparato de dominación. Estos intelectuales, contrariamente a la burocracia que está constituida por una capa de funcionarios de carrera, normalmente alcanzan los altos puestos de gobierno por medio de los partidos políticos. La función hegemónica del Estado es desempeñada por quienes se formaron en la vida política dentro de estas organizaciones, en las cuales pudieron desarrollar y aprender toda la variedad de elementos vinculados con la formación y la lucha ideológica: “es innegable que los ‘partidos’ son, hasta ahora,

⁶ “Se podría decir que el Estado es igual a la sociedad política más la sociedad civil, es decir, la hegemonía reforzada por la coerción” (Gramsci, 1984, p.78).

el modo más adecuado para formar los dirigentes y la capacidad de dirección” (Gramsci, 1984, p.32).

Respecto a nuestra tercera pregunta, el “qué” de la hegemonía, o sea, los contenidos específicos que configuran la “visión del mundo” que a través de la operación hegemónica se difunden en toda la sociedad, Gramsci no dio muchas precisiones. Va de suyo que más allá de las especificidades de las distintas sociedades, en los sistemas capitalistas el elemento “mínimo común denominador” de esta visión del mundo debe ser la exaltación (o al menos aceptación) de la propiedad privada de los medios de producción.⁷ A partir de este núcleo, condición de existencia de una sociedad capitalista, se abre una infinita variedad de posibilidades y combinaciones de “concepciones del mundo” que corresponden a las características específicas de cada formación socio-política tanto en su aspecto económico-estructural como cultural y político-institucional.

Más allá de estas particularidades, la disputa hegemónica básica, donde se decide el destino de la sociedad capitalista, se da (o se evita que se dé) en torno de la preservación o sustitución de este núcleo ideológico. Por supuesto, esto no quiere decir que las operaciones hegemónicas y las luchas político-ideológicas solamente refieran a este núcleo consensual. Puede pensarse en una infinidad de ámbitos sociales y temáticos en los cuales el “consenso social” es permanentemente desafiado y parcialmente reestructurado, cualesquiera sean sus vínculos directos o indirectos con aquel núcleo, o incluso cuando estos vínculos no existan o hayan dejado de existir. La sociedad capitalista basa su perduración en esta flexibilidad, por la cual su aspecto básico y distintivo (su núcleo hegemónico) es capaz de convivir con una multiplicidad de formatos y contenidos ideológicos que no son tributarios directos de él, pero que *no lo contradicen*, aún cuando sean capaces de cambiar sustancialmente los rasgos de una sociedad que, de este modo, será al mismo tiempo (muy) distinta pero, básicamente, la misma.⁸

Mi propuesta es que el ámbito central en el cual se configuran las disputas hegemónicas, cambios y consensos básicos “dentro” de las sociedades capitalistas

⁷ Si no hay nada de esencial en el capitalismo como formación hegemónica, es imprescindible la construcción discursiva de un “centro” que fije, al menos parcialmente (y siempre provisoriamente), a través de “puntos nodales” el sentido de lo social, conteniendo lo que de otro modo sería un devenir sin sentido de las diferencias (Laclau y Mouffe, 2004). Ese centro discursivo y núcleo último de la formación capitalista es el “derecho” a la propiedad. Es, por ende, el referente último de cualquier disputa hegemónica y, por ello, no parece del todo apropiado asociarla con una “dominación mínima” como sostiene Balsa (2006).

⁸ Lo cual no quiere decir que estos cambios sean intrascendentes tanto en términos emancipatorios como con respecto a la “futura” supervivencia de las sociedades capitalistas. Esta flexibilidad político-ideológica del capitalismo puede asociarse con la especificidad de la política y la ideología en las sociedades capitalistas sobre la que insiste Poulantzas (1982), resultado de un Estado que se “disocia” de la sociedad civil. En este sentido, las sociedades capitalistas serían las primeras plenamente políticas y hegemónicas.

(esto es, reiteramos, preservando su núcleo ideológico), es el de *lo político*, en el sentido que Chantal Mouffe (2007) da a este término. Estos cambios producen modificaciones sustanciales en los contenidos del “sentido común” que da forma y sostiene la vida política en las formaciones capitalistas y, con ello permite (o impide) al sistema político en su conjunto, su adaptación y articulación con cambios que se producen en otras esferas, particularmente la económica. Como veremos, en el ámbito de lo político se ponen en juego no solo identidades políticas, sino también “concepciones” respecto a la naturaleza de lo social y de las relaciones sociales.

Mouffe distingue *lo político* de *la política*. El primero se refiere al nivel “óntico” (el de la esencia) donde se establece “el modo mismo en que se instituye la sociedad” (Mouffe, 2007, p.16). La segunda se refiere al nivel “ontológico”, esto es, a la multitud de prácticas de la política convencional. Ambos se encuentran relacionados según un esquema que podría plantearse como de base (lo político) y súper estructura (la política), en tanto la política crea un determinado orden en un contexto “derivado de lo político” (Mouffe, 2007, p.16).

Mouffe distingue tres concepciones de lo político. Una corresponde al liberalismo, para el cual las relaciones humanas constituyen, más allá de la pluralidad de valores y perspectivas, un conjunto armonioso y no conflictivo, con el “individuo” como elemento básico y central de las relaciones sociales. Una segunda perspectiva es la que la autora atribuye a Carl Schmitt, para quien “(...) el criterio de lo político, su *differentia specifica*, es la discriminación amigo/enemigo. Tiene que ver con la formación de un ‘nosotros’ como opuesto a un ‘ellos’, y se trata siempre de formas colectivas de identificación; tiene que ver con el conflicto y el antagonismo y constituye, por lo tanto, una esfera de decisión, no de libre discusión” (Mouffe, 2007, p.18).

De lo anterior surge que lo político queda establecido como un campo que se configura en dos dimensiones. Una es, obviamente, la existencia o no de antagonismo entre las entidades que constituyen la totalidad social. La otra dimensión corresponde a la naturaleza de estas entidades: en el caso del liberalismo se trata de entidades (individuos) “previas” a la relación que se establece entre ellas. En el caso del decisionismo, estas entidades no son anteriores, sino que se constituyen en el propio proceso de interacción social y política, esto es, en el propio proceso de confrontación antagonica. Las identidades sociopolíticas son relacionales: “se trata siempre de la creación de un ‘nosotros’ que solo puede constituirse por la demarcación de un ‘ellos’” (Mouffe, 2007, p.22).

Tomando estas dos dimensiones y sus posibles “valores” podemos definir, lógicamente, otras dos nociones de lo político, como se muestra en el cuadro de la página siguiente. Una tercera noción de lo político corresponde al marxismo, que comparte con el decisionismo su concepción de que lo constitutivo

de lo social es un antagonismo irreductible, pero que asume, con el liberalismo, que las identidades sociales (en este caso clases, no individuos) no emergen de un proceso relacional de tipo político, sino que son “previas” a estas relaciones. Finalmente, podemos pensar en una visión de lo político que asume el carácter relacional de las identidades sociopolíticas, como el decisionismo, pero no supone la absoluta irreductibilidad del antagonismo (esta sería la posición *agonal* sostenida por la propia Mouffe, para quién las relaciones antagónicas definen la naturaleza de lo político, pero son susceptibles de ser “suavizadas” de modo tal que las relaciones amigo / enemigo concebidas por Schmitt, se transformen en relaciones entre adversarios que acuerdan un marco democrático para la resolución de los conflictos).⁹

Sustituimos el término “decisionismo” por “populismo” en el sentido que Laclau (2009) da a este término. No puedo justificar plenamente aquí esta sustitución, salvo referir a que la concepción laclauliana de populismo preserva buena parte de la concepción antagónica y relacional, al tiempo que establece ciertos rasgos de lo político y la política que parecen más adecuados para el estudio y comprensión de las sociedades actuales, particularmente las latinoamericanas. Además, sustituimos el término *liberalismo* por el de *neoliberalismo* en tanto es este último el que enfatiza al *individuo* como referente prácticamente exclusivo de la práctica política y de las relaciones socioeconómicas.¹⁰

Campos Hegemónicos (formas de lo político)

	RELACIONES NO- ANTAGÓNICAS	RELACIONES ANTAGÓNICAS
IDENTIDADES CONSTITUIDAS	Campo Neoliberal	Campo Clasista
IDENTIDADES RELACIONALES	Campo Agonal	Campo Populista

⁹ Como siempre sucede en estas tipologías, pueden pensarse posiciones intermedias entre las diferentes “celdas” y, de hecho, son notorios los casos de autores que desde el liberalismo se acercan a la posición marxista en lo que hace al “sujeto” político “clase” (ver, por ejemplo, Lipset (1987) y su noción de “lucha democrática de clases”), como los de aquellos autores marxistas que se acercan a posiciones relacionales al postular que las clases se constituyen como tales en la lucha política (por ejemplo, Thompson (1977) entre otros).

¹⁰ El neoliberalismo, como doctrina, se caracteriza por proponer una universalización de la lógica del mercado, en el que lo fundamental no es tanto el intercambio sino la competencia entre individuos que asumen la responsabilidad de su propio desarrollo (Foucault, 2007). El liberalismo de mediados del siglo veinte, contra el cual en buena medida el neoliberalismo reacciona, asume una concepción mucho más asociativa y politizada de lo social, que lo llevó a posiciones de promoción y defensa del Estado de bienestar, la “bestia negra” de los intelectuales neoliberales.

Mouffe trata a estas diferentes nociones de lo político como propuestas alternativas (y excluyentes) respecto de la “verdadera” naturaleza de lo político.

Mi idea es que no se trata de categorías trascendentales, sino de diferentes formas que asume (o puede asumir) lo político en el sistema capitalista, de tal forma que, normalmente, conviven más de una en una formación social dada si bien, en general, una de ellas, en un período histórico dado, tiene primacía respecto del resto.

Cada forma de lo político define a los sujetos sociopolíticos que son reconocidos y que, como tales, intervienen en los procesos políticos. Esto es, de la *forma de lo político* depende tanto la naturaleza de los conflictos políticos como la de quienes están involucrados en los mismos y el modo en que estos serán procesados políticamente. Configuran un tipo específico de sentido común a partir del cual es posible que se desarrollen ciertas modalidades de relaciones sociales y políticas (y quedan marginadas otras) con sus correspondientes instancias de conflicto y cooperación. En este sentido, puede decirse que las diferentes formas de lo político constituyen diferentes *campos hegemónicos*: se constituyen hegemónicamente (expresan la extensión de una concepción del mundo que se vuelve sentido común), pero dado su nivel de abstracción, configuran lo que Gramsci –al referirse a las ideologías orgánicas– llamó: “el terreno en medio del cual se mueven los hombres, adquieren conciencia de su posición, luchan, etcétera” (Gramsci, 1971, pp.56-57). Los campos hegemónicos, entonces, establecen las coordenadas de referencia para la lucha política e ideológica y para la práctica hegemónica y contrahegemónica en los diferentes ámbitos de la formación social. Definen una hegemonía de “primer orden” dentro de la cual se establecen, se desarrollan y eventualmente cambian hegemonías de “segundo orden”. Los campos hegemónicos establecen *el* sentido común dentro de cuyos límites se da la disputa por *los* sentidos comunes.

Desde este punto de vista, entonces, las ideas teóricas respecto de lo político son formas de la lucha ideológica en la que se dirime la primacía de una u otra forma de lo político y se establece uno u otro tipo de campo hegemónico.¹¹

Cada campo hegemónico asume ciertos rasgos específicos en cuanto al formato y la dinámica de la política, las características o “formas” del Estado, el vínculo entre este y la “economía”, la estructura de clases y los vínculos entre ellas, el tipo de élite política que se constituye y participa de los conflictos políticos, etcétera.

¹¹ Mouffe (2007) parece acercarse a esta idea cuando habla de que es la hegemonía indiscutida del liberalismo la que ha impedido hasta ahora pensar lo político en términos de antagonismo. A menos que concibiéramos esta hegemonía como algo operativo *solo* en el terreno de las ideas políticas sin ningún efecto sobre lo real-político (algo ciertamente en las antípodas de una concepción gramsciana de hegemonía), lo que está implícito en esta afirmación es que *lo político* es una *construcción hegemónica*. Sin embargo, la autora belga no sigue este hilo de razonamiento.

La *transición* de un campo hacia otro implica el diseño y la puesta en acción de un *proyecto de transformación hegemónica* o *proyecto hegemónico* que apunta a restablecer la coordinación entre el sistema político, los conflictos que dirime y cómo los dirime, de una parte, y los rasgos que asumen las relaciones y las estructuras sociales (que no pueden ya ser procesados políticamente en el terreno del “viejo” campo hegemónico), de la otra.

Se trata de transformaciones de gran envergadura, en las que se involucra la movilización de grandes masas de recursos político-ideológicos de todo tipo y en los cuales se despliegan una gran cantidad y variedad de conflictos que reflejan el carácter antagónico de la disputa entre el “viejo” y el “nuevo” orden, a lo que debe sumarse la apertura para el impulso de potenciales “terceras alternativas”.

La historia política latinoamericana puede leerse como una sucesión de diferentes campos hegemónicos, con transiciones que involucran la construcción y operación de hegemonías políticas impulsadas por partidos “progresistas” (en el sentido gramsciano del término) e intelectuales políticos, y que va desde la primacía de la lógica liberal (que no es neoliberal) entre fines del siglo diecinueve y las primeras décadas del siglo veinte, pasa por un lógica de antagonismo pueblo/antipueblo durante la etapa populista, adquiere rasgos propios de una lógica agonial en las décadas del ochenta y el noventa, para culminar en una fase actual de transición en la que se abre un espacio de fuerte disputa por el impulso que algunos grupos sociales dan a un proyecto hegemónico neoliberal.¹² La debilidad política de las clases sociales latinoamericanas y la correlativa importancia del Estado como elemento estructurante de la vida socioeconómica (Aricó, 2005; Portantiero, 1999), implicó que estos procesos de reconfiguración hegemónica fueran conducidos desde el Estado, esto es, adquieran el formato y la dinámica propia de una “hegemonía política” impulsada por partidos e intelectuales conformados en torno a la aspiración de acceder al control del aparato estatal para impulsar una “reforma político-moral”. Los campos hegemónicos se edificaron y se transformaron en el ámbito de la “sociedad política” antes que en el de la “sociedad civil”.

El ser los agentes impulsores de un proyecto que apunta a la conformación de un “nuevo” campo hegemónico neoliberal, utilizando las estructuras del Estado para iniciar y sostener este impulso “desde arriba”, es la novedad sustancial que distingue a la NDL, tanto de las viejas derechas que operaron como uno de los polos de la lógica amigo / enemigo del campo hegemónico populista, como de aquellas que impulsaron e implementaron políticas neoliberales sin cuestionar en sus fundamentos aquella lógica, dando lugar, así, a los llamados “neopopulismos” latinoamericanos.

¹² Desde mi punto de vista, durante las décadas del ochenta y del noventa del siglo pasado, pletóricas de políticas neoliberales en diferentes países, no hubo un proyecto de implantación de un campo hegemónico neoliberal, sino una operatoria limitada al nivel de la política.

El PRO y el gobierno de Cambiemos son un ejemplo acabado de esta característica singular de la NDL. Luego de cuarenta años de deterioro y paulatina disolución del campo hegemónico populista y la relativamente fugaz alternativa de un campo agonal que no pudo consolidarse, lo que emergió es un partido (el PRO), constituido por un nutrido y decidido grupo de intelectuales políticos con un proyecto de largo alcance capaces de construir una alianza electoral (Cambiemos) que les permitiese llegar al gobierno e impulsar, desde el Estado, una reconfiguración del campo hegemónico, *subordinando* la estrategia política y el contenido de las políticas públicas a este objetivo central.

Que el PRO consistió en un proyecto político de transformación sustantiva orientado a constituir y liderar una nueva “voluntad colectiva” (y no una simple aventura oportunista o una expresión meramente económico-corporativa) tiene, a mi entender, suficiente apoyo empírico en los trabajos que se ocuparon de su constitución, desarrollo y llegada al poder (entre los principales y mejor documentados en este aspecto, se pueden ver Vommaro, Morresi y Bellotti, 2015, y Vommaro, 2017).

En cuanto a su acción gubernamental, no estoy en condiciones de presentar aquí una evidencia empírica amplia que respalde la idea de que la naturaleza profunda de aquella reside en que se trata de un proyecto hegemónico. Me limitaré a señalar, como un modo de mostrar la plausibilidad de esta propuesta y su potencial interpretativo, dos rasgos de la gestión y la acción política del gobierno. Uno de ellos (su práctica discursiva) constituye, a mi entender, uno de los indicios más importantes del modo y la intensidad con que el gobierno operó en el nivel de lo político para transformarlo hegemónicamente. El otro corresponde a ciertas características de las políticas públicas respecto de las cuales pretendo mostrar que alcanzan inteligibilidad (a pesar de su aparente carácter contradictorio) cuando se las piensa en el marco de un proyecto hegemónico.

En cuanto al “discurso”¹³ del gobierno, su tono fuertemente individualista se reflejó en una serie de iniciativas político-institucionales, pero particularmente y de un modo destacado, a través de una intensa retórica que se desplegó en todos los niveles del gobierno y en diferentes ámbitos de acción gubernamental. El despliegue de esta retórica y esta práctica discursiva operó, al menos, en tres dimensiones. Una más propiamente político-electoral, en la que el ciudadano es configurado retóricamente e interpelado en su cotidianeidad individual (o familiar) y para quien la política es (debe ser) una esfera que tiene la función de garantizarle las condiciones básicas para poder desplegar y disfrutar de sus propias potencialidades individuales. El “timbreo” es la expresión más clara de este dis-

¹³ Tomamos aquí discurso en el sentido de Laclau y Mouffe (2004), como una totalidad material (articulación entre elementos lingüísticos y no lingüísticos) que engloba tanto aspectos discursivos como prácticos.

curso. En su significado más profundo, lo que esta práctica electoral implica no es tanto que el político se acerca a escuchar lo que el ciudadano (individualmente y de modo privado) tiene para decirle o eventualmente reclamarle, sino que aquel reconoce a este (y lo valida) en su particularidad y en el lugar (privado) que le es propio (su hogar). Como señala Touzon (2017, en Natanson, 2018, p.84) esta y otras prácticas de campaña electoral, no corresponden tanto a un diagnóstico de una sociedad despolitizada y que se recluye en el ámbito privado, sino que constituyen un *programa*. Esto es, corresponden a un tipo de sociedad y de ciudadanía política que se quiere construir a partir de la implantación de un nuevo “sentido común” de la política, sus sujetos y sus procedimientos.

La otra dimensión discursiva es la económico-social. En ella el gobierno apeló retóricamente a un nuevo sujeto, el “emprendedor”, que universaliza simbólicamente la condición ética de individuos quienes, más allá de todas sus diferencias, se igualan en la aspiración y la capacidad de ser responsables de sí mismos y generar, por su propia cuenta y riesgo (a partir de ciertas “oportunidades” iguales para todos), las condiciones de reproducción y desarrollo de su propia vida. Así como en el discurso político del gobierno, el ciudadano individual se vincula con la política sin mediaciones partidarias (a lo sumo lo hace con un “administrador” con quien interactúa cara a cara o a través de las redes sociales), en el ámbito económico el emprendedor individual se vincula sin mediaciones colectivas con el mercado, haciendo valer sus propias competencias, aspiraciones y deseos. La ola retórica del gobierno en la promoción y ensalzamiento del “emprededurismo” ha sido apabullante, llegando en algunos casos al ridículo (como cuando Macri habló de convertir a la Argentina en “un país de cuarenta millones de emprendedores” o cuando calificó a Manuel Belgrano como un “emprendedor”). No obstante, la ofensiva en este sentido no fue solo retórica: fue también institucional (la Secretaría de Pymes pasó a ser Secretaría de Pymes y Emprendedores, entre otras iniciativas), de política pública (se generaron programas de apoyo económico a iniciativas vinculadas con los llamados “microemprendimientos” de diferente tipo), y de política electoral (algunos notorios emprendedores fueron incorporados como candidatos o funcionarios). Obviamente, el programa macrista no consiste en transformar a todos en emprendedores (como tampoco pretende llegar a todos los hogares para hablar con los vecinos). De lo que se trata es de fomentar y extender una nueva “racionalidad” social, una individualización de las identidades políticas y sociales a partir de las cuales se fijan las coordenadas de la interacción y de los conflictos políticos (incluso cuando involucren, como seguramente lo seguirán haciendo, a actores colectivos como sindicatos o movimientos sociales).

La tercera dimensión discursiva es la represiva. Es un aspecto central del discurso gubernamental sobre el que no puedo extenderme aquí. Contracara o

“lado oscuro” de la parafernalia individualizante y privatista del ser político y social, la coerción y la coacción emergen (en formatos que van desde la violencia institucional hasta el uso de la “justicia” para perseguir a dirigentes opositores) como factores de desarticulación y debilitamiento de las opciones políticas que operan y promueven lógicas no-neoliberales de lo político.

Este discurso gubernamental, multidimensional y dinámico, expresa (y concreta) el compromiso con una *reforma intelectual y moral*, con una reconfiguración del campo hegemónico para centrarlo en un individuo que se constituya en el “dato previo” de toda acción social y política.¹⁴

En segundo lugar, como dijimos, algunos rasgos relevantes de las políticas socioeconómicas del gobierno de Cambiemos se hacen comprensibles cuando las pensamos como una dimensión subordinada del proyecto hegemónico. Como ya lo mencionáramos, estas políticas han sido evaluadas de modo muy diferente por distintos analistas y estudiosos. Unos señalan su “gradualismo” (por ejemplo, no hubo una reducción drástica del gasto público hasta la crisis económica actual), la atención que prestaron a la cuestión social (no solamente se mantuvieron políticas sociales del anterior gobierno, sino incluso se ampliaron, como en el caso de la cobertura de la Asignación Universal por Hijo) y que se mantuvo un rol activo del Estado (no hubo prácticamente privatizaciones y la obra pública se dinamizó sustancialmente). Otros, en cambio, remarcan el fuerte ajuste que implicaron estas políticas (particularmente en el caso del aumento de las tarifas), señalan las consecuencias sociales de reducción del empleo de calidad y el aumento del trabajo precario, entre otros efectos negativos que produjo de la política económica, y apuntan al desfinanciamiento del Estado que generó la reducción de impuestos a ciertos sectores privilegiados del sistema económico al tiempo que, como consecuencia, se iniciaba un proceso de fuerte endeudamiento externo.

Pareciera que, si la política socioeconómica del gobierno es neoliberal, se trata de un neoliberalismo extraño, una especie de “neoliberalismo después del neoliberalismo” como señalan Bellotti, Morresi y Vommaro (2015). Para estos autores, esta ambigüedad encierra una paradoja o una contradicción: el PRO sostuvo la importancia del rol del Estado, pero con el fin de fortalecer y ampliar el ámbito del mercado; como lo notara Foucault (2007), este es uno de los problemas cruciales del neoliberalismo. Desde mi punto de vista, este rol del Estado y del mercado no es contradictorio ni paradójico porque opera, en el proyecto del gobierno de Cambiemos, en niveles diferentes. En el nivel de la política el

¹⁴ Esta pretensión de universalización de una subjetividad individualista puede asimilarse a lo que Lander (2002) llama, la “utopía del mercado total”, solo que lo que importa del mercado no es tanto, como señala Foucault (2007), el intercambio, sino la competencia (en su doble significado, agregamos, de rivalidad con los otros y de capacidad para desarrollarse uno mismo).

Estado aparece jugando un rol más relevante, siempre dentro de un marco en el que la liberación de las fuerzas del mercado permanece como un objetivo prioritario. En este ámbito, es donde el gobierno se muestra como “menos neoliberal” que los de la década del noventa del siglo pasado. Por su parte, en el nivel de lo político es donde, como vimos, el gobierno opera con una agenda plenamente neoliberal. En este nivel es “más neoliberal” que los gobiernos neoliberales anteriores. Por cierto, ambos niveles de neoliberalismo están asociados. Las políticas socioeconómicas con mayor presencia del Estado aparecen como un elemento que sostiene y hace posible la operatoria hegemónica neoliberal en el nivel de lo político. Después de todo:

El hecho de la hegemonía presupone indudablemente que se tenga en cuenta los intereses y las tendencias de los grupos sobre los cuales se ejercerá la hegemonía, que se forme un cierto equilibrio de compromiso, es decir, que el grupo dirigente haga sacrificios de orden económico-corporativo; pero también es indudable que estos sacrificios y este compromiso no pueden referirse a lo esencial, porque si la hegemonía es ético-política no puede dejar de ser también económica, no puede dejar de tener su fundamento en la función decisiva que el grupo dirigente ejerce en el núcleo decisivo de la actividad económica. (Gramsci, 1984, p.36)

La crisis cambiaria que se desató en abril de 2018 muestra que los sectores en cuyo nombre Cambiemos pretendió y pretende gobernar no están dispuestos a cumplir su cuota, no ya de sacrificio, que no les fue solicitado, sino de paciencia para dar tiempo a la consolidación del proyecto hegemónico. No obstante, esto no contradice lo que proponemos aquí. El proyecto de Cambiemos fue y es hegemónico, como tal operó y opera en el nivel de lo político y a esta operatoria subordinó el carácter, la intensidad y el contenido de la política pública bajo la fórmula “menos neoliberalismo (en la política) = más neoliberalismo (en lo político)”. La crisis económica pone en cuestión la sustentabilidad de una fórmula tal. No obstante, no puede ignorarse su potencialidad, bajo el peligro de habilitar, en el futuro, mejores condiciones para su operación.

3. Un cierre para abrir

Creo que frente al proyecto hegemónico neoliberal aparecen para el campo nacional-popular tres aparentes opciones las cuales, en realidad, constituyen serios peligros a evitar. Ellas son las que llamo la estrategia del “todo pasa (y el neoliberalismo también)”, la estrategia del “volveremos” y la estrategia de “únete a tu enemigo (si no puedes vencerlo)”. Estas estrategias no son contradictorias,

sino más bien complementarias y, de hecho, hay señales de que se despliegan conjuntamente. Todas comparten un diagnóstico implícito: el neoliberalismo, en la Argentina, es un proceso que se desarrolla y se agota en el nivel de la política y no penetra en el nivel de lo político, esto es, asimilan el neoliberalismo de Cambiemos a una versión apenas modificada del neoliberalismo menemista. Consiguientemente, y más allá de los costos sociales enormes que produzca (y precisamente por ellos), sostienen que, como sucedió con el neoliberalismo noventista, sus chances de perduración son (más tarde o más temprano) nulas.

La estrategia del “todo pasa” expresa cierta condescendencia respecto de un neoliberalismo al que se considera incapaz, más allá de sus triunfos electorales, de penetrar en las capas profundas de la realidad sociopolítica y, por ende, condenado a diluirse en tanto propuesta de transformación sustancial de lo social. Arditi (2009) expresa, creo, en términos teóricos ciertamente atractivos y sofisticados, esta idea. Para el autor mexicano el post-liberalismo, con un nuevo sentido común político-cultural y socioeconómico que coloca a la igualdad y la inclusión en el centro de la agenda política, ya está entre nosotros y, es en buena medida, inmune a los resultados electorales y a las consecuencias de las políticas públicas. Es más, la derecha es traccionada por este nuevo sentido común, lo cual se refleja en sus programas, ahora más socialmente sensibles. Creo que es evidente, dado lo dicho más arriba, lo errado de este pronóstico. Arditi toma lo que la derecha hace en el nivel de la política como equivalente de su programa en el nivel político. El proyecto hegemónico del neoliberalismo profundo apunta, precisamente, a desarticular en su base subjetiva más básica cualquier resabio igualitarista e inclusivo que pudiera haber quedado del pasado populista y de la acción política de las izquierdas gubernamentales recientes. La igualdad y la inclusión están hoy en el centro de una disputa hegemónica en la cual el neoliberalismo tiene un programa más claro y consistente que treinta años atrás.

La estrategia del “volveremos”, por su parte, apela a la reactivación del campo populista. Es más activa que la estrategia anterior y apela a la “insumisión” de los sectores populares frente a los costos del proyecto neoliberal, mientras espera y promueve la generación de un “acto instituyente” (Alemán, 2018), a partir del cual generar el relato épico que permita plantear una alternativa política basada en el “pueblo”. No se trata de que esta estrategia no haya sido eficaz anteriormente y, en buena medida, la única salida política de los sectores populares tal como se fueron configurando a lo largo del siglo veinte. Lo que sucede es que el proyecto hegemónico de la NDA ha corrido (y esto es ya un éxito de su parte) el escenario en el que se define la naturaleza de la futura configuración política y, con ello, el sentido de las interpelaciones políticas (pasamos de la “guerra de movimiento” a la de posición, pero el campo asediado y el sujeto cercado es otro). El discurso y la práctica política (y también económica y cultural) de la NDA es

extremadamente potente porque articula la crisis de las identidades políticas populistas (una de cuyas manifestaciones más dramáticas son los gigantescos cambios en el mercado laboral y la ruptura entre la expresión político-partidaria del populismo y su líder con buena parte de los movimientos sociales y la dirigencia sindical) con una propuesta que reestructura las identidades políticas en torno a una identidad “pre-política”, contundente en cuanto a su inmediata materialidad: el individuo y *su* trabajo, *su* familia, *su* educación, *su* ingreso, etcétera. Bajo estas condiciones, la estrategia populista enfrenta un doble desafío que la torna inviable: debe *rearticular*, con nuevas apelaciones equivalenciales, las identidades populistas degradadas o desarticuladas por la crisis, por un lado, y, por el otro, debe hacerlo al mismo tiempo que está operando una alternativa identitaria que “corta camino” por referencia a una identidad social (el individuo *apolítico* y “cansado” de la política) que *ya está ahí*.

La tercera alternativa es, quizá, la más perjudicial de todas. Implica apropiarse de algunos mecanismos de acción e interpelación político-electoral neoliberales, con el fin de utilizarlos para derrotar electoralmente al neoliberalismo. Creo que la última campaña del kirchnerismo en 2017 mostró, junto con algunos aspectos positivos, algunas señales en este sentido. Se percibe un corrimiento (que como vimos es imprescindible) desde la posición populista, pero hacia la dirección “incorrecta”: la interpelación a un “ciudadano” cuya subjetividad se distingue de la neoliberal *solo* por ser “sufriente” de las políticas neoliberales. Esto implica combatir al neoliberalismo en el ámbito ontológico (la política) con las armas que el neoliberalismo despliega y usa en el ámbito óntico (lo político), lo cual, como es obvio, solo puede resultar en su consolidación social, más allá de los resultados electorales.

¿Cuáles son entonces las opciones que se abren? Estoy lejos de tener una mínima claridad al respecto. Intuitivamente, y dada la complejidad sociopolítica actual de las sociedades latinoamericanas, pareciera que la salida es “rodear” al neoliberalismo con una articulación lo más equilibrada posible entre los campos agonal, populista y clasista. Se trata de una opción cuyas enormes dificultades, parafraseando a Gramsci, despiertan el saludable pesimismo de la inteligencia. No obstante, algunas experiencias latinoamericanas (que deberemos mirar con mucha más atención) y la actual crisis del proyecto hegemónico neoliberal en nuestro país, abren las puertas para el optimismo de la voluntad sin el cual, como señalara el genial teórico italiano, no es posible la acción política transformadora.

Referencias bibliográficas

- Anderson, P. (1991). *Las antinomias de Antonio Gramsci. Estado y revolución en Occidente*. México: Fontamara.
- Arditi, B. (2009.) El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal? *Ciencias Sociales Unisinos*, vol. 45, N°3, 232-246.
- Aricó, J. (2005). *La cola del diablo. Itinerario de Gramsci en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Balsa, J. 2006. Notas para una definición de la hegemonía. *Nuevo Topo*, N°3, 145-166.
- Barriga, L. y Szulman, M. (2015). Nuevas derechas en América Latina, radiografía de una configuración política. Los casos de Argentina, Ecuador y Venezuela. *Revista de la Red Intercátedras de Historia de América Latina Contemporánea*, Año 2, N°3, 118-127.
- Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- García Delgado, D. y Gradín, A. (2017). Neoliberalismo tardío: entre la hegemonía y la inviabilidad. El cambio de ciclo en la Argentina. En Daniel García Delgado y Agustina Gradín (comp.) *El neoliberalismo tardío. Teoría y praxis*. Documento de Trabajo N°5 del Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO-Argentina. Buenos Aires: FLACSO.
- Giordano, V. (2014). ¿Qué hay de nuevo en las ‘nuevas derechas’? *Nueva Sociedad*, N°254, 46-56.
- Gramsci, A. (1984). *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Gramsci, A. (1972). *Los intelectuales y la organización de la cultura*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Gramsci, A. (1971). *El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Gruppi, L. (1978). *El concepto de hegemonía en Gramsci*. México: Ediciones de Cultura Popular.
- Laclau, E. (2009). Populismo: ¿qué nos dice el nombre?. En Francisco Panizza (comp.) *El populismo como espejo de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E. y Mouffe, C. (2004). *Hegemonía y estrategia socialista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lander, E. (2002). La utopía del mercado total y el poder imperial. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 8(2), 51-79.
- Lipset, S. (1987). *El hombre político. Las bases sociales de la política*. Madrid: Tecnos.
- Mouffe, C. (2007). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica
- Murillo, M. (2017). La democracia argentina, entre vaivenes e incrementalismo. *Revista SAAP* Vol. 11, N°2, 203-211.
- Natanson, J. (2018). *¿Por qué? La rápida agonía de la Argentina kirchnerista y la brutal eficacia de una nueva derecha*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Portantiero, J.C. (1999). *Los usos de Gramsci*. Buenos Aires: Grijalbo
- Portelli, H. 2011. *Gramsci y el bloque histórico*. México: Siglo XXI.
- Poulantzas, N. (1982). Introducción al estudio de la hegemonía en el Estado. En *Hegemonía y dominación en el Estado moderno*. México: Pasado y Presente.
- Rodríguez, M. (8 de noviembre de 2017). ¿En Cambiemos leen a Gramsci? *Página/12*.
- Stefanoni, P. (5 de junio de 2014). “La lulización de la izquierda latinoamericana”. *Le Monde Diplomatique edición Cono Sur*.
- Varesi, G. (2016). Tiempos de restauración. Balance y caracterización del gobierno de Macri en sus primeros meses. *Realidad Económica*, N°302, 6-34.

- Vommaro, G.; S. Morresi y A. Bellotti. (2015). *Mundo PRO*. Buenos Aires: Planeta.
- Vommaro, G. (2017a) Libertad, inversión, sensibilidad (¿hacia dónde quiere ir Cambiemos?). En Daniel García Delgado y Agustina Gradín (comp.) *El neoliberalismo tardío. Teoría y praxis*. Documento de Trabajo N°5 del Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO-Argentina. Buenos Aires: FLACSO.
- Vommaro, G. (2017b). La centroderecha y el ‘cambio cultural’ argentino. *Nueva Sociedad*, N°270, 4-13.
- Wainer, A. (agosto, 2017). El carácter social de la política económica del gobierno de Cambiemos. Trabajo presentado en las *XII Jornadas de Sociología de la UBA*.
- Zícari, J. (2016). Las coaliciones neoliberales en la Argentina: los casos de la Alianza y Cambiemos. *Realidad Económica*, N°307, 6-36.

La pregunta por el fascismo en la era de Cambiemos

Flavia Dezzutto¹

Si aprendiéramos a mirar en vez de papar moscas, / veríamos el horror en el corazón de la farsa; / si simplemente actuáramos en lugar de hablar tanto, / no acabaríamos, una y otra vez, yendo de culo. / ¡Hombres no celebréis todavía la derrota / de lo que nos dominaba hace poco! / Aunque el mundo se alzó y detuvo al bastardo, / la perra que lo parió está otra vez en celo.

La resistible ascensión de Arturo Ui, Bertolt Brecht, 1941.

La noche de la victoria electoral del actual presidente argentino Mauricio Macri en el ballottage presidencial de 2015 no pude evitar asociar ese triunfo al retorno de las fuerzas económicas y sociales que impulsaron a la última dictadura cívico-militar al gobierno de Argentina, por otros medios, como una suerte de intuición de lo aún por venir.

La asociación no fue caprichosa, cualquiera que hubiera observado la actuación de Macri en el gobierno de CABA, su itinerario político, sus sostenedores económicos, sus impulsores sociales, podía llegar a una similar conclusión. El gobierno de Macri, pronto se comprobó, no significaba una mera reedición del neoliberalismo de los '90. En esa estela ponía en escena a unos actores y a unos discursos que evocaban otros tiempos, y que, en la historia argentina del siglo XX, accedieron al poder por vía militar, pero también a otros nuevos, que, de diversos modos, actualizaban y complejizaban el panorama político en la era de Cambiemos.

El preámbulo del triunfo electoral de la alianza UCR-PRO se había cimentado en un registro discursivo odianante, como se hizo ostensible en las concentraciones “ciudadanas” que repartían sus afectos violentos entre el gobierno del Frente para la Victoria y la figura de Cristina Fernández de Kirchner, y un conjunto variopinto de colectivos insultados, desde los “choriplaneros”, los inmigrantes, las mujeres que recibían la asignación universal por hijo, los piqueteros, las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, entre otros.

¹ Licenciada en Filosofía, UNR. Profesora Adjunta a cargo de Filosofía Antigua, UNC. Vicedecana de la Facultad de Filosofía y Humanidades, UNC.

Si en los años '90 una mediación decisiva para lograr consensos sociales y políticos para la instauración del régimen neoliberal fue el Partido Justicialista en sus diversas formas de articulación, el gobierno macrista vino a suplantar una mediación partidaria por la mediación del odio como elemento aglutinante, profusamente atizado por los medios de comunicación hegemónicos y los mercenarios de las redes sociales. La UCR, socia principal de esta alianza y dadora de cierto poder territorial, se sumó rápidamente a esta constelación de significados sociales y políticos, reeditando y profundizando sus peores versiones proclives al llamado “gorilismo”, es decir, a un sentimiento antipopular común en las clases medias acomodadas argentinas.

Ante este panorama mis primeras observaciones en diversos espacios de debate relativos al actual gobierno de Cambiemos y al régimen de significados por él instaurado, consistió en señalar que nos encontrábamos frente a un fenómeno de “fascismo social” generado en esta etapa.

Esa calificación despertó en general un cierto rechazo, en la medida en que el fascismo se expresó históricamente como un régimen político de consecuencias sociales y culturales muy determinadas, que no podían ser atribuidas de modo inmediato al actual gobierno, aquello que conocemos como fascismo histórico.²

No obstante, decidí mantener esa caracterización sobre la base de un cierto número de conceptualizaciones surgidas en diferentes escenarios teóricos e históricos, aptas para dar cuenta del denominado “fascismo social”, que no pone en cuestión la legitimidad de origen del gobierno de Cambiemos desde el punto de vista electoral, pero sí lo hace respecto de los efectos sociales, políticos y culturales, de las subjetividades colectivas producidas por él.

En su libro *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*, Boaventura de Sousa Santos (1999) escribe:

No se trata de un regreso al fascismo de los años treinta y cuarenta. No se trata, como entonces, de un régimen político sino de un régimen social y de civilización. El fascismo societal no sacrifica la democracia ante las exigencias del capitalismo sino que la fomenta hasta el punto en que ya no resulta necesario, ni siquiera conveniente, sacrificarla para promover el capitalismo. Se trata, por lo tanto, de un fascismo pluralista y, por ello, de una nueva forma de fascismo. (De Sousa Santos, 1999, p.29)

² Una buena síntesis de las caracterizaciones de la noción de fascismo histórico puede verse en: Buchrucker, C. (2008) *El Fascismo en el Siglo XX. Una historia comparada*. Buenos Aires: Emecé Editores. En cuanto a ese concepto en el concierto de nuestro país en las últimas décadas: Borón, A. 2003. “El fascismo como categoría histórica: en torno al problema de las dictaduras en América Latina”, en *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.

El autor portugués brinda en el mismo texto un catálogo de modalidades del fascismo societal, o social, que cubre una amplia diversidad de aspectos de la vida social, económica y política de nuestros países, mostrando con eficacia el campo cubierto por este fenómeno.

De Sousa Santos destaca en esta noción al fascismo del *apartheid* social, al fascismo del Estado paralelo y paraestatal, al fascismo territorial, al fascismo populista, al fascismo de la inseguridad, y el fascismo financiero, siendo este el más plural y grave de todos por las dificultades que plantea a toda forma de regulación democrática.

La amplia gama de manifestaciones del fascismo social evidencia que no puede reducirse su ocurrencia a un fenómeno ideológico o de una cierta psicología social. Este, a su vez, es acompañado por la acción sistemática e insidiosa de los medios de comunicación sostenedores de los poderes fácticos, que logran inocular en la sociedad multitud de mentiras y noticias falsas que van moldeando ciertas construcciones reaccionarias y violentas.

Si nos detenemos a pensar en la injusta cárcel que sufre Milagro Sala, desde los comienzos del gobierno de Macri, implementada por su socio político de la UCR, Gerardo Morales, podemos observar una prueba ostensible que combina varios aspectos del fascismo social descripto, por el cual el Estado lleva adelante una acción cuestionada por multitud de organismos de DDHH, incluida la CIDH, cuyo soporte social se construyó desde los medios de comunicación hegemónicos.

No es razonable despreciar el rol de estos medios como configuradores ideológicos, pero tampoco puede obviarse la consideración de su sustento político, económico, social. En otras palabras, el fascismo social no es pensable si no en la trama del capitalismo en su etapa actual, y de sus formas de control social, a las que ya no le son funcionales los mecanismos formales de las democracias.

A continuación, señalaré algunas claves de análisis que permiten reflexionar sobre aspectos sustantivos de esta configuración política y social.

1. La guerra total, “periodismo de guerra”

Según lo expresado antes, una nota central de los hechos que tramaron el advenimiento del macrismo en Argentina, y que lo alimentan y apuntalan en la actualidad, es el papel de los medios de comunicación, en particular el del periodismo llamado “hegemónico”.

La “hegemonía” del mentado periodismo se edificó sobre la base material de una fenomenal concentración de empresas de medios de comunicación, que monopolizó y monopoliza, en términos concretos, el grueso de la información que circula socialmente. Tal concentración económica de estas empresas fue y

es condición de posibilidad de su capacidad de bombardear a la opinión pública con informaciones claramente direccionadas a la construcción de enemigos políticos y sociales, a la atribución de responsabilidades económicas y políticas respecto de las penurias populares a tales enemigos, que resultan coyuntural o estructuralmente un obstáculo para la realización de sus objetivos empresariales y de sus mandantes internacionales y locales.

Sin dudas la injerencia del poder mediático en la vida social y política mundial y continental no es novedosa, quizás uno de los ejemplos más claros de su capacidad destructora y su alianza con los poderes fácticos, políticos, económicos, religiosos, sea la intensa ofensiva llevada adelante por la televisión y la prensa chilena durante el gobierno de Salvador Allende, especialmente protagonizada por el Diario *El Mercurio*, entre otros medios escritos y televisivos,³ que culminó en el golpe de estado del 11 de septiembre de 1973.

Lejos de las marcas del nacimiento de una esfera de opinión pública crítica a finales del siglo XVIII, tal como analiza Habermas (1981) en su estudio *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, asistimos desde hace largo tiempo a una captura de la opinión pública por parte de un empresariado mediático que hace creíbles, en tanto da un sustento de credibilidad, las falsas noticias y diversas formas de la infamia propagadas a través de otros soportes tecnológicos y comunicativos, como las redes sociales, que, aunque hijas del universo virtual, no dejan de tener bases materiales.

La conocida frase del periodista Julio Blanck, del *Grupo Clarín*, quien en 2016 confesó en una entrevista que durante el gobierno kirchnerista se había llevado adelante un “periodismo de guerra”,⁴ pone blanco sobre negro cuál sea el cometido fundamental de las actuales empresas periodísticas: llevar adelante una guerra total, que prescinde por completo de la relación entre la información divulgada y la realidad, para favorecer intereses muy determinados y acordes a los planes de los grupos económicos concentrados.

No se trata meramente de un acontecimiento acorde con la noción de “posverdad”, sino de un montaje político ideológico de factibilidad imposible sin el proceso de concentración mediática que impide cualquier disonancia informativa. Este estado de cosas se ha cimentado en decisiones políticas y económicas que, aunque en el caso del *Grupo Clarín* tuvieron su origen en la última dictadura militar, fueron puntualmente convalidadas en los gobiernos democráticos de las últimas décadas.

El gran pensador vienés Karl Kraus, crítico agudo del periodismo y los

³ Al respecto puede consultarse: Carmona, E. (editor) (1997). *Morir es la noticia*. Colectivo de la Escuela de Periodismo de la Universidad ARCIS, <http://www.derechos.org/nizkor/chile/libros/reporter/>, en su primera sección “Periodismo, política y DDHH”.

⁴ La entrevista y su transcripción puede consultarse en <https://www.laizquierdadiario.com/Julio-Blanck-En-Clarín-hicimos-un-periodismo-de-guerra>

medios de prensa de su época, dejó en claro en muchos lugares el rol bélico de esta actividad en contextos ya no tan diversos a los nuestros.

¿Es la prensa un mensajero? No: es el acontecimiento. ¿Un discurso? No: es la vida. No solo plantea la exigencia de que el verdadero acontecimiento lo constituyan sus noticias sobre los acontecimientos, sino que provoca también esa siniestra identidad por la cual, en apariencia, se informa de los hechos antes de que se hagan realidad. (...) La prensa no es un mozo de equipajes. Es el acontecimiento. De nuevo el instrumento nos ha superado. Hemos colocado al hombre, que debe comunicar la existencia de un incendio y que debería jugar el papel más subalterno dentro del Estado, por encima del mundo, del incendio, de la casa, de los hechos y de nuestra imaginación. (Kraus, 2011, p.289)

“El instrumento nos ha superado”, dice Kraus, y hemos puesto a la prensa por encima de las instituciones, e incluso por encima de la imaginación. Al respecto, y en su notable ensayo sobre Karl Kraus, Walter Benjamin señala la obsesión del vienés por desmontar lingüísticamente este perverso edificio: “recorre por las noches las construcciones sintácticas de los diarios y espía el interior, detrás de las fachadas de los tópicos, descubriendo la violación y el martirio de las palabras en las orgías de la ‘magia negra’” (Benjamin, 1998, p.83).

La “magia negra” de la prensa, su acontecimiento, debe ser examinada también en un registro del lenguaje que acontece en las voces, en el habla social que ingresa a simple vista en una dimensión babélica, pero que es, sin embargo, capaz de organizar sentidos.

Elías Canetti en uno de sus escritos sobre Karl Kraus destaca un rasgo de su personalidad intelectual cuya sustancia resume en la “cita acústica”, aquella posibilidad de dar cuenta de lo que se dice en las calles. Entiendo que esta capacidad es capital hoy, pues en ella podemos examinar las inflexiones que replican o se desvían de aquellos discursos sistemáticamente socializados. La cuestión es si el discurso mediático unidimensional puede resistirse, horadarse, contando con una aguda percepción de un habla cotidiana que pueda ser citada acústicamente en clave política, una política “acústica” que lea los documentos de barbarie en aquellos que se suponen de civilización, en palabras de Walter Benjamin:

Kraus era perseguido por voces, una situación que no es tan rara como se suele pensar, pero con una diferencia: las voces que lo perseguían existían de verdad en la realidad vienesa. Eran frases sueltas, palabras, exclamaciones que él podía oír en todas partes, por las calles, en las plazas, en los bares. La mayoría de los escritores de entonces era gente experta en oír al paso. Estaba dispuesta a tratar con sus semejantes, escucharlo a veces y, más a menudo, replicarles. Es el vicio hereditario

del intelectual considerar que el mundo está formado por intelectuales. Kraus también era un intelectual: de otro modo no hubiera podido pasarse la vida leyendo periódicos de tendencias muy distintas Y en todos los cuales, aparentemente, se decían las mismas cosas. Pero como su oído estaba siempre abierto –nunca se cerraba, se hallaba en acción constantemente, siempre estaba oyendo–, debía de leer esos periódicos como si los estuviera oyendo. Las palabras negras, impresas y muertas eran para él palabras sonoras, pues luego, cuando las citaba, parecía hacer hablar diversas voces: citas acústicas. (Canetti, 1981, p.32)

El odio que circula en las calles de nuestro país, de nuestra América, toma las palabras, expresiones, imágenes, de un lenguaje heteróclito, que no significa tanto como transporta y envía hacia un consenso en el rechazo de otros, en su supresión, en hacer de esas existencias y de esos cuerpos estigmas vivientes. Descifrar sus claves consiste en “leer los periódicos como si se los estuviera oyendo”.

El repudiable asesinato por la espalda del joven Juan Pablo Kukoc, en el contexto de una persecución policial a manos del agente Luis Chocobar, fue presentado como un acto de heroísmo, reconocido por el presidente Macri y su ministra de Seguridad Patricia Bullrich. El sentido de este acontecimiento fue construido socialmente por cientos de voces, en función de un consenso respecto de la “inseguridad” por el que se habilita el uso irrestricto de la violencia, hasta llegar a la muerte, por parte de la fuerza pública. Son estas voces, preexistentes, las que fueron convalidadas y encauzadas por el macrismo. De hecho, esta circunstancia dio origen a la llamada “doctrina Chocobar”, que entiende como correctas y apropiadas a las ejecuciones sumarias por parte de miembros de la institución policial ante la comisión, o la mera sospecha de comisión de hechos delictivos.⁵

2. Contra el pensamiento crítico y la cuestión de la verdad

A un escenario como el que venimos describiendo se suma un factor central, que es la subordinación de todo pensamiento sobre lo político y lo social a un propósito funcional. La lógica tecnocrática como configuración dominante en todas las esferas de la vida contemporánea, en particular en la vida política, instrumentaliza radicalmente las actividades humanas, entre ellas, la actividad intelectual y cognitiva, en términos individuales y colectivos.

Existe una copiosa bibliografía que da cuenta de ese rasgo decisivo de las sociedades modernas en lo que concierne a su origen y su despliegue, destacamos

⁵ Sobre la “doctrina Chocobar”, resulta de importancia consultar el siguiente documento de la CORREPI: <http://www.correpi.org/2018/las-victimas-la-doctrina-chocobar/>

a *La Crítica de la Razón instrumental* de M. Horkheimer (1973), y *Dialéctica de la Ilustración* de T.W. Adorno y M. Horkheimer:

Cuando se pide al hombre común que explique qué significa el concepto de razón, reacciona casi siempre con vacilación y embarazo. Sería falso interpretar esto como índice de una sabiduría demasiado profunda o de un pensamiento demasiado abstruso como para expresarlo con palabras. Lo que ello revela en realidad es la sensación de que ahí no hay nada que explorar, que la noción de la razón se explica por sí misma, que la pregunta es de por sí superflua. Urgido a dar una respuesta, el hombre medio dirá que, evidentemente, las cosas razonables son las cosas útiles y que todo hombre razonable debe estar en condiciones de discernir lo que le es útil. (Horkheimer, 1993, p.9)

La crasa constatación de Horkheimer nos conduce de inmediato al desprecio contemporáneo, propio también de los voceros y del programa de Cambiemos, por la actividad del pensamiento, especialmente por el pensamiento crítico.

La impugnación de la tarea crítica de la razón efectuada por el “filósofo” de cabecera de Mauricio Macri, Alejandro Rozitchner, no es en modo alguno ingenua. Combina una exhortación al entusiasmo y a la felicidad a la que la crítica intelectual sería refractaria, con una actitud que fustiga al pensamiento crítico como obstáculo para el rol emprendedor que el individuo debería protagonizar en la actualidad, llenándolo, en cambio, de incertezas y amargura.

Desde mi punto de vista esta mirada, que podría ser considerada *naif*, guarda el germen de un antiintelectualismo cuya ferocidad va creciendo a medida que el control social asciende, en contextos de luchas sociales y políticas opuestas al expolio y a la violencia social implementada desde el gobierno de Cambiemos.

Es clave comprender que la “razón instrumental”, la razón que solo repara en lo útil, además de entender a la racionalidad como procedimiento en orden a unos fines provistos por poderes exteriores, interiorizados en mayor o menos medida, labra sus fetiches con los materiales de la propaganda masmediática y de las valoraciones sociales impuestas unidimensionalmente. Ellos poseen un gran poder de cohesión y de generación de significados colectivos, en tanto se nutren del mecanismo de homogeneización propia de la circulación mercantil de los objetos y los valores.

A modo de ejemplo, instituciones y experiencias tan caras y acrisoladas en nuestra historia colectiva como la universidad pública, se ven hoy en día amenazadas por esta mentalidad tecnocrática y mercantil. La generación de conocimiento como bien social es reemplazada en el proyecto de Cambiemos por la “fábrica de títulos” que fustigaban los reformistas de 1918, títulos “basura” dependientes de las demandas de un mercado laboral cada vez más precario y voraz, que atomiza la ciudadanía universitaria, flexibiliza la formación, en definitiva, traslada, punto

por punto, el rechazo del pensamiento crítico y socialmente comprometido, así como el encomio del entusiasmo emprendedor individualista, al diseño institucional de la universidad pública.

Por otra parte, y ampliando nuestro análisis, los efectos letales de esta defeción del pensamiento y de la capacidad de juicio y reflexión, se manifiestan, en los autores citados, en aquello que denominan “el comportamiento antisemita”, de un modo tal que resulta iluminador para nuestro presente:

El comportamiento antisemita se desencadena en situaciones en las que hombres cegados y privados de subjetividad son liberados como sujetos. Su obrar consiste, para los interesados, en una serie de reacciones mortales y además absurdas, como las que los conductistas describen sin explicarlas. El antisemitismo es un esquema rígido, más aún, un ritual de la civilización, y los *pogroms* son los verdaderos asesinatos rituales. En ellos se demuestra la impotencia de aquello que los podría frenar: de la reflexión, del significado, en último término, de la verdad. En el necio juego del homicidio halla su confirmación la vida dura y hosca a la que hay que adaptarse. (Adorno, 1994, p.216)

La ley de la adaptación a una vida “dura y hosca” pone de relieve esa extraña combinación merced a la cual la mentalidad tecnocrática se articula en individuos y colectivos “cegados y privados de subjetividad” que resultan “liberados como sujetos”. Estos agentes sin reflexión ni juicio ejecutan ritos y se prosternan ante mitos respecto de los cuales la verdad es impotente.

Es justamente el problema de la verdad el que se vuelve urgente en este contexto, cuando la guerra total de los monopolios informativos y el sistema bélico de circulación e instauración de sentidos ocupa cada poro de la vida social, organizando la mentira como moneda de intercambio colectivo. Finalmente, la posverdad no es más que la mentira, y la impugnación del pensamiento crítico, preámbulo necesario de la posibilidad de un pensamiento transformador, es una forma eficaz de acrisolar la mentira con la fachada de entusiasmo, felicidad pueril y emprendedora, en medio del panorama desolador que nos rodea, banalizado y falseado hasta la náusea.

El antisemitismo se basa en la falsa proyección. Esta es lo opuesto a la verdadera mimesis, pero es profundamente afín a la mimesis reprimida: quizás, incluso, el rasgo morboso en el que esta cristaliza. Si la mimesis se asimila al ambiente, al mundo circundante, la falsa proyección asimila, en cambio, el ambiente a sí misma. Si para aquella lo externo se convierte en el modelo al que lo interno se adecúa y lo extraño se vuelve familiar, la falsa proyección transpone lo interno, a punto de estallar, en lo externo y configura incluso lo más familiar como enemigo. (Adorno, 1994, pp.230-231)

Esta dimensión mimética, que amalgama la vida social, es analizada por Adorno y Horkheimer en cuando al antisemitismo como un elemento definitorio de la experiencia del fascismo histórico en el que ellos se vieron inmersos. Resulta relevante hoy en cuanto permite descubrir el proceso mediante el cual se materializan los modos de internalización y de extrañamiento social, que convierten a lo externo en un espacio de guerra nacido de esa falsa proyección, y constituyen a lo familiar en enemigo.

3. “El lenguaje es más que sangre”

La cita que titula esta sección pertenece a Franz Rosenzweig y fue consignada por Victor Klemperer, filólogo alemán de origen judío, en el inicio de un libro magistral de su autoría: *LTI. La Lengua del Tercer Reich*. Sin dudas tanto la cita como el libro dan cuenta de un asunto fundamental: el lenguaje posee una fuerza configuradora de enorme magnitud, capaz de grabar a fuego significados en la vida social.

Klemperer se dedicó a recopilar escritos de prensa, anuncios, carteles, a registrar las voces cotidianas. Se trata de una pluralidad de material lingüístico que le brindó elementos centrales para su examen de la Lengua del Tercer Reich, no la lengua de los discursos de Hitler o Goebbels, que los parroquianos oían sin oír en las tabernas, mientras jugaban a los naipes, nos dice el autor, sino aquellas repetidas millones de veces, “adoptadas de modo mecánico e inconsciente”, introducidas así “en la carne y en la sangre”.

Pero el lenguaje no solo crea y piensa por mí, sino que guía a la vez mis emociones, dirige mi personalidad psíquica, tanto más cuanto mayores son la naturalidad y la inconsciencia con que me entrego a él. ¿Y si la lengua culta se ha formado a partir de elementos tóxicos o se ha convertido en portadora de sustancias tóxicas? Las palabras pueden actuar como dosis ínfimas de arsénico: uno se las traga sin darse cuenta, parecen no surtir efecto alguno, y al cabo de un tiempo se produce el efecto tóxico. (Klemperer, 2001, p.31)

Hablamos del veneno de las palabras que un régimen no necesariamente inventa, pero a las que recubre de significados por reiteración, por proliferación, la toxicidad del empleo de cierta jerga, sea la jerga mecánica o fabril, o la del empresariado y el marketing, la utilización de términos que animalizan o cosifican a seres que quedan allende lo humano a disposición del destino cruel que aparece en la lengua que los nombra.

El entusiasmo pueril de los festejos de Cambiemos, del “juntos podemos”, o el “sí se puede”, sin alusión alguna a las desigualdades e injusticias que obturan

cualquier “posibilidad”, el del lenguaje emprendedor, que juzga a la persona por sus éxitos, el de las competencias educativas, y los créditos académicos, destilan gota a gota su veneno en la vida social, marginan, separan, silencian.

La animalización o estigmatización por la condición social o racial se evidencia en diferentes términos de uso corriente: desde los planeros, los negros, las que se embarazan por la Asignación Universal por Hijo, los extranjeros como enemigos, bolitas, paraguas. También las disidencias sexuales, los putos, las tortilleras y las travas, quienes, conscientes del poder de la lengua se han reapropiado del estigma en su favor, pero aún son nombrados en la lengua del desprecio. No es posible obviar a la expresión “feminazi”, en la que se contiene el odio de quienes ven cuestionado su dominio patriarcal, el violento mundo que los sustenta y los cobija.

Los sectores políticos de oposición, desde el kirchnerismo, los “kukas” cuya líder es una “yegua”, los “zurdos de mierda”, y los anarquistas sucios y vagos, completan el cuadro del espantoso universo de la lengua cotidiana de esta era, reiterado hasta el hartazgo por los lenguaraces de los poderes mediáticos, los figurones del espectáculo, los políticos de toda laya, economistas “serios”, opinólogos varios, y sobre todo, fundamentalmente, por las voces de la calle, que enarbolan esa lengua como bandera, la falsa mimesis que hace imposible la verdad. Es valioso traer al análisis aquí a una teoría del lenguaje que podemos encontrar en Simone Weil, plena de advertencias y verdades, que desde una ontología y una ética muy determinada nos pone frente al poder de las palabras: Cuando se habla del poder de las palabras se trata siempre de un poder de ilusión y de error. Pero, por el efecto de una disposición providencial, hay algunas palabras que, si se hace de ellas buen uso, tienen en sí mismas la virtud de iluminar y elevar hacia el bien. Son las palabras a las cuales corresponde una perfección absoluta e inasible para nosotros. La virtud de la iluminación y del impulso hacia lo alto reside en estas palabras en sí mismas, en estas palabras como tales, no en ninguna concepción. Porque hacer un buen uso, es antes que nada no hacerles corresponder ninguna concepción. Lo que expresan es inconcebible. Dios y verdad son palabras como esas. También justicia, amor, bien. El empleo de estas palabras es peligroso. Su uso es una ordalía. Para que se haga un uso legítimo de ellas, es necesario a la vez no encerrarlas en ninguna concepción humana y unirles concepciones y acciones directa y exclusivamente inspiradas por su luz. De otro modo son rápidamente reconocidas por todos como mentiras. Son compañeros incómodos (Weil, 2000, p.61). Esta cita se justifica en el desarrollo de una idea central, el uso de ciertas palabras, como Dios, verdad, justicia, bien, sobresaturadas de concepciones y contenidos, constituye una “ordalía”, ellas son peligrosas. Hay palabras, para Weil, cuyo uso supone el carácter incondicionado, su posibilidad de luz reside en permanecer en ese estado y resistir todo condicionamiento de contenido. Fuera de tal esfera son palabras mentirosas, “compañeros incómodos”. Palabras como

estas se lanzan hoy a la palestra del discurso social, se pasan de mano en mano con propósitos inconfesables y crueles. Ellas solo difunden error e ilusión, a partir de ellas se despiertan monstruos variopintos y violentos que justifican en su invocación de absoluto al silenciamiento y a la supresión de otros. Las palabras pertenecientes a la región media, según nos dice Weil en el mismo texto, derecho, democracia, persona, se ubican en el ámbito de lo condicionado, de lo mediado. Su mismo carácter condicionado les plantea una ardua tarea, la de dar sustancia, sin pretensiones de colmar el sentido, a la vida colectiva, a la vida política de las comunidades. Finalmente, el lenguaje humano, para Weil, se despliega en el mundo de las relaciones entre personas y mundo, que es preciso comprender y precisar cada vez.

4. “Fascismo y gran capital”

El historiador anarcomarxista Daniel Guerin escribe entre 1934 y 1936, a instancias de la sugerencia de Simone Weil, su estudio titulado “Fascismo y Gran Capital”. Según informa el autor en la presentación de su obra, Weil afirmaba que era preciso combatir al fascismo mediante estudios eruditos acerca de él, idea que estimula a Guerin a emprender su obra.

El fenómeno del fascismo, una experiencia política muy novedosa por entonces, estaba en desarrollo al momento de la publicación del libro de Guerin, en 1936. Él reconoce esta circunstancia en el prólogo a la segunda edición de 1945, pero también señala la importancia de haber realizado aquel primer trabajo, que no se vio desmentido en sus aspectos nodales. Nuevos elementos surgieron a partir del año 1939, que combinaron el concepto de fascismo, definido por la movilización total de las fuerzas sociales y estatales contra la clase obrera organizada políticamente, con la guerra imperialista, dotando al militarismo presente en su análisis de 1936 de otros sentidos y alcances.

En este aspecto es claro que el fascismo en Italia, el nazismo en Alemania, pero también el régimen franquista en España, se cimentaron en el combate total por parte del Estado, mediante las fuerzas estatales y paraestatales, contra la clase obrera y sus avances políticos, en el contexto mundial de entre guerras, con la gravitación de la amenaza de la revolución bolchevique en términos geopolíticos.

Guerin analiza las bases económicas de los procesos italiano y alemán, desde el punto de vista de la presión del gran capital y su contradicción con las luchas obreras. En ese marco examina el rol de las clases medias descontentas, que en el contexto de presión quedan del lado del capital, y se constituyen en una correa de transmisión social del fascismo, captada en sus descontentos y frustraciones:

La amenaza fascista hizo descubrir a muchos el problema de las clases medias. Antaño, los partidos de izquierda no veían en ella sino una

clientela electoral fácil, fiel y estable. Pero cuando se vio que sus oscilaciones, ampliadas por las crisis económicas, podían llevarlas al campo enemigo, que las podía una especie de locura colectiva, haciéndolas vestir camisas de diversos colores, esos mismos partidos no tuvieron otra preocupación que retener a las clases medias. (Guerin, 1973, p.24)

Esta observación de Guerin, en el horizonte de una disputa entre orientaciones políticas de izquierda, en particular con los partidarios de la estrategia del frente popular de procedencia soviética de aquellos años, entiende que solo la más contundente contienda anticapitalista podrá superar el estado de cosas. En la batalla por la conquista política de las clases medias la lógica del capital agrava a la larga o a la corta la situación social y económica de este sector, creando condiciones para que sea arrastrado por el fascismo. Es importante comprender que este análisis, situado y determinado en términos históricos, no deja de estar pleno de sugerencias para el presente, en la medida en que el fascismo social referido al comienzo de este escrito se consolida no necesariamente como Estado fascista, aunque pueda generarse una alternativa similar de nuevo tipo, sino como forma social de control en el marco de la dinámica capitalista contemporánea, con fuerte protagonismo del capital financiero, contra cualquier conato de igualdad.

Retornando al libro de Guerin en esta perspectiva, nos dice: “El fascismo recoge todas las aspiraciones retrógradas de la pequeña burguesía, y, al mismo tiempo se empeña en apartar a las masas del socialismo proletario” (Guerin, 1973, p.130). El autor recuerda, a este propósito, que hay también una ascética del fascismo, de aceptación de sacrificios para la renovación colectiva, para luego confiar sus destinos al “hombre providencial”, figura, dice Guerin, que se va construyendo paso a paso.

León Trotsky escribe, a su vez, en *Democracia y Fascismo* de 1932, que cuando la burguesía debe despojarse de las presiones obreras, emerge el fascismo: “El fascismo tiene como función esencial y única la destrucción hasta en sus cimientos de todas las instituciones de la democracia proletaria” (Trotsky, 1932, p.31).

La insistencia en estos textos y autores reside en que en su propia hora ellos desnudaron la compleja trama política, social y económica de este fenómeno entonces nuevo. Las afirmaciones de la tradición marxista sobre el fascismo dejan en claro un rol histórico que no es posible trasplantar al presente sin más, pero sí interpretar en la luz de esta hora, en otra geografía.

El fascismo social, instalado en el clima político, social y cultural de nuestro continente, se manifiesta desde una fase más aguda, con el triunfo electoral de Bolsonaro en Brasil, con un programa abiertamente conservador, racista, homófobo, misógino, violento en todos sus rangos, y se extiende hasta las modificaciones en la vida, discursos y prácticas sociales, pero también estatales e institucionales, con el gobierno de Cambiemos en Argentina.

El núcleo de este fascismo social es el odio a la igualdad en todas sus formas, aún las más tibias, odio que aparece junto a su acompañante habitual, el miedo, asunto que merecería otras consideraciones. Se trata de un odio que nace de un capitalismo cada vez más voraz, territorialmente extendido, pluralmente presente, difícilmente regulable y controlable por los Estados y sus instituciones. La demolición de las huellas, luchas y conquistas de libertad sustantiva e igualdad social, económica y política en nuestra América por parte de un fascismo social que se desplaza por diferentes canales de nuestra vida colectiva, genera subjetividades que segregan, destruyen, desprecian, silencian, realizando por diversas vías el trabajo, hoy como ayer, del Gran Capital, cuyo sostenimiento precisa de nuevas formas de control y de subjetivación colectiva.

Los puntos que hemos recorrido anteriormente intentan dar cuenta de ello, de algunas de sus claves, lógicas, procedimientos.

La dinámica de totalidad de un fascismo social cuyos rasgos vemos aparecer en lo que algunos han llamado “fascismo postmoderno”, expresa inequívocamente a los fascismos viejos y nuevos, pues, a pesar de los pesares, o del fin de ideologías que gozan de buena salud, el capitalismo actual y sus formas de apropiación, de propiedad, de reproducción, siguen funcionando en la lógica de totalidad y universalización que lo determinan como sistema, lo cual no supone la ausencia de grietas, discontinuidades, e interrupciones, que intenta conjurar con medios siempre renovados.

Al respecto dice Diego Sztulwark en un artículo reciente titulado “¿Puede volver el fascismo?”:

Racismos, machismos y clasismos arraigan en lo que desde hace unos cuantos años Santiago López Petit señala como la pervivencia de un tipo de fascismo “postmoderno” que actúa repitiendo uno de los rasgos fundamentales del fascismo histórico: la movilización total. Ya no se trata de ideales, sino de una movilización entera de la vida por lo obvio. En el momento en que el capitalismo se revela ya no como simple fábrica de mercancías, sino como una completa fábrica de subjetividades, se plantea como nunca antes la necesidad de establecer una correlación entre economía, deseo y política. Una ecuación en la que el deseo de revolución deja lugar a un intenso deseo de normalidad que las izquierdas procuran codificar como inclusión social y las derechas como integración meritocrática al mercado. El reverso de ese deseo de norma, como lo muestra la obra de teatro *Diarios del odio*, dirigida por Silvio Lang, es una desinhibición general de la pasión por el odio a la igualdad. (Sztulwark, 2018)

La idea de que el capitalismo fabrica subjetividades parece simple, pero en rigor es extremadamente compleja, su borramiento u omisión, el olvido del antiguo factor “ideológico”, que supone la ardua relación entre teoría y praxis,

saber y hacer, en los procesos de conciencia y organización, plantea consecuencias desastrosas.

Vivimos, para focalizar nuestras miras, en la Argentina en la que el Estado es culpable de la desaparición forzada seguida de muerte de Santiago Maldonado, del asesinato por la espalda de Rafael Nahuel. Mientras escribo estas líneas, se difunde la noticia de la muerte de dos militantes de la CTEP (Confederación de Trabajadores de la Economía Popular) a manos de la policía provincial, Rodolfo Orellana y Marcos Soria, en Buenos Aires y Córdoba. Como en los casos de Maldonado y Nahuel, las muertes tuvieron por contexto la disputa por la tierra, por el espacio para la vida. El antiquísimo despojo de los pueblos indígenas de nuestra América, en este caso el pueblo Mapuche, la más reciente, aunque consolidada, expulsión hacia los bordes de la vida política, social y económica en el espacio urbano o conurbano de vastas mayorías en nuestro país, dibuja los contornos actuales de la Grande Argentina de la década infame, de una Nación para un desierto de finales del siglo XIX, y despierta la memoria afectiva y política de nuestros muchos terrores, también de los de la última dictadura.

No es posible obviar esas referencias en el territorio de nuestra historia, es necesario no hacerlo jamás.

Tengo para mí que la lógica del fascismo social es ante todo una lógica de despojo, despojados materialmente han de ser los y las segregadas, insultados, violentados. Despojada es la subjetividad fascista que no puede hacer experiencia de sí y de los otros que no esté mediada y expresada por alguna forma del odio y la instrumentalización, cuidadosamente cultivada por la movilización total de la destrucción que se cuece en los calderos de la existencia capitalista. Se trata, en palabra de Deleuze, de garantizar una paz terrible, siempre al acecho, siempre en el corazón de alguna guerra: *abyssus ad abyssum invocat*.

La pregunta por el fascismo en la era de Cambiemos remite entonces a algunos análisis, a ciertas constataciones, a tareas diagnósticas, pero también a una lucha decidida y sin cuartel, con colectiva lucidez, que propugne subjetividades nuevas, revolucionarias, emancipatorias, anticapitalistas, que las traduzca en potencia política, potencia de igualdades y libertades sustantivas, de largas justicias de una vez cumplidas. No se nos pedirá menos, como sentenció Rosa Luxemburgo: “Hay que dar vuelta un mundo”.

Referencias bibliográficas

- Adorno, T. (1994). Elementos del antisemitismo. En *Dialéctica de la Ilustración*. Madrid: Trotta.
- Benjamin, W. (1998). Karl Kraus. En *Karl Kraus y su época*, Madrid: Trotta.
- Canetti, E. (1981). Karl Kraus, escuela de resistencia. En *La Conciencia de las palabras*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Carmona, E. (Editor) (1997). *Morir es la noticia*, Colectivo de la Escuela de Periodismo de la Universidad ARCIS. Recuperado de <http://www.derechos.org/nizkor/chile/libros/reporter/> .
- Guerin, D. (1973). *Fascismo y Gran Capital*. Madrid: Editorial Fundamentos.
- Habermas, J. (1981). *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Barcelona: GG Mass Media.
- Horkheimer, M. (1973). *Crítica de la razón instrumental*. Buenos Aires: Sur.
- Kraus, K. (2011). *La Antorcha. Selección de artículos de "Die Fackel"*. Barcelona: Acantilado.
- Klemperer, V. (2001). *LTI. La lengua del Tercer Reich. Apuntes de un filólogo*. Barcelona: Editorial Minúscula.
- Santos, B. de S. (1999). *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. Madrid: Sequitur.
- Sztulwark, D. (2018). ¿Puede volver el fascismo? Recuperado de <http://lobosuelto.com/?p=21946>
- Trotsky, L. (1973). "Democracia y fascismo", en *Alemania, la revolución y el fascismo*. Vol. I (O.C. T. XVI). México DF: Juan Pablos Editor.
- Weil, S. (2000). La persona y lo sagrado. En *Escritos de Londres y últimas cartas*. Madrid: Trotta.

El regreso de la miseria planificada: disputa hegemónica y dinámica de acumulación en Argentina bajo la alianza Cambiemos

*Silvia Morón¹
Julieta Almada²
Federico Reche³
Sergio Saiz Bonzano⁴*

Estos hechos, que sacuden la conciencia del mundo civilizado, no son sin embargo los que mayores sufrimientos han traído al pueblo argentino ni las peores violaciones de los derechos humanos en que ustedes incurren. En la política económica de este gobierno debe buscarse no solo la explicación de sus crímenes sino una atrocidad mayor que castiga a millones de seres humanos con la miseria planificada.

Rodolfo Walsh, *Carta abierta de un escritor a la Junta Militar* (1977)

En el marco de una crisis económica y social cuya magnitud y profundidad registra pocos antecedentes en la historia reciente de nuestro país, la gran mayoría de los análisis que la abordan en el debate público a través de los medios masivos de comunicación, junto a una buena parte de los que se producen desde diferentes ámbitos académicos, encuentran sus causas en el corto plazo y/o en circunstancias externas. Así, a casi tres años de gestión de la alianza Cambiemos al frente del gobierno nacional, al intentar explicar el deterioro progresivo del conjunto de los indicadores económicos y sociales desde diciembre de 2015, acelerado a partir de mayo del corriente año, incontables especialistas remiten sus argumentos –de

¹ Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO - Sede México). Profesora Titular de Economía Política (FFyH-UNC) y Economía Política I (FCS-UNC). Profesora Adjunta de Economía Política II y Desarrollo Económico y Social (FCS-UNC).

² Licenciada en Historia (FFyH-UNC). Becaria doctoral del CONICET. Doctoranda en Historia (FFyH-UNC). Profesora Asistente del Curso de Nivelación en Historia (FFyH-UNC).

³ Licenciado en Historia (FFyH-UNC). Becario doctoral del CONICET. Maestrando en Sociología Económica (IDAES-UNSAM) y Doctorando en Historia (FFyH-UNC).

⁴ Licenciado en Historia y Doctorando en Historia (FFyH-UNC). Profesor Asistente de Economía Política I, Economía Política II e Introducción a la Sociología (FCS-UNC).

modo recurrente y en combinaciones de grado variable– al impacto de ciertas condiciones internacionales negativas, a “errores” o “inconsistencias” de las decisiones de política, a la “falta de coordinación” al interior del equipo económico o la “incompetencia técnica” de determinados funcionarios.

Nos interesa aquí proponer otra mirada, organizada en torno al análisis de los fundamentos económico-políticos de la alianza Cambiemos. Considerados desde este punto de vista, creemos que es posible afirmar que aquellos “errores” configuran, por el contrario, los objetivos de política que sintetizan el proyecto hegemónico del bloque social actualmente dominante; mientras que aquellas “inconsistencias” –supuestamente derivadas de fallas de coordinación o la incompetencia de los ejecutores– expresan, más bien, la conjunción de los límites estructurales de la dinámica dominante de valorización y las contradicciones internas entre las fracciones del capital que lo impulsan. En el mismo sentido, entendemos que esta clave de análisis permite no solo comprender la crisis actual como resultado previsible de las políticas implementadas –antes que de inesperados “shocks externos”–, sino también estimar sus alcances y delinear los trazos centrales de sus alternativas de desenlace. En este sentido intentaremos mostrar que, analizado desde la composición del bloque social de fuerzas que expresa, el conjunto de las intervenciones estatales desplegadas desde diciembre de 2015 por la alianza Cambiemos adquiere un alto grado de coherencia, tanto en relación a la orientación de la dinámica económica como en cuanto a su direccionalidad de clase: todas estas intervenciones se dirigieron a restituir la valorización financiera del capital como patrón de acumulación dominante, así como a garantizar su condición estructural de posibilidad mediante la redistribución regresiva del ingreso en contra de los/as trabajadores/as.⁵ No obstante, desde nuestro punto de vista, el objetivo estratégico del proyecto hegemónico hoy expresado por la alianza Cambiemos excede con creces una mera voluntad restauradora: por esa vía aspira a introducir un conjunto de transformaciones sustantivas que, en con-

⁵ Numerosos autores coinciden en señalar que la última dictadura cívico-militar argentina interrumpió deliberadamente el proceso de industrialización sustitutiva e impuso, mediante el terrorismo de Estado, un nuevo régimen de acumulación (Basualdo, 2006). Sintéticamente, según esta interpretación, el nuevo régimen de acumulación por valorización financiera, que se mantuvo vigente –aún bajo gobiernos democráticos– hasta el año 2001, importó una nueva modalidad de reproducción ampliada del capital que se organizó en torno a la apropiación –vía renta financiera– de la redistribución del ingreso en contra de los trabajadores, en una dinámica que articuló de modo estructural el endeudamiento externo y la fuga de capitales. Las fracciones del capital dominantes contrajeron deuda externa para luego realizar colocaciones en activos financieros en el mercado doméstico, valorizándolos a partir de la existencia de un diferencial positivo entre la tasa de interés interna y la internacional, para fugarlos posteriormente al exterior. La intervención estatal resultó central para garantizar este proceso mediante diversos mecanismos, entre los cuales el principal fue financiar la fuga de capitales a través del endeudamiento externo del sector público.

sonancia con la tendencia que se advierte en la mayoría de los países de la región durante los últimos años, se orientan a clausurar el (re)surgimiento de proyectos alternativos de base popular.

1. Bloque social dominante y dinámica de acumulación

Antes que una simple alternancia entre coaliciones políticas de distinto signo, el recambio presidencial derivado del triunfo electoral de la alianza Cambiemos en noviembre de 2015, dio cuenta de la consolidación de un nuevo bloque social de poder dominante, conformado por el capital financiero y el capital extranjero (siendo la primera de estas fracciones la que devino en dirigente durante esta etapa), junto a la burguesía agropecuaria y los grupos económicos locales.⁶ Como intentaremos mostrar, su inserción estructural, así como sus objetivos e intereses comunes orientan la direccionalidad de la intervención estatal desplegada por la administración de Cambiemos, especialmente el conjunto de su política económica.

Al mismo tiempo, considerado en perspectiva histórica, entendemos que el objetivo estratégico de este bloque de fuerzas y las políticas desplegadas en estos años se inscriben, con modalidades y características propias, en el marco de un proyecto refundacional de mayor alcance: aquel que orientó a la última dictadura cívico-militar en nuestro país, profundizado fundamentalmente mediante las reformas estructurales introducidas durante la década de 1990. Como entonces, hoy el bloque dominante procura instituir un conjunto de transformaciones y condicionamientos que profundicen nuestra condición dependiente, con el anhelo de volverla irreversible.

Creemos que esta clave posibilita comprender el alcance de las significativas coincidencias entre la dinámica económico-política de la etapa actual y la que caracterizó al período 1976-2001; coincidencias que exceden las sugerentes similitudes de buena parte del conjunto de políticas aplicadas, los fundamentos conceptuales en los que abrevan y los argumentos bajo los cuales se presentan en el debate público. Desde nuestro punto de vista, por su mayor relevancia explicativa cabe resaltar centralmente la correspondencia que existe entre las frac-

⁶ Cabe resaltar que estas fracciones del capital integraron el bloque social dominante en nuestro país entre los años 1976 y 2001 pero con una jerarquía interna y liderazgos diferentes. En efecto, en aquella etapa la burguesía agropecuaria y el capital financiero fueron socios en un bloque en que la dirección política fue ejercida por la oligarquía diversificada; función dirigente que se acompasó, durante la mayor parte de ese largo periodo, con la predominancia económica al interior de la dinámica de acumulación (Basualdo, 2001). En ese sentido, el carácter “novedoso” que señalamos pretende destacar tanto el cambio operado en relación a la etapa inmediata anterior, como el rol dirigente asumido actualmente por el capital financiero internacional.

ciones del capital que integran el bloque de poder dominante, la imposición de la valorización financiera como patrón de acumulación y la primarización de la estructura productiva resultante, al igual que el endeudamiento externo como mecanismo privilegiado de (re)distribución del excedente y condicionamiento estructural.

Sin embargo, tal como señalábamos hace un momento, la alianza Cambiemos se inscribe dentro de aquel proyecto refundacional con características específicas. Dos de ellas nos interesan puntualizar aquí. En primer término, y en evidente contraste con la última dictadura cívico-militar, el bloque de clases expresado en Cambiemos accedió al control del Poder Ejecutivo Nacional mediante elecciones libres y competitivas. En otras palabras, aun considerando el significativo deterioro del Estado de derecho y la institucionalidad democrática que han signado esta etapa, dicho bloque de clases devino políticamente dominante en la medida que logró construir y articular una serie de consensos sociales, vinculados –central, aunque no exclusivamente– al diagnóstico de los principales “problemas económicos” nacionales, validándolos electoralmente en dos oportunidades.

Aún así, en cierto sentido, ello no entraña estrictamente una novedad, en la medida en que la valorización financiera impuesta por dicho bloque de poder mediante la última dictadura cívico-militar, aún con su carácter inherentemente regresivo y socialmente excluyente, se mantuvo como patrón de acumulación dominante entre 1983 y 2001 bajo diferentes gobiernos electos democráticamente. En ese marco, la segunda característica específica que nos interesa destacar aquí es que, mientras durante dicho período la dominación de este bloque social requirió de la mediación del conjunto del sistema político y especialmente su estructura de partidos tradicionales, actualmente aquella es ejercida de modo directo por las diferentes fracciones del capital que conforman el bloque dominante. Esta novedosa estrategia de representación directa a la que aludimos no refiere única ni principalmente a la pertenencia o la trayectoria previa que comparten, mayoritariamente, el nuevo elenco de funcionarios de primera línea al interior del gabinete nacional. Su alcance es más vasto y profundo ya que incluye la construcción de una estructura partidaria orgánica y propia,⁷ en el marco de las profundas transformaciones que introdujo en el sistema político argentino la crisis de representación que inauguró el siglo XXI. Diseñada a partir de sus intereses, orientada por sus objetivos de conjunto y cimentada en torno a la programática neoliberal, dicha estructura permitió a las fracciones del capital hoy dominantes acceder –por vía electoral– a la conducción del gobierno central y a la colonización de posiciones estratégicas al interior del Estado, desde las cuales apropiarse

⁷ Inscripta en los registros electorales en 2005 e inicialmente nominada *Compromiso para el Cambio*, esta devino en *Propuesta Republicana* (PRO) a partir de 2008.

de rentas de privilegio y desplegar una embestida frontal contra la totalidad de la clase trabajadora.

Este elemento no solo debe ser destacado atendiendo a la ratificación electoral que Cambiemos obtuvo en las pasadas elecciones de medio término, cuando las principales políticas que expresaban su orientación estratégica habían sido ya instrumentadas; las contradicciones con su plataforma electoral inicial y sus compromisos durante la campaña presidencial eran ya evidentes; e incluso, sus consecuencias económicas y sociales comenzaban a ser palpables para las grandes mayorías. Lo resaltamos aquí porque consideramos que la forma específica que asumió esta estrategia de representación directa es un elemento sustancial al intentar comprender tanto la vertiginosidad con la que se introdujeron, como la profundidad que alcanzaron el conjunto de transformaciones que alteraron radicalmente la dinámica de acumulación. Asimismo, dicha estrategia configuró el modo en que las contradicciones –secundarias– entre las distintas fracciones que conforman el bloque dominante, han sido y son procesadas a su interior; modalidad específica que, creemos, permite dilucidar tanto ciertas decisiones aparentemente erráticas en materia de política económica, como así también la configuración de la actual crisis y su desarrollo.

Dedicaremos entonces los próximos apartados de esta sección a presentar la unidad de intereses que articula al bloque social actualmente dominante, algunos rasgos centrales del proyecto hegemónico de mayor alcance en el que se inscribe, así como ciertas particularidades que instituye esta nueva modalidad de mediación política. Confiamos en que estos elementos permitirán enriquecer el análisis posterior de la política económica de la alianza Cambiemos, así como delimitar las razones principales que explican –según creemos– la inestabilidad creciente de la dinámica de acumulación imperante.

1. 1. El consenso de los intereses

Consideradas desde su inserción estructural, el capital financiero, el capital extranjero, la burguesía agropecuaria y la oligarquía diversificada comparten un conjunto de intereses comunes: un marco objetivo de coincidencias que surge de sus propias lógicas de reproducción ampliada en tanto fracciones del capital. Ello habilita la posibilidad de que se unifiquen con el propósito de imponer una determinada modalidad de acumulación: aquella que mejor se adecúe a la realización de dichos intereses; dinámica de acumulación que requiere, necesariamente, de formas específicas de intervención estatal.

En ese sentido un punto central a destacar es que los niveles de empleo y de salarios les son prácticamente indiferentes para su dinámica de reproducción, ya sea porque operan con prescindencia del volumen del mercado interno (como en el caso del conjunto del sector financiero y del sector transable, tanto agro-exportador como industrial); ya porque captan cuasi-rentas de privilegio (Notcheff,

1994), bien por su control de mercados cautivos, en condiciones oligopólicas y bajo (des)regulaciones estatales que les favorecen (como en el caso del sector energético) o bien por su participación en lo que Schvarzer (1979) denomina como el complejo económico estatal-privado (tal es el caso de las constructoras contratistas del Estado). A diferencia de otras fracciones del capital cuya reproducción depende enteramente del consumo interno privado, la reducción de los salarios reales medidos en dólares –incluso por debajo de los niveles de subsistencia– configura un objetivo sustancial para estos sectores. No solo porque comprime su estructura de costos e incrementa su tasa de plusvalor, sino –centralmente– porque la disminución de la participación del conjunto de asalariados/as en el ingreso nacional opera como condición de posibilidad de la apropiación de excedente que es consolidado como ahorro externo en dinero mundial (divisas), a través de la fuga de capitales.

Desde nuestro punto de vista, el núcleo de coincidencias objetivas que acabamos de presentar sucintamente ayuda a comprender, como adelantáramos, la direccionalidad global de la intervención estatal desplegada por Cambiemos, especialmente el conjunto de su política económica. De allí que la devaluación, la liberalización financiera y del mercado de cambios, junto al endeudamiento externo, por ejemplo, hayan sido objetivos centrales y complementarios de política a partir de 2015. Igualmente debemos señalar que las fracciones del capital que integran el bloque dominante mantienen entre sí diferencias estructurales: contradicciones secundarias que, ante la debilidad relativa del conjunto de la clase trabajadora y las fracciones del capital subordinadas durante esta etapa, han cobrado especial relevancia. El principal ejemplo de ello son las tensiones en torno al nivel del tipo de cambio, recrudecidas a partir de mayo de 2018 cuando se desató la corrida cambiaria aun latente, manifestación más inmediata y evidente de la crisis actual.

Antes de avanzar en torno a estos puntos, quisiéramos presentar aquí otra dimensión del consenso de intereses que aglutina al bloque social dominante: aquella que excede sus coincidencias económico-corporativas, se proyecta como vocación hegemónica e inscribe a la alianza Cambiemos dentro del proyecto refundacional de mayor alcance al que referíamos. En este sentido consideramos que, como en 1976, dicho bloque de fuerzas se encuentra unificado por un objetivo estratégico (destruir las bases sociales de cualquier alternativa de corte nacional-popular),⁸ que estructura –hoy como ayer– su programática ético-política (neoliberal).⁹

⁸ Por cierto, por su carácter estratégico, este objetivo comprende múltiples dimensiones, que se extienden desde el campo geopolítico hasta el epistemológico. Por razones de espacio y pertinencia no podremos precisarlas aquí.

⁹ Delimitamos aquí al neoliberalismo como una *programática ético-política*; es decir, un tipo de proyecto con vocación hegemónica que, mediante la articulación de dispositivos discursivos y extra-discursivos, se orienta a instituir una forma particular de relación entre los sujetos y del

Interpelado en esta clave, *el cambio*, como noción que funcionó de núcleo central de articulación de sentidos al interior de la discursividad macrista desde sus inicios, adquiere nuevos alcances. No solo logró configurarse como un significativo vacío –en los términos de Laclau y Mouffe (1987)– de creciente potencia electoral gracias, precisamente, a su indeterminación deliberada en torno a su orientación, su magnitud y sus implicancias.¹⁰ Aun cuando creemos que estas eran previsibles, en su materialización a partir de 2015 aquella noción se especifica y adquiere así, desde nuestro punto de vista, una particular densidad y profundidad históricas: sintetiza un viejo proyecto bajo nuevas formas. Tal como sostienen Laval y Dardot (2013) en su análisis de la racionalidad neoliberal,

el conservadurismo ha cambiado de rostro y ha querido mostrarse como una «revolución» o una «ruptura» con el pasado en nombre de los valores de la modernidad. La nueva derecha ha querido presentarse como una fuerza anticonservadora y «antisistema», que tiene en sus manos el monopolio de la reforma y el cambio, aprovechando de este modo a su favor el descontento de las fracciones populares y recurriendo para ello a un populismo anti-élite y anti-Estado, a menudo teñido de xenofobia. Una de las constantes de la retórica de la nueva derecha ha consistido en movilizar la opinión contra los «derroches», los «abusos» y los «privilegios» de todos los parásitos que supuestamente pueblan la burocracia y viven a expensas de la sana población honrada y laboriosa. (2013, p.293)

sujeto consigo mismo. En este marco, la especificidad de la *programática neoliberal* importa para nosotros una concepción agregacionista de lo social, fundada en la interpelación al individuo como marco excluyente de referencia; un *ethos* fetichizado, que instituye la obligación de elegir bajo la forma de la libertad de elegir; una forma particular de racionalidad, estructurada en torno a la competencia; así como una modalidad singular de subjetivación, sintetizada en la figura del emprendedor –como voluntad artífice de sí– y orientada por la valorización indefinida; elementos que, asimismo, se encuentran «encastrados» –en el sentido propuesto por Polanyi– con la dinámica de valorización financiera del capital. Cabe señalar que esta propuesta de conceptualización recupera los significativos aportes de Laval y Dardot (2013), quienes definen al neoliberalismo como «razón global» –en sus dos sentidos: mundial y totalizadora–, aunque implica al mismo tiempo un conjunto de desplazamientos en relación al espacio categorial foucaultiano –y sus efectos teórico-políticos– en el que se sitúan estos autores, como hemos intentado precisar en otro trabajo (Saiz Bonzano, 2018).

¹⁰ “Somos argentinos convencidos de que el cambio que queremos para nuestro país es posible y que podemos hacerlo realidad mirando hacia adelante juntos”; así inicia su presentación institucional Propuesta Republicana (PRO) en su página web, más que ilustrativa en este sentido (recuperado de: <http://pro.com.ar>). Igualmente, las consignas electorales de Cambiemos fueron formuladas apelando a múltiples generalizaciones (“unir a los argentinos”, “pobreza cero”, “revolución de la alegría”, etcétera), especial e intencionadamente imprecisas en relación a los instrumentos y las decisiones a adoptar para “alcanzar” esas metas.

El cambio consiste así en una transformación abrupta y radical del Estado, la estructura productiva y la sociedad en su conjunto. Su objetivo estratégico no es otro que el que orienta al bloque social de poder que lo sustenta: “reorganizar la nación”, refundarla sobre nuevos cimientos; este es, según entendemos, el propósito –oculto– de la “revolución de la alegría”. Se trata, en suma, de suprimir toda posibilidad de desarrollo nacional autónomo y subordinar de este modo, definitivamente, a sus principales protagonistas: el conjunto de los sectores populares y, especialmente, el movimiento obrero organizado.

En la tarea de construir consensos mayoritarios en torno a este objetivo, destaca la insistente y recurrente coincidencia entre intelectuales y expertos orgánicos a las clases dominantes quienes, desde hace décadas, apuntan en una misma dirección al momento de encontrar las razones –económicas, sociológicas, políticas, históricas– de “los males que aquejan a la Argentina desde hace 70 años”. Si tuviéramos que sintetizar sus conclusiones en una frase, bien podría ser la siguiente: “El problema de la Argentina tiene un nombre: se llama peronismo”.¹¹

Coincidiendo con este diagnóstico, Federico Sturzenegger, primer presidente del Banco Central durante la gestión de Cambiemos y Secretario de Política Económica de la primera Alianza durante el fatídico año 2001, vincula los problemas del crecimiento económico con la inestabilidad política y afirma:

en el caso de Argentina esa inestabilidad está dada justamente por su configuración política con un partido relativamente importante que es el Partido Peronista, que hace que cuando están en el gobierno, en cierto sentido, no tiene muchos controles justamente por esa preeminencia política [sic]. (Sturzenegger, 2017, p.54)

Una lectura apresurada de este diagnóstico parecería sugerir que “el Partido Peronista” es el principal obstáculo al que se enfrenta aquel proyecto refundacional para alcanzar su objetivo estratégico. Sin embargo, dicha lectura no permite dimensionar los verdaderos desafíos que este afronta, ya que no se trata de lograr subordinar –solo– a un partido político.¹² Antes bien, el problema se sitúa, según

¹¹ La desembozada prosa de Ricardo Zinn en *La segunda fundación de la República* (1976), resume esta tesis de modo paradigmático: “De 1943 a 1946 comienza la era demagógica a la que pronto se habrá de sumar el populismo y de esa fórmula lóbrega, populismo más demagogia, habrá de nacer la Argentina inválida que hemos heredado. La interminable fiesta permisiva, en la que los gobiernos peronistas declinaron su deber de conductores y elevaron a la categoría de conquista nacional el sometimiento de la responsabilidad del poder político por el capricho de la puerilidad populista, encerraba una trampa. Cuando un gobierno proclama que solo hará lo que el pueblo quiera, es porque ha encontrado las formas ocultas de domesticarlo para que quiera lo mismo que desea el gobierno” (Zinn, 1976, p.43).

¹² De hecho, puesto en esos términos, debe señalarse que el bloque social dominante ha logrado –en diferentes coyunturas, por diversos mecanismos y con distintos grados de profundidad– no solo subordinar parte de la estructura partidaria del justicialismo, sino incluso –actualmente– a un partido centenario con presencia territorial nacional como la Unión Cívica Radical.

la perspectiva de los sectores dominantes, en la propia configuración del sistema político y, más precisamente, en los “desbalances” y las “distorsiones” que –siempre desde su mirada– introdujo a su interior el peronismo: una lógica clientelar y prebendaria; un Estado sobredimensionado, tutelar y dirigista; etcétera. Es más: en términos de la construcción de hegemonía, el problema alcanza a las complejas y profundas solidaridades colectivas que la propia identidad peronista articula y expresa.

Es en torno al sentido profundo de este diagnóstico central y con la intención de convertirlo en una verdad extendida que, desde 1976 al presente, los intelectuales y expertos orgánicos a las clases dominantes han delineado discursivamente aquel proyecto refundacional. Así, “agotado el populismo”,

llegaba la hora de construir de modo definitivo una verdadera economía de mercado libre, en la cual los procesos de producción, distribución y consumo sean regidos por el mercado, espacio donde naturalmente y sin arbitrariedades políticas se define la asignación de recursos.

La construcción de la economía libre, sin embargo, no se agotaba para los intelectuales y expertos en sustituir el intervencionismo estatal por un Estado constructor de situaciones de mercado, sino que, al mismo tiempo, la *constrainteligencia* por ellos impulsada contra las concepciones “colectivistas” tenía como finalidad iniciar una profunda reconstrucción ética y moral de la sociedad. (...) la construcción de una economía libre sobre la base de hábitos y pensamientos “colectivizados” y “colectivizantes” estaba destinada al fracaso, por ello, la transformación económica debía articularse con lo que el Ministerio de Economía dirigido por Martínez de Hoz llamó, entre 1976 y 1981, “un cambio de mentalidad”. (...) Este suponía la construcción de un nuevo individuo, cuya subjetividad y racionalidad se estructurara sobre bases completamente diferentes a las anteriores. La ruptura con la cultura constituída por la industrialización y el peronismo significaba (...) la construcción de una subjetividad constituída por el cálculo individual, maximizador y eficiente, la competencia permanente y la persecución de una auto-superación (auto-valorización) indefinida. (Gerchunoff, 2018, pp.149-150, cursivas en el original)

Según consideramos, se encuentran aquí las claves centrales de la programática neoliberal en torno a la que se organizó y se organiza, a nivel ético-político, el proyecto hegemónico del bloque social actualmente dominante. De allí que, en la tarea de construir un nuevo tipo de subjetivación, el lenguaje performativo utilizado por Cambiemos apela sistemáticamente a la articulación entre el espíritu privado de empresa, el voluntarismo y una visión emprendedorista de los individuos:

Creemos que la función pública es servicio. Que las personas necesitan herramientas y ayuda para desarrollarse y avanzar con su deseo en un mundo complejo y desafiante.

Creemos en el talento, la creatividad y el entusiasmo de los argentinos para hacerse cargo de su vida y de sus problemas. Apostamos a la voluntad de emprender, es nuestra oportunidad de mostrarle al mundo todo lo que somos capaces de lograr cuando estamos juntos.¹³

Así, emprendedurismo, voluntariado y espíritu de empresa no solo permean las políticas educativas, culturales, sociales y laborales del gobierno nacional, sino que se constituyen como los valores dominantes de una gestión pública que expresa una estética festiva y un liderazgo propio de un *team leader* empresarial (Vommaro, 2014).¹⁴ En ese sentido, se resignifica radicalmente también el rol del Estado, que asume al crear oportunidades de negocios y el potenciar las energías privadas como dos de sus principales objetivos (Cao y Laguado Duca, 2018).

La explícita y promocionada decisión presidencial de encargar la dirección de las funciones ejecutivas del Estado a hombres con *expertise* empresarial, retoma y potencia así una noción estructurante de la programática neoliberal: asimilar las características, funciones y lógicas del Estado a las de los restantes “agentes económicos” (familia, empresa), equiparando –cuando no directamente subsumiendo– la gestión pública a la privada. En este marco, la supremacía numérica de los CEOs en la administración pública nacional que analizaremos a continuación se presenta discursivamente en torno a un conjunto de oposiciones binarias, donde eficiencia, *expertise* y modernización se postulan como características inherentes al ámbito privado; mientras que lo público es sistemáticamente asociado a lo ineficiente, lo corrupto y lo antiguo (Canelo y Castellani, 2016). Se trata, en cierto modo, de introducir criterios propios de la administración privada en lo público (Cao, Rey y Laguado Duca, 2016), cuyo objetivo último es la privatización de los criterios que orientan la jerarquización, la orientación, el diseño y la ejecución de las políticas públicas en su conjunto. Así, la gestión del Estado bajo el modelo de la empresa,

no se da como objetivo corregir sistemáticamente los «fracasos del mercado» en función de objetivos políticos que se juzgen deseables para el bienestar de la población. Su meta es, en primer lugar, crear situaciones de competencia que supuestamente son ventajosas para los más «aptos» y los más fuertes, así como para adaptar a los individuos a la compe-

¹³ Recuperado de <http://pro.com.ar/que-creemos/>

¹⁴ Vale recordar aquí que *La rebelión de Atlas*, en el que se promueve la creatividad individual a partir de la libertad de mercado, fue reconocido por el presidente Mauricio Macri como su libro de cabecera.

tencia, considerada fuente de todo lo que es beneficioso. (...) Por eso las tecnologías del *management* privado son consideradas remedios más eficaces a los problemas planteados por la gestión administrativa que las reglas del derecho público. (Laval y Dardot, 2013, p.291, cursivas en el original)

Bajo la entera subordinación que aquí subyace de la gestión pública a la lógica del capital (que solo reconoce la maximización del beneficio como única ley), se acaba finalmente por reposicionar al empresariado como el único sujeto capaz de liderar el “necesario” proceso de transformación estructural de la sociedad. Es al interior de esta programática neoliberal, donde se inscribe la nueva modalidad que asume la representación de intereses bajo la alianza Cambiemos.

1. 2. La CEOcracia como problema

La participación de representantes sectoriales en funciones de gobierno, fundamentalmente aquellos vinculados a las distintas fracciones del capital, sus entidades corporativas y sus aparatos ideológicos orgánicos, registra numerosos antecedentes en nuestro país. No obstante, la especificidad que ella asume en la etapa actual y su contraste con las experiencias históricas previas debe ser precisada atendiendo a su nueva modalidad, profundidad y alcance.

En efecto, limitándonos a sus momentos más álgidos en nuestra historia reciente, tanto durante la última dictadura cívico-militar como en la década de 1990 dicha participación tuvo un carácter localizado, según áreas o carteras y niveles jerárquicos de los funcionarios. Así, aunque decisiva en la gestión pública, la incorporación de representantes de estos intereses de clase a funciones de gobierno fue focalizada (principalmente en áreas consideradas claves), dirigida desde el exterior hacia el Estado (como resultado de diversos tipos de presiones, negociaciones y/o acuerdos), y se encontraba mediada por la co-gestión con las Fuerzas Armadas o con las diferentes representaciones de los partidos mayoritarios tradicionales del sistema político argentino.

En contraste, la administración de la alianza Cambiemos representa el acceso empresario a posiciones al interior del Estado en una profundidad y escala novedosa, como puede advertirse en la composición del gabinete nacional a nivel de ministerios, secretarías y direcciones, y tal como sintetiza la trayectoria del propio presidente Mauricio Macri. Al mismo tiempo, esta suerte de captura a escala de las principales funciones ejecutivas al interior del Estado por parte de las fracciones de capital que integran el bloque dominante presenta otra particularidad: la presencia masiva de funcionarios que se desempeñaron como directores ejecutivos (CEOs, por sus siglas en inglés) de firmas y conglomerados que componen la cúpula empresarial, expresión de los sectores más concentrados de la

economía nacional. Este carácter novedoso de la administración de Cambiemos, ha sido sintetizado en diversos análisis bajo la fórmula de “gobierno de los CEOs” o *CEOcracia*, procurando con ello destacar ciertos rasgos comunes y singulares que presenta el elenco de funcionarios nacionales, vinculados a sus procedencias y trayectorias previas, sus ámbitos de formación y sus formas de reclutamiento.

En ese sentido, estudios como los del Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA-CTA) y del Observatorio de las Élités Argentinas IDAES/UNSAM, resaltan que dichos funcionarios provienen mayoritariamente de empresas privadas y/o cuentan con formación en ámbitos de enseñanza que estratégicamente asumen el rol de formación y preparación de grupos dirigenciales empresarios.¹⁵ Estas indagaciones han demostrado también que la mayoría de los ministros y secretarios nacionales provienen de cargos directivos de empresas nacionales y extranjeras,¹⁶ organizaciones gremiales empresarias, organizaciones de técnicos e intelectuales de la economía, así como de estudios jurídicos o consultoras vinculadas al mundo empresario;¹⁷ en efecto, solo una

¹⁵ Sus credenciales educativas expresan que, frente a la tradicional formación universitaria pública de los funcionarios estatales, el gabinete de Cambiemos destaca por la gran participación de personal cuya formación –de grado y posgrado– se desarrolló en universidades privadas (Canelo y Castellani, 2016). Destacar este punto es de suma relevancia, ya que estas constituyen núcleos históricos de formación de intelectuales orgánicos de las clases dominantes, que se inscriben a su vez dentro del conjunto más amplio que conforman sus aparatos ideológicos y que incorpora múltiples usinas de pensamiento como FIEL, CEMA y FM-IERAL, por citar las principales (CIFRA, 2016).

¹⁶ La gran mayoría de representantes directos provienen de lo que hemos identificado como las fracciones que lideran el nuevo bloque social dominante, el capital financiero y el capital extranjero. En efecto el gobierno fue formado con integrantes provenientes de bancos, financieras o consultoras internacionales ligadas al mundo de las finanzas (como Compass Lexecon, JP Morgan, HSBC, Deutsche Bank, ICBC, Goldman Sachs, Citibank, Morgan Stanley, Thomson Reuters); empresas energéticas (tales como Shell, Pan American Energy, Total, Wintershall Energía, Edenor, Edesur, Axion, Duke Energy); firmas transnacionales líderes en distintos sectores (Telecom, Telefónica, General Motors, DirecTV, LAN, L’Oreal); y, minoritariamente, de grupos económicos locales (Arcor, Techint, Banco Galicia, Grupo Pegasus). Al respecto, véase Canelo y Castellani (2017) y CIFRA (2016).

¹⁷ La mayoría de las cámaras empresariales ubicaron dirigentes entre los funcionarios claves. Sugerentemente, al margen de algunos grupos económicos locales que ya hemos destacado por su participación con miembros provenientes de sus filas, la oligarquía diversificada ha plasmado su participación a través de mediaciones gremiales empresarias. Este es el caso de la Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (AACREA); la Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (COPAL); la Confederaciones Rurales Argentinas (CRA); la Unión Industrial Argentina (UIA); el Instituto Argentino del Petróleo y el Gas (IAPG); la Asociación Argentina de Energía Eléctrica (ADDERA); la Asociación Argentina de Productores de Granos (APROGRAN); la Cámara de Agentes Independientes de Inspección de la República Argentina (CAIDIRA); el Colegio Argentino de Ingenieros de Minas (CADIM) y la Cámara de Feedlot. Una constatación de este tipo puede realizarse también al considerar funcionarios provenientes de distintas fundaciones, consultoras y estudios jurídicos y contables vinculados al

minoría de funcionarios proviene de la gestión pública, vinculados en general a la experiencia de gestión PRO en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Canelo y Castellani, 2016 y CIFRA, 2016). Al mismo tiempo, este tipo de investigaciones ha destacado que la presencia de funcionarios de origen empresario dentro del gabinete es muy dispar y se concentra en Jefatura de gabinetes de ministros, las secretarías de presidencia, los Ministerios del Interior y Modernización, junto a las carteras vinculadas a la gestión económica (hacienda, energía, producción, agroindustria). En ese sentido, cabe resaltar que estas dos últimas concentran las representaciones provenientes de las organizaciones gremiales empresarias, aunque las corporaciones patronales ubicaron miembros en la Jefatura de gabinete, Ministerio del Interior y el Banco Central, pero también en salud, cultura y trabajo (Canelo y Castellani, 2016).

Aunque esclarecedores y contundentes, los estudios que se concentran exclusivamente en el origen empresarial de los funcionarios estatales –así como la noción CEOcracia– sin mayores precisiones, conlleva el riesgo de suponer que existe una identificación inmediata o traslación automática de los intereses de clase en su proceso de expresión y representación (individual o colectiva); desconociendo que la propia noción de *intereses de clase* involucra el proceso de lucha en el que estos se definen y refiere al resultado de un complejo constructo social, determinado por elementos estructurales, ideológicos y políticos. En otras palabras, el riesgo al que aludimos conlleva una suerte de reduccionismo economicista en el que la práctica de los agentes es derivada –*a priori*– de la mera pertenencia a determinado grupo social, cierto tipo de trayectoria (profesional o educativa), etcétera. De allí nuestro énfasis previo en cuanto a las transformaciones operadas en torno al tipo de mediación política que supuso la exitosa estrategia de representación directa de intereses implementada por el bloque de poder actualmente dominante, y que configura una de las principales notas distintivas de la alianza Cambiemos en términos históricos.

En este sentido, un primer punto a destacar es que el tipo de configuración del gabinete nacional resultante de esta nueva forma de mediación política, pone en evidencia los notorios conflictos de intereses que supone la denominada “puerta giratoria”, en alusión a la incorporación de empresarios –hasta hace un momento ejecutivos y accionistas– a funciones estatales que involucran la regulación, control, etcétera, de esos mismos intereses sectoriales (Castellani, 2018).¹⁸

ámbito empresario. Al respecto son muy esclarecedores los informes y documentos de CIFRA (2016) y del Observatorio de las Elites Argentinas (Canelo y Castellani, 2016).

¹⁸ Uno de los casos más paradigmáticos es el de la cartera dirigida hasta junio de 2018 por el ex-CEO de Shell Argentina, Juan José Aranguren: en Energía la mitad de los funcionarios desempeñaron un alto cargo directivo en compañías internacionales y nacionales del sector energético (Axion Energy, Exxon Mobil, Bidas, ESSO, EDESUR, CAMMESA, Pan American Energy, Shell y Repsol-YPF), algunos de los cuales ocupaban un puesto de alta gerencia

No obstante, este tipo de circulación de representaciones entre el sector privado y el sector público, débilmente reglamentada, no implica perjuicios sociales solamente por el uso de instrumentos estatales para el beneficio de los particulares o sus empresas de origen (algunos de los cuales, incluso, continúan percibiendo sueldos de manera diferida por medio de “bonos” o “compensaciones” de sus “antiguos empleadores”). Tampoco sus efectos profundos se agotan en las rentas extraordinarias a las que pueden dar lugar de manera ocasional, aunque previsible, tanto el acceso a información sensible o privilegiada, como el conocimiento sobre normas, lógicas de funcionamiento y/o vínculos personales. Antes bien, esta estrategia de representación de los intereses de las fracciones del capital que conforman el bloque dominante impactó de modo directo en la fuerza y el alcance con el que operó la colonización de la decisión estatal, por parte de empresas que estructuran el eje de sus negocios en el vínculo con el Estado o lo constituyen de manera directamente dependiente de la decisión estatal. En otras palabras, la referida captura de posiciones estratégicas al interior del Estado impacta en la consecuente capacidad de restablecer o conformar ámbitos privilegiados de acumulación: “es decir, espacios en donde las empresas privadas involucradas obtienen ganancias extraordinarias derivadas de la existencia de privilegios institucionalizados y no institucionalizados generados por el accionar estatal” (Castellani, 2009, p.23).

Sin embargo, los elementos que hemos presentado hasta el momento no expresan acabadamente aun la especificidad de la alianza Cambiemos. Tanto la predominancia de la programática neoliberal y su vocación por mercantilizar el conjunto del espacio social, como la apropiación de rentas extraordinarias mediante la conformación de ámbitos privilegiados de acumulación, entre otros aspectos señalados hasta aquí, caracterizaron también el periodo 1976-2001. En este sentido, quizá el rasgo más distintivo de la etapa actual es la organización del gabinete de ministros a partir del modelo de dirección de la gran empresa. Así, en abierta incongruencia con las permanentes alusiones a la necesidad de ajustar el gasto fiscal, dicho modelo dio lugar a la multiplicación de unidades y cargos de gestión, junto a la creación de un sistema de dirección con gerencias de control, que se centralizaron en torno a la Jefatura de Gabinete (especialmente en las figuras de Marcos Peña, Gustavo Lopetegui y Mario Quintana).

De este modo, la proliferación de ministerios, secretarías, subsecretarías y direcciones nacionales, se configuró así como condición de posibilidad para la consumación de la estrategia de representación directa de las diferentes fracciones dominantes: mediante su incorporación a posiciones estratégicas para sus intereses inmediatos, se desplegó así una suerte de distribución de “zonas de ocupación” sobre el territorio estatal entre las diferentes fracciones del capital,

inmediatamente antes de asumir el cargo público (Canelo y Castellani, 2017).

según su predominancia al interior del nuevo bloque dominante.¹⁹ La escala y profundidad de esta distribución de las funciones de gobierno al modo del reparto del botín entre vencedores, alteró radicalmente las tradicionales formas de negociación política, construcción de lealtades e incorporación de aliados a la gestión gubernamental. Se conformó así un nuevo tipo de mediación política que permitió desplegar una estrategia de representación de intereses igualmente novedosa, sintetizada en la masiva presencia de CEOs en la conducción de diferentes carteras del Estado.

Esta nueva forma de mediación política, junto a las sustantivas asimetrías entre el PRO y sus socios menores dentro de la “segunda Alianza”, ponen en evidencia rasgos propios y contradicciones –secundarias, pero de raíz estructural– del nuevo bloque social dominante y su proyecto hegemónico, impulsado desde la gestión estatal. Desde este punto de vista, los profundos problemas de coordinación, coherencia y cohesión que evidenció la gestión, no se explican solamente por la superposición de funciones y ámbitos de actuación al interior de la administración nacional. Antes bien, resultan un componente inherente de la triunfante estrategia de representación directa de los intereses inmediatos de cada una de las fracciones del capital que lo sustentan, provocando una notable y persistente exhibición de los conflictos intra-capital en la dinámica política; contradicciones que solo encuentran una resolución –siempre provisoria y parcial– dentro de la dinámica de gestión estatal, a partir de la intervención de la decisión presidencial.

En este sentido, la necesaria intervención del Presidente en torno a numerosos y recurrentes conflictos sectoriales que se expresan como desacuerdos entre su propio elenco de funcionarios, se constituyó como imprescindible para restituir el inestable equilibrio de fuerzas al interior del propio bloque dominante. Al mismo tiempo, la visibilización recurrente de estas contradicciones y la consecuente necesidad de la mediación presidencial en el debate público, acabó erigiéndose en un elemento nodal del desgaste del propio Mauricio Macri, quien pone en juego sistemáticamente por entero su capital político ante cada conflicto entre las decisiones estratégicas que adoptan sus funcionarios, y que resultan a todas luces contradictorias entre sí. Incontables situaciones y tensiones de este tipo pueden referirse para dimensionar este punto; para mencionar solo una de ellas: la inconsistencia entre el objetivo de reducir la tasa de inflación –primordial para

¹⁹ El cambio referido en la modalidad de articulación de las elites políticas y elites económicas complejiza, asimismo, el tradicional problema argentino respecto de la inestabilidad política originada en la no correspondencia entre hegemonía política y predominancia económica al interior del capital. En ese sentido, las contradicciones intra-capital entre las fracciones que asumen el liderazgo político del bloque dominante y aquellas que concentran el predominio económico, han constituido un asunto de privilegiada preocupación para la economía política argentina desde los ya clásicos estudios de O'Donnell (1977), Portantiero (1973) y Braun (1970 y 1973).

el capital financiero— y la decisión de establecer mayores márgenes de ganancia para las empresas energéticas, mediante la dolarización de tarifas y del precio de los combustibles.

Entendemos que las consideraciones presentadas hasta aquí, orientadas a delinear una caracterización general de la alianza Cambiemos y los rasgos centrales que la especifican al interior del proyecto refundacional en el que se inscribe, permitirán enriquecer el análisis de su política económica, las profundas transformaciones socioeconómicas que esta introdujo, así como las razones principales que explican la inestabilidad creciente de la dinámica de acumulación imperante.

2. La construcción del ajuste

Ya en funciones, el gobierno de Cambiemos produjo una alteración radical de los objetivos de política que, con variaciones en cuanto a su jerarquía y sus instrumentos específicos, habían organizado la dinámica macroeconómica durante más de una década en nuestro país. Este giro copernicano impuesto por el nuevo bloque dominante se orientó a restituir los mecanismos que posibilitan la valorización financiera del capital. Sin embargo, como veremos, el modo en que han sido y son procesadas a su interior las contradicciones —secundarias— entre las distintas fracciones que lo integran, le imprimieron una inestabilidad creciente. En este sentido, los resultados de las decisiones de política lograron construir, en menos de tres años, un escenario de crisis social y económica, debilitamiento estatal y aumento del condicionamiento estructural de agentes externos, de notable complejidad.

Como ya señaláramos, dicho bloque dominante logró imponer esta transformación abrupta en la medida que logró construir, articular y validar electoralmente una serie de consensos sociales mayoritarios. Entre ellos, uno de los principales se vinculaba al diagnóstico sobre la situación económica y sus causas asociadas. Comenzaremos entonces por presentar algunos de sus elementos centrales, para luego intentar precisar la orientación de las principales decisiones de política, así como algunos de sus impactos diferenciales al interior del conflicto capital-trabajo e intra-capital.

En relación a la caracterización de la situación económica nacional vigente en el año 2015, Cambiemos logró presentarla socialmente enlazando un conjunto de simplificaciones deliberadas de notable eficacia discursiva, con información parcializada —o directamente falsa— acerca del desempeño de los principales indicadores macroeconómicos. Esquemáticamente, su lógica argumental podría resumirse del siguiente modo:

La Argentina está *aislada del mundo: nadie está dispuesto a poner un dólar* en nuestro país. Y eso es producto de que tenemos una *economía encepada*, resultado de un Estado que *ahoga a la producción, despilfarra y es ineficiente*: tenemos una *presión impositiva brutal* y, encima, *gastamos de más y gastamos mal*. Entonces, para cubrir el déficit fiscal, el gobierno *le da a la maquinita*, emite sin control y *eso dispara la inflación*. Para contenerla *aprieta a los empresarios, atrasa el tipo de cambio, gasta una barbaridad en subsidios* para planchar las tarifas y *pone controles por todos lados*. El resultado: todos *los precios de la economía están distorsionados*. El ejemplo más evidente es el precio del dólar: *tenemos un dólar súper barato que mata a la producción, a un precio que es mentiroso* y que *encima no lo puede comprar nadie* porque *ya no hay más dólares*; por eso pusieron *el cepo*. En estas condiciones, *nadie invierte en la Argentina*. Por eso tenemos una *economía estancada hace cuatro años, que no crea empleo y con altísima inflación, que es el peor impuesto porque lo sufren más los que menos tienen*.²⁰

Los argumentos con los que iniciamos y finalizamos la síntesis esquemática que acabamos de presentar, son intencionales. De algún modo resumen la victoria de este paradigma en la conquista del sentido común de amplios sectores, al haber logrado identificar los intereses particulares de ciertas fracciones de clase, como el “regreso al mundo” –alusión genérica de contenido muy concreto y cuyo significado es el mercado internacional de capitales–, con los intereses del conjunto social –en particular, “de los que menos tienen”, las grandes mayorías populares–. Al mismo tiempo, en aquel argumento inicial se resume la condición *sine qua non* del crecimiento económico para el paradigma teórico que sostiene esta perspectiva: incentivar la inversión, en particular la inversión extranjera, ante la insuficiencia crónica de ahorro interno que presentan países como la Argentina. En contra de Keynes y junto a Say, se afirma así que la oferta crea su propia demanda, al tiempo que se enfatiza que es la inversión privada la única capaz de generar “empleo genuino”. En ese sentido no es casual que, cada vez que se proyecta el crecimiento económico esperable, los planteos del actual gobierno nacional referan a dos componentes centrales: “la tasa de inversión y

²⁰ Como adelantamos, antes que un extracto textual, se trata aquí de un resumen simplificado de elaboración propia que intenta poner en relación diferentes muletillas o expresiones reiteradas a partir de las cuales se articuló aquel diagnóstico, con la intención de resumir su lógica argumental; de allí, sus marcas textuales diferenciadas (comillas, alineación, interlineado, cursivas). Si bien, como señaláramos, en su construcción y circulación dentro del debate público participaron sostenidamente durante años el conjunto de aparatos ideológicos orgánicos a las fracciones actualmente dominantes (en particular, los conglomerados mediáticos concentrados), basta con consultar cualquiera de las intervenciones de los principales asesores económicos de Cambiemos durante la campaña presidencial de 2015 –a la postre funcionarios de primera línea– (Federico Sturzenegger, Alfonso Prat Gay, Carlos Melconíán, Javier González Fraga, etcétera), para constatar que nuestra síntesis, aunque esquemática, no es antojadiza.

las exportaciones de productos basados en las ventajas comparativas resultantes de la abundante dotación de recursos naturales” (Rofman y García, 2017, p.7). Ambos suponen un escenario de crecimiento de la actividad basado en la dinámica de la oferta, donde las decisiones de inversión de los mercados externos e internos deben ser estimuladas desde el Estado mediante políticas orientadas a mejorar la “competitividad” (rentabilidad). En consonancia con la programática neoliberal, ello requiere “dejar actuar” al mercado para que este –como mejor mecanismo asignador de recursos– pueda orientar a los participantes a actuar del modo más eficiente a través de las “señales” que otorgan los precios. Así, “levantar los cepos” y “liberar a los mercados” se constituyeron en pilares claves que articulaban aquel diagnóstico con sus propuestas de política derivadas. Desde estas premisas, el camino emprendido fue entonces “sincerar los precios” de la economía, “modernizar” el país para “ganar en competitividad”, y “volver a crecer” convirtiendo a nuestro país en “el supermercado del mundo”. En este marco, la política económica desplegada por la administración Cambiemos jerarquizó, desde el primer día, los “problemas” a atacar. En menos de un mes de gestión, ya se habían adoptado buena parte de las principales decisiones que vertebraron el nuevo régimen macroeconómico.

2. 1. La (contra)revolución de la alegría

La acción de gobierno avanzó a ritmo acelerado hacia la apertura de la cuenta capital y el pago a los *holdouts*, a fin de garantizar el acceso al crédito externo y la reincorporación al mundo... de las finanzas globales. La liberación de los “grilletes” que sobre la economía había dejado el kirchnerismo, comenzó con la desregulación del mercado de cambios: se eliminaron los requerimientos de autorización previa para la compra de divisas, los controles sobre la procedencia de activos y –progresivamente– los topes de cantidades mensuales máximas permitidas. Se introdujo de ese modo una fortísima devaluación, la más pronunciada desde la salida de la convertibilidad hasta ese momento, que llevó el dólar de \$9,75 a \$13,40 en un solo día, para luego promediar casi a \$15 durante 2016. Esta sola decisión en busca de “sincerar” los precios internos, tuvo los efectos distributivos de toda devaluación, amplificadas por su magnitud. Por una parte, permitió una ganancia patrimonial del orden de entre 40% y 50% para los sectores más concentrados de la economía, quienes para diciembre 2015 habían logrado consolidar unos U\$D 200.000 millones –según las estimaciones disponibles– como activos en el exterior, mediante la fuga de capitales.²¹ Por otro lado, generó un incremento artificial –vía precios relativos– de la rentabilidad de los

²¹ Este número sideral quizá pueda dimensionarse con mayor claridad si se considera que equivalía a casi ocho veces el total de reservas internacionales del Banco Central al 30/11/2015 (25.615 millones de dólares).

sectores exportadores, quienes además vieron comprimidos sus costos salariales en dólares en la misma proporción.²² Finalmente, sus efectos inflacionarios impactaron de lleno en el poder adquisitivo del conjunto de los salarios.

Esa alteración de precios relativos se vio profundizada por la decisión del Banco Central de fijar una tasa de interés real positiva que permitiera atraer la colocación de inversiones en las finanzas locales. La conjugación de tasas de interés superiores a la tasa de devaluación de la moneda con la desregulación de la entrada y salida de capitales (eliminación de controles, plazos mínimos de estadía, etcétera), habilitó un negocio especulativo fenomenal que permitió a importantes sectores del capital –local y extranjero– apropiarse de crecientes masas de excedente. En este marco, la emisión acelerada de Letras de Cambio del Banco Central (LEBACs) fue el instrumento privilegiado tanto para establecer la (elevada) tasa de interés de referencia, como para regular la inflación y la presión cambiaria, conteniendo la expansión monetaria frente a la llegada de capitales impulsada por los márgenes de rentabilidad financiera. Empezó así el ensamblaje de la “bomba de tiempo” en la que acabaron convirtiéndose las LEBACs, apostando a que el crecimiento económico que impulsarían las inversiones arribadas permitiría solucionar el exceso de pesos creados y retirados de circulación a través de ese instrumento de esterilización monetaria.²³

Asimismo, en un claro gesto de consustanciación de intereses, el gobierno eliminó los derechos de exportación (“retenciones”) al conjunto del sector minero e hidrocarburífero, así como al complejo agroexportador (con excepción de la soja, producto sobre el que se disminuyó la alícuota en el marco de un cronograma de reducción progresiva). Por otro lado, los sectores exportadores se vieron favorecidos por la flexibilización –y posterior eliminación– de los plazos máximos para la liquidación de divisas.²⁴ Combinadas, estas medidas tuvieron profundas consecuencias distributivas y macroeconómicas. Por un lado, la enorme transferencia de ingresos que significó la eliminación/reducción de retencio-

²² En lugar de incrementar sus ganancias a partir de mejoras en la productividad, lo que requiere de inversiones, el salto del tipo de cambio les permite a quienes producen para el mercado externo obtener –por la misma cantidad de dólares– más pesos; al tiempo que su estructura de costos –pesificada, ya que se conforma de insumos producidos en el país, salarios, etcétera– se mantiene constante (o bien, para aquellos bienes con insumos importados, se incrementa en menor proporción). De allí que se trate de una rentabilidad *artificial*, en la medida en que no se encuentra derivada de la producción de nuevo valor, sino de la redistribución de valor provocada por la alteración de los precios relativos.

²³ Cabe destacar que la gestión de Cambiemos elevó notablemente los volúmenes de inversión extranjera, *solo* que esta se concentró –casi en su totalidad– en el sector financiero, sector cuyas tasas de crecimiento y rentabilidad en efecto fueron positivas y elevadas desde 2015, a diferencia de las del resto de la economía.

²⁴ Para ser estrictos, estos no se eliminaron, sino que se extendió “hasta la eternidad”, llevándolo a 10 años.

nes, disminuyó en idéntica magnitud los recursos apropiados por el Estado y, en consecuencia, esa sola decisión de política duplicó el déficit fiscal primario.²⁵ Al mismo tiempo, la eliminación de retenciones a los productos agropecuarios (bienes-salario, ya que integran la canasta alimentaria), “dolarizó” sus precios en el mercado interno, impulsando por una nueva vía el proceso inflacionario derivado de la devaluación y sus consecuencias negativas sobre los salarios reales. Finalmente, estas políticas articuladas alrededor de la cuestión impositiva y como parte de la desregulación de la cuenta capital, “obligaron” a mantener una tasa de interés elevada que –vía ingreso de inversiones externas de cartera– “sustituyera” los dólares necesarios para las compras al exterior, la formación de activos externos y el giro de utilidades, contenidas durante años por el “cepo cambiario”.

La gestión estaba en marcha. Aunque parezca abrumador, cuando estas decisiones de política ya se habían adoptado, la administración Cambiemos contaba solo con una semana en funciones: corría recién el 17 de diciembre de 2015.

Complementariamente, se inició un acelerado proceso de apertura comercial asimétrica. Por el lado de las exportaciones, a las ventajas que acabamos de señalar se sumó la eliminación de las regulaciones orientadas a garantizar el abastecimiento al mercado interno. En cuanto a las importaciones, se eliminaron o redujeron fuertemente los aranceles y se suprimieron las barreras para-aran-celarias. La avalancha importadora resultante afectó fuertemente la estructura productiva, incentivando un proceso de primarización y destrucción de empleo: su impacto, combinado con la caída de la demanda interna, alcanzó a la totalidad del sector industrial vinculado al mercado doméstico y, en particular, a la pequeña y mediana empresa. Al mismo tiempo, este crecimiento exponencial de las importaciones presionó sostenidamente la balanza comercial, que se volvió sistemáticamente deficitaria hasta setiembre de 2018, cuando la megadevaluación y sus efectos recesivos sobre el nivel de actividad contrajeron abruptamente el nivel de compras al exterior. Así, la cronificación del déficit comercial no hizo más que incrementar las necesidades de financiamiento externo.

Aun cuando esta apertura importadora tenía entre sus objetivos –además de “fomentar la competitividad y la eficiencia”– contener el proceso inflacionario, este no se detuvo, ni siquiera en los períodos –como el actual– de fuerte caída de la actividad. La razón fundamental se encuentra en que, a los efectos combinados de las sucesivas rondas devaluatorias y la eliminación de retenciones a los bienes-salario, se agregaron los incrementos siderales de los precios regulados por el Estado, principalmente servicios públicos y combustibles.²⁶ Como contra-

²⁵ En el año 2016, la transferencia total derivada de la eliminación de las retenciones alcanzó los USD 4.500 millones.

²⁶ Entre diciembre de 2015 y octubre de 2018, las tarifas de gas se incrementaron en promedio un 2.231% (22 veces), mientras que las de luz lo hicieron a un ritmo “menor” (1.768%, 17 veces). La nafta súper, por su parte, aumentó un 182% en el mismo periodo.

partida de este nuevo impulso inflacionario traccionado por los ajustes tarifarios autorizados y la dolarización de los precios internos de la energía (luz, gas, nafta, gasoil, fueloil, etcétera), componentes que impactan sobre la totalidad de los hogares y las cadenas de valor, se multiplicaron así –de manera planificada– las ganancias de las empresas del sector.

Queda aún por considerar el inicio, el origen de todos los males según aquel diagnóstico triunfante: el déficit fiscal. A pesar de la obsesión ortodoxa por el “ajuste del gasto”, el déficit fiscal alude a una relación entre ingresos y egresos. Por lo tanto, conviene analizar el comportamiento de ambos componentes.

En cuanto a los ingresos, debemos recordar que la “asfixiante presión tributaria” conformaba uno de los núcleos del problema según dicho diagnóstico; en palabras de Sturzenegger: “la presión tributaria se refiere a cómo bajamos los impuestos para ayudar a crear las condiciones de rentabilidad para el proceso de inversión” (2017, p.66). En este marco se inscriben el conjunto de reducciones impositivas y arancelarias que mencionáramos, que beneficiaron sistemáticamente a los sectores concentrados del capital y erosionaron las cuentas fiscales por la vía de los ingresos, denotando con claridad la direccionalidad de clase de la intervención estatal.²⁷ Solo resta agregar que la presión tributaria aumentó, en especial sobre los sectores de menores ingresos, gracias a la eliminación de reducciones y devoluciones de IVA a jubilados/as y a compras con tarjetas de débito.

De modo coherente con el paradigma en que se inscribe, la alianza Cambiemos –tanto en campaña como en gestión– acabó entonces por reducir el problema del déficit fiscal a uno de gasto público. Y este fue señalado tanto por su tamaño como por su orientación: como resulta previsible desde su perspectiva de *management* empresarial, la consecuente relación costo/beneficio que debe primar a la hora de orientar la política pública, hace injustificables el destino de recursos a áreas o conceptos que no estimulen la “inversión”, la “competitividad” y la “eficiencia”. En este sentido, su política en relación al gasto fue mucho más abarcativa y explícita que la vinculada a los ingresos: no solo tuvo mayor profundidad en su magnitud y su direccionalidad de clase en relación a las transferencias que implicó, sino que además desplegó en ella casi por completo la artillería discursiva neoliberal. Así, eliminó programas y áreas completas del Estado orientadas a garantizar o promover mayores condiciones de acceso a derechos; implementó una política de despidos –masiva primero, reticular luego– sobre el conjunto de la administración pública nacional, argumentando el exceso de “grasa militante” y/o criterios de eficiencia que calculaban las subgerencias de control, planillas Excel en mano; degradó, institucional y presupuestariamente,

²⁷ Mientras tanto, los trabajadores esperanzados con *el cambio* siguen esperando la eliminación del impuesto a las ganancias, por cierto –y al margen de las reales injusticias que genera al interior de las escalas salariales– único impuesto progresivo del país.

múltiples unidades de gestión centrales al interior del gabinete, especialmente aquellas vinculadas a funciones de control y regulación; reorientó el conjunto de la política social y educativa, reorganizándolas en torno a criterios meritocráticos; la lista sigue, y es demasiado extensa como para completarla aquí.

Por su parte, para dimensionar el alcance de las transferencias vinculadas a la política de gasto quizá solo baste mencionar que el “ahorro” fiscal derivado de la reducción de subsidios económicos –argumento central de los ajustes tarifarios–, acabó por ser equivalente al incremento de los intereses netos pagados por el sector público nacional no financiero; y ello sin considerar los pagos por intereses de las LEBACs. Así, la caída del salario indirecto fue apropiada enteramente por los sectores más concentrados, vía renta financiera.

Nuevamente en estricta coherencia con sus presupuestos monetaristas que identifican emisión con inflación, la decisión de financiar el “gradualismo” recurriendo al endeudamiento como respuesta al déficit fiscal heredado –y amplificado, como vimos, por la gestión de Cambiemos–, no solo multiplicó el déficit cuasi-fiscal por la carga de intereses que supuso. Como señalamos al inicio de este apartado, la apertura de la cuenta capital y la liberalización cambiaria eran solo el primer paso en el camino de “regreso al mundo” de los mercados internacionales de crédito. Para recorrerlo enteramente, era preciso aun resolver uno de los principales conflictos en torno a la soberanía nacional que mantuvo en vilo a la gestión anterior, limitando sus posibilidades de financiamiento: la disputa con los llamados *holdouts*. Y la gestión Cambiemos lo resolvió rápidamente... arrodillándose: pagó a los fondos buitres según sus exigencias, con el apoyo imprescindible de un sector del Partido Justicialista que sinceró así sus acuerdos estratégicos con el actual gobierno.

El proceso de endeudamiento externo iniciado a partir de ese momento, de una magnitud y velocidad inéditas en la historia argentina, superó con creces las necesidades de financiamiento de los abultados y crecientes déficits comerciales que mencionáramos, justificándose en la necesidad de atender el déficit fiscal. Cabe aquí preguntarse por qué, siendo que los gastos corrientes del Estado se encuentran nominados en pesos, apelar al endeudamiento en divisas frente a los mayores costos y riesgos que este supone. La razón se encuentra en que el endeudamiento externo del Estado era el tercer pilar fundamental –junto a la desregulación financiera y la tasa de interés real positiva– para la restitución de la valorización financiera del capital: alguien debía aportar los dólares que permitieran financiar la fuga de capitales y la cuenta se cargó, al igual que entre 1976 y 2001, al conjunto de la sociedad argentina.

La condición de posibilidad del explosivo endeudamiento desplegado por Cambiemos se encontraba, vale recordar, en el corazón de la “pesada herencia” legada por el kirchnerismo: el proceso de reestructuración de deuda soberana y el

sostenido desendeudamiento desplegado entre 2005 y 2015.²⁸ Como señala un informe del CIFRA (2018, p.8), “*el ratio* de la deuda pública total sobre el PIB pasó del 49,6% en 2001 a 39,5% en 2015. En apenas dos años y un trimestre volvió a preparar a 56,8%”, donde se ubicaba en marzo de 2018; a tal ritmo, a fines de este año alcanzará a casi la totalidad del producto bruto, como ya se prevé en los comunicados de los organismos internacionales. Debe destacarse aquí que este acelerado sobreendeudamiento público fue impulsado centralmente por la emisión de deuda externa, que pasó de representar el 15,8% del PIB en 2015, al 29% en el primer trimestre de 2018; cifras que no computan el posterior acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) por un monto global de USD 57.100 millones. Y es que el sostenimiento del circuito de valorización financiera requiere de cada vez mayores volúmenes de moneda internacional para garantizar la fuga de capitales al exterior. Así, por ejemplo, las reservas existentes al ingreso y a la salida de Nicolás Caputo de la Presidencia del Banco Central (junio-setiembre de 2018) se situaban casi en el mismo nivel (49.065 y 49.535 millones de dólares, respectivamente); entre tanto, los USD 15.000 millones que ingresaron por el primer desembolso del acuerdo con el FMI, ya se habían fugado de la economía nacional en su totalidad.²⁹

2. 2. Instrucciones (breves) para construir una crisis

Examinadas en conjunto, las decisiones de política que configuraron el nuevo régimen macroeconómico y restituyeron la valorización financiera como dinámica de acumulación dominante, hacían previsible –según creemos– un futuro escenario de crisis, ya desde el inicio de la gestión de Cambiemos. Quedaba aún por verse cuándo se desataría esta y cuán profundo sería su alcance. Los elementos para responder esas preguntas acabaron de delinearse con el inicio de la corrida cambiaria, desatada en mayo de 2018 y que aún permanece latente. Develada la crisis, esta acabó por reforzar el predominio económico del capital bancario y financiero, multiplicando a su vez los condicionamientos por parte de acreedores externos.

Dos variables principales quizá permitan sintetizar la dimensión estructural tanto de la crisis actual como de la corrida que la desató, junto a la vinculación

²⁸ Como sostiene un informe del Ministerio de Economía de la Nación (MECON, 2014, p.13), “Argentina es el país que más se desendeudó entre 2002 y 2012. El *ratio* deuda pública a PIB cayó un 73%, mientras que para el promedio de los países se observó un incremento del 38%”; incrementos que alcanzaron –en el mismo periodo– al 136% en el caso del Reino Unido, el 88% en el caso de EE. UU. y un 73% para el caso de España, por ejemplo.

²⁹ El informe del CIFRA al que ya hemos referido, elaborado en agosto de 2018, es decir un mes antes de la renuncia de Caputo y cuando las reservas aún no habían disminuido a los niveles que acabamos de señalar, advertía: “Si bien las reservas internacionales aún son elevadas (USD 54.655 millones), debe considerarse que representan el 9,4% del PIB, valor muy cercano al de septiembre de 2001, pocos meses antes del estallido” (CIFRA, 2018, p.5).

orgánica entre ambas y la política económica desplegada por Cambiemos: nos referimos al nivel del tipo de cambio y el nivel de endeudamiento (externo, en particular). El problema podría aquí resumirse en estos términos: *quién pone los dólares y a qué precio*. Tal vez recuperar algunos de los elementos que ya hemos presentado nos permita, esquemáticamente, ilustrar este punto.

Por su carácter dependiente, la economía argentina enfrenta dificultades permanentes para acceder a las divisas que permitan financiar la expansión de su nivel de actividad (crecimiento); dificultades que se multiplican si se pretende implementar una política de desarrollo. Si la valorización financiera del capital se constituye en la dinámica de acumulación dominante los problemas del sector externo se agudizan: por un lado, porque se requiere financiar –adicionalmente– la fuga de capitales inherente a esta; por otro lado, por las consecuencias de la apertura de la cuenta capital que aquella supone, al amplificar la vulnerabilidad de la economía doméstica por su creciente exposición a los cambios que puedan ocurrir en el escenario internacional.

Bajo estas condiciones, las decisiones de política adoptadas por la administración Cambiemos operaron de modo deliberadamente contradictorio e inconsistente sobre el mercado de cambios: multiplicaron la demanda de dólares y redujeron su oferta. En cuanto al incremento de la demanda de divisas, la liberalización cambiaria tuvo un impacto decisivo al potenciar la remisión de utilidades, la formación de activos externos, la compra minorista y la salida de dólares por la cuenta turismo (emisor). En el mismo sentido operó la apertura comercial asimétrica y su resultante avalancha importadora. Finalmente, la tasa de interés real positiva incentivó el ingreso de capitales especulativos que, si bien en un inicio “refuerzan” las reservas del Banco Central, al momento de retirarse suponen una salida de dólares por una magnitud superior a la que ingresaron (renta financiera). Por el lado de la oferta, la eliminación de plazos máximos de liquidación de divisas por parte de los exportadores secó la plaza cambiaria de “dólares genuinos” (comerciales). La oferta de divisas acabó así por limitarse a las ventas realizadas por el Banco Central, provenientes de sus reservas internacionales que, a su vez, solo pasaron a nutrirse del ingreso de capitales especulativos o del endeudamiento externo contraído.

Bajo esta dinámica, el creciente déficit de balanza comercial, la acelerada fuga de capitales y el elevado nivel de endeudamiento contraído por la gestión de Cambiemos, dificultaron progresivamente su acceso al mercado de crédito internacional, por el riesgo de incumplimiento que esta misma lógica genera. En el marco de una disminución de la liquidez internacional, cuando estas restricciones se hicieron evidentes comenzó la estampida. Los capitales financiarizados desarmaron sus posiciones en títulos, cambiaron pesos por dólares en inmensas cantidades y, ante una oferta casi inexistente, comenzó la escalada del tipo de

cambio. Mientras los sectores exportadores se sentaban sobre sus divisas a disfrutar el incremento patrimonial que suponía cada ronda de devaluación, el capital financiero aceleró su salida intentando limitar el recorte de rentabilidad en dólares; finalmente miles de personas se agolparon en los bancos buscando preservar el poder adquisitivo de sus ahorros. Desatada la corrida, se evidenció aquella dinámica que referíamos: muchos demandantes y un solo oferente. Entre tanto, el Banco Central rifaba reservas (vendiendo hoy a 20, mañana a 22, pasado a 25...), permitiendo ganancias de arbitraje fabulosas, al tiempo que disparaba la tasa de interés procurando contener a los inversores especulativos, otorgándoles una mayor rentabilidad financiera.

Este tipo de gestión de la(s) corrida(s), a todas luces inconsistente en términos macroeconómicos, se estructuró de este modo a partir de una lógica de compensaciones a las fracciones dominantes: devaluación en beneficio de los exportadores, tasa de interés superior a esta en beneficio del capital financiero, completa dolarización de tarifas –y posterior compensación ilegal por el salto cambiario– para las empresas del sector energético. Se espiralizaron así el tipo de cambio, la tasa de interés y el endeudamiento: se recurrió de urgencia al FMI, prestamista de última instancia, a fin de “despejar dudas sobre el financiamiento futuro” ... de la fuga de capitales y el endeudamiento ya contraído con ese mismo objetivo.

El acuerdo con el FMI, que opera como reserva y garantía del circuito que acabamos de describir, supuso asumir las condicionalidades típicas de sus “planes de estabilización”. Desde hace más de 60 años, estos adoptan la forma de una recesión programada: contracción abrupta del nivel de actividad (por vía fiscal, monetaria y cambiaria), con un doble objetivo: disminuir tanto los salarios reales (“incrementar la competitividad y la eficiencia”, para “impulsar una nueva fase de crecimiento”), como las importaciones (generando, vía la reversión del déficit comercial, los dólares para afrontar los “compromisos con el mundo”).

Esperamos que los elementos presentados hasta aquí permitan vincular algunas de las claves de lectura que proponíamos al iniciar estas páginas, en torno a los fundamentos económico-políticos de la alianza Cambiemos; en particular, aquellas referidas a los alcances de la articulación de intereses que expresa el bloque de fuerzas que la sustenta, como así también a la modalidad y las contradicciones específicas que asume su articulación en esta etapa. En este sentido solo quisiéramos destacar finalmente que, aun considerando las importantes conquistas –materiales y simbólicas– que alcanzó sobre amplios sectores sociales, el proyecto refundacional del bloque social actualmente dominante se enfrenta hoy a las limitaciones –estructurales– que impone aquella modalidad –novedosa– en torno a la cual se articularon los intereses de las fracciones que lo integran: una estrategia de representación directa de intereses que, finalmente, acabó operando

bajo una lógica de compensación inmediata orientada a captar cuasi-rentas de privilegio, sin consideración alguna sobre las sustentabilidad del proyecto hegemónico del conjunto.

Desde este punto de vista, aquel objetivo estratégico que destacáramos antes se enfrenta, bajo esta nueva modalidad de mediación política, a un límite evidente: el que impone la voracidad, la satisfacción de los “apetitos inmediatos” de los sectores dominantes. En otras palabras: mientras que estas mismas fracciones del capital lograron estabilizar durante veinticinco años (1976-2001) la valorización financiera del capital y sus lógicas predatorias, sus modalidades específicas de mediación política en la actualidad acabaron por desatar una crisis de magnitud y celeridad inéditas. Aun así, bajo esta inestabilidad creciente del patrón de acumulación, el bloque dominante logró instituir alteraciones significativas en la dinámica económica y distributiva, así como profundos condicionantes estructurales orientados a consolidar la nueva relación de fuerzas.

3. La pesada herencia de Cambiemos

Evaluados desde los propios argumentos que articulaban aquel diagnóstico inicial que logró amplios consensos sociales, los resultados alcanzados por la política económica de Cambiemos indicarían su fracaso rotundo. Frente a la reducción del déficit fiscal y la inflación que se proponía la gestión macrista, sus propias decisiones de política no hicieron más que multiplicarlos hasta niveles inéditos en las últimas décadas. Si aquellas eran dos de las claves principales que impulsarían el crecimiento económico, la creación de empleo y la mejora de los salarios, no es de extrañar que en estos rubros el desempeño no fuera tampoco el anunciado, sino el contrario.

Sin embargo, el balance se invierte radicalmente si se consideran los resultados de política atendiendo al bloque social dominante que Cambiemos expresa, y las fracciones del capital que lo componen. Como ya hemos señalado, por su inserción estructural, a estas les resultan prácticamente indiferentes los niveles de salario y empleo. Antes bien, la disminución de los salarios reales configura uno de sus objetivos prioritarios: no solo porque incrementa su tasa de plusvalor, sino porque la distribución regresiva del ingreso opera como posibilidad del patrón de acumulación por valorización financiera. Los mecanismos para conquistar este objetivo combinaron un acelerado –y deliberado– proceso inflacionario,³⁰ la reducción y/o eliminación lisa y llana de la mayoría de los componentes del

³⁰ Cabe resaltar que, ante la inflexibilidad a la baja de los salarios nominales (ya que difícilmente los trabajadores acepten un recorte de este tipo), los procesos inflacionarios –combinados con la presión sobre las recomposiciones salariales (“techos paritarios”)– son el principal mecanismo al que recurren los sectores patronales para forzar la caída del salario real.

salario indirecto, junto a la flexibilización laboral y los despidos que operaron como principales mecanismos económicos de disciplinamiento.³¹ Como expresan Rofman y García:

Esta arquitectura del modelo de acumulación de la restauración neoliberal requiere (...) de una política desvalorizadora del salario directo e indirecto. No solo implica la contracción del salario que funge como costo a disminuir, como mecanismo para agregar competitividad externa, sino que afecta a todo el espacio muy amplio de la retribución no monetaria del trabajador. El desmonte permanente de las políticas de bienestar, la flexibilización laboral, la eliminación de beneficios sociales o su recorte, etcétera, también se constituyen en políticas centrales para bajar costos. (2017, p.8)

Consideradas desde este punto de vista, las consecuencias inflacionarias de las principales políticas adoptadas, que a su vez favorecieron de manera directa a las fracciones dominantes (devaluación, eliminación de retenciones, incremento de tarifas, etcétera), antes que “efectos indeseados” o secundarios, resultaron objetivos primordiales de la política económica implementada. Los fundamentos de esta interpretación se refuerzan al considerar el desempeño del “programa de metas de inflación”,³² principal política antiinflacionaria de Cambiemos: su incumplimiento sistemático parecería indicar que, antes que la reducción de la inflación, su propósito era el de operar como “ancla salarial”, fijando una pauta general para las negociaciones paritarias que –al establecerse por debajo del incremento de precios– se encontraba orientada a disminuir los salarios reales.³³

³¹ Junto a estos se desplegaron otros tantos de naturaleza extraeconómica, que se orientaron en la misma dirección (como, por ejemplo, el debilitamiento de las estructuras sindicales y las instancias de negociación colectiva) y que alcanzaron –de manera creciente– a la persecución y la represión abierta.

³² Los llamados “programas de metas de inflación” son un tipo de política macroeconómica que se sostiene en los supuestos conceptuales del monetarismo. Sintéticamente, las metas de inflación suponen asumir los niveles de precios como objetivo primordial y exclusivo de la política monetaria y fiscal, al que se subordinan todos los demás objetivos de política: nivel de actividad, nivel de empleo, nivel de endeudamiento, equidad distributiva, etcétera. Se establecen metas anuales de incrementos de precios y, para alcanzarlas, se libera la administración del tipo de cambio, se liberaliza el movimiento de capitales y se subordina a dichas metas la política monetaria (emisión y tasa de interés) y la política fiscal (gasto público). En otras palabras, las denominadas “metas de inflación” encuentran principalmente en el Banco Central la solución a los procesos inflacionarios, solución que implica una política monetaria contractiva (que restringe la emisión de dinero –o directamente lo retira de circulación– y sube la tasa de interés), además de la reducción del gasto público y congelamiento de salarios, utilizando así el tipo de cambio y la retracción del nivel de crecimiento como ancla de los precios domésticos.

³³ En efecto, se observa un incumplimiento sistemático de las metas definidas, así como brechas significativas entre estas y el nivel de inflación efectiva. Así, mientras la meta de inflación para el

Otro tanto puede decirse respecto a la caída del empleo. Desde el inicio de la gestión de la alianza Cambiemos, los criterios de “modernización” y las “planchas Excel” destruyeron miles de puestos en la administración pública nacional, al tiempo que estos funcionaron como “señal de largada” para el sector privado, explicitando la nueva orientación –PRO-patronal– del Estado respecto a las regulaciones laborales. Junto a las decenas de miles de despidos en nombre de la “competitividad”, las crecientes tasas de desempleo y subempleo comenzaron a expresar el impacto combinado del conjunto de las decisiones de política: destrucción neta del empleo privado resultado, a su vez, de una economía estancada o recesiva –según el período que se considere– con fuertes caídas de actividad de los sectores más intensivos en mano de obra. Así, por ejemplo, el debilitamiento de la actividad industrial generado por la apertura importadora y atizado por los dolarizados costos de la energía, se propagó debido al derrumbe del consumo empujado por la contracción de los salarios reales y los niveles de ocupación.

No obstante, la profundidad y el alcance de la política desplegada por el bloque dominante expresado en Cambiemos exceden largamente a la violenta regresividad en la distribución del ingreso instrumentada a través de los mecanismos que acabamos de presentar brevemente. La resultante primarización de la estructura productiva, sus persistentes y crecientes niveles de concentración y extranjerización, así como los efectos del desmantelamiento del sistema nacional de ciencia y tecnología, constituyen igualmente –entre otros que podríamos mencionar– aspectos centrales de la “pesada herencia” de la alianza Cambiemos. En este marco, el nivel de endeudamiento externo junto la subordinación a los intereses del capital financiero internacional –y de los acreedores externos en particular– que este conlleva, se sitúa nuevamente –al igual que entre 1976 y 2001– como el instrumento privilegiado por el bloque dominante para profundizar nuestra condición dependiente y obturar cualquier alternativa de desarrollo nacional autónomo de base popular.

Puesto en esta clave, el “gradualismo” enarbolado en la primera etapa de la gestión, como supuesta búsqueda por hacer “soportable” el costo social del ajuste

año 2016 se situaba en una banda entre 20 y 25% anual, la inflación efectiva alcanzó al 41,1% según datos del IPC de la Ciudad de Buenos Aires (83% superior a la meta); cabe recordar aquí que el INDEC inició un –conveniente– “apagón estadístico” en diciembre de 2015, por lo que no se cuentan con datos oficiales nacionales del IPC para 2016. En 2017 la meta se postuló en torno al 12/17% anual, mientras que la inflación alcanzó al 24,8% según el INDEC (71% superior a la meta). Para 2018 la meta incorporada al presupuesto era del 10% y, sin que hubieran transcurrido 24 horas desde su sanción por parte del Congreso de la Nación, el Jefe de Gabinete informó que el propio gobierno la desconocía: con el solo “recurso institucional” de una conferencia de prensa, anunció que esta se elevaba al 15%. La inflación acumulada a octubre de 2018 según datos del INDEC se sitúa en 39,5%; los porcentajes pierden ya sentido para presentar su desvío respecto de la meta, que alcanzó las 3,9 veces (395%) en relación a la proyectada en el presupuesto y 2,6 veces (263%) a la “corregida” violando la “ley de leyes”.

que orientaba aquel diagnóstico inicial y el conjunto de la política económica, adquiere otro significado. A la luz de la gestión de la crisis (autoinfligida) desatada en mayo de 2018 y al calor de la terapia de shock acordada con el FMI, el “gradualismo” parece más bien haber permitido –estratégicamente– ampliar los márgenes de lo esperable como “ajuste real” al que finalmente Cambiemos estaba dispuesto a llegar para alcanzar aquel objetivo.

Referencias bibliográficas

- Basualdo, E. (2001). *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina. Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera (1976-2001)*. Buenos Aires: FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP.
- Basualdo, E. (2006). *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Basualdo, E. (1973). *El capitalismo argentino en crisis*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Braun, O. (1970). *Desarrollo del capital monopolista en Argentina*. Buenos Aires: Tiempo Contemporáneo.
- Canelo, P. y Castellani, A. (2016). Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri (online). Informe de Investigación N°1, Observatorio de las Élités Argentinas, Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín (IDAES-UNSAM). Bs.As.: IDAES/UNSAM. Recuperado de <http://www.unsam.edu.ar/institutos/idaes/observatorio-élites-argentinas/informeN1.pdf>
- Canelo, P. y Castellani, A. (2017). *Puerta giratoria, conflictos de interés y captura de la decisión estatal en el gobierno de Macri. El caso del Ministerio de Energía y Minería de la Nación* (online). Informe de Investigación N°2, Observatorio de las Élités Argentinas, IDAES-UNSAM.
- Cao, H. y Laguado Duca, A. (2018). Argentina: cambios, perspectivas y valores alrededor del homo corporativo. En Pattaro Amaral, F.; De Souza Santos, F.; Silvera Sarmiento, A. y Delfini Capistrano de Olivera, C. (comps.). *El desangramiento latinoamericano: un panorama político contemporáneo sobre la reorganización y la reconfiguración del estado neoliberal*. Barranquilla: Corporación Universitaria Americana.
- Cao, Horacio; Rey, M. y Laguado Duca, A. (2016). Ajuste estructural y sociocentrismo: el discurso de la gobernanza. *Administración Pública y Sociedad*, (1), 6-20.
- Castellani, A. (2009). *Estado, empresas y empresarios: la construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Buenos Aires: Prometeo.
- Castellani, A. (2018). Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública (online). *Revista Nueva Sociedad*, (276). Recuperado de <http://nuso.org/articulo/lobbies-y-puertas-giratorias/>
- Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA-CTA). (2016). *La naturaleza política y económica de la alianza cambiemos* (online). Documento de Trabajo N°15, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Bs. As.: CIFRA-CTA / FLACSO. Recuperado de <http://www.centrocifra.org.ar/docs/DT%2015.pdf>
- Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA-CTA), (2018). Informe de coyuntura N°28 (online). Buenos Aires: Autor. Recuperado de <http://www.centrocifra.org.ar/docs/Informe%20de%20Coyuntura%2028.pdf>

- Gerchunoff, S. (2018). *Intelectuales y expertos en la definición de un nuevo régimen de acumulación en Argentina (1976-1983)*. (Tesis de Licenciatura en Historia). Escuela de Historia (FFyH-UNC), Córdoba.
- Laclau, E. y Mouffe, C. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid: Siglo XXI.
- Laval, C. y Dardot, P. (2013). *La nueva razón del mundo*. Barcelona: Gedisa.
- Ministerio de Economía de la Nación (MECON) (2014). *Historia de la deuda argentina*. Buenos Aires: Autor.
- Notcheff, H. (1994). Los senderos perdidos del desarrollo. Élite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina. En Azpiazu, D. y Notcheff, H. *El desarrollo ausente*. Buenos Aires: Tesis Norma.
- O'Donnell, G. (1977). Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976 (online). *Desarrollo Económico*, 16(64), 523-554. Recuperado de <http://doi.org/10.2307/3466679>
- Portantiero, J. C. (1973). Clases dominantes y crisis política en la argentina actual. En Braun, O., *op. Cit.* (pp. 73-118).
- Rofman, A. y García, I. L. (2017). Economías regionales en el contexto del proyecto neoliberal en marcha. Documento de Trabajo, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CEUR-CONICET). Bs. As.: CEUR-CONICET. Recuperado de http://www.ceur-conicet.gov.ar/archivos/publicaciones/Economias_regionales_en_el_contexto_del_proyecto_neoliberal_en_marcha__VERSION_FINAL_mayo_2017.pdf
- Saiz Bonzano, S. (2018). «Neoliberalismo»: usos y sentidos de una expresión polisémica. *Valorización financiera del capital y programática ético-política*. Trabajo presentado en el I Congreso Nacional en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales (UNC), Córdoba.
- Schvarzer, J. (1979). Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina. *Economía de América Latina*, (3), 45-68.
- Sturzenegger, F. (2017). Argentina: por qué esta vez será diferente. *Revista de Economía. Segunda Época*, I, (24), 51-88.
- Vommaro, G. (2014). «Meterse en política»: la construcción de pro y la renovación de la centro-derecha argentina. *Nueva Sociedad*, (254), 57-72.
- Zinn, R. (1976). *La Segunda Fundación de la República*. Buenos Aires: Pleamar.

Democracia y populismo

María Susana Bonetto¹

1. Una revisión teórica

Si bien se reconoce que las teorías políticas orientan la explicación, interpretación y crítica de la lectura de los procesos políticos, no se puede desconocer que su utilización está vinculada a una posición política y a las tradiciones que esta recupera, con un inescindible recorte interpretativo de un determinado contexto histórico-social. En este escenario, se destaca que este trabajo se plantea desde una mirada regional que pretende ser descolonizada y crítica (en su más amplio sentido). Así también, en las actuales circunstancias de avance mundial del capitalismo financiero y gobiernos neoliberales, se entiende que innovar es mantener una comprometida interrelación con las perspectivas de la descolonización y las miradas críticas del posmarxismo regional y europeo.

Nuestra preocupación, desde hace un tiempo se orienta al estudio de la democracia. En esta cuestión desde el ascenso al poder del actual gobierno, han logrado con destacable aceptación, construir la idea de que representan la democracia “liberal republicana” y el anterior gobierno así como otros que se opusieron al neoliberalismo en la región, fueron gobiernos “populistas” con toda la carga de descalificación y descrédito que sobre el particular han expandido los medios dominantes. En ese marco es posible interrogarse cuán cercano a la democracia se encuentra el neoliberalismo y en la misma línea indagar sobre democracia y populismo. El tema se desarrollará a partir de una genealogía de dos tradiciones democráticas que con sus reformulaciones y contingentes discursos han signado el devenir democrático en la región: la “liberal republicana” y la “democrática-popular”.

¹ Doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la UNC, con posdoctorado en Sociología Política en el CEA. Es profesora titular en la cátedra de Fundamentos de Ciencia Política en la FCS-UNC, y también en la Universidad Nacional de Villa María. Dirige el doctorado en Ciencia Política del Centro de Estudios Avanzados de la UNC. Ha publicado diversos libros y artículos en publicaciones nacionales e internacionales.

1. 1. La tradición “liberal-republicana”²

Este trabajo asume un recorte temporal para analizar la democracia desde su transición y consolidación en la región, hasta el presente. Así ya en los inicios del nuevo siglo, Teothônio Dos Santos (2003) realiza una dura crítica a las democracias regionales de la transición. Por una parte, advierte que su construcción fue impulsada por EE. UU., en tanto que, producida ya la derrota de los movimientos populares por los gobiernos militares y luego de la emblemática caída por golpe de Estado de Salvador Allende, la situación estaba “bajo control” y se podía iniciar un período constructivo de democracias liberales estables.

En este contexto se inician las transiciones democráticas con una firme orientación de restauración del Estado de derecho liberal, frente a la anterior lógica de Estados represivos e incluso terroristas, paradójicamente promovidos casi dos décadas atrás por el país del Norte. Así se restaura la legalidad acompañada por un desarrollo dependiente en el marco de democracias restringidas, y mientras los derechos individuales son restaurados, los derechos económicos y sociales son vaciados (Dos Santos, 2003). Coincidiendo con el autor resultan sorprendentemente relevantes las posiciones adoptadas por Fernando Enrique Cardozo, quien reformula su pensamiento “teórico-dependientista” y defiende la viabilidad de un proceso de democratización al interior de un capitalismo globalizado dependiente. Abandona así, el enfrentamiento con este y sus expresiones monopólicas. Por ello “limitaba sus objetivos reformistas, los objetivos liberales, al proceso de desestabilización y destrucción de dictaduras, para construir regímenes democráticos dependientes” (Dos santos, 2003, p.90).

En el diagnóstico y reparación de las sociedades dominadas dictatorialmente, se puso el acento en la interpretación de los efectos negativos de las dictaduras, sobre todo en las causas endógenas, principalmente en las consecuencias socio-culturales del autoritarismo, y se implementaron políticas restauradoras de las estructuras jurídicas institucional-procedimentales, con un discurso orientado a los valores de la cultura política democrática. Subyace el temor a una involución autoritaria y no solo por parte de los militares, sino que también se incluye como tal al “populismo corporativo” y a la “izquierda militante”. La democracia liberal

² Se requiere precisar el sentido de “liberal republicana”. En principio adoptamos el sentido autoatribuido por quienes critican a las democracias “nacional-populares” o “populistas” en el contexto regional, imputándoles transgredir la institucionalidad y la legalidad del Estado de Derecho Liberal. La perspectiva asumida por estos “liberales-republicanos” encuentra sus raíces más acabadas en un republicanismo conservador, diferente al clásico, que se vincula en su construcción a partir de las opiniones y discusiones enmarcadas en el escenario de la sanción de la Constitución de los EE. UU. *reflejadas en la prensa de ese momento* y luego publicadas en un texto clásico: *El Federalista*, de Hamilton, Madison y Jay (1788). Para una explicación más amplia ver: ¿Republicanismo contra democracia? Reflexiones desde A.L. En *Política y Desborde. Mas allá de la democracia neoliberal*. (2012) Bonetto-Martínez (comp.). Eduvim: Argentina.

ocupó así, el centro de atención como concepto liminar opuesto al autoritarismo. La nueva propuesta se concretó en la revalorización de la legalidad, la cultura política y los derechos individuales y no obtuvieron centralidad los temas que produjeran cuestionamientos al poder económico. Se respetó la “legalidad” de los compromisos contraídos por la Dictadura, como el pago de la ilegítima deuda externa, considerada “correcta” en la nueva lógica del capitalismo globalizado.

Así se produce lo que sostiene Lechner es la base del liberalismo: “separar la economía mercantil como relaciones pre-sociales y organizar las relaciones sociales como relaciones mercantiles” (1995, p.22).

Desde esta perspectiva, se fue instituyendo en la transición y con mayor intensidad en los años noventa, la construcción de una democracia de corte netamente liberal, básicamente representativa y limitante de la soberanía popular, con su efecto de revalorización de las formas y procedimientos, por encima de los contenidos materiales, haciendo abstracción de las relaciones y estructuras socioeconómicas que constituyen su condición de posibilidad. La definición de democracia adquiere un sentido minimalista, tal como lo expresa el concepto de poliarquía de Dahl.

En ese marco, coincidiendo con Castorina: “La utopía de libre mercado iría ganando terreno sobre las utopías de la igualdad social, sustituyendo democracia por liberalismo y ocultando o diluyendo la profunda interconexión entre liberalismo económico y autoritarismo”. (2007, p.57)

A partir de estas transformaciones políticas, que dejaron sin reformular la economía instaurada en la Dictadura, se instaló fluidamente el neoliberalismo en los ‘90 y se consolidó la preeminencia del mercado, con todos sus efectos y restricciones, que disciplina la sociedad con políticas de ajuste que afectan a los sectores populares.

La política se transforma, sin resguardos, en la gestión del mercado y en intermediaria de aplicación de las políticas de los organismos internacionales de crédito, tales como el FMI y otros también disciplinantes, como la Organización Mundial de Comercio. El gobierno argentino, en el período de los presidentes Menem y De la Rúa, se somete al monitoreo, contralor e incluso imposición de sus políticas por parte de esos organismos. De ahí se expande la ola de desregulación, privatización, liberalización y aperturas indiscriminadas del mercado, mediante las cuales los grupos de mayor poder económico se hicieron de las empresas estatales y los servicios públicos más rentables.

Sin embargo, se consideran también muy relevantes otras transformaciones que parecen perdurar en amplios sectores hasta el presente. Ya que en este marco se produjo un debilitamiento extremo de la integración social y de los lazos sociales. Así también sucedió con la trama de solidaridades populares, lo que puso en crisis las estructuras de representación de los intereses colectivos, esto

unido a un profundo vaciamiento de la política y de toda movilización popular. La democracia liberal inicial de la transición había estimulado estrategias socio-culturales individualistas, poco propicias a la acción colectiva y esto habilitó que se esfumara toda participación popular en la definición de los asuntos públicos, lo que permitió la imposición de programas neoliberales.

La democracia de ese periodo coincide con la propuesta por Hayek (1982) como una democracia legal que refuerza los límites estrictos del poder del Estado frente a las decisiones de las mayorías, en tanto estas, aún realizadas con procedimientos democráticamente correctos, no están exentas de arbitrariedad.

Por eso no debe extrañar, que existiendo ya una base considerable de pensamiento “liberal-republicano” propio de esta tradición, en la región, y en especial en Argentina, desde el triunfo del actual gobierno del PRO, el neoliberalismo se constituye en una ofensiva, con amplia aceptación, como lo fue en los años noventa, y sobre todo para descalificar las políticas soberanas, a través de las cuales, durante la hegemonía kirchnerista, la mayoría de la población organizó la comprensión social del país, la región y el mundo en lo político y económico, que emergieron conjuntamente con los proyectos nacionales-populares de los gobiernos de “la nueva izquierda latinoamericana” y se encarnaron en la Unasur.

Desde este pensamiento, que con matices se encuentra parcialmente instalado en el imaginario regional, se consideran a las políticas redistributivas como típicamente populistas y destructoras de la “natural” meritocracia social. Así también resulta totalmente despreciado por autoritario, el convocar a participar al pueblo en la discusión y movilización, para presionar el voto de quienes lo representan, en asuntos que están “fuera de su comprensión”, ya que resulta inadmisibles desde una visión “republicana-neoliberal”.

En la región y en especial en Argentina, desde el triunfo del actual gobierno, el neoliberalismo se constituye en una ofensiva para descalificar las políticas soberanas que se oponen a los dictados del FMI y las estrategias en esa línea que apoyan proyectos políticos para confrontar el neoliberalismo.

En especial la avanzada neoliberal ha tratado, con considerable éxito, de modificar el sentido común, entendido este como un conjunto de creencias que organizan de modo predominante las relaciones intersubjetivas, producen certidumbres y reproducen legítimamente el orden social. Se busca transformar la memoria histórica nacional-popular que ordenó los hechos sociales de acuerdo a una determinada estructura ideológica, y desorganizar así, las condiciones de reconocimiento entre sujetos sociales.

El neoliberalismo trata de desmontar las convicciones que legitiman los procesos históricos de recuperación soberana tales como la nacionalización de los recursos naturales, la reforma de las instituciones y la producción igualitaria de ampliación de derechos, a través de políticas estatales que modifican la in-

equidad social. Se trata de desestructurar esas convicciones para que se acepte el contenido privatizador de las políticas públicas, sobre todo las económicas que amplían la desigualdad social. En definitiva, se orienta a deslegitimar el grado de democratización obtenido a través de las luchas populares.

Además, se trata de eliminar, con un discurso “racionalizador” la posibilidad de pensar alternativas, argumentado la superioridad de la racionalidad instrumental-tecnocrática del liberalismo.

Desde una perspectiva crítica y a fin de precisar el sentido de este discurso, corresponde destacar que lo que distingue al neoliberalismo económico y político del liberalismo clásico, no es el contenido normativo, el modelo social o la antropología política que básicamente son los mismos (Tapia, 2008). La diferencia consiste en que los primeros liberales fueron ideólogos de reformas y experiencias de la nueva sociedad frente a la antigua estamental y de la libertad individual frente al absolutismo, generando un institucionalismo protector de los derechos individuales.

El neoliberalismo, en cambio, es un discurso y una política negadores de los desarrollos históricos de la igualdad en lo político y lo económico, experimentada en las sociedades contemporáneas por el avance de la democracia, sobre todo en los siglos XIX y XX.

Así se comprende lo peculiar del discurso neoliberal, que interpreta que los problemas y crisis contemporáneas se deben al desvío producido por las políticas igualitarias de los gobiernos “nacional populares”, de la “natural meritocracia” y no se admite que estos problemas provienen del resultado de las estructuras impuestas por las relaciones del mercado capitalista.

Por el contrario, las soluciones propuestas por el neoliberalismo consisten en reintroducir, reformuladas a las actuales estructuras económicas y tecnológicas, la universalización de las convicciones sobre la naturaleza humana y las instituciones políticas y económicas develadas ya, como las únicas naturales por el antiguo liberalismo.

En este marco, el eje neoliberal actual de Cambiemos, se focaliza y dirige a destruir el grado de democratización política y social que la historia moderna produjo en el país, como sumatoria de los procesos de reforma que en cierta medida redujeron los monopolios políticos y económicos que son constitutivos de las sociedades capitalistas modernas.

En ese sentido, es una estrategia de reconstrucción oligárquica y opresora de las sociedades, orientada a la reversión de los procesos de democratización y a una reducción de la ciudadanía.

Para países periféricos como el nuestro, que han tenido ampliación de derechos a partir de constantes luchas populares, el neoliberalismo es una estrategia de inmovilización de estas luchas sociales, deslegitimando también políticas in-

terventoras del Estado, que permitieron una mayor inserción de poder de la clase trabajadora, y habilitaron por algún tiempo una mayor participación política y una mayor apropiación del excedente por esos sectores.

En ese contexto, los programas de “ajuste” auspiciados con obstinación por el Fondo Monetario Internacional, producen el beneplácito del gran poder económico, pero generan recesión, desempleo y una sensible caída en el nivel de vida de los sectores populares. Coincidiendo con Borón (2003) también son gravísimos los efectos más retardados y persistentes de estas políticas, que desprestigian a las democracias, ya que los sectores populares contemplan que bajo ese régimen sus demandas son desoídas, mientras que un reducido estrato empresarial se enriquece gracias a sus relaciones privilegiadas con el Estado.

Por ello, recuperando algunas cuestiones centrales propuestas por Tapia en *Política Salvaje* se evidencia que el neoliberalismo es el pensamiento y la acción de desmontaje de los escenarios de igualdad, alcanzados en los procesos de democratización modernos. Lo neoliberal es la negación política del principio de igualdad posible o alcanzable en la sociedad, ya que “en esencia” somos iguales jurídicamente, pero desiguales como competidores. En tanto la contingencia de la desigualdad se articula con una idea de individuo egoísta y calculador en competencia con los demás, se justifica una meritocracia desigual en la sociedad. Solo se piensa la interacción individual a partir de la intersubjetividad instrumental. Se quiere así, que la política cumpla funciones diferentes al mercado, pero bajo la lógica del mercado.

Si tratamos otros de los rasgos de la actual reinstalación del neoliberalismo en la región y en especial los procesos de “cambio” en Argentina, se advierte que nos acercan características distintivas de la nueva versión de esta propuesta en su resignificación del relato sobre la relación de la política con la democracia.

Para citar algunos ejemplos, se advierte que la negación de la dimensión antagonica impide la aceptación legítima de la pluralidad de perspectivas, sobre todo de las críticas, que enfrentan propuestas alternativas en los procesos democráticos, e impiden el “consenso”.

Por otra parte, los principios racionalistas-individualistas dificultan el reconocimiento y descalifican a los afectos y pasiones por proyectos que se juegan en la política y que habilitan la formación de identidades colectivas emancipatorias.

Pretenden instalar una deficiencia que hace tiempo Mouffe destacaba en los países centrales: esto es, que la referencia a la soberanía popular ha sido prácticamente eliminada en la concepción de la democracia.

En la democracia liberal siempre existió la tensión constitutiva entre Estado de derecho y soberanía popular, habilitando en algunos contextos, ciertas preeminencias alternativas. Pero en las últimas décadas se consideró legítimo abolir la segunda, a partir de la hegemonía del Estado de derecho y el liberalismo. Al suprimir, en los hechos, la soberanía popular, se pierde la convicción de

que el pueblo puede modificar en alguna medida lo establecido. En ese marco el neoliberalismo elimina la existencia de un “nosotros” y un “ellos” y se suprime uno de los pilares de la democracia pluralista adversarial: los procesos de disputa colectiva por construir márgenes más amplios de igualdad. Por ello la principal diferencia de la democracia liberal se sitúa en negar como valioso el valor democrático de la igualdad y sus defensas por identidades colectivas, sustituyéndolos por escenarios de pura competencia individual meritocrática.

En definitiva, en principio, puede interpretarse, según lo desarrollado hasta este punto, que el devenir de la tradición liberal-neoliberal, no se articula positivamente con la democracia, en tanto, fue una vinculación contingente, sobre todo en el marco de la economía keynesiana y que, en el presente, al producirse su ruptura, defiende una institucionalización inmodificable, que pretende erradicar aquellos aspectos distintivos de soberanía popular, igualdad y participación.

1. 2. La tradición democrática “nacional-popular”

Luego de dar cuenta de la genealogía de la construcción “liberal-republicana”, si se atiende al discurso dominante actual de Cambiemos en este caso, y se acepta, que la construcción de identidades es relacional, se advierte que “lo otro” de esta nueva versión del neoliberalismo y que disputa su discurso, es el populismo, considerado como “los ellos” que definen su propio “nosotros”. La cuestión permite así, orientarse a la articulación posible entre democracia “nacional-popular” y populismo.

Esto nos lleva a realizar una rápida revisión de esa otra tradición constitutiva de la democracia en Argentina y la región. En este nuevo tramo también se intentará una interrelación entre teoría y procesos sociales. En esta línea se propone una reflexión sobre las realidades regionales, fuera de los marcos teóricos generados por las ciencias sociales de la tradición canónica de la racionalidad universalista liberal, hegemónica en los estudios de la democracia.

A esos fines, realizaremos un recorrido teórico heterogéneo, a partir de una recuperación intencionalmente ecléctica, cuestionable y polémica de algunas dimensiones analíticas que consideramos necesario incluir como “instrumentos explicativos” para iniciar aproximaciones hacia la descripción y construcción de una de una “democracia regional emancipatoria”, ¿y populista?

Para ser consecuentes con esta propuesta, se recupera selectivamente algunos de los más destacados aportes de la teoría democrática del siglo XX, en Latinoamérica y en los países centrales. En este último caso, se inicia el trayecto tomando algunos de los pocos análisis que se realizaron de su funcionamiento en escenarios periféricos, no sesgados por una universalización eurocéntrica.

Así un antecedente importante fue la obra de Macpherson, un liberal radical, quien planteó ya en el año 1966 que la democracia no debía ser identificada

única y exclusivamente con la democracia occidental liberal, sino que existían otras variantes como la democracia comunista y la de los países subdesarrollados. (Macpherson, 1966). El autor canadiense entiende que las construcciones democráticas del “tercer mundo” no se identifican con la liberal ni la marxista. Por el contrario, parecen retrotraerse a la antigua noción inaugural de democracia que consistía en el gobierno de y para el pueblo oprimido, en el marco de la polis.

Esto es así, en tanto en estas democracias, su construcción no ha sido masivamente resignificada por el individualismo de posesión del liberalismo, ni moldeada total y exactamente según el patrón de clases del marxismo. Así, en su constitución, se han opuesto y aceptado algunos elementos de las dos. Rechazan mayoritariamente la tendencia individualista de la democracia liberal, ya que, en alguna medida, la igualdad dentro de la comunidad es tan o más valorada que la libertad individual. Por otra parte, en cuanto a sus prácticas, las circunstancias de las luchas por su liberación favorecieron la aparición de partidos dominantes que representan a las mayorías populares. Así también, continuando con la línea de pensamiento del autor, en el escenario de estas democracias la conciencia política de quienes la expresan se construye de modo nacionalista, pero en el sentido defensivo de emancipación, no de expansión, y buscan representar la voluntad general, la cual pueden reclamar en muchos casos con justificación. En este sentido entiende Macpherson que a este experimento democrático basado en la participación popular “llamarlo democrático es poner el acento en los objetivos. Es utilizar como criterio de la democracia el logro de fines colectivos igualitarios, que comparte la gran masa del pueblo y que esta sitúa por delante de los objetivos individuales”. (1966, p.44).

En definitiva, según el juicio de Macpherson, la legitimidad de este tipo de democracia no coincide ni con la liberal ni la marxista. Sin embargo, según el autor, se apoya, al igual que el modelo marxista, en el análisis crítico del capitalismo, de la alienación humana y la deshumanización que este produce, proponiendo en lugar de la superación de clases, la idea de equidad social e igualdad del pueblo. Por otra parte, no rechaza totalmente la institucionalidad liberal, sino que la resignifica y trasciende sus estrechos sentidos fijados en las construcciones originarias del “primer mundo”, en tanto no centra su atención en las instituciones y la participación ciudadana individual, sino en la movilización colectiva que legitima las acciones políticas transformadoras en el lugar democrático constitutivo de la soberanía popular.

A pesar de las diferencias epocales que permiten entender algunas variaciones en los términos de la argumentación con respecto a los que predominan en los debates actuales (ya que las referencias de Macpherson se dirigen a las democracias “nacionales-populares” o “populistas” de los años cuarenta y cincuenta),³

³ El populismo señala una vertiente fundamental de la tradición democrática en la región. Dicha tradición desarrolló su identidad política, en gran parte en oposición a los regímenes

la descripción de la democracia planteada se entiende como un antecedente analítico no eurocéntrico de las democracias regionales, al caracterizar la peculiaridad de sus rasgos particulares. Esta tradición es recuperada en las actuales teorizaciones sobre los procesos políticos surgidos luego de las crisis neoliberales en la región a comienzos del nuevo siglo que introducen una propuesta post-liberal de democracia.

Así como explicamos en el marco de la otra tradición las características de las democracias de la transición y en los '90, esta otra recupera y resignifica sus tradiciones y prácticas, luego de la profunda crisis del 2001, cuando nuevos gobiernos sustituyen a las democracias liberales emergentes en Latinoamérica.

En ese período, en Argentina, la recuperación de los ideales de emancipación e igualdad, formulados en clave revolucionaria en los '70, no podían ser aplicados a la construcción democrática, en tanto se consideraban tradiciones autoritarias sepultadas que no contaban para esta nueva instancia. A esto se debe que quedaron invisibilizados en los '80 y '90, pero fueron recuperados por el kirchnerismo, en una interpretación superadora y performativa entre la ruptura necesaria para cualquier transformación y la estabilidad necesaria para el sostenimiento de cualquier orden, en un escenario signado ya por otras formas democráticas.

En este marco, corresponde dar cuenta de dos conceptos insustituibles de esta otra tradición democrática: inerradicabilidad del conflicto y modelo adversarial.

Coincidiendo con Mouffe (2009), los términos claves del discurso neoliberal ya mencionado al final de la anterior aproximación, son “buena gobernanza” frente a “democracia partisana”. Por ello, su análisis de la democracia conflictual-adversarial surge de una ontología del conflicto como constitutivo de la política y de la necesidad de producir transformaciones al orden existente, lo que desde la otra perspectiva es considerada como algo que debe evitarse, y en su lugar se recomienda una democracia consensual completamente “despolitizada” que permite el mantenimiento y conservación del *statu quo*. Esto es así porque existe una negación del conflicto como constitutivo de la realidad social y política, y como tal, si damos cuenta de esta ontología en nuestro actuar democrático las posibilidades de transformación del orden social son amplísimas en cuanto a la superación del único orden “racional universalmente posible”.

Así, es claro que lo que está en juego en la lucha agonista es la configuración misma de las relaciones de poder que estructuran una sociedad. Por ello, es una

democrático-liberales que imperaron según lo construyeron los órdenes oligárquicos. Liberalismo y democracia estaban imbricados en una relación tensa y conflictiva en la región. La imposición del ideal democrático populista debe ser vista como un emergente de dicha peculiar dialéctica entre liberalismo, democracia y marxismo.

lucha entre proyectos hegemónicos, que nunca pueden reconciliarse de un modo racional, pero que se desarrollan bajo condiciones reguladas por un conjunto de procedimientos democráticos aceptados por los adversarios. Cabe destacar que todos los discursos y las políticas adoptadas por los gobiernos “de izquierda” en Latinoamérica reflejan esta situación: rechazan el pretendido “consenso liberal”, lo que les permite adoptar una identidad común que comparte un fuerte rechazo al neoliberalismo. La ruptura no solo tiene un sentido económico sino también político, implica romper con el orden anterior (Panizza 2008), y aquí radica la definición del adversario político.

El consenso solo se requiere respecto a las instituciones democráticas, aunque siempre se puede polemizar sobre sus valores fundantes, porque estas no son neutras, es decir, tienen fundamentos ideológico-políticos y no son solamente marcos institucionales. Por consiguiente, es claro que siempre existirá también desacuerdo en lo referente a sus sentidos y al modo en que deberían ser implementados. Y en una democracia pluralista esos desacuerdos no solo son legítimos, sino también necesarios.

Por ello no se puede ignorar, en la Argentina, la dimensión antagónica de “lo político” y pensar que la política pueda reducirse a un conjunto de procedimientos técnicos y neutrales, ya que esta formulación sostiene implícitamente que la democracia liberal y sus peculiares instituciones constituyen la única solución racional universalmente aceptable para organizar la convivencia social.

Continuando en el análisis de la democracia regional se incluyen dos dimensiones analíticas en la praxis de esta otra tradición democrática: igualdad y participación. En este marco regional resulta relevante y muy pertinente, recuperar una interesante interpretación de la democracia realizada por Luis Tapia (2009) quien sostiene que la noción de democracia se ha modificado a través de las distintas épocas, de las sociedades y los países, en tanto entiende que la vida política tiene que ser pensada en su historicidad, y en esta condición se requiere ir modificando el modo de conceptualización.

Ese contexto, nos habilita a reflexionar sobre el hecho de que, para articular propuestas democráticas, propias de la región, es necesario una revisión de la estructura conceptual de las definiciones de democracia instauradas hegemónicamente desde el pensamiento norteamericano, en tanto sirven como discurso de legitimación de un solo tipo de democracia: la liberal. Por el contrario Tapia (2009) da cuenta con gran solvencia argumentativa cómo en las mayorías de las transiciones, si bien se restituyeron los derechos políticos que permitieron la renovación de los regímenes políticos y la selección de los nuevos gobernantes, estas transiciones liberales acompañadas de procesos de privatización y creciente control transnacional de las economías nacionales, han producido resultados que tienen como efecto una mayor desigualdad en cada uno de los países y en toda la región. En definitiva, siguiendo a Tapia, las transiciones, al adoptar este modelo,

tuvieron como resultado en el conjunto del continente “la desarticulación de la soberanía política o de las condiciones materiales que la soportaban, o hacían posible, el grado y el tipo de soberanía política que se ejercían en los distintos países como producto de los procesos de construcción de Estados-nación y, en algunos lugares, de construcción de instituciones democratizantes del Estado” (Tapia, 2009). Esto ha tenido consecuencias negativas, ya que reduce las posibilidades de autogobierno y, como consecuencia, también reduce la posibilidad de políticas tendientes a la igualdad, a partir de la continuidad de la institucionalidad liberal que prioriza la protección de la propiedad y la no intervención del Estado para modificar tal situación. Por ello, para revertir estos efectos se requiere hacer una revisión de la estructura conceptual de las democracias instaladas en la transición.

Esto es así porque, las teorías liberales-poliárquicas –en especial la propuesta de Dahl– definen la democracia como un método de selección de gobernantes y un conjunto de instituciones jurídicas que constituyen sus condiciones de posibilidad. Así, se explica la democracia solo por una parte de ella, por su método y sus condiciones institucionales de implementación, quedando sin teorizar el proceso de gobierno, –que, en el caso de la democracia, es el autogobierno con todas sus implicancias transformadoras– que solo en algunos casos se referencia en la democracia liberal y de una manera débil, por mecanismos de representación.

Sin embargo, coincidiendo con el autor, este proceso es definitorio de la democracia, de allí la importancia de la participación. Y la reconceptualización de esta, es un rasgo que debe ser acompañado por otro con el que constituirían el núcleo central de la definición de la democracia: *la igualdad*. Esta tampoco forma parte del núcleo central de la democracia liberal, salvo en su versión más débil que es la igualdad de derechos para participar de la selección de representantes. Por el contrario, una definición alternativa a la democracia liberal implicaría sostener que la democracia es una forma de autogobierno entre sujetos políticos iguales que tienen la finalidad de ampliar áreas de igualdad socioeconómica y participación ciudadana.

Así, frente a las democracias latinoamericanas versión ‘80 y ‘90, gerencia-doras del mercado y asentadas en la idea del consenso, y la negación del conflicto propias del modelo neoliberal, las democracias representativas de “la nueva izquierda latinoamericana” surgidas a modo de respuesta a las crisis de inicio del siglo XX, vuelven a recuperar las perspectivas emancipadoras y populares. Así también, retoman ese vínculo originario y lejano que, como lo entendía Macpherson (1966), vincula estas democracias a su construcción original.

Entonces, se requiere comprender que el escenario de variadas prácticas y tradiciones de constitución de una democracia “legítima” en la región es diferente al de los países centrales por su distinta construcción histórica. Ya que la adhesión a la democracia, de los sectores populares, se produce en gran medida porque habilita a la participación para la ampliación de derechos y la búsqueda

de igualdad socioeconómica en sociedades dependientes e inequitativas.

Por ello, es preciso dar cuenta de otra de las características de esta tradición democrática: la construcción contingente de los gobiernos de “la nueva izquierda”.

En la búsqueda de apuntalar el reconocimiento de legitimidad de las democracias regionales, resulta pertinente reiterar el análisis de algunas dimensiones de los procesos latinoamericanos, signados por democracias participativas o militantes como en Argentina, con marcos conceptuales específicos de la región y diferentes a las clásicas dimensiones analíticas de los países centrales, pero no con menor potencial explicativo. Puede tomarse como base de los procesos regionales, la adopción de dos presupuestos particularmente representativos: que se dio un giro a la izquierda en nuestro continente, y que cada vez es menos claro qué se entiende por izquierda (Arditi 2009). En ese marco, indagando el sentido político de estas *nuevas izquierdas*, se advierte que no están apegadas al pensamiento político marxista, sino que resignifican las concepciones de igualdad, solidaridad y la crítica al *statu quo*, como dependientes del contexto y no como un conjunto de consignas ideológicas; coexisten con la propiedad privada y el mercado, aunque desafían a la ortodoxia neoliberal como la única racionalidad económica posible. Y aunque la democracia electoral y gran parte de la institucionalidad liberal integre el funcionamiento de estas nuevas izquierdas, también proponen la experimentación con formatos posliberales de participación política (Arditi 2009).

Pero si se quiere desentrañar sus características, sostener que la izquierda busca cambiar el orden existente y está orientada a impulsar la igualdad y la solidaridad, no basta para producir una definición. Esto es así, porque el significado de estos términos está desligado de un determinado contenido universal, sino que en la región es un efecto contingente de polémicas entre actores políticos enmarcados en específicos contextos. Aunque en las izquierdas latinoamericanas estos rasgos son definitorios, su configuración es contingente, y pueden ser caracterizadas a partir de la pretensión de cambio del orden vigente, y en el momento de su emergencia y de quiebre histórico con el Gran Otro, el adversario: el neoliberalismo. Aunque hay ideología en el momento de fractura (el momento populista) hay que destacar la pretensión de quiebre y definición del adversario para comenzar a articular la identidad del “nosotros”. Luego deviene el proyecto ideológico “de izquierda” que toma para sí ciertas banderas postergadas y de aquellos grupos desfavorecidos y excluidos, según las condiciones de cada país.

Por ello, aunque se sostienen valores que pertenecen a las tradiciones de izquierda, estas carecen de precisión de su sentido político fuera de los casos de desacuerdo o polémica donde se hace referencia a su efectiva defensa, en el marco de fuerzas antagónicas que representan proyectos políticos alternativos. Así, la identidad de estas agrupaciones se va modificando de acuerdo a los aciertos

y fracasos de sus proyectos, los distintos adversarios con los que se enfrentan y las representaciones que se hacen de sí mismos. En definitiva, representan una ruptura del “consenso” postulado por el “republicanismo liberal”. Por otra parte, la contingencia de los adversarios no excluye un proyecto ideológico en función del cual se define quién va a ser –y quién no– definido como adversario político.

A pesar de estas “limitaciones”, parece constatarse en la región que la narrativa de izquierda se ha constituido en un importante eje del conflicto político. En todos los países, la desigualdad y la discriminación han pasado a ocupar un lugar central en la agenda pública. Es evidente el contenido socioeconómico del significado de la democracia que no se evidencia de la misma manera en otros lugares.

Coincidiendo con Ardití (2009), esta resignificación del conflicto político nos permite interpretar el giro a la izquierda de Latinoamérica, y aun cuando en muchos casos fracase, ya ha logrado dos cosas: 1- haber vuelto a colocar la discusión de la igualdad, la redistribución y la inclusión en la agenda pública; y 2- abrir el camino al crecimiento económico con equidad. Este reacomodamiento tiene una visión de continuidad, más allá de los éxitos electorales de estos gobiernos, tanto es así que obliga a ser esgrimido, por lo menos en apariencia, como fundamento de las políticas de “los otros”.

A diferencia del marxismo tradicional, esta izquierda tiende a exigir la igualdad y dar respuestas a las demandas redistributivas, sin necesariamente abolir el capitalismo. En este caso, en su dimensión político-institucional, se trata más de un post-liberalismo que de un antiliberalismo, porque se remite a algo que no puede ser contenido en la forma liberal.

También, hay fenómenos y temas que ocurren en los bordes de las instituciones liberales y su estatus es difícil de precisar. Además, indican que la democracia no se agota en su encarnación liberal, como ya lo había percibido Macpherson (1968). Así, entendemos que Ardití lleva la tesis del post-liberalismo más allá de la propia argumentación de Macpherson (1968), y nos propone una imagen de un pensamiento político que incluye pero a la vez trasciende su formato institucional. Así, se insiste en que se debe usar el Estado para promover una agenda progresista e impulsar nuevas formas de hacer política. Pero a diferencia del consumismo y la pasividad ciudadana del desarrollismo bienestarista, por el contrario, la recuperación del Estado para limitar el capitalismo y promover mayor equidad, fue acompañada por gran parte de la población con un compromiso de participación política y de militancia, con una identificación en la construcción colectiva de otro proyecto político. Es decir, como ya se ha planteado, es lo que caracteriza el “reencantamiento de la política” que se advierte en ciertos sectores, en la democracias post-liberales de la región.

En América latina, y en Argentina en particular, quienes lucharon contra el neoliberalismo y pugnaron por la instauración de democracias alternativas encarnaron un reencantamiento de la política, que radica en la fuerza movilizadora

de una promesa de algo por venir. Estas acciones, además de conflictos por el reconocimiento y de distribución en el sentido habitual, fueron más que eso: se produjeron asociadas a procesos de subjetivación política. Es decir, se orientaron a la búsqueda de desclasificación del lugar que ocupaban, que les había sido asignado por otros, y además, se formuló un reclamo por una identificación con un nombre que aún no resulta ser un nombre válido aplicable a la situación en el orden existente (Rancière, 1996). Así, el proceso de subjetivación no consiste solo en reafirmar una identidad, sino en rechazar la impuesta por otro (Rancière, 1996). Si se trata de partes que no son partes, significa que solo podrán serlo si pueden generar una nueva re-partición del mundo-comunidad. La democracia regional valoriza esa práctica de choque, que hace entrar en escena otra relación de lo sensible y lo decible. La política se sitúa en el conjunto de actos que deshacen las divisiones sensibles del orden policial y reconfiguran los espacios donde se definen las partes y su ausencia. La política genera una multiplicación de esas operaciones de sustitución, que permiten la construcción de lo común, que a su vez implica disenso con el orden establecido anteriormente.

Hay en estos proyectos un desacuerdo con el orden existente. Por una parte, los nuevos gobiernos de izquierda han generado una efervescencia entre quienes han sido excluidos por ser pobres, indígenas, mujeres, jóvenes o afrodescendientes. En ese marco la construcción post-liberal permite el reencantamiento de la política, en tanto funciona como medio para generar sentido de pertenencia de tantas partes que no estaban incluidas en la pura representación y aspiran a múltiples canales de consulta, participación y diálogo, en tanto las elecciones y la ciudadanía electoral, no tienen que ser vistas como la jaula de hierro de la participación democrática. Sin embargo, esta fuerza instituyente-transformadora necesita conciliar su percepción de opciones post-liberales con una reticencia a cuestionar la democracia representativa. Esta nueva realidad implica que América Latina, aunque respetando la institucionalidad tradicional, también está altamente movilizada para su transformación. Pero la movilización es no convencional, estos grupos están interesados en el destino de sus sociedades, “pero están negando las formas tradicionales de hacer las cosas, inventando nuevas maneras de expresarse” (Latinbarómetro, 2008, en Arditi, 2009).

En este marco, entendemos que, en Argentina, a partir de la asunción de Néstor Kirchner como presidente y la implementación de otros discursos y decisiones, se produce un reencantamiento con la política y la construcción de un compromiso político resignificado a la nueva época democrática. Entendemos también, que más allá de los aciertos y los errores, de las marchas y contramarchas, de los triunfos y los fracasos, esta nueva forma de compromiso y construcción democrática es la que expresa las mayores y mejores posibilidades de democratización en Argentina. Y esto porque constituyó un escenario en el cual, la emancipación tomó a la igualdad como una presunción que sirve de base

a su propia práctica, permite deshacer la materialidad de los órdenes jerárquicos establecidos, interfiriendo la división de las identidades, las fronteras de clases y saberes.

A pesar de los avances de la derecha en la región, las huellas de la construcción post-liberal, realizada por los gobiernos de comienzos de siglo, continúan funcionando como un medio para generar sentido de pertenencia a aquellas partes que no estaban incluidos en la representación.

Coincidiendo con Rancière, la democracia es la acción que arranca constantemente a los gobiernos oligárquicos su monopolio de la vida pública. Las acciones de quienes luchan por la restauración emancipatoria en la región a inicios de este siglo coinciden notablemente con esta descripción. Finalmente, resta vincular esta tradición emancipatoria democrática en su relación con el populismo. En esto se concentrará la última parte del trabajo.

2. Democracia y populismo

El populismo, en la conciencia de sentido común de grandes sectores sociales posee una mayoritaria connotación negativa, ya que los medios de comunicación hegemónicos que responden al “republicanismo liberal” lo vinculan con una falta de cultura cívica, y a una relación políticamente demagógica, que no respeta la legalidad.

Si nos atenemos a algunos aportes teóricos tradicionales sobre populismo, se advierte que en la Argentina tanto la perspectiva funcionalista expresada por Gino Germani (1956-1978), como la de Torcuato di Tella (1965-2003), lo consideran como una anomalía del paso de una sociedad tradicional a una moderna, con élites desplazadas y masas en disponibilidad, en un escenario contrario al *statu quo*, que en definitiva dañan los supuestos básicos del funcionamiento de la democracia liberal-representativa. Por otra parte, la perspectiva histórica-descriptiva de Murnis y Portantiero (1971), lo considera como un cierto producto de alianza de clases vinculado a un determinado período histórico de desarrollo y redistribución. Así también se pueden citar a Cavarozzi y O'Donnell, que lo piensan como un fenómeno circunstancial restringido a determinada situación de desarrollo modernizador. No nos detendremos a ahondar en estas discusiones que no interesan a nuestra indagación. Por ello, se decidió trabajar con autores que vinculan el populismo a la democracia y la representación, aunque de diferentes maneras.

Sin embargo, desde otra perspectiva, Margaret Canovan (1999, pp.2-16) propone una definición de populismo que comparte con Worsley (1969) en la cual se sostiene el argumento según el cual, así como la constitución de identidades populares es central en el populismo, este en las sociedades democráticas “es entendido como una apelación al pueblo contra la estructura de poder y los va-

lores dominantes de la sociedad”. Así, la apelación a la soberanía popular es parte de la democracia y, cuando se la limita en una institucionalidad que la excluye, explota en su apelación populista. Esto coincide con el pensamiento de Mouffe (2009), para quien aquellos que consideran que la política puede ser reducida a motivaciones individuales y solo por intereses personales, no advierten, como sí lo hacen los populistas, que la política consiste siempre en la creación de un “nosotros” y un “ellos”.

También, en coincidencia con la politóloga belga, cabe destacar que, para entender el populismo al interior de la democracia, es necesario dar cuenta del fracaso de masivos apoyos populares en las construcciones políticas tradicionales de la teoría política liberal, al absolutizar los principios racionalistas-individualistas en sus construcciones institucionales, así como su negativa e incapacidad para comprender el rol central de las pasiones en la constitución de las identidades colectivas. También debe agregarse como característica de la democracia liberal, el abandono de la apelación a la soberanía popular, por ello el populismo surge al interior de la democracia convocado por los déficits de participación y representación en un marco cerrado e inmutable de un irreformable “Estado de derecho”.

En esa misma línea Biglieri y Perelló (2007) recuerdan que Worsley (1970) liga el concepto de populismo a la cuestión de la democracia, pero desprendiéndose del supuesto de que aquel es una amenaza para esta. En ese marco, frente a la discusión sobre las imprecisiones del término populista, se entiende que Worsley propone rescatar la dimensión participativa del populismo, que es un aspecto mantenido en desuso por la democracia liberal, restringiéndolo solo a los canales institucionales. El populismo, por el contrario, recupera la idea de participación, más allá de su aspecto procedimental. En definitiva, el análisis de Worsley habilita a considerar que el populismo, en su dimensión participativa, permite superar los límites de la tradición estrictamente formal-institucional en relación a la democracia. Aunque no se pueden vincular de manera definitiva democracia y populismo, es claro que la reflexión sobre esa posibilidad aporta una dimensión que permite superar los límites de una visión puramente institucionalista.

Desarrollando con mayor detenimiento el pensamiento de Canovan (1999), se advierten con más claridad las coincidencias con Worsley, aunque desde otros supuestos. Inicia su argumentación retomando conceptos de Oakeshott (1998), quien sostiene que existen dos estilos de la política: el de la fe y el del escepticismo.

En el mismo sentido, Canovan deja de lado la ideología y el contenido de las políticas populistas, y analiza el fenómeno en relación a la democracia. Así hace mención, recuperando los conceptos de Oakeshott, a dos caras de la democracia: la cara redentora (la política de la fe) y la cara pragmática (la política del escepticismo). Entiende que la democracia tiene ambas caras, que no existen

de manera independiente y que no hay posibilidad de reconciliación entre ellas. Por una parte, la democracia moderna tiene una cara redentora que promete un mundo mejor a través del pueblo soberano, pero también –desde la visión pragmática– se propone resolver pacíficamente los conflictos a través de reglas institucionales. Por otra parte, la noción redentora reivindica el poder popular eje de toda democracia, y la promesa de soberanía popular facilita la formación de identidades colectivas que pueden llegar a influir en la toma de decisiones, en cambio la cara pragmática necesita que el poder se haga efectivo a través de instituciones y procedimientos.

En determinadas circunstancias, esta última necesita el resurgimiento de la fe para su renovación. Aunque ambas deben coexistir en una especie de concordia/discordia. Pero cuando se abre una brecha entre el ideal del poder del pueblo y el desempeño real de las instituciones democráticas existentes –brecha que es constitutiva de las democracias modernas– se constituye el escenario en el que emerge el populismo. No hay entonces una relación de exterioridad entre democracia y populismo, sino que puede ser pensado como una dimensión interna de las democracias modernas, como una respuesta al exceso de pragmatismo. El populismo es una sombra proyectada sobre el componente liberal de las democracias modernas, siendo así una posibilidad interna de la democracia.

También, a los fines de dar cuenta de la relación populismo y democracia, se analiza la posición de Ardití, que difiere en parte de los supuestos analíticos anteriores, pero concluye su análisis casi en la misma línea que los autores citados.

Por una parte, al igual que los autores anteriormente desarrollados, entiende que no hay una relación de exterioridad entre democracia y populismo como los sostienen los críticos conservadores. Sin embargo, es posible admitir en el análisis de Ardití que esta relación es contingente, presentándose tres modalidades de relacionamiento.

Así, hay una primera modalidad de relacionamiento populismo-democracia de clara e incuestionable interioridad. A partir de la actual “democracia de audiencias” según la categorización de Manin (2001), es una etapa en que las emociones y los alineamientos identitarios son importantes en el funcionamiento de las democracias. También resulta relevante que exista una relación de personalización entre candidatos y electores, tornándose los partidos en instrumentos del liderazgo de los candidatos, lo cual se aproxima a una relación cara a cara. Por otra parte también, la acción gubernamental se ha expandido y complejizado, exigiendo por parte de los ejecutivos una rápida decisión sobre un considerable número de temas. Por ello, Manin entiende que hoy se requiere lo que Locke había denominado “poder de prerrogativa”, es decir, un cierto margen de discrecionalidad de los gobernantes, por tanto, adquiere especial importancia, la confianza personal en los candidatos.

Esto refuerza la tesis de interioridad del populismo y la democracia, ya que en la política cotidiana de las democracias actuales impera un modo de representación populista que entrelaza el tradicional “actuar por otros” y la “autorización”, con un fuerte rol de la imaginaria simbólica. Por otra parte, es claro que los sectores progresistas ven con buenos ojos el populismo *latinoamericano*, dada su posición antiimperialista y su rol de vehiculizador de la inclusión de los desposeídos y de ampliación de derechos en la agenda pública. En definitiva, concebido a nivel de régimen político, en determinados contextos regionales (como el latinoamericano) y dadas las características de las democracias contemporáneas, es cada vez más difícil ver al populismo como un “afuera” de las políticas democráticas.

En la segunda modalidad, Arditi corre la relación populismo-democracia del lugar institucional del régimen político al del imaginario democrático de la política moderna y lo considera como un síntoma de la democracia, o sea, es posible sostener que es un retorno de lo reprimido. Así, Arditi entiende el populismo como síntoma o periferia interna, refiriéndose a los fenómenos que aparecen en las regiones más turbulentas de la democracia para obtener un mayor peso del poder popular, y que son rechazadas por aquellos que solo la entienden en un sentido procedimental. Sin embargo, el autor entiende que el populismo como síntoma funciona como un elemento que pertenece a la democracia (como debate público y participación), y a la vez impide que esta se cierre como un orden político puramente domesticado y normalizado dentro de procedimientos establecidos y marcos institucionales. Así, el “ruido populista” describe una práctica en la cual el pueblo se niega a aceptar el lugar asignado de subalterno para montar el desacuerdo en el sentido de Rancière (1996), o sea, cuando emerge la política irrumpiendo en el orden policial, “domesticado-normalizado”, y convoca al pueblo a desafiar la partición de lo sensible. Es el escándalo que trae la democracia irrumpiendo para desmontar el cierre de la partición de lo sensible como puro elitismo, pudiendo torcer así el orden policial (Rancière, 1996).

Es una manera de plantear la redención en los términos de Canovan (1999), a expensas de las interpretaciones más cerradas y conservadoras del Estado de Derecho. O sea que puede funcionar como promesa de redención, perturbando el orden normalizado de un Estado de derecho conservador y extender el alcance de la participación que impugne el marco “normalizado” de la política institucional. Es la promesa democrática de la “voluntad popular”, que ocurre en los márgenes más ásperos, pero más inclusivos del imaginario democrático.

Por último, la tercera modalidad de relacionamiento populista es propuesta por Arditi (2010) como antitética o contraria a la democracia. Esto se produce cuando predomina el supuesto de infalibilidad del líder, cuando el control verticalista anula toda expresión autónoma de la voluntad popular, cuando se pierde todo amarre institucional de la soberanía popular. Esto es, cuando la visión reudentora de la política arrasa con todo marco institucional, entonces el populismo

es opuesto a la democracia (se debe aclarar que esto también sería una anomalía del populismo, por lo menos en el sentido de Laclau).

También se propone un análisis de democracia y populismo desde la mirada de Boaventura de Sousa Santos. Está claro que el tema del populismo no ha sido central en los debates y propuestas del autor. Su concepción del populismo mantiene algunas consideraciones tradicionales, pero también habilita la posibilidad de otras interpretaciones de su obra sobre dicho tema.

Boaventura de Sousa Santos considera que el populismo implica una construcción de subjetividades y formas de acción política contrarias a las mediaciones de la democracia liberal representativa. También entiende, que se presenta como insuficiente para una distinción determinante de la oposición entre izquierda y derecha, tema de su especial interés. Aunque, por otra parte, la constitución clara de sus enemigos radicaliza su voluntad política transformadora contra el *statu quo* y permite una clara distinción entre el “nosotros” y el “ellos”.

Según el cientista social portugués, el populismo tiende a privilegiar la participación frente a la representación, con una vocación antielitista, aunque sin embargo a veces delega en un líder, un proyecto y las esperanzas de transformación emancipatoria, construida y compartida con movilizaciones masivas intensas. Por eso, entiende que el populismo es una idea política extremadamente ambigua (Santos, 2016).

Finalmente, considera que la relación entre populismo y democracia también es ambigua, ya que si por un lado la convocatoria a la participación y, por lo tanto, a la democratización de la democracia resulta positiva, por el otro, esta intensificación de la participación puede tener objetivos antidemocráticos (Por ejemplo, la exclusión de los inmigrantes, como se da en algunos populismos europeos).

En definitiva, entiende que el populismo, como puede tener diferentes valores e ideologías, es un dispositivo político cuyo uso beneficia a quienes logran el poder político (es decir la hegemonía) para definir ideológicamente una determinada realidad política.

Lo interesante del análisis del autor portugués es que advierte que cuando la derecha es declarada populista no le produce mayores daños e incluso puede resultar beneficiada. Pero cuando la izquierda es declarada populista el objetivo es retirarle legitimidad democrática para proponer una alternativa creíble al neoliberalismo. Esto permite interpretar que el populismo democrático y transformador –denominado por Mouffe “populismo de izquierda”– es el verdadero objetivo de crítica del neoliberalismo, porque constituye un potencial democrático emancipador.

Por ello entendemos que, en una interpretación del autor, se podría pensar la institución del populismo dependiendo del contexto de emergencia. Así el

populismo de izquierda fortalece la voluntad emancipatoria de la soberanía popular, como hasta el presente fue realidad en la región.

Pero en su versión europea de derecha se pronuncia por políticas de austeridad, antipopulares y expulsiva de los inmigrantes, por ello en ese contexto el populismo se transforma en enemigo de la democracia.

Es ese populismo de derecha el que rechaza Boaventura de Sousa Santos, y así coincidiría con Mouffe, quien además entiende que es necesario que la izquierda se apropie del populismo, ya que es un modo de hacer política y no una ideología. Por eso su apelación negativa es usada para descalificar, cuando estos populismos buscan una emancipación apoyada en la soberanía popular que han abandonado los partidos demoliberales. Así se entiende –como sucede en Europa– que cuando esto se intenta –tal es el caso de *Podemos* en España– sufre el rechazo de los partidos tradicionales, aún de izquierda, que descalifican esta nueva forma de construcción política. Lo que se rechaza es la apertura a nuevos modos de construcción política de signo plebeyo que se constituyen reivindicando la importancia de las peculiaridades de cada contexto cultural y de cada experiencia política, así como también se rechazan las identidades colectivas y los afectos en la política. En ese marco se desconoce la importancia de la movilización de afectos comunes en las formas políticas de identificación.

3. Reflexiones finales

Revisando atentamente los análisis que vinculan democracia y populismo, podría entenderse que el populismo es interior y refuerza la democracia, si lo entendemos en sentido de los análisis post- liberales y post-marxistas, para los que no existen relación de exterioridad entre populismo y democracia. Y en una interpretación tradicional tanto de derecha o izquierda, sobre la “ambigüedad del populismo” o su oposición a la institucionalidad democrática, es usada por los partidos demoliberales tradicionales para impedir su legitimación como posibilidad de regeneración de la soberanía popular, salvo en los posibles populismos de derecha que logran adeptos, por la resistencia de la izquierda a aceptar estas dimensiones afectivas y de identidades colectivas que emergen en la actualidad en los procesos políticos.

Así, coincidiendo con Mouffe (2018), estamos atravesando un “momento populista” como expresión de resistencia frente a la hegemonía neoliberal que orienta y expande construcciones post-políticas que son compatibles con sus políticas económicas, y que mantienen reprimidas las alternativas populares.

En ese marco, Mouffe propone la construcción de un “populismo de izquierda” con una cadena de equivalencias “cuya unidad esté asegurada por la

identificación con una concepción democrática radical de ciudadanía y una oposición común a la oligarquía” (Mouffe 2018). Es decir, es de izquierda por el modo partisano en que se construye el pueblo, y porque defiende los valores de igualdad y justicia social. Puede ser construido de diferentes maneras, pero siempre entendido como promesa de radicalización de la democracia frente a la hegemonía neoliberal.

Por ello, es posible reconocer rotunda y ampliamente en todas sus dimensiones que el populismo en Latinoamérica enriquece y fortalece la tradición “nacional popular” en la región, la cual es la única realización democrática que permite cumplir los ideales de igualdad, soberanía popular y participación. Incluso es posible vincular el populismo en su interrelación con la política democrática de Rancière, en tanto toma una posición como la “promoción de la parte de los sin parte”, la irrupción de los excluidos que destruye cualquier orden “legítimo”, basado en el nacionalismo, la capacidad o la ley divina. Coincidiendo con Barros la vinculación con la filosofía rancieriana está dada, ya que “sería una forma específica de ruptura de la institucionalidad vigente a través del planteamiento de un conflicto por la inclusión de una parte irrepresentable dentro de esa institucionalidad” (Barros, 2005, p.8).

En definitiva, se teme al populismo emancipador por su potencial para ampliar el canon democrático. Pero no son descalificados como “populistas” los gobiernos de derecha que se articulan con los intereses de la globalización económica neoliberal, que adoptan ese modo de hacer política y que están logrando un considerable éxito. Sobre todo, esto constituye un interrogante y un desafío a trabajar en Latinoamérica en el marco de su expansión en la región.

Referencias bibliográficas

- Arditi, B. (2009). El giro a la izquierda en América Latina: una política post-liberal. *Ciencias Sociales Unisinos*, vol. 45, N°3.
- Arditi, B. (2009). *La Política en los bordes del Liberalismo*. México: Gedisa.
- Barros, S. (2005). Espectralidad e inestabilidad institucional. Acerca de la ruptura populista. Trabajo presentado en *VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP*, Córdoba.
- Bonetto, M. S. y Garay Reyna, Z. (2013). Recuperación del pensamiento social Latinoamericano en la construcción de una reflexión crítica. *Revista Estudios*, N°30, pp. 53-68. Recuperado de <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/restudios/article/view/7395/8487>
- Borón, A. (2003). La transición hacia la democracia en América Latina: problemas y perspectivas. En *Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina* (pp. 227-262). Buenos Aires: CLACSO.
- Borón, A. (2008). *Consolidando la explotación. La academia y el Banco Mundial contra el pensamiento crítico*. Córdoba: Espartaco.
- Borón, A. (2006). Entrevista. *Revista SAAP*.

- Canovan, M. (1999). Trust the people. Populism and the two faces of Democracy. *Political Studies*. Vol. XLVII, 2-16.
- Castorina, E. (2007). Transición democrática-transición neoliberal. En *La dinámica de la democracia. Representación instituciones y ciudadanía en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Cavarozzi, M. (1994). Populismos y partidos de clase media. En Vilas, C. (comp.), *La democratización fundamental. El populismo en América Latina*. México. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Di Tella Torcuato (1969) Populismo y reforma en América Latina. En Veliz, C. (comp.) *Obstáculos para la reforma en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Escobar, A. (1998). *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Norma.
- Dos Santos, T. (2003). *La Teoría de la dependencia. Balances y perspectivas*. Buenos Aires: Plaza Janes.
- Fanon, F. (1974). *Dialéctica de la Liberación*. Buenos Aires: Pirata.
- Fanon, F. (1974). *Piel negra, máscaras blancas*. Buenos Aires: Schapire.
- Fanon, F. (1994). *Los condenados de la Tierra*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Forster, R. (2013). *La anomalía Kirchnerista. Lo Político, el conflicto y la Invención democrática*. Buenos Aires: Planeta.
- Gendzier, I. (1995). *Development against Democracy. Manipulating political change*. Hampton C. T. The Tyrone Press.
- Laclau, E. y Mouffe, C. (1985). *Hegemonía y estrategia socialista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E. (2005) *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lechner, N. (1995). *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*. Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Macpherson, C. (1968). *La realidad democrática*. Barcelona: Fontanella.
- Macpherson, C. (1966). *La realidad democrática. Liberalismo. Socialismo. Tercer Mundo*, Oxford University Press.
- Marini Ruy, M. (1993). *Democracia e integración*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Mignolo, W. (2003). La colonialidad a lo largo y a lo ancho: el hemisferio occidental en el horizonte colonial de la modernidad. En *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Mignolo, W. y otros (2006). *Interculturalidad, descolonización del estado y del conocimiento*. Buenos Aires: Editorial del Signo.
- Mouffe, C. (2003). *La Paradoja Democrática*. Barcelona: Gedisa.
- Mouffe, C. (2011). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Mouffe, C. (2018). *Por un populismo de izquierda*, Argentina: Siglo XXI.
- Murnis y Portantiero (1972) *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Panizza, F. (2008). Fisuras entre populismo y democracia en América Latina. En *El retorno Del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*. Quito: FLACSO y el Ministerio de Cultura.
- Prada Alcoreza, R. (2010). *Democracia y proceso de cambio*. Ponencia en G.T. CLACSO.
- Prada Alcoreza, R. (2010). *La fundación del Estado Plurinacional comunitario o Más allá del Estado*. Ponencia en G.T. CLACSO.

- Prada Alcoreza, R. (2010a). *La condición estatal en la periferia de la transición*. Ponencia en G.T. CLACSO.
- Quijano, A. (2003). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Rancière, J. (1996). *El Desacuerdo. Política y filosofía*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Santos, B. de S. (2006). *Renovar la Teoría crítica y reinventar la emancipación social*. Buenos Aires: CLACSO.
- Santos, B. de S. (2010). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectiva desde una epistemología del Sur*. Quito: Abya-Yala.
- Santos, B. de S. (2016) *La difícil democracia. Una mirada desde la periferia europea*. España: Akal.
- Tapia L. (2008). *Política Salvaje*. La Paz: Muela del Diablo Editores.
- Tapia, L. (2009). *Pensando la democracia geopolíticamente*. La Paz: CLACSO.
- Tapia, L. (2009a). *La igualdad es cogobierno*. La Paz: La Muela del Diablo Editores.
- Thwaites Rey, M. (2010). *Documento fundacional del Grupo de Trabajo sobre Estado*. Buenos Aires: CLACSO.
- Viaña, J. (2009). *La interculturalidad como herramienta de emancipación. Hacia una redefinición de la interculturalidad y de sus usos estatales*. La Paz: Campo Iris.
- Zizek, S. (2003). *El sublime objeto de la ideología*. México: Siglo XXI.

Que la muerte esté tranquila: sobre el vínculo entre historia y política en el gobierno de Cambiemos

Guillermo Vázquez¹

1. El anhelo de una política sin historia

El acervo histórico de un movimiento político siempre ha sido en Argentina motivo de disputa, discusión y contemplación por parte de la teoría política. Es que todo imaginario político se construye, en mayor o en menor medida, con un relato –un conjunto de ellos– del pasado, con una “comunidad imaginada” donde la nación tiene próceres, lugares, fechas, “líneas históricas” (*Yrigoyen-Perón-Frondizi; San Martín-Rosas-Perón, etcétera*), acontecimientos que dan sentido al quehacer de la práctica política. Algo muy particular sucede con la alianza Cambiemos que, desde su llegada al poder nacional en diciembre de 2015 –antes incluso también, pero no será objeto de este breve trabajo–, su estrategia con la historia nacional, con un relato de hechos y actores nacionales y/o continentales, ha sido sistemáticamente negado, ocultado o puesto en un segundo plano de muy poca relevancia, con excepciones atendibles.

Esta situación es, además de inédita, estratégicamente explicitada por los principales actores de Cambiemos, fundamentalmente su línea PRO –y no otros partidos, como la UCR, que acompañan la alianza–, pero a su vez –esbozaremos aquí como hipótesis– ha tenido grandes dificultades para ser sostenible, producto de que una política sin un relato de la historia no es posible, al menos no por el tiempo que dure un mandato presidencial. Ocurre que la estrategia de negación del pasado histórico como referencia para la actuación política sobre la que se pliega Cambiemos, se da en un marco muy particular, y en el cual los resquicios, lapsus y manifestaciones de los actores de la alianza gobernante, dejan

¹ Licenciado en Filosofía. Abogado. Doctorando en Filosofía en la FFyH. Profesor Asistente en la cátedra de Teoría Política, Democracia y Estado argentino y de Teoría Política I (Clásica) de la Facultad de Ciencias Sociales-UNC. Prosecretario de Relaciones Internacionales e interinstitucionales de la Facultad de Filosofía y Humanidades, UNC. Correo electrónico: Guillermo_javaz@hotmail.com

traslucir un cierto relato –no del todo novedoso, y básicamente *clásico*– de una derecha argentina con bases estructuradas en la oligarquía tradicional, el capitalismo nucleado en los sectores lobistas que conglomeran empresas e industrias (IUA, ADEA)² y la casi totalidad de los medios de comunicación del oligopolio empresarial que los sostiene, entre otros sectores no del todo influyentes como los vinculados al brazo militar del terrorismo de Estado.

En su Prólogo al libro de Nicole Loraux sobre la guerra civil ateniense, la historiadora vasca Ana Iriarte (2008) menciona como ejemplo al Partido Popular español (una de las preferencias de vínculos y modelos políticos del presidente Macri, tanto con José María Aznar como con Mariano Rajoy) y su negativa de “conmemorar” a las víctimas de la guerra civil española.³ Los referentes del Partido Popular, ante el proyecto de Ley de Reconocimiento y Extensión de los derechos a las víctimas de la guerra civil y de la dictadura, propuesto por el gobierno del Partido Socialista Español (PSOE) encabezado por José Luis Rodríguez Zapatero en 2006, intentaban hacer valer una cláusula del Pacto de la Moncloa (1978) para “no volver sobre el pasado”; aducían que el proyecto de ley rompía ese acuerdo, ya que “los españoles quieren mirar al futuro y no hablar de la República y el franquismo”, y que “revisar la historia es una enorme equivocación que no sirve a ningún efecto” (Iriarte, 2008, p.6). La obra de la historiadora francesa Nicole Loraux, que Iriarte prologa, cuya obra en varios planos busca mostrar las raíces de la conmemoración a los muertos en Occidente –máximo ejemplo fue la “Oración fúnebre” de Pericles que conocemos por la *Historia de la guerra del Peloponeso* de Tucídides–, y el valor de la historia para la *praxis* política, de gran importancia en la Atenas democrática. El Partido Popular, de gran anclaje ideológico y político con los remanentes del franquismo, no buscaba una “memoria completa” –como en Argentina blanden desde sectores militares y civiles imputados y/o condenados por delitos de lesa humanidad–, sino dejar atrás cualquier recuerdo, cualquier vestigio de reconstrucción política a partir de la memoria sobre acontecimientos pasados.

En aperturas de sesiones legislativas, entrevistas y conmemoraciones históricas de relevancia como el Bicentenario de la Independencia, una de las grandes diferencias entre Cristina F. de Kirchner y Mauricio Macri es la ausencia de cualquier apelación de la historia política argentina o latinoamericana por parte de este último, aunque no solamente. La trama en que la *negación estratégica* de la historia política argentina se da en el gobierno de Cambiemos, es en primer

² Ello al menos hasta 2017 inclusive. El quiebre de buena parte de estos sectores industriales con Cambiemos desde 2018 ha sido muy relevante también.

³ Con muchas más limitaciones (que Iriarte señala), hay que decir, con que dicha conmemoración se hizo en Argentina como política de Estado, fundamentalmente desde 2003, en torno a las víctimas de la dictadura de 1976.

lugar, una presunta respuesta a la repolitización de la década kirchnerista. El kirchnerismo sobrepobló una pedagogía de la Historia: del personaje *Zamba* de *Paka Paka* –un niño que rompía con la lógica caucásica de los dibujos infantiles y viajaba al pasado buscando entender acontecimientos históricos de relevancia– a las políticas de Verdad, Memoria y Justicia; del Instituto Dorrego al traspaso del sable corvo legado por San Martín a Rosas; de las variantes en monumentos (Juana Azurduy por Colón) a los billetes de Evita, y así sucesivamente. Pero fue fundamentalmente la propia dimensión discursiva de la expresidenta Cristina Fernández de Kirchner la que se inscribía en una constelación textual –con sustantivas diferencias que no viene al caso explicar aquí– similar a la que Elvira Narvaja de Arnoux (2008) describe en *El discurso latinoamericanista de Hugo Chávez*. Entre otros elementos de análisis del discurso, la autora retoma allí la categoría bajtiniana de “cronotopo” para describir las operaciones discursivas: una articulación del espacio-tiempo como marco y orientador de la acción política (pp.61-64). Los simbolismos de la expresidenta transitaban una cantidad ingente de lugares, acontecimientos, personajes: iban del siglo XIX a la actualidad, de los mitos clásicos del peronismo a mostrarse como continuación de las disputas que el alfonsinismo quiso dar, más allá de sus resultados; de las tradiciones libertadoras de Mayo a la reivindicación de los lugares menos conocidos, pero de gran relevancia simbólica de la izquierda peronista de los ‘70 –como el gobierno de Jorge Cepernik–. Hasta los viajes comerciales de Cristina Kirchner apuntaban a historias de liberación nacional: en Vietnam, por caso, la foto en los túneles de la resistencia vietnamita fue acompañada de la comparación de Ho-Chi Minh con San Martín; en Angola, la reivindicación del proceso de liberación nacional conducido por Agostinho Neto en los ‘70, etcétera.

En el macrismo estos “cronotopos” están descentrados a lugares mucho menos presentes o verosímiles en la tradición nacional o continental: preguntado el presidente por sus referentes políticos, responde con los nombres de Mahatma Gandhi o Nelson Mandela. Slavoj Žižek (2013), sin referirse puntualmente a Macri, sino a otros personajes más relevantes de la política mundial, a propósito del funeral de Mandela en 2013, señaló cómo las lágrimas de cocodrilo de todo el poder mundial hacían gala de corrección política, de Obama a Putin, de Raúl Castro a Nicolás Sarkozy, de Mariano Rajoy a Dilma Rousseff. Lo que había ahí es una figura sin conflictos aparentes. ¿Cuál es la referencia política de Mandela? Todas y ninguna a su vez. (La referencia política a Sudáfrica en la Argentina reciente, nunca por parte del presidente Macri, está básicamente consolidada en el pedido de cierre de los procesos de Memoria, Verdad y Justicia, armando una amnistía general a los represores de la última dictadura militar, pedida por una gran parte de referentes de Cambiemos, como Elisa Carrió y Nicolás Massot, así como sostenida en diversos trabajos por un conjunto de intelectuales argentinos,

no todos vinculados a Cambiemos). En relación a un paro docente, el presidente Macri subió a las redes sociales una foto de un profesor japonés dando clases en una Hiroshima arrasada después de la bomba: esa geografía *ectópica* tan lejana (y universal a la vez) es una manera de distancia con la historia más cercana.

Tampoco hay referencias geográficas comparativas con la excepción de Venezuela, como *inferno* que le espera a las almas que decidieran continuar la senda del proceso político kirchnerista (“íbamos camino a ser Venezuela”, es un latiguillo repetido hasta el cansancio por toda la dirigencia de Cambiemos, de Macri a los legisladores provinciales, de la UCR a los periodistas oficialistas). Durante el kirchnerismo, a cuyo éxito económico –sobre todo en los primeros años del proceso político: superávits gemelos, baja de la pobreza y el desempleo, incrementos salariales por encima de la inflación, etcétera– siempre se le ponía el *pero* geográfico: *podríamos* ser como Chile, como Brasil, como Perú, como la India, como Australia, como Canadá. Eran modelos que tenían algunos datos para mostrar para la ortodoxia económica, sumándolos a un institucionalismo de baja conflictividad social y casi nulo movimientismo popular.

Se sabe: el mundo cambió por fuera de los planes de Macri: la globalización y los acuerdos de libre comercio de la OMC son cuestionados por las grandes potencias mundiales (Rusia, y EE. UU. con el trumpismo a la cabeza). La geopolítica del macrismo se complicó y perdió referencias, además de temporales, espaciales. La revista literaria “La mujer de mi vida” años atrás había sacado un número que se burlaba de la corrección política básica, de una suerte de centrismo político universal que residiría en los países escandinavos y tituló a su dossier *Cómo me gustaría ser sueco*: no solo el lugar de la corrección política, sino también una dimensión inalcanzable y desentonada. No implica un modelo económico: Chile, Perú o Brasil. Finlandia, por caso, implicaba un modelo educativo del cual se conocía poco, pero se sabía de su efectividad en el país nórdico, en relación a los índices que occidentalmente prueban un sistema educativo.

¿Por qué el relato de la historia permanece vedado en el macrismo? En fin, muchas son las hipótesis, y en tantos casos no contradictorias entre sí. Algunas de estas hipótesis de trabajo: a) La vinculación empresarial antes que la política; b) un presunto resultado de encuestas cuyos algoritmos –elemento favorito de los consultores presidenciales– mencionan que es preferible no hablar de historia en relación a los actores políticos; c) la idea “refundacional” ante una crisis general de la dirigencia política que se lleva puesta, también, los grandes relatos históricos; d) La primacía del individualismo meritocrático por sobre el sujeto colectivo. Y un largo etcétera. Arriesgaremos en estas páginas una: el ocultamiento estratégico de su relato implica la carencia absoluta de prestigio entre sectores medios y populares de las referencias históricas y de los linajes familiares de Cambiemos, por un lado –una suerte de ocultamiento de su *acumulación originaria*–; y por otro, el ocultamiento de la mismidad: ante la acusación del modelo económico

—y político en muchos casos— de Cambiemos como iteración del plan oligárquico de la primera mitad del siglo XX, el revanchismo político de 1955 sobre el peronismo opositor, las referencias a la dictadura militar, a los fracasos —económicos y sus derivas políticas— del radicalismo, al neoliberalismo menemista, así como a la alianza cuyo final en 2001 muchos anticipan a este actual proceso.⁴

Tras su derrota electoral en 2015, y tras el difícil rearmado del espacio político, el kirchnerismo vuelve a los cronotopos, con algunas referencias fundamentales al proceso de la Resistencia Peronista iniciado a fines de la década del '50 con el peronismo proscrito. Por ejemplo, a comienzos de agosto de 2016, muere Raimundo Ongaro. Cristina Fernández de Kirchner, en una de sus primeras apariciones públicas, asiste a su funeral. La expresidenta, no tuvo ningún vínculo en vida con Ongaro —no por razones políticas, sino porque el histórico líder sindical de los Gráficos, es sabido, desde hacía ya un tiempo largo estaba con dificultades de comunicación por dificultades psiquiátricas—, pero asistió a ese funeral poco antes que se armara en Ferro la Corriente Federal de los Trabajadores, línea interna de la CGT, que se había iniciado buscando infructuosamente un lugar en el Triunvirato cegetista —distante con la expresidenta y con una búsqueda de integración y baja conflictividad con el nuevo gobierno de Cambiemos— que se armó pocos días después. En el acto de esa misma Corriente Federal se gritó con fuerza el nombre de Raimundo Ongaro y buscó marcar una continuidad con los programas obreros de La Falda y Huerta Grande, el de la CGT de los Argentinos y los 26 puntos de Ubaldini.

Lo de Cristina Fernández de Kirchner con Ongaro fue una búsqueda de referencia histórica —como las apelaciones, acaso, de Obama con Martin Luther King y sus familiares—, donde ya no había que hallarla en los grandes patriotas fundadores —como se hace mientras se es el jefe máximo del Estado—, sino en la *resistencia*. El sindicalismo combativo, antiparticipacionista, de oratoria y práctica política pensada para los Grandes Relatos, de unidad con la Juventud. Era un fallecimiento: muerto Raimundo Ongaro, larga vida al ongarismo.

2. Animales sueltos

Un interesante libro de la investigadora y artista cordobesa Patricia Ávila (2008), relata cómo en la historia del papel moneda, epígono de la transformación de la naturaleza en cultura, también puede leerse una historia de la nación: próceres, acontecimientos, simbolismos varios entre el neoclásico y el barroco se dan en una narración de intentos fundacionales en el intento de fortalecimiento

⁴ El editorial del diario *La Nación* del 15 de abril de 2018 “¿Gobierno de ricos y para ricos?” intenta combatir la idea, que retornó con fuerza a la discusión pública argentina, de “oligarquía vacuna” como parte central de la élite gobernante.

de una moneda nacional. En ese objeto persiste una tensión entre “la coexistencia de valores cuantitativos y cualitativos”. El libro de Patricia Ávila describe esto desde la fundación de la Casa de la Moneda por Rivadavia –y su importación de papel moneda norteamericano, con efigies de George Washington y William Penn– hasta finales del siglo XX. Su texto en revista *Deodoro* (Ávila, 2013), es una suerte de micro capítulo que completa bastante el sentido del libro llegando a los billetes de Malvinas y Evita por parte del kirchnerismo. Más allá de su interpretación puntual de muchas de estas narraciones en el papel moneda –con varias de las cuales no coincidimos–, el libro de Ávila deja ver las complejidades narrativas de una idea de nación en el papel moneda, uno de los lugares privilegiados para estos relatos. Una de las políticas del macrismo sobre el cambio de moneda fue, precisamente, borrar todo vestigio de acontecimientos, lugares y personajes históricos, *el paso de la naturaleza a la cultura* que describe Ávila con referencias a Simmel, Marx, Benjamin y otros autores, y poner a la fauna argentina en los billetes. Se había mencionado que la figura de Arturo Frondizi⁵ encabezaría el billete de 500 pesos, pero al parecer triunfó la estrategia de negación de lo histórico.

El jefe de gabinete Marcos Peña –entrevistado por el periodista Carlos Pagni en el Coloquio IDEA– mostró su regocijo al describir uno de los puntos

⁵ Muy interesante en este punto es la carta que la mayor parte de la familia Frondizi hizo pública en el año 2012, tras salir en público una agrupación vinculada al PRO llamada “La Frondizi”. A pesar de su extensión para una nota al pie, amerita ser transcrita en su totalidad. La carta, titulada “Con nosotros no, ingeniero Macri”, decía: *Los abajo firmantes, en nuestra condición de integrantes de la familia Frondizi, nos vemos obligados a manifestarnos públicamente puesto que, sorpresivamente, nos hemos enterado por la prensa escrita y las redes sociales de un hecho político que involucra nuestro apellido y desde nuestra óptica, se ubica en las antípodas de nuestra propia historia familiar. En efecto, a estar por dichas informaciones, un grupo de jóvenes afiliados al PRO –partido que pertenece al ingeniero Mauricio Macri– ha lanzado una Agrupación que auto titulan “La Frondizi”. Debe saberse que no cuentan con nuestro aval, no solo porque no hemos sido consultados, sino que desde la mirada de los abajo firmantes expresan intereses políticos e ideológicos que nada tienen que ver con nuestra historia y nuestro pensamiento. Nada tenemos que ver con las políticas de derecha ni con el espíritu reaccionario con el que ese partido político, el PRO de Mauricio Macri, pregona la conveniencia y necesidad de una Argentina para pocos. Si al menos los jóvenes PRO recordaran que Arturo Frondizi fue derrocado mediante un golpe de Estado y detenido en la isla Martín García, por lo más reaccionario de la élite militar, política y económica de la Argentina. Si esa agrupación que quieren llamar “La Frondizi” reivindicara –como lo hacemos nosotros– a Diego Ruy Frondizi, militante peronista asesinado por la policía de la provincia de Buenos Aires en marzo de 1971; a Silvio Frondizi y Luis Mendiburu, asesinados por las Tres A de Isabel Martínez y José López Rega; a Gastón Gonçalvez asesinado por el genocida Patti, esposo de Mercedes Faggionato, sobrina de Elena Faggionato, esposa del ex presidente Arturo Frondizi; y si exigieran –como no hemos cesado de hacerlo– juicio y castigo para todos y cada uno de los responsables de estos crímenes atroces, entonces no sería necesario manifestarnos. Por esto, en diversos momentos de la vida política argentina, de un modo u otro, privada y públicamente los abajo firmantes nos hemos pronunciado; esta vez, por supuesto, no puede ni debe ser distinto. – FIRMAN: Marcelo H. Frondizi – Álvaro R. Frondizi – María Frondizi – Manuel Frondizi – Inés Frondizi – Beatriz Manfredi de Frondizi – Isabel S. Frondizi – Ulisse D. Frondizi – Mariana Mendiburu – Teresa Bellardini – Giulia Frondizi.*

más altos, según su mirada, en torno a esta estrategia que deja a la historia –a la construcción de un relato sobre la misma– por fuera de la discusión política:

La obsesión que tenemos por analizar la coyuntura en función del pasado no es normal. En otros países no pasa eso, y está bueno saber que eso es una patología nuestra. Para mí, una de las cositas chiquitas pero simbólicas más lindas que hicimos es poner animales en billetes porque es la primera vez en la historia argentina que hay seres vivos en la moneda nacional y que dejamos la muerte atrás, que la muerte esté tranquila y que descanse en paz, y vivamos nuestra vida.⁶

En muchos de sus trabajos, como *Política y Tragedia: Hamlet entre Hobbes y Maquiavelo*, Eduardo Rinesi ha mostrado las potencialidades de Shakespeare, sobre todo de *Hamlet*, para pensar la política. Lo de Marcos Peña recuerda a la súplica del príncipe de Dinamarca (I. 5) al fantasma de su padre Claudio para que descanse (*descansa, descansa, espíritu perturbado*⁷). Pero es también, en la escena final, el joven príncipe Fortimbrás (proclamado como tal tras la muerte de Hamlet), pidiendo que retiren a los cadáveres, porque “un cuadro como este conviene al campo de batalla/ pero aquí luce fuera de lugar”⁸ (Shakespeare, 2016, p.199). Fortimbrás quería que retiraran esos cuerpos, ese pasado de muerte y lucha por el poder, para lograr un cielo más despejado en el cual posar los ojos en el nuevo gobierno.

El –como Ávila– también artista y ensayista Daniel Santoro (2016), en un texto con un título sugestivo para el tratamiento de estos temas (“La vuelta a la naturaleza o el buen salvaje neoliberal”), también se refirió a la inversión del paso de naturaleza a la cultura en los billetes del macrismo:

El nuevo régimen escópico cambió estas memorabilias nacionales por amistosas fotos de familia sacadas en parques y jardines, fondos de pura naturaleza, sin requerimientos, sin claves visuales a desentrañar; solo una muda y primitiva parodia danzante en el balcón de nuestros más caros discursos fundacionales bastó para que entendiéramos el nuevo paradigma, y esta vuelta de lo natural incluye por supuesto el papel moneda, por tierra mar y aire se muestra la incontenible fuerza de la naturaleza, se exhibe un territorio a explorar, libre de cualquier prejuicio ideológico, purgado de las molestas pretensiones del que viene con opiniones propias. Ingrávidos, sin el peso de las herencias simbólicas, podremos ingresar al fin, con la naturalidad del buen salvaje, al paraíso “naturalizado” del poder global financiero. (Santoro, 2016)

⁶ Fragmento del discurso. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=yO1UX57nfWY>

⁷ [*“Rest, rest, perturbed spirit!”*].

⁸ [*“Take up the bodies: such a sight as this /Becomes the field, but here show much amiss”*].

David Viñas (2003) veía una continuidad entre el proceso iniciado en la Conquista del Desierto en 1879, y la conmemoración que hizo la Dictadura (“Los indios, ¿fueron los desaparecidos de 1879?”, p.18), *a través de su moneda* (las de 50 y 100 pesos), de aquella incursión militar en territorio indígena que terminó en genocidio.

Otro epígono de la animalidad tiene que ver con el perro del presidente llamado “Balcarce” y una foto de ese animal sentado en el sillón de Rivadavia. Néstor Kirchner había sentado, por ejemplo, a Juan Carlos Livraga, sobreviviente de los fusilamientos de los basurales de José León Suárez en 1956 (y con el cual comienza el libro de Walsh *Operación Masacre*, Livraga es el referido en “*Hay un fusilado que vive*”). Dos fotos paradójicas sobre las ideas divergentes del vínculo entre historia y política, entre el pasado y la autoridad presente; pero también –y, sobre todo– en la factibilidad de quien *puede* –porque la historia ha legitimado esa lucha– *mostrar una línea histórica* y quien *no puede (y decide) no hacerlo* –porque lo expondría a dar más explicaciones sobre su actuación y la de los suyos, que otra cosa.

3. Lo siniestro

En un texto de 1919, Freud da una posible definición de “lo siniestro” – con referencia a Schelling– diciendo que es *todo lo que debía haber quedado oculto, secreto, pero que se ha manifestado*. Tirar debajo de la alfombra algo que, tarde o temprano, emerge. En conjunto con una pedagogía de la historia, y con un relato sobre el pasado que actuaba con una insistencia muy particular en el presente de la acción política, el kirchnerismo también revitalizó y desempolvó apellidos, linajes, nombres: de Abal Medina a Puiggrós, de Cámpora a Eduardo Luis Duhalde. Resulta que el macrismo también, pero sin reivindicarlos, y tratando de nombrarlos lo menos posible. Acaso el último que lo hizo fue Mario Llabrás, dirigente de CARBAP (Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa), en el conflicto por la resolución 125 que subía la alícuota de las retenciones a la soja (en el año 2008): mostró el orgullo del apellido Martínez de Hoz, fundador de la Sociedad Rural, contra la crítica que había recibido de Kirchner “son los hijos de Martínez de Hoz”. El macrismo fue, paradójicamente, mucho más ambicioso en los linajes con los que formó sus equipos técnicos. El libro de Fernando Cibeira (2017) lo prueba, tanto como el de Norberto Galasso (2015). Diego Tatián lo expresa en el prólogo a este libro diciendo que *es el gobierno de los civiles de la Dictadura*.

Párrafo aparte, en relación a lo siniestro, merece el tratamiento oficial del gobierno a la última dictadura militar. No profundizaremos demasiado el análisis sobre este punto, pero sí podemos tomar nota de las veces en que el presidente

Macri, desde su asunción, se ha referido a la dictadura. Recién a más de dos años de su asunción, y por redes sociales, pudo mencionar a la misma como *terrorismo de Estado*. Sobresale la reiterada mención a la *oscuridad: época más oscura de nuestra historia* y sus variantes (además del adjetivo suciedad: la *guerra sucia*). Esa oscuridad es precisamente aquello sobre lo que Cambiemos prefiere no echar luz alguna: cualquier vinculación con la Dictadura –cuyo eje “cívico” fue borrado oficialmente por el gobierno–. Es la idea de la historia: la muerte, la oscuridad, los cadáveres –recordando el poema de Perlongher: están en todos lados.

En la victoria electoral de 2015, María Eugenia Vidal tuvo un *lapsus* que corrigió inmediatamente con una sonrisa cómplice: “¡Lo logramos!: cambiamos futuro por pasado”. La frase, bien o mal puesta, resume de todas maneras lo que quiere Cambiemos: una *refundación*; una suerte de pacto donde pueda intercambiarse la promesa de futuro con el pasado acechante de los gobiernos de las derechas en Argentina.

En 2018, en La Plata, a instancias de Cambiemos se inaugura una estatua de bronce de Alfonsín, donde se lo ve cabizbajo y meditativo (¿es acaso la imagen que se ve en la célebre foto caminando por los jardines de Balcarce 50 junto con Menem, cerrando el Pacto de Olivos?). Sobre esa estatua el ensayista Martín Rodríguez bien se anima a describirla como la identificación entre derrota y democracia (es una figura débil, con la cabeza gacha): “Porque para liberales y republicanos Alfonsín tiene dos condiciones: es un demócrata y es un derrotado (es un demócrata porque es un derrotado)” (Rodríguez, 2018). Mientras que para el kirchnerismo –que homenajeó con un busto a Alfonsín los últimos años de su vida, durante la Presidencia de Cristina Fernández de Kirchner–, se buscó un Alfonsín combativo, “de izquierda”, que se le plantaba a Reagan, a la Iglesia, a la Sociedad Rural, a *Clarín*, que viajó de manera inédita para los presidentes de la región a Cuba. El Alfonsín que, en más de una entrevista, ponía como límite a Macri. La imagen que el kirchnerismo difundía de Alfonsín era gritando –ante un silbido generalizado, cuyo público se veía más intimidado que intimidante– la complicidad de la oligarquía argentina con la dictadura militar en medio de la lluvia en la exposición anual de la Rural. Otro video que el kirchnerismo difundió por doquier fue cuando Alfonsín se sube al púlpito de una Iglesia para contestar una homilía sacerdotal (imagen que podría resumir la densa idea de “religión civil” de la que tanto abrevó el primer radicalismo yrigoyenista⁹). El busto de Cambiemos¹⁰ era armado por

⁹ *Cfr.* al respecto la excelente compilación –y su estudio introductorio– de Marcelo Padoan (2002).

¹⁰ En 2018 Macri inaugura la muestra fotográfica y audiovisual “Alfonsín por Alfonsín” en Casa Rosada. Los rasgos que destaca en su breve discurso sobre el primer presidente de la transición democrática son básicamente esas abstracciones de las que hablamos: dejar atrás la etapa “oscura” (sin mencionar la dictadura); paz y libertad (sobre todo de expresión, pensamiento y “elegir qué

esa clase que lo condenó (y) ahora escribe el adagio de un Alfonsín gandhiano, campechano, débil, más bueno que Lassie, que soportaba todo y negociaba todo: los paros generales, las agachadas peronistas, las sublevaciones militares. Es el nuevo Illía, ‘otro hombre que no entendimos a tiempo’. En ese Alfonsín que se consagró ‘devolviendo el poder’ se arma el Alfonsín de Cambiemos: radicales que aceptan las condiciones, su asimetría frente al poder del otro. (*Ídem.*)

4. El fin de la historia

Francis Fukuyama, el teórico del liberalismo económico-político más concluyente tras el colapso del Muro de Berlín, proclamó el fin de la historia, lo que requería que, para negarla, había que superarla conteniéndola –por eso en el libro se encuentra una descripción, discutible, pero reconocida al fin, historia política del siglo XX–, de allí el hegelianismo de *El fin de la historia y el último hombre* (Fukuyama, 1992). En Cambiemos, hay una búsqueda de la novedad absoluta, sin tener un relato de la historia argentina que los haga derivar en eso. Como si fuera un toque de magia, aparecieron. Como el propio Hegel supo decir –con su metafísica colonialista–, los pueblos y las religiones de Oriente “no tienen Historia”. Cambiemos y su religión *new age* –más que el nuevo evangelismo pentecostal como en el caso del Brasil de Bolsonaro, el macrismo se ha vinculado con filosofías religiosas de Oriente, como la de India “El arte de vivir”– buscan el alineamiento en este punto con lo expresado por Hegel: la expansión milenaria del tiempo y espacio que hace Oriente viene como anillo al dedo del pensar por fuera de la Historia.¹¹ La “producción del vacío” –lema budista– y el evitamiento de la narración histórica clásica a cambio de ejes discursivos diversos, es algo que hay que atender tanto como sus políticas públicas.

Cambiemos, a diferencia del fukuyanismo –tan determinante en el Consenso de Washington y sus reverberaciones, tan de moda en intelectuales varios por mucho tiempo y de diversas maneras, expresado generalmente en el tono admonitorio del “ya basta”–, no construye un *fin de la historia*. En primer lugar, porque niega cualquier vínculo con la historia política –no puede hacer derivar ningún *continuum*, nada que lo lleve de un lado a otro–, pero porque tampoco puede prometer bienestar alguno –al menos desde el comienzo de la gestión. Descentra lo histórico-político hacia esa expansión del tiempo-lugar de lo *new age*.

¿Y la historia nacional? Se cuele: Esteban Bullrich reivindicando la campaña del desierto, Lopérfido y Gómez Centurión haciendo aspaviento orgulloso de

queremos ser sin condicionamientos”); inspirador de valores (justicia, honestidad, respeto); el rechazo “a la violencia de acción y de palabra”, etcétera.

¹¹ Entre otros, puede verse: Natanson, J. (2015).

negacionismo en torno al terrorismo del Estado; Patricia Bullrich diciendo que de un lado no eran tan ángeles ni del otro lado tan demonios (cerrando así la brecha de los dos demonios hacia uno solo y no precisamente el estatal), Macri afirmando que todos los argentinos descienden de los europeos, o acentuando una supuesta angustia de los firmantes de la Independencia nacional. La historia nacional aparece como lo siniestro, después de intentar esconder bajo la alfombra esas trayectorias, esas lecturas de la historia.

Una frase de campaña de Cambiemos era “No es cambio, es evolución”. Implicaba ahí un nuevo modo de pensar donde la humanidad no tenía que rendir las mismas cuentas con el pasado histórico, sino con escalas de la evolución – hechas con el afán de supervivencia de una especie– que rompen cualquier continuidad política. No pensamos una historia política del *homo erectus* (en todo caso habrá una antropología), sino una historia política de Grecia, Roma, la década infame o el gobierno de Obama. Son tiempos milenarios, ejemplificativos, que desvían cualquier línea de tiempo lo que sigue una buena parte del discurso de Cambiemos. Al respecto, un hombre clave de Cambiemos, el economista Lucas Llach, vicepresidente del Banco Central, hace una defensa pública de la “dieta precámbrica”, que es la del hombre antes de la agricultura y la domesticación de animales.¹² El asesor presidencial Jaime Durán Barba es uno de quienes más insiste en la idea de pensar, no en los términos de la historia política convencional, sino en un borramiento de esta a partir de la instalación de un tiempo milenario. “Estamos entrando en una nueva escala de la especie humana”, dice en una entrevista con Jorge Fontevecchia. Su pequeña sugerencia como consejero del Príncipe titulada “Libros que debe leer un joven político” (Perfil, 12 de enero 2019), muestra libros donde hay en marcha una “nueva humanidad”, llevando al límite al borramiento absoluto de la historia (y de la finitud de los cuerpos que la constituyen): la inmortalidad (que, en pocos años, dice Durán Barba, será una realidad). El “sujeto histórico” –referencia de las luchas y análisis políticos desde el siglo XIX a esta parte– es lo que también busca hacerse desaparecer. Desde que Hernán Lombardi es responsable de los medios públicos, a los trabajadores de Canal 7 y Radio Nacional se los llama “colaboradores” –una línea seguida al gobierno de Piñera en Chile y en varios ministerios de Perú. Lo mismo el ministro de Producción de la Provincia de Buenos Aires durante el gobierno de Vidal, Javier Tizado, que llama públicamente *colaboradores* y no trabajadores a aquellos del sector formal.

¹² Al respecto, véase Verbitsky, H. (2015).

5. Criminalización del pasado

Otra de las maneras en que el eje sobre la discusión política del pasado se descentra es ponerlo no en el casillero de la historia, las ideologías y la política, sino en el de justicia criminal.

Cambiamos utiliza como referencias temporales a grandes extensiones (“hacia 30 años que no se hacía esto”, el “mejor equipo de los últimos 50 años”, “no podemos cambiar los errores que se vienen haciendo desde hace 70 años”). El concepto de “pesada herencia” comenzó a instalarse poco tiempo después del triunfo electoral de 2015. Al comienzo, el último –o los dos últimos, según el interlocutor– gobierno de Cristina Fernández de Kirchner; luego se extendió a la década kirchnerista, para asumir finalmente que el problema eran los “70 años” donde –para Cambiamos– tuvo hegemonía el peronismo.

A su vez, la trama del *pasado histórico* –sobre todo el reciente– no queda en una discusión sobre la herencia recibida: qué números ameritan tomarse de referencia (¿INDEC? ¿CEPAL? ¿Banco Mundial? ¿Consultoras privadas?), qué políticas públicas fueron positivas, cómo medir el éxito o el fracaso de un gobierno, qué institucionalidad pudo producirse, etcétera. El pasado reciente, en el gobierno de Cambiamos, tiene otra trama que es su absoluta criminalización (no ya la judicialización). Como no es necesaria de historizarse la mafia, tampoco la década kirchnerista: Cambiamos apuesta a su descrédito absoluto de la misma poniéndola no en la historia política y la crítica ideológica, sino en el aniquilamiento mediante la operación de reducirla a un saqueo perpetrado por una asociación ilícita. San Agustín –en *La Ciudad de Dios*– se hizo una pregunta –la misma luego tomaría mucho cauce en la filosofía del derecho, por ejemplo en Kelsen– que era nada menos que el fundamento de la legitimidad de un Estado: ¿cómo diferenciar un Estado (Agustín hablaba de Reino en ese entonces) de una banda de ladrones (que “empíricamente” podrían moverse de esa manera: allanando lugares, reduciendo gente, quitando propiedades, obligando a pagar cánones, incluso quitando la vida, etcétera)? La denominada “doctrina Irurzun”, salida del Poder Judicial Federal con más vínculos con el macrismo,¹³ mediante

¹³ Un bloque histórico no es conformado solo –y a veces, ni principalmente– por su burocracia político-estatal, ni sus representantes elegidos en procesos electorales. Esa ficción (de rango constitucional) de que *el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes*. Comprenden también ese bloque histórico, esa hegemonía político-cultural los “intelectuales” en sentido gramsciano, las empresas y sus publicidades (grandes creadores de deseos y subjetividades), los artistas, los novedosos *trolls*. Estos “aparatos ideológicos” –tomando la expresión de Althusser– no residen visiblemente en la *estructura estatal* (sobre todo el Poder Ejecutivo), aunque sí puedan orbitar la lógica del Estado (recibir instrucciones, dinero, posiciones, promesas, etcétera). Más importantes que las publicidades del Ministerio de Trabajo pueden ser las del Banco Santander Río o las de Chevrolet. Más relevantes pueden ser las notas de opinión de Eduardo Van der Kooy en el diario *Clarín* o los editoriales orgánicos y sin firma del diario *La Nación*, que las opiniones

la cual el hecho de haber pertenecido como funcionario al gobierno anterior da razones in abstracto de peligrosidad, es un buen resumen de este argumento: no ya la judicialización del pasado, sino más bien su criminalización: el pasado es un plan criminal del cual hay que huir, o juzgarlo para que públicamente quede expuesta su imposibilidad de retorno (resumida en la frase favorita del entusiasta de Cambiemos con el sintagma: “no vuelven más”).

6. Conclusiones

Cambiemos defiende públicamente, y con absoluta tibieza, algunos simbolismos históricos: Frondizi, el mito de la Argentina del “Centenario” como granero del mundo, Alfonsín, no mucho más. Las palabras de Marcos Peña resuenan a aquellas de Marx en los comienzos de *El 18 Brumario*: las generaciones muertas son una pesadilla que oprime el cerebro de los vivos, el legado es un problema para el accionar futuro; *que los muertos entierren a sus muertos* dirá Marx. Sin embargo, aunque para Marx ese peso de la memoria, ese conjurar con los fantasmas y ropajes del pasado los desafíos de la revolución futura eran un problema bien claro, es cierto también que señaló tantas veces allí cómo procesos revolucionarios se inspiraban y retomaban lemas de las generaciones derrotadas y fallecidas (con lo que Walter Benjamin construye buena parte de su teoría de la historia).

El kirchnerismo las tomó como referencia de orgullo, fuente de inspiración y relato de continuidad histórica; el macrismo como algo que oprime los cerebros, como un peso que impide cualquier avance, pero también como una amenaza de develamiento: lo que es mejor *dejar tranquilo*, la *oscuridad* sobre la cual no hay que echar luz, la *grieta* que es preferible no alimentar. La *familiaridad* kirchnerista con la izquierda peronista –y las otras tradiciones de las que abrevó– es la contracara de lo siniestro-freudiano del macrismo, como ocultamiento de los vínculos familiares y de las posibles continuidades históricas entre sus referencias de política comparada más obvias. ¿Qué son y qué se hacen? Debería ser la pregunta. La segunda es lo que hemos intentado en este trabajo mostrar: la naturaleza, lo *new age*, Gandhi-Mandela, “Alfonsín *más* decisión política” –según una expresión de Elisa Carrió para definir al presidente Macri–, “Frondizi con gradualismo” –según la expresión de Rogelio Frigerio, también sobre Macri.

–*coucheadas* hasta el ridículo, citando de memoria como un alumno prolijo– de Carolina Stanley o Esteban Bullrich. Allí, las sentencias del Poder Judicial Federal con asiento en los juzgados de Comodoro Py, de notable sintonía con el gobierno de Cambiemos –que aquí no tendríamos tiempo de resumir–, se ha convertido, junto con el brazo mediático, en el puntal político más relevante para correr de escena a la oposición.

Una caracterización posible del macrismo tiene que ver con el lugar en la historia política que narra; no en su breve y distante relato de “historia oficial”, sino en la esfera más elemental de sus linajes, sus prácticas y sus discursos menos ensayados. Parafraseando el muy parafraseado apotegma kantiano: el análisis del macrismo sin atender sus novedades es ciego, pero analizarlo *solo* a partir de su presunta novedad es vacío.

En la parte conclusiva de su libro *¿Por qué?* (2018), José Natanson pregunta a Alejandro Rozitchner, asesor de Cambiemos: “¿son o se hacen?”, a lo que Rozitchner confiesa que la simplicidad, una cierta liviandad, no mostrar un relato histórico, representa de alguna manera, para él, una virtud. Y la pregunta acaso está mal planteada. ¿Qué sería ser lo que son? ¿Lo *new age*? Esa pregunta parte de una contradicción entre realidad y apariencia, verdad o ficción. Y allí está el problema de Natanson. Acaso las preguntas a hacer son dos: ¿quiénes son? y ¿para qué se hacen lo que muestran ser?

Es innegable que actúan, que el *coaching* modifica almas: mirar, si no, sus videos de antes o después del *coaching* (el caso María Eugenia Vidal es paradigmático, pero también la dicción, vestimenta y actitud facial de Macri) habla mucho de esto. En la serie animada *Padre de Familia (Family Guy)*, de Seth MacFarlane, hay un capítulo que satiriza una campaña de afiliación al partido de ultraderecha norteamericano *Tea Party*, y en la cual un millonario, para hacerlo, se disfraza de obrero (luego, claro, es descubierto). Cambiemos actúa, también, un ánimo conciliatorio y gradualista cuya negación práctica es permanente (discursiva tanto como material). La respuesta es que actúan, indudablemente –la política es, también, teatralidad, exposición, relato. Pero también *son*. Son el retorno de lo reprimido apenas relajan mínimamente el *coaching*. Empezar a rendir cuentas con un pasado que no quieren, no pueden y no tienen cómo defender. Entonces, ¿quiénes son? Y la respuesta ha venido de parte de la oposición más anclada en el pasado: son la oligarquía, el ‘55, la dictadura, el neoliberalismo, la alianza. La discusión es sobre la persistencia del pasado en el presente, de la que hablaba Gramsci.

No pensamos que la política dependa necesariamente de un grado de verdad de los acontecimientos sin mediación de un relato. Pero es cierto que un relato de ocultamiento tiende a limitarse en el tiempo, no tanto por el “descubrimiento” de su falsedad, sino fundamentalmente por un trabajo crítico (teórico, pero sobre todo político) sobre el mismo. He allí una posible “estrategia”: persistir en la trama histórica contra lo que viene a presentarse la novedad absoluta. El hilo de Ariadna pudo salir del laberinto. Y no solo eso: que quienes gobiernan bajo ese relato, han sido históricamente –y en el presente está a la vista– los que más han propiciado dolor (humano, simbólico, material) a las clases populares argentinas.

Referencias bibliográficas

- Ávila, P. (2008). *Y tú también te vas: Argentina y el dinero*. Adriana Hidalgo: Buenos Aires.
- Ávila, P. (2013). Eva en nuestras manos. *Deodoro. Gaceta de crítica y cultura*, N°29.
- Cibeira, F. (2017). *Macristocracia. La historia de las familias que gobiernan la Argentina*. Planeta: Buenos Aires.
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Planeta: Buenos Aires.
- Galasso, N. (2015). *Mauricio Macri: la vuelta al pasado*. Colihue: Buenos Aires.
- Iriarte, A. (2008). Prólogo a Loraux, N. *La guerra civil en Atenas. La política entre la sombra y la utopía*, Akal: Madrid.
- Narvaja de Arnoux, E. (2008). *El discurso latinoamericanista de Hugo Chávez*, Biblos: Buenos Aires.
- Natanson, J. (diciembre de 2015). Buda. *Le monde Diplomatique*, N°98.
- Natanson, J. (2018). *¿Por qué? La rápida agonía de la Argentina kirchnerista y la brutal eficacia de la nueva derecha*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Padoan, M. (comp.) (2002). *Jesús, el templo y los viles mercaderes. Un examen de la discursividad yrigoyenista*. Buenos Aires: UNQ.
- Rodríguez, M. (24 de abril de 2018). Elije tu propio Alfonsín. La Política Online. Recuperado de <https://www.lapoliticaonline.com/nota/martin-rodriguez-elige-tu-propio-alfonsin/>
- Santoro, D. (25 de enero de 2016). “La vuelta a la naturaleza o el buen salvaje neoliberal”. Recuperado de <http://revolucion-tinta-limon.blogspot.com/2016/01/la-vuelta-la-naturaleza-o-el-buen.html>
- Sazbón, J. (2002). El fantasma, el oro, el topo. En *Historia y representación*, Buenos Aires: UNQ, 372-407.
- Shakespeare, W. (2016). *Hamlet*, traducción y estudio introductorio de Eduardo Rinesi. Buenos Aires: UNGS.
- Verbitsky, H. (7 de junio de 2015). Buitres y Guanacos. *Página/12*.
- Viñas, D. (2003). *Indios, ejército y frontera*, Santiago Arcos: Buenos Aires.
- Zizek, S. (9 de diciembre de 2013). If Nelson Mandela really had won, he wouldn't be seen as a universal hero. *The Guardian*.

Votantes crédulos de candidatos increíbles. El voto a Cambiemos de trabajadores del sector informal en Córdoba

*Valeria Brusco*¹⁴

Entre quienes trabajan por fuera del empleo registrado y que votaron por la alianza Cambiemos que encarna el presidente Macri, hay quienes expresan que votarán en el mismo sentido el año entrante. ¿Cuál es el mecanismo por el que las personas confían en proyectos políticos que perjudican su bienestar recortando derechos para su sector o clase? ¿El comportamiento electoral se relaciona con nuevos clivajes sociales, de empleo formal, desempleo o trabajo informal? ¿Se trata de condicionantes estructurales, de información y educación? ¿O tiene que ver con factores de comportamiento como por ejemplo el grado de involucramiento colectivo? ¿Quizás se trata de un momento histórico, –una fase del neoliberalismo– donde se construye la apatía y la igualación nihilista de “todos son unos ladrones”, “son todos iguales”, mediante tecnologías de manipulación mediática? Tan ambiciosa lista de preguntas no será abordada en este trabajo, principalmente porque los datos están en fase de recolección,¹⁵ sin embargo, es una buena oportunidad para anotar los interrogantes en una agenda de investigación. Este trabajo es resultado de una primera indagación empírica, que se inició a comienzos de 2018 y consiste en entrevistas a personas con empleos en el sector informal que votaron a Cambiemos en 2015.

¹⁴ Licenciada en Relaciones Internacionales y Doctora en Ciencia Política. Profesora Adjunta en Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Codirectora del proyecto SeCyT Formar 2018-2019: “Hegemonía, contra-hegemonías y empate hegemónico en América Latina. Nueva ofensiva neoliberal y prácticas emancipatorias en las democracias latinoamericanas.” Correo valeriabrusco71@gmail.com

¹⁵ La recolección de datos fue provisoriamente suspendida cuando la crisis alcanzó un pico a fines de agosto 2018. El dólar alcanzó la mayor cotización en 2018, 42 pesos, se cambiaron ministros de economía y presidentes de Banco Central, se abrió una gran incertidumbre y el gobierno salió a pedir más dinero al FMI. Con ese contexto se hizo dificultoso obtener respuestas de votantes al gobierno. Ver <https://www.perfil.com/noticias/economia/despues-de-la-corrída-del-miercoles-el-dolar-abre-con-una-leve-suba.phtml>

Asumiendo el compromiso de contribuir al desarrollo de unas ciencias sociales críticas y comprometidas, coincidimos con Charles Wright Mills quien afirmaba:

No conozco respuesta para la cuestión de la irresponsabilidad política en nuestro tiempo ni para la cuestión cultural y política del robot alegre. Pero ¿no es evidente que no se encontrarán soluciones a menos que no se afronten esos problemas? ¿No es manifiesto que quienes deben afrontarlos son, más que nada, los investigadores sociales de las sociedades ricas? (1961, p.188)

Desde una posición de investigación comprometida con la realidad, consideramos que la democracia, sus desafíos y mecanismos son cuestiones de la ciencia política que nos interpelan. En esa línea de estudios, el modo de elegir gobernantes –además de procesos y reglamentaciones– hace foco en comportamientos, creencias y actitudes, literatura en la que esta indagación se inscribe. Iniciamos esta exploración en un momento histórico de cierta novedad: el gobierno que asumió en 2015 es el primer gobierno de derecha elegido por el voto popular en Argentina.

En el mes de junio de 2018 comenzamos a entrevistar a personas de un sector de la clase trabajadora –uno que carece de derechos laborales–, sobre su voto a Macri y su evaluación del curso de gobierno y sobre su voto futuro. En agosto la inflación desbordada, la devaluación y la notoria recesión económica generaron un estado de opinión que hizo más difícil hacer contacto con votantes que mantuvieran su confianza en las promesas del gobierno.

El recorrido por el artículo es el siguiente. En la sección que sigue se recupera la cuestión de la confianza interpersonal y/o en las instituciones y su impacto en la democracia. A continuación, se ofrece un panorama de los enfoques que la ciencia política argentina ha realizado sobre comportamiento electoral, como manera de guiar nuestra indagación empírica. En la siguiente sección se presentan las expectativas de la indagación, de acuerdo con las teorías sobre el comportamiento y luego, los primeros resultados. La sección final plantea algunas reflexiones.

1. ¿Confiar en las promesas?

Stokes (2001) estudió los casos en América Latina en los que los candidatos mentían sobre sus programas de gobierno: eran votados y hacían exactamente lo contrario a lo prometido. En casos como el de Paz Zamora en Bolivia, Fujimori en Perú, Carlos Andrés Pérez en Venezuela y Carlos Menem en nuestro país, se trataba de candidatos con un discurso popular, de apoyo al salario y al mercado

interno que, además y, sobre todo, contaban con trayectorias políticas vinculadas a los sectores populares. Se plantea una preocupación democrática en torno al tema de la política económica y su impacto sobre las instituciones representativas. Desde el punto de vista de la democracia, la adopción de reformas neoliberales drásticas por parte de gobiernos electos con plataformas electorales contrarias plantea problemas sobre el significado de la representación. Rumbos económicos contrarios a las promesas de campaña, en violación del mandato electoral, es lo que acerca el análisis de este libro de Stokes al gobierno argentino elegido en 2015 con promesas beneficiosas para clases bajas, medias y también para las altas, que no se implementaron. Más bien por el contrario, una vez en el gobierno, se llevaron adelante políticas perjudiciales para las clases medias y populares. Stokes (2001) analiza en profundidad los giros realizados por los presidentes en América Latina y encuentra que, el hecho de que un político abandone las promesas de su campaña electoral, se vincula con los siguientes factores: creencias diferentes entre políticos/as y votantes, elecciones muy competitivas, votantes no seguros/as del impacto de las políticas sobre su bienestar, efectos poco predecibles de las políticas públicas, juventud del partido político en cuestión y un gobierno de minoría o de coalición.

El trabajo mencionado incorpora en primer lugar, el papel de la incertidumbre en la esfera económica, y, en segundo término, el hecho de que las preferencias ciudadanas no son ni exógenas ni fijas. Desde este punto de vista, si el/la elector/a tiene oportunidad de evaluar y castigar al gobierno en función de resultados —no con un concepto mecánico de consistencia programática—, la representación es posible y se actualiza mediante la rendición de cuentas. Desde esta perspectiva, sugiere Stokes, la violación de mandatos puede ser consistente con la representación si la toma de decisiones económicas atiende tanto a las preferencias ciudadanas como a su impacto económico esperado. En este caso, mecanismos de rendición de cuentas pueden inducir la adopción de políticas responsables que, si bien se oponen a las preferencias ciudadanas, ofrecen resultados económicos y políticos que benefician directamente al/la elector/a, quien tiene siempre la última palabra en la siguiente elección. En sentido opuesto, el giro programático del gobierno de la alianza Cambiemos tiene que ver con el incumplimiento de promesas (eliminar impuesto a las ganancias, no devaluar, proteger el empleo, no imponer retenciones, etcétera) que no benefician al elector. Por otra parte, y a diferencia de los casos de los años neoliberales de la década del '90, la trayectoria de Macri no está vinculada a los sectores populares por lo que era esperable que las políticas no fueran beneficiosas para dichos sectores. Aun así, de acuerdo con la teoría, si el/la elector/a evalúa *ex post* las políticas neoliberales como beneficiosas, vuelve a votar al gobierno y se trataría de un gobierno que representa a sus votantes.

La literatura ofrece estudios recientes sobre el voto a la alianza Cambiemos. Grondona (2018) reseña lo que se llamó “el debate Natanson” luego de las elecciones de medio término de 2017.¹⁶ La crisis económicosocial generada a partir de las políticas de ajuste y la derivación en el acuerdo con el FMI en 2018 obligan a revisar esos estudios.

2. Factores de comportamiento

Por un lado y siguiendo la clasificación de Lodola (2013), existen estudios que indagan sobre el impacto de las percepciones, actitudes y experiencias individuales en las decisiones de voto y son denominados “factores de comportamiento”. Distingue el autor, a su vez, dos grandes vertientes de estudios; por un lado, el voto por temas (*issue voting*) que vincula la ubicación ideológica del votante y su percepción de la ubicación del/a candidato/a; a mayor coincidencia, hay mayor probabilidad de votarlo/a. El otro análisis es el del voto económico, que examina la relación entre las percepciones individuales sobre la marcha de la economía y el comportamiento electoral, como el que hace Ratto (2011). Es oportuno revisar en esta teoría y en las perspectivas racionales en general la variable “información” con la que hacemos estos cálculos y cómo procesamos esa información. En esa línea, Rieznik y otros (2017) se preguntan si podemos ser engañados, si somos capaces de ofrecer las razones de nuestras acciones –por decisiones que no tomamos– y si todo este procedimiento nos puede llevar a cambiar nuestra decisión original. Aun reconociendo el peso que tiene el llamado “nivel de sofisticación” –capacidad de interpretar la política en el marco de una ideología– la pregunta que se formulan estos autores tiene que ver con el proceso de reflexión y decisión. Los autores indagan sobre la manipulación y el engaño en las decisiones. Como trataremos más abajo, hay una respuesta que proviene de los factores estructurales y refiere al peso del sentido común hegemónico en nuestras decisiones. En paralelo con estudios sobre estos mecanismos de manipulación de la información, están desarrollándose investigaciones sobre la influencia de las emociones en la manera de votar, que se inscribirían en los factores de comportamiento. Las emociones que suelen ser objeto de estudio son aquellas que se caracterizan por su alto nivel de relevancia política y por despertar el estado de alerta de los individuos; por eso, buena parte de la literatura se centra en estudiar emociones negativas como el miedo, ansiedad y enojo (Isbell, 2012).

¹⁶ Se denominó “el debate Natanson” a las respuestas que siguieron a la publicación del texto de José Natanson, *El macrismo no es un golpe de suerte*, en el que, luego de los resultados preliminares de las PASO, se proponía una interrogación y caracterización compleja de Cambiemos como fenómeno político.

Retomando el problema de la confianza antes expuesto, observamos que un proceso político que pone a prueba la confianza de las personas que votan, que tienen confianza personal en sus candidatos/as y que así expresaron su voto en 2015, así como también de votantes que expresan su decepción. Nos preguntamos entonces con Cleary y Stokes (2006): ¿Qué actitudes ciudadanas son más propicias para la democracia? Los autores responden que es más propicia una cultura política del escepticismo: ciudadanos/as que desconfían de las cualidades personales de los políticos para gobernar adecuadamente, y que sí confían en las instituciones que facilitan la rendición de cuentas como condición de buen gobierno. Cleary y Stokes (2006) identifican dos grandes perspectivas teóricas relativas a la relación entre democracia y confianza, las cuales abrevan en la tradición de la cultura cívica. La confianza interpersonal, y del escepticismo, respectivamente. La primera, de corte neotocquevilleano, tiene su principal antecedente contemporáneo en el clásico trabajo de Almond y Verba (1963) *The civic culture*, y continúa con los estudios sobre “capital social”. La proposición principal es que la confianza (interpersonal) redundante en buenas democracias. Sostienen que es bueno para la democracia que los/as ciudadanos/as confíen unos/as en otros/as, porque la confianza interpersonal hace que la democracia funcione mejor en la medida en que hace más gobernables los conflictos. La segunda, a la que suscribimos, pone en cuestión la fuerza de la confianza interpersonal y el capital social. El argumento que subyace a esta perspectiva es que los/las gobernantes, más allá de sus características personales, solo gobernarán mejor si están bajo control, si tienen que rendir cuentas. Esta perspectiva escéptica tiene sus raíces en Montesquieu, Hume y Madison, y en su versión contemporánea se sintetiza en la siguiente proposición: la desconfianza política fortalece a las democracias. A diferencia de la perspectiva de la confianza interpersonal, supone una confianza débil en los candidatos y/o gobernantes y vincula a la democracia con el escepticismo.

3. Factores estructurales

Por otro lado, entre los trabajos que se inscriben en explicaciones “estructurales” del comportamiento electoral, (Lodola, 2013), se ha considerado el peso decisivo del voto generacional de las personas adultas mayores con peso demográfico creciente (Chávez Molina y Molina Derteano, 2017) y las nuevas bases sociales de la política (Etchemendy, 2017). En otros estudios donde se trata el paso del radicalismo al macrismo (Casullo, 2017), se afirma que Cambiemos es una coalición socialmente transversal (Lodola, 2017) o que en Argentina se está dando el retorno al bipartidismo (Malamud, 2017). Natanson (2017) propone la idea de que el macrismo es una nueva hegemonía, Rosso (2017) niega que lo sea, y Trotta (2018) la denomina “hegemonía líquida”. Por fin y en línea con nuestro trabajo, Scaletta (2017) afirma que Cambiemos no construye nueva hegemo-

nía porque no es económicamente sustentable. Estos últimos autores recurren al concepto gramsciano de “hegemonía”, que es central en nuestro proyecto de investigación.

Como un gran autor de los factores estructurales, Gramsci nos permite leer las consideraciones individualistas en nuestras entrevistas como reflejo de un sentido común, una explicación de la realidad difundida de manera exitosa y por ello, hegemónica. Gramsci, un pensador de las derrotas, reflexiona sobre la revolución que no se logra en Europa en los años ‘20 y nos ayuda a responder las preguntas: ¿Por qué fue posible el triunfo de Cambiemos?, ¿por qué entre un populismo reformista y un giro reaccionario, triunfa este último? Los trabajadores votan respondiendo a diferentes clivajes, y el de clase no es monolítico. Hay un clivaje regional dice Gramsci, y existe el peso del factor religioso. Los *vectores ideológicos*, los llama, y señala que se encuentran fuera del Estado, pero en la periferia: la escuela, la iglesia y los medios. Desde allí otorgan coherencia a una cosmovisión y la ordenan.

Un ejemplo de la construcción de la hegemonía desde los medios masivos de comunicación fue una noticia pequeña pero repetida incesantemente. En un lugar en la provincia de Córdoba llamado Guanaco Muerto se identificó que casi la totalidad de la población recibía un subsidio por discapacidad. Esta localidad de 320 habitantes, de las más pobres del norte cordobés, con presencia del mal de Chagas, es el ejemplo del dispendio, del derroche de pensiones que busca corregir el gobierno de Cambiemos. Esta noticia fue ampliamente difundida desde el 15 de junio de 2017, cuando el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación dio de baja miles de subsidios a personas con discapacidad. Se pueden leer al menos una cincuentena de entradas con la misma noticia en el buscador de Google escribiendo “Guanaco Muerto discapacitados pueblo”. El mecanismo de construcción y consolidación de la hegemonía neoliberal a través de la repetición del escandaloso derroche se utiliza para justificar los recortes a personas con discapacidad. Constatamos en nuestras entrevistas que la repetición de la noticia de Guanaco Muerto operó como discurso de justificación de todos los recortes, siempre, en cualquier caso.

El caso de Guanaco Muerto es ilustrativo porque le da un orden al relato de que el gobierno de Cristina Fernández estaba corrompido y que todo, incluso las políticas de inclusión, era discrecional y que debía ser corregido por el gobierno de Cambiemos. Una de las entrevistadas expresa:

Yo digo que un pueblo, por ejemplo, de 1000 habitantes que cobraban todos como discapacitados; a esas personas se les sacó el plan porque puede haber personas discapacitadas que lo necesitaban y la plata iba para esas personas que no la necesitaban. Y ahora, todavía no se ve mucho el cambio, hay mucha inflación, pero poco a poco puede ir mejoran-

do. Para mí es así, Y creo que de a poco va ir cambiando el país, aparte, la Cristina dio un montón de planes, ayudaba a la gente, pero era como que el país no progresaba, se estancaba. Y por eso lo voté a Macri.

Usar noticias con pequeños elementos de realidad, para desarrollar justificaciones, nos lleva a considerar las noticias falsas o las piezas que trabajan con la llamada “post verdad” sobre las que Chomsky afirma que son problemáticas para la democracia en tanto que “la gente ya no cree en los hechos”¹⁷ (Martínez Ahrens, 2018). Para profundizar en trabajos sucesivos nos preguntamos: ¿Cómo inciden estos nuevos elementos en el complejo proceso de recopilación de información sobre la realidad al momento de votar?¹⁸

En una serie de cámaras ocultas que hizo *Channel 4* de Inglaterra, conocimos que los ejecutivos de *Cambridge Analytica* trabajaron en Argentina. (La Nación, 20 de febrero de 2018). En esos registros filmicos describen cómo hace la organización para entrar al país como “fantasmas” –que hacen el trabajo y salen como fantasmas. Hablan de los votantes persuadibles, confiados, de cómo se debe hacer para identificar votantes independientes y darles el mensaje exacto. Sostienen que no tiene sentido hacer una campaña hablando sobre hechos, porque lo único que hay son emociones. Uno de estos ejecutivos desenmascarados por un periodismo crítico cuenta la campaña de reelección del presidente Uhuru Kenyatta en Kenia. Fue una campaña de noticias falsas –*fake news*– y mala información que ellos dirigieron incluyendo exespías. La receta que ofrecen es que “tiene que ocurrir de un modo que nadie se dé cuenta que es propaganda”. Este personaje –Alexander Nix– dice en una cámara oculta que “hay cosas que no necesitan ser verdad mientras sean creídas”.¹⁹

4. El/La votante cordobés/esa

En una entrevista en 2017, Lodola expresaba:

La pregunta hacia el futuro es si el gobierno logrará mejorar la economía. Si lo hace, podrá contener a estos sectores. Si no, corre el riesgo de perderlos y convertirse en una coalición conservadora popular, con el apoyo de sectores altos y bajos. (*El Economista*, 2017)

¹⁷ Amnistía Internacional publicó el 19 de marzo 2018 un informe <https://amnistia.org.ar/el-debate-publico-limitado-amnistia-internacional-da-cuenta-del-efecto-disciplinador-de-los-ataques-en-twitter-argentina/>

¹⁸ Sobre el riesgo de la tecnología digital para la democracia, ver <https://www.infobae.com/america/tecno/2018/10/20/las-tecnologias-digitales-estan-a-punto-de-derrotar-a-la-democracia-y-el-orden-social/>

¹⁹ La afirmación se escucha en el minuto 15’ de la cámara oculta de Canal 4 <https://www.youtube.com/watch?v=mpbeOCKZFfQ>

El apoyo que en Córdoba mantiene Cambiemos en sectores bajos fue nuestro punto de partida ¿Con qué se vinculan las actitudes respecto al potencial voto a Cambiemos en 2019?

Esperaríamos encontrar, de acuerdo con las teorías del voto económico, que no se vota a quien no beneficia el bolsillo, como mostró Ratto (2011).²⁰ Adelantando lo que esta muy inicial indagación ha conseguido elucidar, diremos que ciertas personas apoyarán a Macri en 2019 aun reconociendo la mala situación social y económica, propia y general. Más aún, estas entrevistadas reconocen las características de un gobierno “para ricos”.

Las entrevistas abordan la cuestión de la confianza en las promesas políticas. ¿Se da cuenta si le mienten? ¿Cómo se vuelve a creer? ¿Se convence más fácilmente a las personas que saben, que estudian, que “entienden de política”? A los jóvenes, ¿es más difícil convencerlos? La literatura especializada nos enseñó sobre los repertorios de contestación, de protesta y de resistencia, pero ¿cuáles son los repertorios de la aquiescencia? ¿Cómo incide la crisis económica en la confianza?

Las personas que entrevistamos hacen en total un promedio de 38.8 años de edad, con casos entre 24 y 58. Son 9 mujeres y 6 hombres. Todas y todos tienen hijos. Trabajan en negro –de taxistas, técnicos independientes, empleadas de casas particulares– salvo dos personas con empleo registrado, que trabajan como cartero y en casas particulares. Fueron contactadas/os mediante informantes claves que nos permitieron hablar a personas con trabajos en el sector informal que votaron por Macri en 2015. Se usó la técnica de bola de nieve, en la que se hace contacto con una persona y de esa persona se obtiene el siguiente, con lo cual se trata de una muestra no representativa, porque los casos no son seleccionados al azar. El modo de continuar con la construcción de la muestra será el criterio de muestreo teórico o de saturación (Glaser y Strauss, 1967). Todas las respuestas están en la Tabla Resumen (Entrevistas realizadas por la autora entre abril y agosto 2018. A disposición de quien la solicite a la autora).

Una mitad de los entrevistados/as declara estar peor que antes y otra mitad asegura estar igual. Una minoría declara estar mejor. La mitad de nuestros/as entrevistados/as se consideran personas confiadas. Una minoría dice que su confianza depende del contexto.

²⁰ Otro camino podría ser el del votante políticamente activo e informado. Esa persona que está más alerta sobre las políticas públicas, por ejemplo, la de tarifas, es renuente a volver a apoyar al gobierno actual que subió dichas tarifas. Y quizás ese votante activo e informado es el/ la que participa de colectivos, en organizaciones. En Brasil quienes se manifestaron a favor del gobierno de Dilma se movilaron mayoritariamente convocados por sus grupos afines y declararon pertenecer a sindicatos (27%), movimientos sociales (24%), partidos políticos (24%), asociaciones de barrio (11%), gremios, centros académicos, agrupaciones estudiantiles (6%) y grupos religiosos (10%). Por su parte, en las marchas de oposición al gobierno los manifestantes declararon haberse enterado por los mensajes genéricos en redes sociales y no reportaron prácticamente ningún tipo de afiliación. Para los primeros, los medios de comunicación tradicionales seguían siendo los más poderosos; para los segundos, lo eran las redes sociales Ver: Zarembek, G. (2017).

La pregunta de interés –¿Votaría otra vez a Macri?– se responde mayoritariamente con la negativa. Diez contra tres. Una persona responde que eso dependerá de quién sea el /la otro/a candidato/a.= Entre las mujeres, la mitad no votará otra vez a Macri, mientras que entre los hombres el rechazo es total. Ninguno lo volverá a votar.

Entre las personas que no se consideran a sí mismas confiadas/os, consistentemente una mayoría no volverá a confiar en Macri. Interesante resulta, en cambio, que entre las personas que sí confían en otras personas, una mayoría no confiará nuevamente en Macri. Un entrevistado que hace depender su voto del candidato/a que se ofrezca en la oposición, es una persona que no se define confiado ni desconfiado. Sucede lo que es esperable: que entre las personas que se consideran en una peor situación económica desde que gobierna Macri, no hay voluntad de volver a votarlo. Pero lo opuesto no ocurre: entre quienes sienten que están mejor, no cosechará votos. Entre quienes se consideran en igual situación, ni mejor ni peor, la mitad volverá a votarlo y la otra mitad, no lo hará.

En el siguiente gráfico se aprecian las características de la muestra de las personas entrevistadas. Las edades, agrupadas por sexo, (los hombres más a la izquierda, las mujeres hacia la derecha) y las respuestas negativas se ubican debajo de la línea del cero. Es decir, si trabaja en blanco, se observa en el extremo superior de la barra, mientras que las personas que no trabajan en blanco están en el extremo inferior de la barra. Lo mismo sucede con el voto a Macri, con tener confianza en los demás y sentir que está mejor.

5. Quienes no volverán a votar a Macri

Entre las personas que no votarán otra vez a Macri los argumentos varían. Algunos obedecen a una regla: “No voto dos veces al mismo. La segunda vez hacen macanas”. Otros se ubican en el orden de la decepción:

pensaba que iba a hacer mejor las cosas, pero es tan atorrante como los otros. Mi esposa sigue creyendo y me dice ‘un tiempo más y va a mejorar’. Yo le digo que ese tiempo ya está o nos morimos de hambre.

Otro afirma: “No hizo el gobierno que esperaba”. Algunos describen un malestar específico:

desde que está Macri nosotros estamos mal en todo sentido. El trabajo está con dificultades y la obra social que me brindaba todo para mi hija discapacitada está complicada en el tema pagos a terapeutas, transporte, coberturas de medicamentos y mucho más. Ningún beneficio ha traído, sin trabajo y cero dólares.

Alusiones al gobierno anterior son parte de la argumentación: “Sí, lo voté por un cambio. No me convencía la política de Cristina. Hoy no la estoy pasando bien económicamente así que no lo votaría de nuevo”. En esa misma línea:

No lo volvería a votar. No fue buena la experiencia. Quería que salieran los K. Hay que hacerse cargo de los errores: no quería que siguiera la era Kirchner. Mi error fue que por no querer algo hice algo y al final fue peor. Con los k mis hijos comían al mediodía y a la noche. Ahora o cocino al mediodía o la noche. Rinde menos la plata.

Una lectura de pertenencia a un sector o clase expresa:

Con Macri los pobres vamos para atrás. No lo votaría a Macri porque la verdad hay mucha más pobreza que antes. Todas las semanas al súper. Los que no cobran \$12 mil son pobres. Yo gano \$5600 por mes, mi marido \$12 mil. Yo aparte, hago costura y busco trabajar más.

Una persona que fue fiscal de mesa de Cambiemos en pasadas elecciones, también en la línea de la decepción, expresa: “Voté a Macri, fui fiscal de mesa, no cobré nada. Le hicimos el laburo gratis porque confiábamos”.

Eli también trabaja como empleada de casas particulares, en la zona norte de la ciudad. Vive con su marido y sus dos hijos de 8 y 11 años, en una casa propia que están terminando con apoyo del gobierno de la provincia. Comienza diciendo amablemente que no le interesa nada la política, que no entiende y que no le gusta, pero que si eso me sirve me responderá. Como ocurre con frecuencia y entre mujeres especialmente, a su “no entiendo de política” le siguen lúcidas expresiones sobre la realidad. Por ejemplo, menciona que “los que no cobran \$12000 son pobres. Yo gano \$5600 por mes, mi marido \$12000” y registra su situación como mejor que otros, pudiendo cocinar “milanesas, carne, yogur, fruta”. Sus primeras respuestas son normativas: “No creo en la política. El que es presidente, todo depende de él, tenemos que apoyarlo, todos tenemos que trabajar, no esperar nada de nadie”. Sin embargo, cuando avanza la charla sobre cómo es la democracia y cómo el apoyo al gobierno depende de cómo se gobierne, ella irrumpe mostrando su descontento: “Mirá cómo estamos, eligiendo mal”.²¹ Coincide con el diagnóstico que otros entrevistados tienen: “El país está como está porque regala plata. La CFK le daba por estar embarazada, por esto, por el otro”.

Durante la conversación encuentra su comodidad y puede responder que votó a Macri “por la necesidad de creer en algo, que esto iba a cambiar. Yo pensé que la gente humilde iba a estar mejor, que iba a haber más trabajo, y más seguridad, menos muertes. No digo que con la Cristina estábamos mejor, pero estábamos igual”.

²¹ Comunicación personal del 17 de julio 2018.

En la misma sintonía Paola, de 41 años y cuatro hijos y, al igual que Eli, trabajadora en casas particulares, explica qué la hizo votar por Cambiemos en 2015: “No quería más el robo, el vaciamiento al país”. Durante la conversación se pueden advertir sentimientos encontrados, se pasa de una afirmación como la antes expresada a una especie de frustración, porque

ellos (el gobierno anterior) se enriquecían, pero no me empobrecían a mí. Antes con los K estaba el pobre, el de clase media, alta. Hoy, está el pobre y el rico. El que tiene, tiene más y el que tiene menos, no tiene nada.

6. Quienes volverán a votar por Macri

Noelia, de 33 años, vive en un barrio del sur de la ciudad de Córdoba. La calle de su casa es de tierra y desde siempre, cuando llueve mucho, su casa se inunda. El barrio ha sido declarado en emergencia debido al colapso de pozos negros. Noelia vive con su madre y padre, sus hijas pequeñas y una hermana, en una casa de dos dormitorios. Es empleada en casas particulares y dice:

lo voté a Macri porque quería un cambio y lo volvería a votar porque todavía confío en que puede cambiar el país y porque sacó un montón de planes a gente que no los necesitaba y ha puesto planes para gente que realmente lo necesita y que devuelva las horas trabajando y no como la Cristina cuando estuvo en su momento que regalaba plata y mantenía vagos.

En referencia a su percepción negativa del gobierno anterior, expresa:

Por ejemplo, acá al fondo hay una toma (de tierra), que se llama Marta Juana González, que acá te daban un plan que largaba la Cristina, y no lo tenías que trabajar, tenías que ir a firmar planilla una vez de vez en cuando y eso a mí me parece incorrecto porque si dan planes que la gente se lo gane, que vaya y trabaje sus horas, no te digo que trabaje 8 horas. Pero que devuelvan dos, una hora. Que vayan a un ropero comunitario, que acomoden una biblioteca. Que hagan cosas para ganarse la plata, no que la plata les venga de arriba y no hagan nada. Es mi opinión personal.²²

Milagros también va a votar otra vez por Macri. La experiencia de ser la esposa de un policía y estar en el levantamiento de diciembre de 2013 la define en su actitud política.

²² Comunicación personal, 3 de julio 2018.

Al gobierno hay que controlarlo, si no cumple con lo que decís, la misma gente que lo puso ahí le tiene que hacer acordar lo que prometió. Vías legales y no legales. No soy amiga de las marchas, pero siempre hay vías, petitorio, una nota, una entrevista personalmente. He tenido suerte, mandé una nota a un ministro y, luego de insistir, él me mandó su teléfono y acordamos una reunión. Y conseguí lo que necesitaba.

Milagros estudia para ser maestra y tiene interés en política. Ella se define con autonomía: “Ni la Cristina ni Macri me dieron nada. Nunca tuve un plan social y trabajé de todo, de cartonera, canillita, naranjita, en *call center*, almacenes. Ahora desempleada”. En la misma frase que asegura que votó y votará a Macri, afirma que “beneficia a la clase media y alta, la clase baja es la que menos se beneficia. Y sigue dando más aumentos y posibilidades a los planes sociales, AUH”. Expresa como otras personas entrevistadas el rechazo de políticas públicas que benefician a los sectores vulnerables. Sin embargo, en la misma frase, afirma que hay más beneficios para clases medias y altas.

El discurso del esfuerzo y el merecimiento está presente en la descripción de la aplicación de políticas sociales en San Luis: “En San Luis te pagan si trabajás. Limpiando una plaza, cortando un espacio verde”. Al mismo tiempo, y otra vez, sostiene que existen allí otros problemas: “Es la droga pura también allá. Mi cuñado fue custodio de Rodríguez Saá”.

Su discurso sobre Macri es crítico: “Sigue fomentando la vagancia, no ha disminuido desempleo ni pobreza, ha liberado las importaciones lo que perjudica a la gente y no se preocupó en los problemas puntuales, seguridad, educación y seguridad”. Así mismo justifica los malos resultados:

En 4 años no se puede cambiar y menos de una gestión larga... por eso siempre hay que darle una oportunidad más, peor de lo que estamos no vamos a estar, salvo que haya un milagro. Esta decadencia económica no es 100% de este gobierno, en un 75% es del gobierno anterior o un 60% y un 40%.

Es de interés considerar el mecanismo de información sobre candidatos/as que Milagros describe. Le preocupa que “la gente no termina de conocer cuáles son los candidatos. Yo pregunto cuántos son, entro al cuarto oscuro y los cuento. Miro tele, leo un poco, recojo información, no es cuestión de votar al voleo”.

Las emociones que algunos nombres le suscitan son reveladoras para la línea de exploración que estamos abriendo: “Nombro a la Cristina y se me ponen los pelos de punta. Censuraba mucho, he pasado horas mirando sus discursos, una persona que te limita mucho. Predecible era”. Se percibe una intuición entremezclada con cierta aversión de la que da cuenta:

Mi profe de filosofía dijo “yo soy delegada” y le dije a mi compañera “te apuesto que es kirchnerista”. Dicho y hecho. En cambio, el profe de matemática no es ni K ni M, es peronista pero no le gusta la Cristina.

7. Algunas reflexiones finales

Dos anécdotas son fructíferas para anotar algunas reflexiones. La primera es de nuestro vecino país, Brasil. Al finalizar la campaña y resultar electo el candidato xenófobo y machista Bolsonaro, en una gran campaña orquestada a través de *WhatsApp*, viralizó mensajes falsos, *fake news*. Un 90% de los votantes estaba en alguna lista.²³ La segunda, es de nuestro país, en donde el gobierno implementó oficinas especializadas en el manejo de datos personales. La “Unidad de Opinión Pública” creada por el gobierno “elaborará un plan de seguimiento de la opinión pública que permita monitorear la gestión del gobierno (...) evaluando el nivel de conocimiento por parte de la ciudadanía de las políticas del gobierno nacional” (Perfil, 2018). También, deberá

coordinar la implementación de los estudios de opinión pública que se lleven a cabo en la Administración Pública Nacional y asistir y asesorar en la materia a los ministerios y organismos que lo requieran y generar información cuantitativa que facilite el diagnóstico de situación y posterior implementación de medidas del gobierno nacional. (Perfil, 2018)

Hemos traído a consideración la cuestión del comportamiento electoral, el problema de la confianza. Sobre la década de los ‘90, Stokes describió el proceso por el que candidatos mentían sobre sus verdaderos programas, eran votados y hacían exactamente lo contrario. El fenómeno parece retornar con un agravante, también tratado en la literatura: el problema de la confianza o credulidad de los votantes. En este trabajo nos hemos planteado por los mecanismos que inciden en el voto. Sean estos factores de comportamiento o estructurales, una variable que interacciona con ellos es la confianza en los/as candidatos/as. La pregunta clásica de por qué creemos las promesas de candidatos/as se ve complejizada por elementos nuevos: las nuevas maneras de manipular la información, la gran efectividad de medios individualizados de mensajería, la nueva *expertise* en la distribución de emociones polarizadoras, de odio y de rechazo. Algunas de estas cuestiones servirán para explicar por qué las personas entrevistadas respaldaron con su voto a candidatos del *establishment* económico financiero que por su pertenencia social buscan ajuste, desempleo y endeudamiento.

²³ Datos ofrecidos por el periodista Walter Goobar en <http://www.cba24n.com.ar/content/pastores-whatsapp-y-militares-detras-de-bolsonaro>

Habrá que profundizar la indagación para afirmarlo, pero quizás la desconfianza no se convierte en un escepticismo del control madisoniano, sino en apatía de “me da lo mismo, son todos iguales”. En nuestras entrevistas hemos observado que, de la confianza en las promesas de Macri, se pasa por la decepción y se llega a la desafección. Cinco de nuestro/as entrevistados/as expresaron confianza interpersonal y de ellos, tres no volverán a votar en Macri, uno sí lo hará y uno depende de otros factores. De las ocho personas que tienen confianza interpersonal, seis no volverán a confiar y votar a Macri, y dos sí lo harán. De dos personas que no pudieron considerarse a sí mismas confiadas ni desconfiadas, una votará a Macri y la otra evaluará otras candidaturas en la oposición antes de decidirlo.

Hay seis personas que están económicamente peor que antes y cinco de ellas no volverán a votar a Macri, una lo evaluará dependiendo de otras circunstancias. La teoría del voto económico parece funcionar. De las siete que están igual, tres lo votarán, tres no y una lo considerará. Aquí se requieren instrumentos más sofisticados para interpretar las decisiones de voto de personas que teniendo trabajos en sectores precarios, afirmen estar igual y algunos de ellos tengan pensado repetir el apoyo a Cambiemos. Dos personas dicen estar mejor, pero no lo votarán. ¿Qué otros mecanismos operan en las personas que anticipan que no apoyarán al gobierno? ¿Por qué algunos votantes distinguen su situación particular, que ha mejorado, de la de la sociedad, como para decidir no apoyar al gobierno?

Se profundizará este camino iniciado buscando mejorar las indagaciones en la propuesta de nuevas hipótesis sobre el comportamiento electoral en nuestros países latinoamericanos hacia el primer cuarto del siglo veintiuno.

Referencias bibliográficas

- Almond, G. y Verba, S. (1963). *The civic culture*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Burdman, J. (2017). ¿Un nuevo Escenario político? *Revista Anfibia*, Jornada 1. Recuperado de <http://www.revistaanfibia.com/nuevo-escenario-politico-jornada-1/#seccion2>
- Casullo, M. E. (2017). Del radicalismo al macrismo. *Revista El Diplo*, N°219.
- Calvo E, Chang K, Hellwig, T. (2014). Beyond assimilation and contrast: Information effects, ideological magnification, and the vote. *Electoral Studies*, N°36, 94-106.
- Cleary, M. y Stokes, S. (2006). *Democracy and the Culture of Skepticism. Political Trust in Argentina and Mexico*, Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Chávez Molina, E. y Molina Derteano, P. (2017). Ganar por el voto joven. *Revista Anfibia*. Recuperado de <http://www.revistaanfibia.com/ensayo/ganar-por-el-voto-joven/>
- El gobierno creo una unidad para seguir en detalle la opinión pública. (20 de marzo de 2018). *Diario Perfil*. Recuperado de <http://www.perfil.com/politica/el-gobierno-creo-una-unidad-para-seguir-al-detalle-la-opinion-publica.phtml>
- Etchemendy, S. (2017). ¿Un nuevo Escenario político? *Revista Anfibia*, Jornada 4. Recuperado de

- <http://www.revistaanfibia.com/un-nuevo-escenario-politico-jornada-4/>
- Facebook, Cambridge Analytica y Donald Trump: así fue la investigación original del New York Times que desató el escándalo. (20 de marzo de 2018) *La Nación*.
- Glaser, B. y Strauss, A. (1967). *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. New York: Aldine Publishing Company.
- Grondona, A. (2018). El debate Natanson. Una reseña culpable. El búho y la alondra (en línea). *Ciclos y viceversa*. Recuperado de www.centrocultural.coop/revista/ciclos-y-viceversa/el-debate-natanson-una-reseña-culpable
- Isbell, L. y Ottati V. (2002). The Emotional Voter: Effects of Episodic Affective reactions on Candidate Evaluation. En V. Ottati, R. Scott Tindale, John Edwards, Fred Bryant, Linda Heath, Daniel O'Connell, Yolanda Suarez-Balcazar, Emil Posavac (Ed.), *The Social Psychology of Politics. Social Psychological Application to Social Issues*, Vol. 5, 55-74. New York: Kluwer Academic-Plenum Publishers.
- Leone, N. (11 de septiembre de 2017). Entrevista a Germán Lodola: Cambiemos es hoy una coalición transversal. *El Economista*.
- Lodola, G. (2017). ¿Un nuevo Escenario político? *Revista Anfibia*. Jornada 4. Recuperado de <http://www.revistaanfibia.com/un-nuevo-escenario-politico-jornada-4/>
- Lodola, G (2013). El votante argentino. *Revista SAAP* Vol. 7, N°2, 379-388.
- Malamud, A. (2017). ¿Un nuevo Escenario político? *Revista Anfibia*, Jornada 4. Recuperado de <http://www.revistaanfibia.com/un-nuevo-escenario-politico-jornada-4/>
- Martínez Ahrens, J. (10 de marzo de 2018). La gente ya no cree en los hechos. Entrevista a Noam Chomsky. *El País*.
- Moscovich, L. (20 de marzo de 2017). El lado oculto de nuestras decisiones. *La Nación*.
- Natanson, J. (17 de agosto de 2017). El macrismo no es un golpe de suerte. *Página/12*.
- Ratto, MC. (2011). El proceso de atribución de responsabilidades en América Latina: un estudio sobre el voto económico entre 1996 y 2004. *Revista SAAP* Vol. 5, N°1, 59-92.
- Ratto, MC. (2013), ¿Rechazo a la democracia o al partido de gobierno? Despejando el camino para el estudio de la *accountability* electoral o algunas reflexiones sobre la relación entre crisis económica y voto en los últimos 30 años. *Revista SAAP*, Vol. 7, N°2, 365-377.
- Rieznik, A., Moscovich L., Frieiro A., Figini J., Catalano R., Garrido J. M., y otros. (2017). A massive experiment on choice blindness in political decisions: Confidence, confabulation, and unconscious detection of self-deception. *PLOS ONE* 12(2): e0171108. Recuperado de www.doi.org/10.1371/journal.pone.0171108
- Rosso, F. (22 de agosto de 2017). Cambiemos ¿una nueva hegemonía? *Revista Panamá*. Recuperado de www.panamarevista.com/cambiamos-una-nueva-hegemonia/
- Scaletta, C. (18 de agosto de 2017). La fiesta de Gramsci. *Página/12*.
- Stokes, S. C. (2001). *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tagina, M. L. (2017). Un voto para controlar al presidente. *Revista Anfibia* s/d. Recuperado de <http://www.revistaanfibia.com/ensayo/un-voto-para-controlar-al-presidente/>
- Torre, J. C. (2017). Los Huérfanos de la política revisitado. *Revista Panamá*. Recuperado de <http://panamarevista.com/los-huerfanos-de-la-politica-de-partidos-revisited/>
- Touzon, P. y Rodríguez, M. (18 de julio de 2017) Nagasaki. *Revista Panamá*. Recuperado de <http://panamarevista.com/nagasaki/>
- Trotta, N. (3 de junio de 2018). La hegemonía Líquida. *Página/12*.

- ¿Un nuevo escenario político? Jornada 1, 2, 3 y 4. (16 de septiembre de 2017). *Revista Anfibia*. Recuperado de <http://www.revistaanfibia.com>
- Wright Mills, C. (1961). *La imaginación Sociológica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zaremborg, G. (2017). Mi meme te odia: redes sociales y giro a la derecha en Brasil. En Torricco M. (Ed.), *¿Fin del giro a la izquierda en América Latina?: Gobiernos y políticas públicas* (pp. 57-88). México: FLACSO.

Parte II

Las políticas públicas

La “revolución educativa” de Cambiemos

*Eva Da Porta*²⁴

En este capítulo nos proponemos analizar el cambio de paradigma que se planteó llevar adelante la alianza Cambiemos orientado a introducir la lógica mercantil y empresarial en el sistema educativo nacional. Nos detenemos en la estrategia política y comunicacional definida para lograrlo y en los intentos por desarticular el paradigma que propone a la educación como un derecho universal y responsabilidad del Estado. Finalmente abordamos las decisiones sobre política educativa más destacadas destinadas a definir un ajuste presupuestario significativo, a confrontar con los gremios y sindicatos docentes que se oponen a esas medidas y a introducir un conjunto de transformaciones que abren el juego a los negocios y los intereses económicos privados en el seno del sistema educativo nacional.

1. Paradigmas y políticas en educación

El derecho a la educación en la Argentina en sus aspectos formales y legales tiene antecedentes ya en la Constitución Nacional, particularmente en el artículo 14 que señala que todos los habitantes de la Nación gozan –entre otros– del derecho a enseñar y aprender, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio. A su vez, aparece en los tratados internacionales incorporados a ella y en un nutrido cuerpo de leyes vinculadas. Es de destacar su presencia en la Ley de Educación Nacional 26.206 sancionada en el año 2006 que “busca fortalecer los principios básicos sobre los que se sustenta la educación pública: la equidad, la justicia, la solidaridad y el bien común”. Un aspecto significativo es que esta ley “restablece

²⁴ Licenciada en Comunicación, Magister en Sociosemiótica y Doctora en Comunicación. Directora del Programa Comunicación y Educación (CEA-FCS-UNC) y directora del Proyecto: “Configuraciones discursivas sobre el derecho a la Educación” (Secyt-UNC), Miembro de la Campaña Argentina por el Derecho a la Educación (CADE) y de la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE). Correo evadaporta@gmail.com El capítulo contó con la colaboración de la Doctora Verónica Plaza y la Especialista Gabriela Yeremian (CEA-FCS-UNC).

las obligaciones del Estado respecto de la educación primaria y las amplía respecto de la educación media” (Sverdlick y Costas, 2007). Asimismo, incorpora a la noción de inclusión como un componente fundamental del ejercicio de ese derecho, aspecto que se tradujo en un conjunto de programas, dispositivos e iniciativas que, entre los años 2003 y 2015, buscaron favorecer el ingreso, la permanencia y el egreso de los/as jóvenes en el sistema. En ese sentido, se destacan también las modificaciones incorporadas en el año 2015 a la Ley de Educación Superior 24.521 que garantizan la gratuidad de la educación de grado y la responsabilidad principal del Estado en su financiamiento.

Ahora bien, el derecho a la educación no es un concepto homogéneo, sino que ha ido adquiriendo diversos sentidos según las condiciones sociopolíticas y los distintos contextos (nacionales, provinciales) de aplicación, y también de acuerdo al posicionamiento político desde el cual se lo enuncie, tal como lo demuestran numerosas investigaciones (Ball y Youdell, 2007; Gentili, 2009; Feldfeber, 2003; Ruiz, 2012a y 2012b). Mercedes Ruiz (2012, p.54) nos dice que es una configuración discursiva que guarda dos aspectos centrales: la gratuidad y la obligatoriedad, pero según el paradigma político se vincula también a nociones tales como las de calidad educativa, equidad, exigibilidad, igualdad de oportunidades, etcétera, que corren la frontera ideológica del concepto y la vuelven más ambigua.

En este punto acordamos con Gentili quien señala que, desde la proclamación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, se vienen desarrollando en América Latina complejos procesos de consolidación de este derecho que hacen que la potencia de su enunciación encuentre una débil aplicación en el marco de contextos de desigualdad y de inequidad social (Gentili, 2009, p.19). Es decir que, entre la enunciación del derecho y su implementación, hay distancias y mediaciones que es necesario considerar.

Durante los gobiernos kirchneristas y, fundamentalmente desde el año 2006 y hasta el 2015, se implementaron un conjunto de políticas (Plan Nacional de Educación Obligatoria, Programa de Transformación de la Escuela Secundaria, Proyecto para la Prevención del Abandono, entre otros) que, más allá de los resultados efectivos, tuvieron como característica común la idea rectora del derecho a la educación como un derecho social y de carácter universal, es decir para todas y todos los/as niños, adolescentes y jóvenes en edad escolar. Este desplazamiento respecto de la etapa anterior, que se había definido en el marco de políticas de corte neoliberal, mercantilistas y focalizadas, marca un quiebre político sustantivo al asumir a la educación en el marco de una perspectiva de derechos asociada a la inclusión y la igualdad de oportunidades y resultados (Southwell, 2018, p.81). Esas políticas se implementaron a partir de diversos planes y programas que buscaron la cobertura universal junto a la inserción territorial. Asimismo, se complementaron estas decisiones con otras políticas sociales como los

programas de becas, la Asignación Universal por Hijo y el programa Conectar Igualdad que apuntó a cerrar la brecha tecnológica entre las/os estudiantes secundarios y de nivel terciario.

De este modo, se fue conformando un paradigma educativo, que, más allá de tensiones y contradicciones, restituyó la figura del Estado en un lugar estratégico y lo instituyó como garante del cumplimiento del derecho a la educación, entendido como derecho universal de acceso, permanencia y egreso del sistema educativo para toda la población destinataria. Aquí, es necesario destacar que el sustrato político desde el cual se diseñaron estas políticas durante el kirchnerismo se fundamentó en la noción de derecho a la educación como derecho social y bien público. Esto se vuelve central para poder comprender la reconfiguración política que operó sobre este modelo posteriormente la alianza Cambiemos. Puiggrós (2008) señala que el Derecho a la Educación puede concebirse como un derecho social garantizado por el Estado, o como un derecho individual entendido como un servicio subsidiado. Son dos posiciones que evidencian el cambio de rumbo político que se define en la Argentina a fines del año 2015. Es crucial poder identificar con claridad estos desplazamientos pues la estrategia política del gobierno de Macri no es la de irrumpir con reformas que se muestren como estructurales sino la de ir debilitando el modelo desde adentro con cambios “blandos” que se justifican como transformaciones técnicas, metodológicas u orientadas a mejorar la eficiencia del sistema. En ese punto, son oportunas las palabras de Alemán respecto de los modos de gobernanza de estos modelos neoliberales contemporáneos. El escritor señala:

Evocando una metáfora precisa de Wendy Brown, “el neoliberalismo se asemeja más a una termita que a un león”. Su corrosión comienza por el interior de la estructura del edificio y con la constancia, velocidad y la eficacia de un dispositivo que ya no necesita siquiera de políticos competentes o dotados de noción de Estado o perspectivas históricas”. (Alemán, 2018)

1. 1. Cambiemos el paradigma

Las políticas educativas implementadas por la alianza Cambiemos durante este período han sido oscilantes, episódicas y ciertamente poco publicitadas a la ciudadanía como analizaremos con más detalle en el próximo apartado. No obstante, en esa aparente dispersión y ausencia de proyecto unificador es posible reconocer una matriz común orientada a la perspectiva del “capital humano”, y a la lógica de la rentabilidad y la eficiencia económica, que puede reconocerse en las decisiones, decretos y normativas que se fueron desarrollando en estos tres años de gobierno.

En líneas generales podría decirse que las decisiones políticas apuntaron en dos sentidos estratégicos, en los que han sido relativamente efectivas, aunque

también es posible observar conflictos y resistencias. En un primer sentido, se orientaron a desactivar y dismantelar las políticas inclusivas del gobierno anterior, dando de baja o quitándole presupuesto a numerosos programas y proyectos de corte inclusivo, desactivándolos desde adentro. En un segundo sentido, se dirigieron a reconfigurar ideológicamente el paradigma de derechos a partir de la incorporación de una lógica mercantil, economicista y ciertamente neoconservadora en el sistema educativo. Ambas estrategias se complementaron y aun en la aparente dispersión de decisiones políticas, confluyeron en un paradigma ideológico unificado que replicó esa matriz en cada intervención.

Por ello, el *modus operandi* del gobierno de Macri debe comprenderse de modo articulado en la toma de decisiones políticas y comunicacionales. La primera, se desarrolló a partir de un conjunto de normativas y acciones ejecutadas mayoritariamente a través de decretos que dieron de baja convenios, áreas y programas y cerraban otros nuevos con escasa publicidad y sin debate previo. La segunda, se planteó en el plano mediático y se dirigió a polemizar con el período político anterior y a imponer la lógica mercantil como clave de comprensión y lectura de los problemas educativos nacionales. Ambas estrategias, la de las prácticas solapadas y la de los discursos polemizantes, están articuladas entre sí, pues mientras las decisiones sobre el sistema educativo se fueron tomando casi al margen de la discusión y la visibilidad, el debate pasó por las declaraciones provocativas sobre la educación pública expresadas tanto por el propio presidente como por sus funcionarios. De modo que el estilo en apariencia errático y sin una programática política explicitada podría pensarse más como una maniobra de confusión y disolución de controversias que como una debilidad política en este tema. Asimismo, y no solo en el campo educativo, el gobierno de Cambiemos ha implementado una lógica de marchas y contramarchas, provocaciones y disculpas imponiendo una dinámica al debate público que termina por generar más desconcierto que claridad sobre las decisiones finalmente tomadas.

A modo ejemplo, y como acontecimiento inicial de una serie de errores, disculpas, vueltas atrás y confusión final sobre el rumbo asumido, puede citarse el incidente ocurrido al modificar por decreto la Ley de Ministerios, creando el Ministerio de Educación y Deportes. En el artículo 23 del Decreto 13/2015 se sostenía que el Ministerio de Educación y Deportes debía asistir al presidente “en todo lo inherente a la Educación, de conformidad a lo establecido por las Leyes 24.195 Ley Federal de Educación, 24.521 Ley de Educación Superior, el Pacto Federal Educativo (Ley 24.856) y a las demás leyes y reglamentaciones vigentes”. En dicho artículo se reconocían las leyes del menemismo mientras que se ignoraban la Ley de Financiamiento Educativo 26.075 y la Ley de Educación Nacional 26.026, ambas en vigencia. Esta omisión, en un decreto inaugural, reducía a la mitad la inversión del producto bruto interno (PBI) en el área educativa, resta-

blecía el Polimodal, eliminaba las escuelas técnicas y las paritarias. A partir de la denuncia realizada por parte de las fuerzas de la oposición, el entonces ministro Bullrich dijo que todo se debió a un “error”, y que se rectificaría la normativa.

Este incidente es quizás el primero de una serie de acontecimientos similares que marcan una política zigzagueante, pero con rumbo inequívoco. Las acciones más conflictivas orientadas a transformar constitutivamente el rol del Estado y a abrir las puertas de los intereses privados en lugares estratégicos han sido llevadas a cabo con una estrategia de dispersión y en apariencia fragmentaria. No es posible reconocer un plan ordenado y sistemático, sino que se fueron tomando las decisiones políticas en el sistema educativo de modo focalizado, de forma sorpresiva, asistemática y simultánea, generando numerosos frentes de conflicto y oposición

Esta estrategia asumida se evidenció cuando, a comienzos de 2017, se difundió un video de 2014 en el que, el entonces ministro de Educación de Mauricio Macri en Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), Esteban Bullrich, le explicaba a la audiencia en la Academia Nacional de Educación el modo de enfrentar a los gremios docentes. El ministro decía:

¿Qué es lo que hacemos para vencerles la resistencia? Primero, lanzar muchas iniciativas al mismo tiempo, porque el gremio focaliza (...) Estoy develando la estrategia si se quiere, pero no importa porque la estrategia es poco atacable igual (...) El gremio focaliza en una, le abriste 12, las otras 11 avanzan. Cuando se dieron cuenta que había una que se implementó, van atrás de esa y avanzás con las que no habías avanzado. (Página/12, 16 de febrero de 2017)

1. 2. Primeros atisbos de privatización

En la dispersión y en el modo episódico de tomar las decisiones es posible reconocer una matriz ideológica coherente de corte mercantilista y de tipo meritocrática que no se hizo explícita en campaña, pero que comenzó a emerger en el primer documento sobre educación, proclamado a poco de haber asumido Macri el Poder Ejecutivo. El Consejo Federal de Educación, con la firma de todos los ministros de educación provinciales, había elaborado el 12 de febrero de 2016 el documento denominado “Declaración de Purmamarca” en el que –si bien el tono general aparece como conciliador– ya es posible reconocer algunas marcas de la perspectiva mercantilista y *managerial* que intentaría imponer el ministro Esteban Bullrich en su gestión y que continuaría su sucesor, Alejandro Finocchiaro, quien asumió el 17 de julio de 2017.

El documento inicia señalando “la unánime voluntad de construir sobre lo construido a lo largo de estos años en pos de concretar los desafíos pendientes que requiere la República Argentina”. Sin embargo, a continuación, introduce

dos ideas que aparecen como novedades en la discursividad educativa y que son ciertamente contradictorias con ese tono conciliador inicial. Señala primero, que el compromiso político se orienta a “afianzar el valor central de la Educación como principal política de Estado que garantiza el desarrollo social y económico del país sostenido en el tiempo”. Esta afirmación implica ya un cambio en los fundamentos que sostienen a la Educación como un derecho social universal que se encuentran enunciados en la Ley de Educación Nacional 26.206 para pasar a considerarla como motor del desarrollo social y económico. La educación, en la perspectiva del gobierno de Cambiemos, rápidamente será considerada como un camino para la creación de capital humano, engranaje central del proceso de producción capitalista. Esta perspectiva establece una estrecha relación entre educación-capital humano y rentabilidad económica, dimensiones que estarán presentes de numerosas formas en las declaraciones públicas posteriores del presidente y de sus funcionarios. Sin embargo, ya pueden reconocerse los primeros atisbos en ese documento.

A posteriori de esa afirmación, la Declaración introduce una noción que el gobierno de Cambiemos usa como un *slogan* que intenta sintetizar las transformaciones educativas que se propone realizar, y que marcan con claridad un quiebre con las políticas educativas anteriores. El texto afirma que se hace “necesario afianzar las bases de una revolución educativa cuyo vértice es la escuela, donde se gesta el futuro del futuro”. Aquí la idea de “revolución educativa” marca una clara tensión con el discurso conciliador inicial de “construir sobre lo construido” introduciendo en la idea de “revolución” la posibilidad de cambios y transformaciones fundamentales en la propia estructura del sistema.

1. 3. Una narrativa del cambio cultural

Como vemos en este intento de cambio de paradigma, una parte importante de las políticas en educación del gobierno de Macri se jugó y se juega en el campo de las ideas. En ese sentido, la alianza Cambiemos fue instaurando un conjunto de nociones estratégicas de impacto mediático a las que no definió de modo preciso ni en términos programáticos como propuestas de gobierno. En su lugar, les dio un campo semántico difuso y amplio que fue llenando en cada oportunidad según los intereses del momento político. Estas nociones se fueron articulando entre sí de modo tal de ir conformando una narrativa política de cambio con un claro componente motivacional, al estilo de los discursos religiosos o empresariales, y con escasas referencias a decisiones políticas concretas. Un momento sintomático de esta situación se evidenció cuando el ministro Bullrich, arengando sobre el cambio a un conjunto de jóvenes, les dijo: “El enorme corazón que tienen, no tiene un latido, tiene un cantito, no es un ‘tutum tutum, tutum tutum’. Si lo escuchan bien, el corazón de ustedes, los jóvenes, más que

ninguno, por la fuerza que tienen, dice ‘sí se puede, sí se puede, sí se puede’” (Infonews, 2017).

Las diversas y controversiales declaraciones pronunciadas por los funcionarios del PRO, fundamentalmente por Mauricio Macri y Esteban Bullrich, fueron nutriendo a la “revolución educativa” de numerosos sentidos, asumiendo distintos proyectos de transformación según la oportunidad del discurso y el punto de la disputa con el modelo anterior. La “revolución educativa” fue y es tematizada de diversos modos: como un modo de generar nuevas oportunidades laborales, como lugar utópico al que llegar o como camino político ya en curso. Es decir, a veces se presenta como la solución a todas las problemáticas sociales y económicas, y en otros casos como la única posibilidad de conducir a la modernización y el crecimiento económico. Lo cierto es que la “revolución educativa” es el significativo que usó Cambiemos para nombrar elípticamente la transformación cultural necesaria para instaurar su modelo social y económico neoliberal y neoconservador. En una columna de opinión en el diario *La Nación* del 21 de marzo del mismo año, Bullrich se pregunta:

¿Cuál es nuestra misión? El presidente Macri ha propuesto una revolución educativa. ¿Por qué hablamos de revolución? Porque no se trata de un simple cambio de políticas solo porque cambió el gobierno. Necesitamos un cambio cultural y un compromiso distinto y a fondo de la sociedad. (La Nación, 21 de marzo de 2017)

En ese sentido, refuerza la idea de “revolución” como cambio estructural también al declarar a *Cadena 3* el 4 de abril de 2016 que “para llevar adelante la revolución educativa hace falta un giro de 180 grados”. Unos meses después, en una entrevista al diario *Comercio y Justicia*, define: “Revolución educativa es darle a cualquier argentino, nazca donde nazca, la posibilidad de que tenga las mismas condiciones de calidad educativa”. Y, posteriormente, en una columna de opinión publicada en el diario *Clarín* el 28 de octubre de 2016 afirma: “Soy optimista porque estamos seguros de que la revolución educativa es el único camino para salir de la pobreza, para garantizar igualdad de oportunidades y trabajo”. Sin embargo, más allá de los diversos significados atribuidos a esta fórmula que, como dice Verón (1986) funciona “con cierta autonomía semántica” y a modo de *slogan*, es posible reconocer un uso metafórico del término para proponer una ruptura radicalizada con paradigma educativo, social y político del período kirchnerista.

De esta forma, son repetidos los diagnósticos de ineficiencia, atraso y caducidad del modelo educativo heredado. Las metáforas de Bullrich son elocuentes al comparar al sistema educativo con un auto obsoleto que no se fabrica más y que fue emblemático en muchos sentidos para la Argentina. Dice el ministro:

“La disyuntiva es seguir invirtiendo en el Falcon, para que siga funcionando más o menos bien, o saltar a la nave espacial, que es la revolución educativa que nos plantea el presidente Mauricio Macri”. (El Cronista, 16 de septiembre de 2016). Y en la misma línea se expresó un año después Finocchiaro, el actual ministro de Educación, al puntualizar en un programa televisivo: “Hoy tenemos escuelas del siglo XIX, maestros del siglo XX y alumnos del siglo XXI” (Clarín, 24 de julio de 2017).

En este paradigma, la idea de “revolución educativa” aparece asociada de modo reiterativo a la “crisis educativa terminal” para caracterizar el actual estado del sistema y particularmente el de la educación pública. En ese punto, las palabras del presidente Macri expresaron con claridad la perspectiva política del gobierno al referirse a los resultados del operativo de evaluación Aprender:

Es increíble que cinco de cada diez chicos no comprendan un texto en la escuela pública. En la escuela privada, son dos de cada diez. Y en eso también tenemos que trabajar, en terminar con la terrible inequidad entre aquel que puede ir a una privada y aquel que tiene que caer en la escuela pública. (Página/12, 21 de marzo de 2017)

Estos dichos generaron la respuesta crítica de numerosos sectores políticos, sindicales y académicos, destacándose la de Daniel Filmus, ex ministro de educación, quién declaró al diario *Página/12*:

Nunca cayó tanto la educación pública como desde que asumió Mauricio Macri. El primer objetivo que tiene es destruir la paritaria nacional. El segundo objetivo es que la educación deje de formar personas críticas y que pase a formar chicos productivos. Se busca desmembrar nuevamente el sistema nacional y dejar desigualada la educación entre los pobres y los más ricos. (22 de marzo de 2017)

El diagnóstico terminal del estado de la educación y particularmente de la educación pública en Argentina es una afirmación reiterada entre los funcionarios de Cambiemos a lo largo del período analizado y es el argumento central para proponer una “batalla cultural”. Esteban Bullrich, en el año 2017, concluyó que los resultados del operativo Aprender “revelan una terrible crisis educativa”. Y aun antes, apenas iniciada su gestión, había señalado que, si bien en la etapa anterior “hubo avances en términos de inclusión, a los chicos de nuestro sistema los vamos perdiendo porque estamos en crisis” (Infobae, 8 de noviembre de 2016). En una exposición polémica en el Coloquio de IDEA del 13 de octubre de 2016 declaró:

El sistema educativo argentino no sirve más, hay que cambiarlo (...) está diseñado para hacer chorizos, todos iguales, empleados en empre-

sas que hacían todo el día lo mismo, que usaban el músculo y no el cerebro, y nunca lo cambiamos. El desafío que tenemos es cambiarlo. (Infobae, 8 de noviembre de 2016)

Estos términos muy utilizados en los discursos políticos del macrismo desde el inicio de la campaña en 2015 y hasta el presente (al punto de convertirlo en el *hashtag* #BatallaCultural para la campaña 2019), son tomados en un sentido literal del discurso político de izquierda de tipo gramsciano para referirse al “cambio de mentalidad” que se propone llevar adelante en el campo del sentido común. De la mano del filósofo Alejandro Rozitchner, formula una concepción política centrada en los valores individuales, en el mérito y el emprendedorismo, en la afectividad más que en la racionalidad, en la búsqueda de beneficios para abandonar “los caprichos infantiles” de luchar por derechos, y en la celebración del futuro en contra de la historia que “está llena de gente muerta” (Rozitchner, 2017).²⁵

En esta narrativa del cambio cultural se destacan dos valores asociados en el ámbito educativo de neto corte individualista. La idea del esfuerzo como único modo de lograr un futuro mejor y la del mérito y el emprendedorismo como camino para lograrlo. Pujó (2017) señala que el gobierno busca lograr el consenso sobre la meritocracia como un modo de llevar adelante las medidas económicas de tipo neoliberal que se propone buscando instalar en los ciudadanos la idea de que el “éxito y el destino son un producto meramente individual”. El sociólogo señala que “el corolario de este consenso es una organización social compuesta de emprendedores”. Si bien la idea de emprendedorismo no es nueva y es parte de la cultura empresarial y del mundo de las fundaciones y ONGs desde hace varias décadas, la novedad es que, junto con el PRO y la alianza Cambiemos, ha ingresado al sistema educativo como fundamento de las políticas.

El “cambio cultural” del macrismo viene asociado, como señala Esperanza Casullo, al abandono del modelo nacional y popular, y al mito “de la primacía del mercado y los valores individuales y en pensar el orden global de una manera diferente, no ya como un sistema de dependencia en el que hay que luchar por la autonomía nacional y regional, sino como la oportunidad de aprovechar una posición complementaria alineándose con occidente” (La Nación, 2 de octubre de 2016).

Ahora bien, las propuestas que surgen para llevar a cabo ese “cambio cultural” y la “revolución educativa” se plantean siempre en términos de respuestas provenientes de un campo que, hasta el momento era ajeno al sistema educativo. Nos referimos al mundo empresarial, de los negocios, del *management* y las inversiones internacionales. Este es quizás el mayor desafío que se plantea Cambiemos en términos de transformación del sistema, y es el ingreso de la lógica del capital humano y de los negocios globalizados a la educación. Como advierte Puiggrós,

²⁵ Sobre la noción de historia que impulsa Cambiemos, ver el texto de Vázquez, G. en este libro.

“la distancia entre el lenguaje economicista y el lenguaje pedagógico se acortó peligrosamente” (Página/12, 11 de abril de 2017).

1. 4. La (endo), la (exo) privatización y la revolución educativa

Son numerosas las referencias que pueden encontrarse en los discursos de los funcionarios de la alianza Cambiemos a la empresa internacional como modelo de lógica social para mejorar el funcionamiento y la performance educativa. Asimismo, son notables las referencias a la apertura al mercado, a la inversión de capital privado y al ingreso de los negocios internacionales como únicas respuestas a la crisis que ellos mismos diagnostican como de carácter terminal. Para salir de la crisis educativa, el ministro Finocchiaro señala la necesidad de trabajar en equipo con los ministros de las provincias y de consultar a expertos “del mismo modo que una empresa” puntualiza. El momento paroxístico por excelencia de este viraje a la lógica de mercado lo protagonizó Esteban Bullrich en una Conferencia de la Unión Industrial Argentina el 23 de noviembre de 2016 en la que se presentó a su auditorio de la siguiente manera: “Yo no me paro como Ministro de Educación. Me paro como gerente de Recursos Humanos. Eso es lo que soy para ustedes” (La Nación, 4 de diciembre de 2016).

Estos posicionamientos se proponen abrir las puertas de las instituciones educativas públicas a empresas, fundaciones y ONGs que se ofrecen como intermediarias brindando la posibilidad de tercerizar algunos servicios inclusive algunas funciones fundamentales como son las docentes. En ocasión de un paro sostenido, el gobierno de la alianza Cambiemos intentó suplantar a los docentes que acataban la medida de fuerza por docentes voluntarios/as, sin capacitación, fuera del convenio colectivo de trabajo, contratados/as como monotributistas, como co-docentes. Al respecto, Puiggrós plantea sobre el ingreso de la lógica mercantil a la escuela:

En nuestro país, la situación, que hasta hace pocos años era vista solo por los especialistas y los gremios como un peligro futuro, se manifiesta desde que asumió el gobierno Mauricio Macri sin reparos, como una compleja trama de inversiones privadas, normativas locales y nacionales, tratados internacionales, arreglos entre fundaciones privadas y establecimientos públicos, y situaciones de hecho de privatización que se presentan como experiencias pedagógicas. (Página/12, 11 de abril de 2017)

De modo que la narrativa que plantea una situación de crisis terminal del sistema, junto a la necesidad de realizar una “revolución educativa”, que implica a su vez una “batalla cultural”, finaliza exitosamente con el único camino posible para este gobierno que es el de la mercantilización y el desarrollo de procesos de

privatización incorporados desde dentro del mismo sistema. Es así que en estos tres años de gobierno se han sucedido numerosos convenios del Ministerio de Educación y Deportes con empresas multinacionales como Microsoft, Pearson, Banco Santander, Google, con fundaciones y empresas destinadas a vender servicios educativos, tales como GEM, Junior Achievement, Eidos o programas como Teach for America, Educar y Crecer o con acuerdos de franquicia social con la Fundación Benito Roggio, Chevron Argentina y Johnson & Johnson que promueven acciones educativas diversas como capacitaciones, producción de materiales educativos o becas (CTERA, 2018).

Este enfoque es ciertamente una novedad en el campo de las políticas educativas argentinas, pero no a nivel mundial donde, desde la década de 1980, se vienen sucediendo procesos de avance de la privatización en el campo educativo. Si bien, en parte el modelo neoliberal ya había sido promovido y explorado durante el gobierno de Menem (1989-1999) con políticas tendientes a reducir el rol del Estado nacional en el funcionamiento del sistema, lo que estas políticas actuales impulsan es el ingreso de la educación a la lógica del mercado y a los negocios internacionales. En efecto, la privatización de la educación implica un conjunto de procesos a través de los cuales la lógica del mercado se va introduciendo e instalando en las matrices y sistemas educativos (Ball y Youdell, 2008). Esta tendencia se materializa en dos modos. Por un lado, la privatización en la educación pública o endoprivatización, mientras que por otro encontramos modalidades de privatización externa de la educación o exoprivatización.

En el primer caso, la privatización implica el ingreso de ideas, procedimientos y prácticas del sector privado, que buscan asemejar el sector público a una empresa y sus principios asociados (la eficiencia, principalmente). En el segundo tipo, encontramos la apertura de la educación pública a la participación del sector privado, bajo diferentes modalidades: el beneficio económico, la gestión y/o provisión de servicios e incluso la injerencia en la política pública a través del asesoramiento, consultoría, evaluación e investigación, entre otras opciones (Ball y Youdell, 2008, p.15).

La privatización a través de estos mecanismos complementarios hace que la educación sea una especie de “mercancía”, un producto creado para el beneficio individual y valorado en función del capital humano que crea. En el caso de la alianza Cambiemos, estos dos mecanismos se han puesto en funcionamiento, pues en la propia narrativa creada por el gobierno se permea la lógica privatizadora al incorporar lógicas de análisis y terminología propia del mundo de los intereses de las empresas privadas. Por otro lado, se propician distintos modos de acuerdos y convenios con empresas privadas que pasan a cumplir diversos roles y funciones dentro del sistema educativo mismo.

2. Las políticas educativas de Cambiemos

2.1. Promesas electorales y definición del rumbo

En campaña presidencial, las referencias de Mauricio Macri a la cuestión educativa más que revelar con claridad o precisión su propuesta política, se plantearon como un conjunto de promesas electorales en un plan que, a tres años de gestión, no ha cumplido ni podrá cumplir por la envergadura de las tareas propuestas. A continuación, contrastamos las promesas que Macri hizo en la Universidad Nacional de Cuyo en el año 2015 con los resultados obtenidos a poco de cumplirse tres años de gestión:

– “Elevar la calidad de la educación pública para llegar a pobreza cero”. Sin embargo, en el primer semestre de 2018 el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza es del 27,3% según el INDEC.

– “La construcción de tres mil jardines de infantes”. Hasta la fecha se construyeron solo 14 aulas y las empresas a las que se adjudicaron las obras fueron denunciadas por administración fraudulenta (La Nación, 25 de junio de 2018).

– “Que todos los chicos vayan a la escuela, desde los 3 años”. La sala de 3 años aun no es obligatoria y entre la sala de 3 y la sala de 5 hay casi medio millón de alumnos de diferencia (Infobae, 23 de mayo de 2018).

– “Que todos los chicos terminen la secundaria”. Hasta 2017 el 60% de los estudiantes terminó el secundario (Canal 9, 26 de octubre de 2018).

– “Revalorizar a los maestros, que son quienes todos los días ponen el alma y el cuerpo en las escuelas”. En todas las provincias, los aumentos salariales durante el primer semestre de 2018 quedaron por detrás de la inflación (Clarín, 17 de agosto de 2018).

– “Traer la escuela al siglo XXI, con más tecnología, idiomas y mejores planes de estudio, expandir la enseñanza de idiomas desde el nivel primario en todo el país y lograr que el 100% de las escuelas estén conectadas a Internet”. Al finalizar 2017, la mitad (un 52,5%) de los alumnos de las primarias públicas tienen un idioma extranjero mientras que en las privadas ese índice llega al 90% (Clarín, 3 de septiembre de 2017). En tanto, en abril de 2018 se lanzó el Plan *Aprender Conectados* sobre el que aún no hay información disponible, solo que reemplaza al Programa *Conectar Igualdad* y que no entregará netbooks a las/los estudiantes.

– “Que todo esté bajo una permanente evaluación de la calidad educativa”. Se implementaron las pruebas *Aprender* en 2016 y 2017 en primaria y secundaria con resistencia de la comunidad educativa y de expertos que objetaron la metodología y el encuadre de las evaluaciones, y en 2018 solo se evaluó sexto grado de nivel primario. (Infobae, 10 de octubre de 2018). En octubre de 2018 se aplicaron a más de 12.000 estudiantes las pruebas del *Programa para Evaluación*

Internacional de Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés) que coordina la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

También en campaña, Mauricio Macri había prometido realizar una “revolución educativa” como la llevada a cabo en Ciudad de Buenos Aires. En congruencia con esto, eligió como ministro de educación y deportes a Esteban Bullrich, quien es informático de formación y cuenta con un Máster en administración de empresas en Estados Unidos, y se había desempeñado en ese cargo durante su gestión al frente de la Jefatura de gobierno de CABA (2009-2015).

Las primeras acciones llevadas a cabo por Bullrich evidencian el cambio de rumbo con respecto al gobierno anterior y definen en parte ya la orientación política del gobierno de la alianza Cambiemos en el campo educativo destinadas a satisfacer las demandas del mercado. En la selección de los miembros de su gabinete se destacan dos CEO (*Chief Executive Officer*, director ejecutivo o máxima autoridad de una empresa) con experiencia en corporaciones internacionales y sin antecedentes en el campo educativo, que fueron designados a cargo de la Secretaría de Políticas Universitarias y del Portal Educ.ar respectivamente. Este enfoque empresarial que ingresó de la mano de Bullrich marcará con claridad su mandato junto a la desactivación de las políticas de corte inclusivo del gobierno anterior. Durante este período el Ministerio de Educación creció en su cobertura pues se le anexó el área de deportes y se ampliaron las subsecretarías de 3 a 5 en relación a la etapa anterior. Podríamos decir que el período de Bullrich fue donde el gobierno de Cambiemos avanzó con mayor firmeza en sus políticas educativas orientadas al mercado.

En julio de 2017, Bullrich es reemplazado por Alejandro Finocchiaro quien, cuando era ministro de educación de la Provincia de Buenos Aires, asumió posiciones ideológicas de corte neoliberal y favorables a la privatización educativa. En la etapa de Finocchiaro, esta orientación que Bullrich había impuesto en el ministerio se sostuvo, pero las dificultades económicas y la conflictividad social plantearon una orientación mayor hacia la negociación política que a la efectiva implementación de políticas privatizadoras. Fruto de la crisis económica, el gobierno de Macri en septiembre de 2018 reestructuró su gabinete –mediante el Decreto 801/2018– fusionando en el Ministerio de Educación, a Cultura, Ciencia y Tecnología. De este modo, Finocchiaro quedó a cargo de una cartera de gran complejidad con dos subsecretarías como las de Cultura y de Ciencia y Tecnología, que anteriormente tenían rango de ministerio. Este período está marcado por la intensificación de los conflictos educativos, el ajuste presupuestario y un discurso oficial antipolítico –“La educación es algo demasiado importante para que esté en el barro de la lucha política cotidiana” (Infobae, 4 de febrero de 2018)– pero a la vez confrontativo en lo político –“Este paro es político”, o “El conflicto docente actual es culpa de una alianza kirchnero-trotskista” (Perfil,

28 de agosto de 2018). Por ello, si bien presenta continuidad ideológica con el período anterior, Finocchiaro tiene un perfil más confrontativo que el polémico y empresarial desarrollado por Bullrich.

A lo largo de los tres años de gobierno de la alianza Cambiemos es posible reconocer un conjunto de decisiones políticas vinculadas a educación que, si bien no pueden caracterizarse como un programa político consistente, mantienen aún en las decisiones dispersas su unidad ideológica. En lo que sigue vamos a analizar algunos aspectos claves de las políticas asumidas por la alianza Cambiemos.

2. 2. Presupuesto educativo: desfinanciamiento y subejecución

Luego de ocho años en los que la inversión en educación se sostuvo en Argentina en torno al 6% del Producto Bruto Interno (2009-2016), se observa una importante reducción de los recursos destinados a este rubro a lo largo de los tres años de gobierno de la Alianza Cambiemos. Asimismo, también se destaca la subejecución presupuestaria que en estos años se viene denunciando desde distintos sectores vinculados a la educación como la Campaña Argentina por el Derecho a la Educación (CADE), la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), la Universidad Tecnológica Nacional (UTN), entre otras. La Ley de Educación Nacional 26.206 y la Ley de Financiamiento Educativo 26.075 establecen que el presupuesto destinado a educación no puede ser inferior al 6% del PBI. Sin embargo, como señala CTERA en su documento *La privatización educativa en la Argentina*:

En el año 2016, como producto de los ajustes y subejecuciones producidos por el nuevo gobierno, la inversión en educación se redujo al 5,8% del PBI. En el año 2017 el ajuste continuó. El segundo año de gestión del gobierno de Mauricio Macri registra que la inversión educativa del gobierno nacional continuó bajando de 1,58% a 1,56% del PBI. (2018, p.26)

Los fondos asignados a este rubro en el presupuesto nacional del 2017 implican una pérdida de participación del 13% con respecto al presupuesto del año 2016 y el presupuesto asignado para el 2018 “está lejos de mejorar este panorama”, como señala la CADE en su informe “El Derecho a la Educación en la Argentina” del año 2017. Por su parte, en el año 2018 el porcentaje del PBI destinado a Educación fue el 5, 62% continuando con la tendencia decreciente que marca el actual gobierno (CEPA, 2018). Es de destacar, como señalan numerosas organizaciones vinculadas a la educación, que mientras decrece el rubro educación y cultura en el presupuesto, crece la proporción destinada al pago de los Intereses de la Deuda externa.

En el mismo sentido, las conclusiones del Informe del Observatorio de la Universidad Pedagógica Nacional (UNIPE) señalan que la tendencia continúa hacia una marcada disminución de los fondos destinados a la educación en el presupuesto nacional, pasando de un 7,1% a un 5,5%:

La tendencia al descenso en esta participación se mantiene desde 2016, con una muy leve excepción en 2017. El presupuesto educativo del Estado nacional en 2019 será, en términos reales, un 17% más bajo que el de 2016 (de 122 mil millones a 101 mil millones). Como en este período, la cantidad de estudiantes en todo el sistema educativo se habrá incrementado en 500 mil, la inversión educativa real por alumno del Estado nacional en el período 2016-2019 habrá descendido más de un 20%.²⁶

La caída presupuestaria para educación continúa para el año entrante, pues el presupuesto vigente para el año 2018 es de \$201.705 millones y para el 2019 es de \$229.304 millones, esto es, un 13,7% más en términos nominales. Pero si se calcula la inflación en un 34,8% según lo proyectado por el propio gobierno, el aumento del gasto en este rubro implica una reducción de 15,7 % en términos reales.

Ahora bien, no solo el ajuste presupuestario incide en el desarrollo de la educación sino también la subejecución presupuestaria, los recortes y la redistribución en los distintos rubros y programas que conforman la cartera educativa. Como señala la CADE:

La estructura y distribución de recursos presupuestarios del Estado Nacional es un aspecto central para valorar las políticas que se propone implementar una gestión de gobierno, ya que permite identificar las prioridades a partir de la asignación de los recursos. Dado que, en líneas generales, los ítems o rubros generales de los presupuestos públicos se mantienen a lo largo de los años, una forma de valorar las prioridades que en sucesivos años y gestiones de gobierno se da a cada área, es comparar las variaciones que va teniendo la participación de cada rubro en el total. (p.41)

A lo largo de estos tres años de gobierno se observa una estrategia de desfinanciamiento y subejecución en algunos rubros que definen con claridad la intencionalidad política y la orientación de la alianza Cambiemos. Si bien este aspecto lo desarrollaremos con más detalle en el siguiente punto, señalamos solo algunos recortes y ajustes definidos en este período:

²⁶ Documento elaborado por los observatorios y equipos de investigación de UNIPE, FFYL-UBA, CCC, AULA ABIERTA, UNDAV, UNQUI Y UNGS. Recuperado de <http://observatorio.unipe.edu.ar/wp-content/uploads/2018/10/presupuestoeducativo-verde.pdf>

– Los programas que más recorte sufrieron fueron los de orientación socioeducativa con anclaje social y los de Formación Docente (fundamentalmente entre los años 2017 y 2018). Con una reducción del 8% en las partidas que financian los Programas de Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas y contemplando la inflación interanual, el ajuste real para esta área del presupuesto durante el año 2018 fue del 23,5% (Observatorio UNIPE, CADE).

– El rubro “Formación Docente” se congeló desde 2016 y solo se planteó un incremento del 3% para el año en curso (Observatorio UNIPE, CTERA).

– También se redujo, el programa de Fortalecimiento Edificio de los Jardines Infantiles y se subejecutó su partida de modo sostenido desde 2016 (Observatorio UNIPE, CADE, CTERA).

– La misma suerte corrió el Instituto Nacional de Educación Tecnológica que entre 2016 y 2017 ejecutó su partida en solo un 15% de su presupuesto con el consiguiente desvío de fondos hacia otros gastos (CTERA).

– Por su parte el Programa Progresar, destinado a becas universitarias fue sufriendo un desfinanciamiento progresivo desde fines del año 2015 hasta llegar a un 52% en el año 2018. El gobierno mantuvo congelados los montos, y entre 2017 y 2018 disminuyó en 27.748 la cantidad de beneficiarios. Para 2019, la partida de becas se congeló en el mismo monto que en 2018, lo que implica un descenso real de un 25% (Observatorio UNIPE, CTERA, CADE). Instituciones como CTERA o la CADE han constatado reducción en los montos destinados al ex Programa Conectar Igualdad, retrasos en las compras de libros, el no otorgamiento de becas a aborígenes, a alumnos bajo protección judicial y apoyo por leyes especiales. También hubo un desvío de 22% en la meta Acompañamiento a las Trayectorias Escolares y solo se atendió al 1,4% de las 1.000 escuelas en situación de vulnerabilidad que se preveía atender (CADE; CTERA). Los Institutos de Formación Docente se vieron perjudicados en varios aspectos ya que se redujo su presupuesto inicial, no recibieron equipamiento tecnológico y hubo desvío de fondos en programas tan importantes para las escuelas públicas como el de Mobiliario para Aulas (desvío de 2,4%) y Transferencia de Recursos para Dotación de Servicios Básicos a Escuelas (desvío del 2,4%) (UNIPE; CTERA, 2018).

Finalmente, otro sector damnificado es el científico. Un dato significativo es la reducción de las vacantes para el ingreso de investigadores al CONICET. Si bien el gobierno de Cambiemos había prometido aumentar la inversión en el sector científico, en el Presupuesto 2018 se lo congela en torno al 0,3% del PBI y para 2019 se prevé un 27,7% que no alcanzará a compensar la inflación de este año (CTERA).

2. 3. Planes y Programas: desmantelamiento y desinversión

Una de las estrategias seguidas por Cambiemos para transformar la matriz educativa fue, como lo hemos señalado, desfinanciar y desactivar desde adentro

a los planes y programas de carácter socioeducativo desarrollados por el gobierno anterior. Como señala Rodríguez (2017):

Hubo un achicamiento administrativo y presupuestario y un proceso de descentralización a través del cual se disolvieron la gran mayoría de los equipos del nivel central y se transfirieron fondos directamente a las provincias, al tiempo que otros programas socioeducativos se eliminaron o redefinieron sus objetivos. (Rodríguez, 2017, p.90)

Esa estrategia operó en parte como disuasión de la protesta social pues los programas se fueron desactivando de modo fragmentado, sin una comunicación oficial y de modo asistemático. Este proceso se desarrolló fundamentalmente en la gestión de Bullrich y fue ciertamente exitoso pues los reclamos se hicieron poco visibles y ciertamente dispersos. A poco de iniciado su mandato se publicó el Decreto 336/2016 que dejaba sin efecto los convenios celebrados con universidades nacionales o privadas cuya continuidad no haya sido expresamente solicitada hasta el 29 de febrero de 2016. Esto dejó a numerosos empleados contratados sin trabajo.

Posteriormente, se dieron de baja convenios con organismos como la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) que empleaba a numerosos trabajadores como técnicos territoriales en programas como *Conectar Igualdad*, *Primaria Digital*, *Progresar*, *Fines*, Centros de Actividades Juveniles (CAJ), Centros de Actividades Infantiles (CAI), Orquestas Infantiles y Juveniles y radios escolares que fueron siendo desactivados de forma paulatina y sin comunicaciones públicas. A fines del 2016 el Programa Conectar Igualdad pasó a la órbita del Ministerio de Educación y Deportes (Decreto 1239/16) para luego ser parte del Plan Nacional Integral de Educación Digital y terminar siendo absorbido por el Plan Aprender Conectados que dejó de entregar equipamiento a los/las estudiantes para orientar la política a la programación y la robótica. De este modo, se abandonó el énfasis que tenía la gestión anterior sobre el *software* libre y la compra de equipos nacionales y las políticas tendientes a acortar la brecha digital.

En ese sentido, es posible observar que el gobierno nacional apuntó también a vaciar las instituciones encargadas de llevar adelante políticas educativas como la Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa (DINIEE). Los servidores, bases de datos y archivos que funcionaban en el ministerio fueron ubicados en sitios externos y los trabajadores de esa dependencia fueron trasladados a otras áreas.

En el marco de estas (des)políticas, como algunos autores denominan a esta modalidad de debilitar por dentro sin dar de baja definitiva a las propuestas del gobierno anterior, se plantearon algunas iniciativas producto del resultado de las pruebas Aprender. Algunas no prosperaron como el Plan Maestro y otras se están implementando con el apoyo de las provincias como el Secundaria 2030.

Con respecto al Plan Maestro fueron unánimes las críticas de las universidades y gremios docentes respecto del enfoque economicista, tecnocrático y contrario a los derechos laborales con el que se propone intervenir en el sistema educativo. Fija metas en plazos extensos para la escolaridad obligatoria y no define las condiciones materiales para cumplirlas. Con respecto al Plan Secundaria 2030 que se encuentra en plena ejecución, cada jurisdicción deberá elaborar un Plan Estratégico para el período 2018-2025 en el que deberá considerar el trabajo por proyectos, otras formas de calificación, prácticas educativas en la comunidad, una planta funcional por escuela y la formación docente. Si bien las articulaciones con las provincias ya se están trabajando, son numerosas las voces que alertan contra los peligros de la privatización encubierta y la fragmentación por provincias.

2. 4. Docentes: formación y paritarias

El vínculo de Cambiemos con el sector docente es un aspecto significativo para analizar el desempeño de sus políticas educativas. Si bien en sus discursos de campaña Macri hablaba de “devolverles el prestigio” y “pagarles bien”, el vínculo con el sector ha sido conflictivo fundamentalmente en términos salariales.

Pensar la educación desde una matriz privatizadora implica, entre otros aspectos, llevar adelante acciones que apuntan a deslegitimar a los sujetos que forman parte del sistema educativo, en tanto trabajadores agremiados. Desde el inicio de la gestión de Cambiemos se planteó una distinción entre los docentes vocacionales y los docentes agremiados. Los primeros son los que, a pesar de su escasa formación “lo dan todo por los estudiantes”, mientras que los segundos solo bregan por sus intereses, son los docentes “politizados”, a decir del ministro Finocchiaro, son aquellos a los que no les interesan los estudiantes y los que “han fijado la política educativa en la década anterior”, en referencia a CTERA.

Tanto Bullrich como Finocchiaro mantuvieron y mantienen una relación tensa y conflictiva con los sindicatos y sus agremiados. Este vínculo conflictivo se remonta a las disputas por la fijación del salario mínimo a comienzos de 2016, se agudizó particularmente cuando en el año 2017 el gobierno nacional decidió no llamar a paritarias y se profundizó en el año 2018 frente al ajuste y la crisis económica. Como señala Gentili en referencia a la no apertura de paritarias:

Esta responsabilidad, establecida explícitamente en el artículo 10 de la Ley de Financiamiento Educativo, tiene como fundamento alcanzar condiciones más homogéneas para el ejercicio de la enseñanza en todo el país. En una nación de organización federal, que exhibe desigualdades históricas entre sus regiones y provincias, la labor del Estado central es crucial para elevar las condiciones de la enseñanza en todo el territorio. (Gentili, 2018)

El salario docente se deterioró de manera sostenida desde el inicio del gobierno de Macri. Para los docentes universitarios, se registra un deterioro salarial del 11% y 13,9%, en el periodo 2015 y 2018, según el Centro de Economía Política de Argentina (CEPA). Los conflictos se sucedieron desde 2016 a lo largo del país y se desarrollaron particularmente en la provincia de Buenos Aires y en las universidades públicas con paros docentes, numerosas protestas, ollas populares y movilizaciones nacionales masivas (la primera se realizó el 24 de agosto de 2016) reclamando contra el ajuste, la apertura de paritarias nacionales y “condiciones dignas para enseñar y aprender”, en referencia al secuestro de una docente que estaba en huelga y que fue tajeada en su abdomen.

En ese marco de conflictividad sostenida y creciente con los sectores docentes de todos los niveles, se plantearon una serie de iniciativas en relación a la formación docente que marcan aún con más claridad la perspectiva asumida. Si bien por un lado el discurso oficial señala a la desactualización docente como una causa de la baja calidad educativa, por otro lado, se desactivan políticas de formación docente consolidadas en el gobierno anterior. Paralela y solapadamente, la formación docente ha sido en esta gestión uno de los campos que más ha sufrido el ajuste.

Sin pronunciamientos públicos, en diciembre de 2016, el ministro Bullrich restringió las condiciones de cursado de los Postítulos que venían desarrollándose desde el Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD) y del Programa Nacional de Formación Permanente y en Ejercicio “Nuestra Escuela” para darlo de baja definitivamente a fines de 2017 (Resolución N°2548). Este programa había significado una propuesta de formación gratuita, federal y universal para los docentes en ejercicio de todo el país y contaba con 13 postítulos y más de 2600 docentes participando de su dictado. A partir de ese momento, la formación docente se transfirió a las provincias contando con diversa suerte según las iniciativas jurisdiccionales.

2. 5. La cultura de la evaluación

El tópico “evaluación” fue una constante en el discurso del gobierno, desde la campaña electoral y fue utilizada políticamente tanto para “demostrar” que la educación pública es de mala calidad como para responsabilizar a los docentes de los problemas detectados. En ese sentido, no es casual que, en el presupuesto educativo, el rubro “evaluaciones educativas” sea una de las pocas partidas que evidencia un llamativo aumento, tanto nominal como real entre 2016 y 2019. Esto manifiesta la decisión política de realizar costosas evaluaciones estandarizadas censales de modo anual (UNIFE y otros, 2018), estrategia que ha sido criticada por expertos como poco consistente en términos metodológicos para conocer el sistema educativo. Para ello creó la Secretaría de Evaluación Educativa

(Decreto 552/2016).

En esta línea, el 18 de octubre de 2016 se concretó el “Operativo Aprender”, que se repitió en 2017 y en 2018 en versión reducida y que vino a sustituir los anteriores sistemas de evaluación educativa que ya se realizaban. Las críticas al operativo, tanto provenientes de sectores gremiales como académicos, apuntan a señalar la peligrosidad de estas herramientas que pretenden “estandarizar” los resultados con modelos de examen que miden cuantitativamente ciertos saberes y no contextualizan ni reconocen las diferencias, ni la complejidad de los procesos educativos.

Este tipo de pruebas estandarizadas para medir lo que denominan como “calidad educativa”, es la herramienta que el gobierno ha utilizado para reafirmar ese diagnóstico previo de la crisis terminal del sistema educativo y para dar paso a un proceso de privatización explícito y encubierto a través de la incorporación a las escuelas de fundaciones que se encargan de diversos temas como capacitación docente, tutorías y diseño de materiales educativos, incluidos los mismos exámenes estandarizados.

En aras de crear una “cultura de la evaluación”, cuantitativa, por resultados y sin considerar los contextos y condiciones de la escolaridad (CADE), el Operativo Aprender ha sido también la oportunidad para culpabilizar a las escuelas y a los docentes por los resultados obtenidos, instalando abiertamente el mérito y la competencia. En esa línea, se señala a los docentes como reticentes a ser evaluados y, en consecuencia, como obstáculos para el cambio y la mejora de la educación.

2. 6. Universidades públicas en tensión

Al igual que respecto a otros núcleos problemáticos, en campaña y al comienzo del mandato, el ministro Bullrich dijo: “Vamos a invertir lo que haya que invertir para que las universidades estén abiertas y bien” (La Nación, 3 de mayo de 2016). No obstante ello, como señala el CEPA, “el salario de los docentes universitarios acumula una caída desde el 2016 que no logró recuperarse en el 2017 y que, en 2018, dada la inflación acumulada al mes de julio y las proyecciones para lo que queda de año, tendrá una nueva caída”. Esta situación marca una tensa relación entre el gobierno y las universidades nacionales que se agravó con la reducción sistemática de las partidas presupuestarias de infraestructura, cuyo recorte afectó particularmente a las nuevas universidades que deben enfrentar apertura de nuevos cursos y la ampliación de la matrícula con partidas reducidas o congeladas.

Desde el inicio de la gestión, y con el apoyo de medios como *La Nación* y *Clarín*, el gobierno sostuvo una relación de tensión con las universidades públicas y, particularmente, con las creadas en la etapa kirchnerista, evaluando con

criterios mercantilistas y empresariales, la ineficacia y la ineficiencia en el uso de los recursos. En forma paralela, el fiscal federal Marijuan denunció a 52 universidades nacionales por supuesta malversación de caudales. Estas posiciones fueron rápidamente rechazadas por la comunidad universitaria que se expresó de diversas formas contra esas medidas.

Ese tono de tensión encontró su máxima expresión durante el conflicto salarial docente de agosto de 2018. Frente a la postura del gobierno, los gremios docentes llevaron a cabo un mes de paro y en algunas facultades del país se realizaron tomas estudiantiles. Estas medidas de fuerza finalizaron con una suba salarial del 25% y dos cláusulas de revisión por inflación.

3. Algunas inquietudes para finalizar

Como hemos planteado, la alianza Cambiemos viene desarrollando tanto una estrategia de desactivación de políticas inclusivas como una estrategia de imposición de políticas neoliberales, orientadas al ingreso de los intereses privados en la educación pública y a la promoción de la educación privada mediante subsidios y apoyos económicos. Tal como lo señala el documento producido por CTERA sobre este tema, es posible reconocer la presencia del sector privado en:

- La definición e implementación de la política educativa a través de convenios entre el Ministerio de Educación y fundaciones, empresas y ONGs;
- La formación y el trabajo docente a través de capacitaciones y formatos de co-docencia y tutoría;
- El cambio de paradigma axiológico construido a partir del mérito individual, el liderazgo y el emprendedorismo; y
- El desarrollo de evaluaciones estandarizadas para evaluar la “calidad educativa” según estándares internacionales definidos por organismos con perspectiva privatizadora.

Sin embargo, es necesario señalar que estas políticas no han sido implementadas con la profundidad que Cambiemos se propuso inicialmente, porque en su camino han encontrado numerosas y crecientes formas de resistencia y defensa de distintos sectores sociales y políticos frente al avasallamiento de derechos que estos modos implican. Por eso, las marchas y contramarchas contra Cambiemos evidencian que, cuando la comunidad se organiza y resiste, no resulta tan fácil cambiar el rumbo de la educación y debilitar el carácter de lo público y común.

Referencias bibliográficas

- Alemán, J. (9 de mayo de 2018). Neoliberalismo y Posfascismo. *Nodal. Noticias de América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://www.nodal.am/2018/05/neoliberalismo-y-posfascismo-por-jorge-aleman/>
- Ball, S. y Youdell, D. (2007). Privatización encubierta en la educación pública. Recuperado de <http://firgoa.usc.es/drupal/files/2007-00242-01-S.pdf>
- CADE (2017). El derecho a la educación en Argentina ¿Hacia dónde van las políticas educativas actuales? Recuperado de <http://derechoseducacion.org.ar/2017/07/09/>
- CEPA (2018). La situación de las universidades nacionales: un análisis del presupuesto y los salarios al primer semestre 2018. Recuperado de <http://centrocepa.com.ar/informes/87-la-situacion-de-las-universidades-nacionales-un-analisis-del-presupuesto-y-los-salarios-al-primer-semestre-2018.html>
- CTERA (septiembre de 2018). La privatización educativa en Argentina. Recuperado de http://ei-ie-al.org/sites/default/files/docs/investigacion_argentina_0.pdf CADE (julio de 2017) El derecho a la educación en Argentina ¿Hacia dónde van las políticas educativas actuales? Recuperado de <http://derechoseducacion.org.ar/>
- CTERA (2018). La privatización educativa en Argentina. Feldfeber, M, Puiggrós, A.; Robertson, S. y Duhalde, M. Recuperado de http://eiieal.org/sites/default/files/docs/investigacion_argentina_0.pdf
- Feldfeber, M. (2003). *Los sentidos de lo público*. Buenos Aires: Noveduc.
- Gentili, P. (2009). Marchas y contramarchas. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, 49 (1), 19-57
- Gentili, P. (27 de septiembre de 2017). Argentina: el derecho a la educación en cuestión. *Contrapuntos. El País*.
- Pujo, S. (2017). Meritócratas y emprendedores. *Va con Firma*. Recuperado de https://vaconfirma.com.ar/?articulos_seccion_719/id_4199/meritocratas-y-emprendedores-
- Puiggrós, A. (2008). En educación aún tenemos desafíos que cumplir. *Diagonales* Recuperado de <http://www.diagonales.com>
- Puiggrós, A. (2018). La educación de derecho a bien de mercado. *El cohete a la Luna*. Recuperado de <https://www.elcoheteealaluna.com/la-educacion-de-derecho-a-bien-de-mercado/>
- Rodríguez, L. (2017). Cambiemos: la política educativa del macrismo. *Question*. Vol. 1, N°53.
- Ruiz, M. (2012a). Imbricación del derecho a la educación y la justicia: configuración discursiva. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social (RIEJS)*. Vol. 1, N°1, 2012, 179-198.
- Ruiz, M. (2012b). Derecho a la Educación. Política y configuración discursiva. *RMIE*, Vol. 17, N°52, 39-64.
- Southwell, M. (2018). Enunciación, interpelación y producción de políticas educativas recientes. Preguntas desde la teorización del populismo. *Fermentario*, Vol. 1, 70.
- Sverdllick, I. y Costas, P. (2007). El Derecho a la Educación en Argentina: del reconocimiento formal al reconocimiento efectivo. Recuperado de www.campanaderechoeducacion.org/v2/pdf
- UNIFE (2018). El presupuesto educativo en la gestión Macri. Recuperado de <http://observatorio.unife.edu.ar/el-presupuesto-educativo-en-la-gestion-macri/>
- UNIFE (2018). El presupuesto educativo 2016-2018. Recuperado de <http://observatorio.unife.edu.ar/wp-content/uploads/2018/10/presupuestoeducativo-verde.pdf>
- Verón, E. (1986). La palabra adversativa. En *El discurso político. Lenguaje y acontecimientos* (pp. 13-26). Buenos Aires: Hachette.

Un modelo cada vez más excluyente. Las políticas de comunicación del gobierno de Cambiemos

María Soledad Segura¹

Analizamos aquí los rasgos principales de las medidas tomadas en el sector de la comunicación audiovisual y las telecomunicaciones en los tres primeros años de gobierno de Cambiemos.

La relevancia de discutir las políticas de comunicación o, en otros términos, de disputar las reglas de juego de la comunicación pública, radica en que lo que estamos debatiendo, en definitiva, son las posibilidades de participar de la lucha política por la definición de la sociedad en la que queremos vivir. Las luchas simbólicas son las luchas políticas por excelencia y son inseparables de las luchas materiales por la dominación en la medida en que se disputa la imposición de la interpretación pública legítima sobre el orden social. La lucha simbólica es crucial a la hora de comprender y construir imágenes de mundo, de configurar proyectos de sociedad e identidades colectivas, de conocer y hacer. Aunque en grados diferentes, estas concepciones, convertidas en sentido común, sustentan las prácticas sociales, culturales y políticas. A través de este sistema, el orden social es susceptible, no solo de ser reproducido, sino también impugnado. (Bourdieu, 2000, p.137). Por eso:

Todo indica que es la arquitectura con la que hoy se construye el espacio público lo que debe ser puesto en cuestión (...) Se trata, en definitiva, de abordar en su complejidad la manera en que la vida social, con sus desigualdades incluidas, construye las condiciones sobre las cuales, luego, en tanto que ciudadanía, podrá plantearse la participación, la

¹ Licenciada en Comunicación Social, Magister en Comunicación y Cultura Contemporánea (UNC) y Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Profesora por concurso en las Facultades de Ciencias de la Comunicación y de Ciencias Sociales de la UNC e investigadora Adjunta de CONICET. Sus últimos libros son: *De la resistencia a la incidencia. Sociedad civil y derecho a la comunicación en la Argentina* (Ediciones UNGS, 2018) y *Estado, sociedad civil y políticas culturales. Rupturas y continuidades en Argentina entre 2003 y 2017* (editado con A. V. Prato, RGC Ediciones, 2018). Correo: maria.soledad.segura@unc.edu.ar.

confrontación, la lucha política. (Caletti, 2005)

En nuestras sociedades mediatizadas, los medios de comunicación de masas ocupan una posición central –aunque no determinante– en estas disputas (ver, entre otros, Mata, 1999; Verón, 1998; Sodré, 1998). Entonces, lo que est  en juego en el sistema mediático es el control de las representaciones sobre lo común producidas y puestas a circular en los medios de comunicación de masas. De allí la importancia que los agentes otorgan a las reglas que regulan esta competencia por imponer las representaciones legítimas sobre el orden social, ya sea para subvertirlas o conservarlas. Estas normas definen buena parte de los recursos que fundan la mayor o menor probabilidad de influencia que cada sujeto o grupo social tenga en esa discusión pública. Por lo tanto, poseer el control de la definición, interpretación y aplicación de las reglas, significa tener, en buena medida, el control de las prácticas.

Si no es posible asumir la voz pública y/o contar con información sobre la cosa pública, no es posible defender nuestros derechos vulnerados, exigir otros nuevos o la ampliación de los existentes. Por eso, las políticas de comunicación condicionan de manera fundamental las posibilidades de ejercicio no solo del derecho a comunicar, sino también de todos los demás derechos civiles, políticos, sociales, económicos, culturales. En consecuencia, la democratización de las comunicaciones es condición necesaria para la democratización política (Mata, 2006).

No fue casual entonces que la primera medida del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) luego de asumir el 10 de diciembre de 2015 y de emitir el decreto de conformación de sus ministerios, haya sido modificar sustancialmente las leyes que regulan la comunicación audiovisual y las telecomunicaciones. Demostr  así, tempranamente, la relevancia y prioridad que las políticas de comunicación tendrían en el proyecto político del gobierno de Cambiemos, y que su orientación sería contraria a la de la gestión anterior.

En primer lugar, presentaremos el enfoque teórico desde el cual abordamos el análisis: cuáles son las nociones de Estado y políticas públicas de las que partimos, y cuál el paradigma comunicacional que adoptamos como marco normativo. Luego, abordamos: los principales ejes de las estrategias discursivas de los/as funcionarios/as del área sobre las políticas de comunicación; los procedimientos con los que se formularon las políticas cambiemitas de comunicación; y los contenidos de esas regulaciones, acciones y omisiones en el  rea. A continuación, destacamos algunos de los resultados ligados a esas políticas. Finalmente, en las conclusiones, presentamos una síntesis de los argumentos expuestos.

1. Enfoque teórico

1. 1. Estado y políticas públicas

El Estado es el resultado de la interacción entre distintos actores e instituciones, cada uno de los cuales posee intereses, saberes y concepciones divergentes acerca de la mejor solución a tomar. Así, la decisión a tomar se va modificando con el curso de la acción, a medida que aparecen resistencias, efectos no previstos o nuevas posibilidades que llevan a la definición de nuevos objetivos. Las políticas estatales son el aspecto programático de la acción gubernamental en un área concreta de la acción pública en la que se busca impactar. Son aquel “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Ozslak y O’Donnell, 1984, p.113). “De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión” (*Ídem*).

La formulación de políticas es “un campo de batalla en el cual posiciones políticas opuestas luchan por lograr una ventaja material”. El proceso se caracteriza por “una competencia feroz”. Está “tanto estructurado –circunscripto por dinámicas institucionales, económicas, tecnológicas y gubernamentales– como impulsado por actores en busca de normas y objetivos diferentes” (Freedman, 2008, p.4). Por lo tanto, las políticas públicas de comunicación no pueden concebirse como medidas aisladas, sino en vinculación con su contexto histórico, las relaciones de poder que expresan y los conflictos de intereses que visibilizan. Implican, por ende, un proceso dinámico de interacción entre diversos actores – institucionales y no institucionales– que persiguen variados intereses y recurren a mecanismos formales e informales para influir sobre sus procesos de elaboración y sobre la configuración de los sistemas de medios.

Este enfoque permite pensar el Estado en acción y en su vínculo con los sectores de la sociedad. Nos distanciamos así de la visión de las políticas públicas definidas exclusivamente por las élites políticas y económicas. Por el contrario, asumimos una perspectiva constructivista que reconoce el papel de los actores sociales y las disputas de poder que implican estos procesos. No realizamos un abordaje solo de sus aspectos formales, institucionales y administrativos de modo pretendidamente neutral, sino en tanto proceso conflictivo en el que se ponen en juego intereses ligados a posiciones y poderes relativos.

Dado que “las comunicaciones son siempre una forma de relación social y los sistemas de comunicaciones deben considerarse siempre instituciones sociales” (Williams, 1992, 2011), cualquier novedad tecnológica (el surgimiento del teléfono, la radio, la televisión, internet u otro) nace como respuesta a un con-

junto de necesidades sociales, políticas y económicas emergentes. Por eso, cualquier innovación tecnológica –y, por lo tanto, cualquier desarrollo de políticas que intente regularla– debe ser vinculada a sus condiciones sociales e históricas de surgimiento.

1. 2. Los paradigmas comunicacionales

Las políticas contribuirían a democratizar las comunicaciones en la medida en que promuevan las posibilidades de acceso al consumo de medios y productos comunicacionales más numerosos y variados y/o a su producción; y la participación social en tres niveles: la producción de programación propia, la gestión de los medios, y la definición de políticas de comunicación. Asimismo, es crucial garantizar la diversidad, entendida no solo como cantidad –la diversidad en términos meramente cuantitativos podría significar muchos operadores con ofertas variadas pero que pertenecen a pocas manos–, sino también diferencia, disparidad, tanto a nivel interno de cada medio (referida a contenidos, fuentes de información, modalidades expresivo-culturales que se reproducen, etcétera); como externo (referida a los actores que incluye la organización del sistema mediático). Finalmente, también es necesario que la circulación de la información no solo sea libre, sino también equilibrada; esto es: que exista equidad en la comunicación entre naciones, regiones de un país, fuerzas políticas, comunidades culturales, entidades económicas y grupos sociales. Esto implica redes de transmisión multilaterales que permitan los enlaces periferia a periferia, periferia-centro, la distribución diversificada de programas, la regionalización de las emisiones, la producción descentralizada, etcétera. Vinculado a esto, es importante impulsar medidas inspiradas en el proteccionismo y el nacionalismo cultural, así como una política industrial y de generación de empleo (MacBride y otros, 1980).

Fundamentalmente, una comunicación democrática busca garantizar el derecho universal a la comunicación como noción que incluye a los derechos ligados a esta: a ser informado, a informar y expresarse, a participar de la comunicación pública sin limitaciones por cualquier medio. El derecho a comunicar es un derecho de toda la población, no solo ya de los propietarios de los medios de comunicación, ni de los profesionales que ejercen el periodismo. Por tratarse de un bien social, los servicios de comunicación son públicos y los agentes que los prestan –sean privados, estatales o comunitarios– deben garantizar este derecho a todos los sujetos. El Estado se torna entonces un actor clave para garantizar su efectivo cumplimiento. Este enfoque conduce a promover un Estado interventor y garante del derecho a la comunicación, como instancia privilegiada de construcción y regulación de lo público (Loreti y Lozano, 2014).

Una comunicación democrática implicaría entonces la posibilidad de que nuevos tópicos y perspectivas adquieran aceptabilidad para ser incluidos en la

agenda pública; nuevos sujetos invisibilizados, silenciados o despreciados –cuya voz no se considera autorizada– y sus diversas modalidades culturales de expresión obtengan legitimidad para expresarse en el espacio público; y las formas económicas de propiedad de los medios se tornen accesibles para la mayoría (Fraser, 2006).

En términos regulatorios, los organismos internacionales que conforman el sistema internacional y el sistema interamericano de derechos humanos –la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP)–, especialmente a través de sus Relatorías de Libertad de Expresión, las sentencias y recomendaciones de sus organismos de justicia internacional –como la Comisión y la Corte Interamericana de Justicia–, y sus informes, declaraciones y convenios, promueven la defensa del derecho humano a comunicar con medidas positivas del Estado para evitar la concentración de la propiedad de los medios y asegurar el ingreso de nuevos actores (social-comunitarios y estatales) al sistema de medios (OEA, 2004; ONU, OEA y OSCE, 2001; ONU, OEA, OSCE y CADHP, 2007; UNESCO, 2008; UNESCO, 2015). Entre estos documentos, se destacan, en el siglo XX, el Informe MacBride (MacBride y otros, 1980) y, en el siglo XXI, la Declaración de Diversidad Cultural en la que se establece “el carácter específico de los bienes y servicios culturales que, por ser portadores de identidad, de valores y sentido, no deben ser considerados mercancías o bienes de consumo como los demás” (UNESCO, 2001). Estos principios regulatorios generales han tenido y pueden tener diversas traducciones normativas en medidas diferentes.

Estos valores fundamentales han sido también fuertemente promovidos en este siglo por organizaciones de la sociedad civil que actuaron en alianzas, redes y coaliciones a nivel internacional y también a nivel nacional y local en cada país latinoamericano y en otras regiones del mundo, para impulsar reformas de políticas de comunicación basadas en el modelo del derecho humano a comunicar (Segura y Waisbord, 2016). En Argentina, lo hizo la Coalición por una Radiodifusión Democrática, que impulsó los 21 puntos en los que se basó la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) sancionada en 2009 (Segura, 2018).

En oposición, se ha configurado un modelo que concibe a la comunicación y los demás bienes culturales como bienes de consumo que, por lo tanto, pueden venderse como cualquier mercancía. Por ende, en su producción se prioriza la ganancia –y, por lo tanto, esa producción se guía por el *rating* y las ventas– por sobre los derechos de sus públicos. Estos son considerados solo en su calidad de usuarios y clientes. El eje está puesto en el libre flujo de la información. Se piensa

a las empresas mediáticas como el necesario contralor del poder estatal. En tanto, el Estado es concebido como la principal amenaza a la libertad de expresión, dada su tendencia autoritaria y secretista, por lo que se considera que las regulaciones de la comunicación pública deben reducirse a la mínima expresión. El rol del Estado se reduce a ser un prestador subsidiario de servicios de comunicación para cubrir solo las áreas geográficas, temas y poblaciones que a los operadores privados no les resultan redituables; y un facilitador de infraestructura tecnológica y regulaciones que permitan mayor desarrollo y menor inversión del sector comercial.

En esta línea, se expresó la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información convocada por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) en 2003 y 2005 (Mastrini y De Charras, 2005). Esta perspectiva es la que ha primado en las políticas de comunicación de Argentina (Mastrini ed., 2005), y también del resto de los países latinoamericanos con pocas excepciones en ciertos momentos históricos y en algunos países (Fox y Waisbord, 2002).

2. Los discursos

Las estrategias discursivas de los referentes del gobierno son relevantes dado que contribuyen a construir el espacio de posibilidades discursivas y sus condiciones de aceptabilidad para llevar adelante las medidas que se proponen. En el debate público, primera etapa del proceso de formulación de políticas públicas, no solo se pone en juego instalar el tema como una “cuestión pública” que el Estado debe atender, sino también definir los contornos del marco interpretativo dentro del cual se producirá la discusión y, eventualmente, la orientación de las políticas.

Los/as funcionarios/as cambiemitas fueron coherentes en impulsar un modelo mercantil y tecnocrático de la comunicación. Esto fue contestado públicamente y también impugnado en sede administrativa y judicial por diversas entidades que nuclean a medios comunitarios y cooperativos, trabajadores/as del sector, académicos/as e, incluso, empresas mediáticas.

Los discursos de los responsables del área de Comunicaciones de esta gestión presentan como deseable un sistema comunicacional basado en la lógica del libre mercado con una intervención estatal mínima, en contraposición al paradigma normativo del derecho humano a comunicar que orientó la Ley 26.522 durante el gobierno de Cristina Fernández. Esto fue llevado al paroxismo cuando el exministro de comunicaciones, Oscar Aguad,² afirmó: “La mejor Ley de Me-

² El presidente Mauricio Macri creó el Ministerio de Comunicaciones el 10 de diciembre de 2015 y lo disolvió el 17 de julio de 2017, cuando sus atribuciones fueron absorbidas por el Ministerio de Modernización. Oscar Aguad, abogado y político radical cordobés sin antecedentes

dios es la que no existe” (Política Argentina, 29 de octubre de 2016). En efecto, al cumplirse tres de los cuatro años de gestión, aún no se aprobó la largamente prometida Ley de Comunicaciones Convergentes. Sin embargo, como se demostrará, esto no implicó la inacción del Estado sino, por el contrario, un fuerte activismo regulatorio del Poder Ejecutivo en favor de los grupos concentrados de comunicación audiovisual y telecomunicaciones.

En consonancia con esta visión, aseguran que sus medidas promueven la competencia en el mercado de medios comerciales. Por ejemplo, Aguad dijo: “Los monopolios hacen desquicio en el mercado, lo tornan irregular. Por eso, estamos tratando de lograr que haya competencia” (Télam, 8 de diciembre de 2016). Evaluadas con su propia vara, aunque conciben a la comunicación como un bien de mercado, las regulaciones y acciones gubernamentales no favorecen a todas las empresas privadas ni a la libre competencia, sino a la concentración en unos poquísimos y muy poderosos actores comerciales que bloquean a los demás. Esto ha sido, de hecho, impugnado por otras corporaciones que ven afectados sus intereses.

De modo complementario, restringen la definición de los medios no lucrativos a aquellos orientados a “poblaciones con singularidad cultural, social o en representación de colectivos diversos, poblaciones distantes o de difícil acceso”, como lo expresa uno de los “17 Principios que regirán la nueva Ley de Convergencia” que el 6 de julio de 2016 presentó la Comisión Redactora de la nueva Ley de Comunicaciones Convergentes. Allí se reducen sus funciones a darles “voz propia” y acceso “a la educación, el desarrollo social y la diversidad cultural y lingüística”, según una noción paternalista y perimida de estas emisoras (Loreti y otros, 2016). Prevé “mecanismos de financiación” solo para aquellos que estén en “zonas rurales” o “de frontera”, de modo tal que desconoce los problemas de sostenibilidad del sector, y retrocede con respecto al fomento general previsto en la LSCA y puesto en marcha desde 2012 (Segura y otros/as, 2016). En esa línea, se había expresado Aguad a poco de asumir: “Los medios van a competir libremente en el mercado y trataremos de ayudar a los más pequeños” (Cadena 3, 13 de diciembre de 2015).³ Esto fue impugnado reiteradamente por Interredes, alianza de las redes nacionales de medios sin fines de lucro⁴ que se conformó a poco de asumir Mauricio Macri la presidencia.

en el área de comunicaciones, estuvo al frente del ministerio durante el período de existencia de la repartición. Luego, pasó a ser ministro de defensa.

³ Además, difundieron sospechas de irregularidades en el manejo de los fondos de fomento en declaraciones mediáticas, documentos públicos como el informe El estado del Estado de 2016, auditorías e intimaciones por rendiciones contables (Kejval y otros/as, 2017).

⁴ Conforman Interredes el Foro Argentino de Redes Comunitarias (FARCO), la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), la Red Nacional de Medios Alternativos (RNMA), Red Colmena, la Coordinadora Nacional de Televisoras Alternativas (CONTA) y la Asociación de Revistas Culturales Independientes y Autogestivas (ARECIA).

A los medios estatales dicen pretender modernizarlos y federalizarlos. El Decreto 237 del 22 de diciembre de 2015, que crea el Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos, afirma que este apunta al “perfeccionamiento de la utilización de los recursos públicos” basado en criterios de “racionalidad y eficiencia”. Hernán Lombardi⁵, su titular, afirmó que buscaban “darle una mirada coordinada y federal” para “construir medios públicos del siglo XXI” (Respighi, 24 de diciembre de 2015). Sin embargo, esto se tradujo en vaciamiento, despidos masivos, atraso tecnológico y mayor centralización. En la audiencia convocada por el Consejo Consultivo Honorario de Medios Públicos (CCHMP) en noviembre de 2017, diversos sectores expresaron su preocupación por los despidos de trabajadores/as; la necesidad de recuperar las políticas de fomento para la producción audiovisual; la merma en las producciones propias de los medios públicos; la alarmante centralización de la producción de contenidos en la ciudad de Buenos Aires; y el incumplimiento de la cuota de programación infantil (Taricco, 2017).

Además, el discurso del gobierno nacional pretende justificar sus políticas de comunicación con el argumento de la necesidad de la “modernización” y entiende que esa “actualización” va de la mano del desarrollo de la “convergencia tecnológica” como si fuera un proceso inexorable, inequívoco y no conflictivo. Por el contrario, como dijimos antes, este es un proceso que requiere decisiones políticas importantes, en el que hay múltiples actores con intereses diversos y contrapuestos, y no es un fenómeno natural, sino una relación social. Si bien hay tendencias mundiales que inciden en los sistemas mediáticos, las políticas nacionales pueden reorientar, mitigar o profundizar los efectos de esas tendencias. Esto fue señalado reiteradamente por numerosos/as académicos/as de la comunicación. En contraposición a esta postura, la ahora llamada Coalición por una Comunicación Democrática, presentó los Nuevos 21 Puntos por una Ley de Comunicación para la Democracia el 16 de marzo de 2016.

Asimismo, el discurso de Cambiemos se presenta como republicano, institucionalista y pluralista. No obstante, no respeta derechos adquiridos, leyes ni tratados internacionales vigentes, y gobierna en esta área por decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo. Por lo tanto, medido otra vez con su propia vara, el resultado tampoco da positivo. A contramano de lo que la alianza gobernante dice defender, estas medidas promueven mayor concentración mercantil, menor diversidad y pluralismo, y menos producción y trabajo nacional.

Es más: el 8 de abril de 2016, durante la audiencia solicitada por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Coalición por una Comunicación Democrática y otras organizaciones para analizar las reformas regulatorias en co-

⁵ El Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos fue creado por el Decreto 12/2015, del 10 de diciembre de 2015. Hernán Lombardi, ingeniero civil, empresario de turismo, político porteño (Alianza, Recrear, Pro) y funcionario de Turismo, Parques Nacionales y Cultura, sin antecedentes en comunicación y medios, fue nombrado su titular.

municación del gobierno de Macri en relación a los estándares internacionales de libertad de expresión, el gobierno aseguró a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que son medidas “transitorias”. Sin embargo, desde el segundo día de gobierno y hasta el momento de cierre de este capítulo en diciembre de 2018, a tres años de iniciada la gestión, está tomando múltiples decisiones de políticas de comunicación que imponen transformaciones estructurales en el sistema de medios y, por lo tanto, difícilmente reversibles por una futura regulación.

Esta visión mercantil y tecnocrática de la comunicación viola los valores fundamentales del sistema internacional de derechos humanos, y el principio de no regresividad en los derechos adquiridos que la CIDH reclamó al gobierno nacional que cumpla.

3. Las formas

La forma en que se elabora una política permite prever en gran medida el contenido de la política efectivamente formulada e implementada. Si se define sin la participación genuina de actores sociales, seguramente no atenderá las demandas ciudadanas, sino las de las élites económicas y políticas (Guerrero y Márquez, 2014). En cambio, cuando es elaborada en base a la participación social genuina, es posible que contemple intereses sociales en alguna medida (Graziano, 1986).

Además, los mecanismos participativos tendrían la función de fortalecer la legitimidad de las decisiones sobre políticas básicas. También permiten hacer más viable, sostenible y efectiva su implementación debido al compromiso ciudadano que activan. Asimismo, posibilitan a la ciudadanía formarse y contar con mayor y mejor información para tomar decisiones sobre políticas públicas. Las decisiones tomadas de manera participativa contendrían menos errores y resultarían más prudentes (Barber, 2003). No obstante, la participación social tiene costos de tiempo, recursos y complejidad técnica. Por eso, es necesario que los incentivos para participar —entre los que se destacan la apertura institucional del Estado y el activismo cívico— sean mayores que los costos (Nazareno, 2004).

En sus primeros días de gobierno, Cambiemos reemplazó el andamiaje institucional descentralizado, autárquico y participativo que habían creado las Leyes de Servicios de Comunicación Audiovisual y Argentina Digital por otro absolutamente dependiente del Poder Ejecutivo, mientras que los organismos participativos de control y proposición de políticas que no desmanteló legalmente, los está vaciando política, administrativa y financieramente, de modo de bloquear de facto la participación ciudadana.

Con esta nueva estructura, la forma en que se formularon las políticas de comunicación durante la gestión macrista ha tenido absoluta preeminencia del

Poder Ejecutivo con mínima injerencia del Poder Legislativo, con prácticamente nulas instancias de participación social o, en el mejor de los casos, con instancias pseudo participativas, y una fuerte e indisimulada presencia del *lobby* de las corporaciones más importantes de la comunicación audiovisual y las telecomunicaciones. Esto permite entender de qué manera la variedad de intereses ciudadanos fue desatendida en favor de los de estas empresas.

3. 1. Las instituciones

Por medio del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 13 que modificó la Ley de Ministerios el 11 de diciembre de 2015, el Presidente transfirió las atribuciones de las dos autoridades regulatorias autárquicas con representación parlamentaria, federal y sectorial creadas por las Leyes 27.078 Argentina Digital y 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) y la Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (AFTIC), al nuevo Ministerio de Comunicaciones. Luego, el 23 de ese mes, por Decreto 236, decidió la intervención de las dos entidades. Finalmente, seis días después, por DNU 267 reemplazó a las antiguas autoridades regulatorias por el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM).

AFSCA y AFTIC eran organismos descentralizados y autárquicos cuyos directorios estaban compuestos por siete integrantes, sin preeminencia del Ejecutivo y con participación social –en la AFSCA, dos eran designados/as por el Consejo Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (COFECA); y en la AFTIC, uno/a por el Consejo Federal de las Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización (Consejo TIC). Los/as integrantes del directorio de la AFSCA solo podían ser removidos/as por los dos tercios del total de los/as integrantes del COFECA. En cambio, en el ENACOM, cuatro directores/as son designados/as por el Poder Ejecutivo y los/as tres restantes, por la Comisión Bicameral Permanente de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, las Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización, representando a las tres principales fuerzas políticas del Congreso. Por lo tanto, directorio del ENACOM no posee participación social; tiene a cinco de sus siete integrantes vinculados/as con el partido gobernante. y todos/as pueden ser removidos/as “en forma directa y sin expresión de causa” por el Presidente. Además, los/as directores/as nombrados/as están no solo vinculados/as a Cambiemos, sino también a los dos principales operadores privados del sector: *Clarín* y *Telefónica*.⁶

⁶ Inicialmente, el Ejecutivo nombró presidente del directorio al ex secretario de Medios porteño y publicista, Miguel de Godoy; y directores/as al abogado especialista en radiodifusión, Alejandro Pereyra, exasesor de la líder del frente Progresistas, Margarita Stolbizer, exfuncionario del Comité Federal de Radiodifusión (COMFER) durante el gobierno de la Alianza, abogado de medios

Asimismo, por medio del DNU 267, disolvió también la institución estatal participativa que creaba cada norma: el COFECA y el Consejo Federal de Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización. Las dos fueron reemplazadas por el Consejo Federal de Comunicaciones (COFECO) cuya composición y funciones fueron definidas ocho meses más tarde (Decreto 916/2016). El COFECO, por un lado, suma las incumbencias de los dos Consejos anteriores y, por otro, restringe la representación de 38 representantes que tenía el COFECA y 34 el Consejo TIC a solo 8 representantes de los mismos sectores (excepto de las universidades nacionales con carreras de Comunicación): por las entidades comerciales, entidades no lucrativas, pueblos originarios, medios públicos, sindicatos de trabajadores, usuarios y consumidores, el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y las provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Además, reduce las funciones de los anteriores Consejos porque, por ejemplo, no tiene potestad de designar ni remover directores en el ENACOM ni en los medios públicos, evaluar proyectos del Fondo de Fomento Concursable de Medios de Comunicación Audiovisual (FOMECA), ni determinar los eventos de interés público; solo propone jurados y pautas de concursos de licencias, asesora en la formulación de políticas, y presenta informe anual a la Comisión Bicameral. El COFECO aún no comenzó a funcionar,⁷ por lo que en estos tres años no hubo participación ni control social institucionalizado de las políticas del área.

En tanto, el Consejo Consultivo Honorario de Medios Públicos denunció haber realizado su trabajo en soledad, de manera discontinuada, sin presupuesto y desprovisto de información y de canales de diálogo fluidos con las autoridades de Radio y Televisión Argentina (RTA) (CCHMP, 2017). No obstante, realizaron una audiencia pública en noviembre de 2016 y presentaron su informe a la Comisión Bicameral en junio de 2017. Terminó su mandato en septiembre de

audiovisuales que litigó en contra de la AFSCA, y excandidato a director de la AFSCA por la tercera minoría en el Congreso; al también abogado Heber Martínez, exgerente de Relaciones Institucionales y Asuntos Corporativos del *Grupo Telefó* (de la multinacional española *Telefónica*), exintegrante del comité organizador de Argentina Debate y vicepresidente de la Asociación de Telerradiodifusoras Argentinas (ATA); y a Agustín Garzón, exlegislador porteño del PRO y exinterventor de la AFSCA entre el 23 de diciembre de 2015 y el 5 de enero de 2016 (Crettaz, 05 de enero de 16; Abrevaya, 06 de enero de 2016). El 19 de enero de ese año, Garzón fue reemplazado por la legisladora porteña de PRO, Silvana Giudici, exdiputada nacional por la UCR y presidenta de la Comisión de Libertad de Expresión en el Congreso, detractora de la Ley Audiovisual y vocera histórica del *Grupo Clarín*. Finalmente, Giudici asumió la Presidencia del ENACOM en reemplazo de Godoy el 1º de junio de 2018.

⁷ Además, el 30 de noviembre de 2016 se realizó apenas una reunión informativa sobre el COFECO a la que asistieron representantes de las provincias, el sindicato de los Trabajadores de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (CePETel), la Confederación Sindical de Trabajadores de Medios de Comunicación Social (COSITMECOS) y la Federación de Obreros y Empleados Telefónicos de la República Argentina (FOETRA), el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), y el CIN.

2017 y el Ejecutivo no designó nuevos/as integrantes, por lo que está desactivado de facto.

La Comisión Bicameral Permanente de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, las Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización emitió un comunicado crítico del DNU 13 el 17 de diciembre de 2015. Luego, fue modificada por el DNU 267. Estuvo inactiva durante más de un año y reanudó su actividad a finales de 2018.

La Defensora del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual terminó su mandato el 14 de noviembre de 2016, pero la Comisión Bicameral no designó nuevo/a Defensor/a. De este modo, la Defensoría, una de las instituciones creadas por la Ley Audiovisual más prestigiosa y reconocida dentro y fuera del país por su trabajo, está acéfala desde entonces. El 26 de septiembre de 2018 se designó un “defensor provisional” sin antecedentes en la materia, y se comenzó un proceso de desgaste institucional con amenazas de despidos y desjerarquización de funcionarios/as que habían sido claves en la construcción institucional.

3. 2. Los procedimientos

Todos los cambios regulatorios introducidos por la gestión cambiemita y que están modificando de manera sustancial y perdurable el sistema mediático del país fueron hechos por decreto o resolución del Poder Ejecutivo.

El presidente Macri modificó por DNU 267 el 29 de diciembre de 2015 la Ley 27.078 Argentina Digital y la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual.⁸ Esta última es una norma elaborada, sancionada y ratificada por los tres poderes del Estado con amplia participación social en cada una de esas instancias. El proyecto de la LSCA había sido elaborado por el Ejecutivo en base a los 21 Puntos presentados por la Coalición por una Radiodifusión Democrática y en consultas realizadas por la propia ex presidenta de la Nación en reuniones con los sectores vinculados a la comunicación audiovisual, y corregido luego de ser sometido a aportes y críticas durante los 24 foros realizados en todas las provincias del país y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) –aportes que se comentaron en notas al pie en el articulado de la ley una vez sancionada. La ley fue sancionada por amplias mayorías en las dos Cámaras del Congreso, después de la realización de cuatro audiencias públicas en el parlamento, y reglamentada por el Ejecutivo luego de haber abierto la posibilidad de enviar aportes por correo electrónico, postal o personalmente. Finalmente, su constitucionalidad fue ratificada por la Corte Suprema de Justicia, tras dos jornadas de audiencias

⁸ La “necesidad y urgencia” requeridas para sortear el Congreso y regular por DNU nunca se acreditó. No obstante, fueron ratificados por la Cámara de Diputados el 6 de abril de 2016 a mano alzada –sin dejar registro oficial del voto de cada legislador/a–, según lo que establece la Ley 26.122.

públicas. Además, la sanción en el Congreso y las audiencias públicas en la Corte estuvieron acompañadas por masivas movilizaciones en las calles.

El DNU 267 también creó la Comisión Redactora del Proyecto de Ley de Comunicaciones Convergentes que se puso en marcha en marzo de 2016 y funcionó hasta marzo de 2017.⁹ Esta Comisión se vio obligada a abrir instancias de participación, luego de la advertencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la audiencia del 8 de abril de 2016.

No obstante, todos los debates y consultas realizados se hicieron sin que se conociera el proyecto del gobierno, por lo que no pudieron discutirse medidas regulatorias, sino apenas principios generales. Esto fue así porque el decreto que la creaba establecía que esa Comisión debía proponer un proyecto de ley en el transcurso de un año, pero ese plazo fue prorrogado numerosas veces, la última, el 21 de diciembre de 2018 y por un año, esto es: cuando la gestión de gobierno haya cambiado. Mientras tanto, en julio de 2017 se dieron a conocer 17 Principios Generales que regirán la Ley de Comunicaciones Convergentes, y en enero de 2018 uno de los integrantes de la Comisión dio a conocer un anteproyecto de ley que luego se publicó oficialmente como Documento preliminar Anteproyecto de la Ley de Comunicaciones Convergentes.

La Comisión organizó dos “seminarios internacionales” con expertos extranjeros y cinco “debates académicos” en universidades públicas –Universidad de Buenos Aires (UBA), Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo), Universidad Nacional de Jujuy (UNJu) y la Universidad Nacional de Rosario (UNR)– con formato de panel de expertos invitados por la propia Comisión junto con los/as propios/as integrantes de la Comisión. Esos eventos fueron difundidos con poquísima anticipación, lo que permite pensar que no estaban interesados/as en que hubiera demasiado auditorio. Los organizaron en las facultades de Derecho o Ingeniería, nunca en las facultades o carreras de Comunicación –cuyas dos redes nacionales, la Federación Argentina de carreras de Comunicación (FADECCOS) y la Red Nacional de carreras de Comunicación (RedCom), integraron la Coalición por una Radiodifusión Democrática y apoyaron activamente la sanción e implementación de la LSCA–, lo que indica la concepción que tenían de la materia que pretendían legislar. La Comisión Redactora afirmaba que estas actividades garantizaban “federalismo y pluralidad” al proyecto en proceso. Sin embargo, Rivero y Zanotti (2017), mostraron que, sobre un total de 20 expertos/as convocados/as a los tres primeros debates académicos y a un seminario internacional, el 60% residían en la Ciudad

⁹ La Comisión estuvo integrada por la directora del ENACOM Silvana Giudici (quien la coordina) y el director Alejandro Pereyra; el escritor Santiago Kovadloff; el constitucionalista Andrés Gil Domínguez; el secretario de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Héctor Huici; y el vicepresidente de ARSAT, Henoch Aguiar.

de Buenos Aires; el 75% fueron expertos/as técnicos/as (abogados/as, economistas o especialistas en telecomunicaciones), mientras que solo el 25% fueron comunicadores/as y periodistas; y el 90% fueron varones. Además, el 80% expuso posicionamientos afines a los de los/as integrantes de la Comisión Redactora, en tanto que solo el 10% se manifestó críticamente.

La Comisión Redactora también realizó 20 reuniones a las que, en sesiones cerradas, convocaron a diversos actores a hablar durante 15 minutos, con pocas repreguntas y la posibilidad de dejar documentos ampliatorios. Rivero y Zanotti (2017) demostraron que, sobre un total de 43 organizaciones convocadas de abril a septiembre de 2016, el 42% fueron cámaras empresariales del sector audiovisual, telecomunicaciones, electrónica e informática y entidades gestoras de derechos de autor, es decir organismos vinculados al negocio de la comunicación. El sector estatal tuvo solo dos presentaciones, los medios alternativos y el sector universitario solo una, y los medios públicos y los pueblos originarios ninguna.

Finalmente, la Comisión abrió una convocatoria para que la ciudadanía pudiera enviar aportes para ser considerados en el eventual proyecto de ley con una extensión máxima de solo 300 caracteres, equivalentes a dos *tweets*.

Si las políticas de comunicación definen las reglas de juego del sistema mediático en un país, si en ese sistema mediático se juegan hoy en día gran parte de las posibilidades de intervención en el debate público sobre el tipo de sociedad en la que queremos vivir, resulta crucial garantizar que la mayor parte de los actores sociales, en especial aquellos con menor poder político y económico, puedan participar de manera sustancial de la definición de esas políticas. De lo contrario: “Allí donde no existe una política explícita fruto de la participación social, han aflorado políticas implícitas a través de la intervención de grupos, sectores o agentes con intereses distintos al interés colectivo” (Graziano, 1986).

4. Las políticas de comunicación cambiemitas

La tendencia predominante de la política de comunicación es similar a las de las políticas generales que definen un modelo de país, de democracia y de desarrollo. En esta gestión de gobierno, así como la orientación de las políticas generales se respalda en los principales actores económicos de cada sector, las de comunicación no son promercado ni procompetencia siquiera, sino que también tienden a favorecer a los operadores con mayor poderío de la comunicación audiovisual y las telecomunicaciones. Esto va en detrimento de otras empresas del sector, sobre todo de las pequeñas y medianas, de medios sin fines de lucro, estatales y de pueblos originarios, de productores y trabajadores de la comunicación, de los públicos, de las provincias y localidades más pequeñas. Es decir: la orientación de las políticas de comunicación configura un sistema de comu-

nicación pública cada vez más excluyente. Esto queda demostrado al analizar las principales medidas tomadas hasta el momento.

4. 1. Pro mercado concentrado

La historia de la radiodifusión argentina está signada por el intercambio de favores entre los gobiernos de distintos signos políticos y las empresas de medios (Mastrini ed., 2005), y los niveles de concentración ya eran muy elevados (Mastrini y Becerra, 2006; Becerra y Mastrini, 2009; Becerra y Mastrini, 2018), pero este gobierno alcanzó una escala desconocida hasta ahora.

La primera medida en materia de comunicaciones del gobierno modificó previsiones claves de la Ley Audiovisual, que ponían límites a la concentración de la propiedad de los medios audiovisuales. Con el DNU 267 estimularon el crecimiento de grandes conglomerados audiovisuales y de telecomunicaciones al eliminar los límites de concentración y las obligaciones audiovisuales¹⁰ en las empresas de televisión por cable, al considerarlas telecomunicaciones; permitir mayores niveles de concentración de la propiedad de los medios audiovisuales; posibilitar el cruce entre grupos audiovisuales y de telecomunicaciones; y habilitar la renovación y transferencia de licencias sin obligaciones. Además, la primera medida del flamante ENACOM fue dejar sin efecto los planes de adecuación de la veintena de medios que excedían los límites a la concentración impuestos por la Ley 26.522.

Luego, con el Decreto 1340 de 2016, dispuso la “convergencia plena” en 4 localidades –Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), Córdoba, Rosario y Santa Fe– desde el 1º de enero de 2018 –lo que después fue prorrogado hasta el 2019. Esto significaba que los 3 o 4 operadores dominantes de telecomunicaciones –*Telefónica, Telecom, Claro* y *DIRECTV*– podrían prestar servicios de televisión por cable, telefonía fija y móvil, y banda ancha. Esta medida garantiza el negocio de quienes ya controlan el mercado, taponan el ingreso de nuevos operadores, no protege a pequeñas y medianas empresas (Pymes), cooperativas ni otras entidades no lucrativas, ni establece exigencia alguna de interés público.¹¹ Luego, se establecieron limitaciones de precio y uso de espectro y que, en las zonas donde controlen porción significativa del mercado, deberán compartir su infraestructura (Becerra, 2018).

Esto perjudicaba a Cablevisión, pero fue compensado. Este gobierno marcó un hito en la concentración de mercados de la información y la comunicación en Argentina y América Latina al permitir la fusión de Cablevisión y Telecom.

¹⁰ Tales como cuotas de pantalla, disposiciones de *must carry*, protección de la niñez, accesibilidad, etcétera.

¹¹ Por ejemplo, fijar tarifas y velocidades de referencia, establecer mecanismos de protección de contenidos de interés relevante, o permitir la competencia en la comercialización de la conexión al hogar.

El 21 de diciembre de 2017, el ENACOM avaló esta integración, aún antes de que la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC) emitiera su dictamen el 29 de junio de 2018. De este modo, se conformó el mayor gigante de telecomunicaciones del país, que controlará el 36% del futuro mercado convergente, una proporción mayor que las de sus competidoras *Telefónica* y *Claro*. Así, una misma empresa operará el 57% de la conectividad de banda ancha del país;¹² el 40% de la televisión paga¹³ –en Córdoba y CABA habrá prácticamente un solo operador de televisión paga–, el 42% de la telefonía fija, y el 34% de la telefonía móvil. Además, dado que los/as accionistas de *Cablevisión Holding* son los/as mismos/as que los/as del *Grupo Clarín*, suma al mayor productor de contenidos del país, con decenas de radios –entre ellas, las líderes–; 4 canales de televisión abierta –entre los que se cuenta uno de los más importantes–, 6 diarios –incluyendo al de mayor tirada–; el negocio de la televisación del fútbol; la productora de papel de diario *Papel Prensa*; y televisión paga (Krakowiak, 2017; Valli, 2018). Una semana después del dictamen de la CNDC, el 6 de julio, Telefónica presentó un reclamo a raíz del aval oficial otorgado a la fusión entre Telecom y Cablevisión por “trato discriminatorio”, no fomentar la competencia y perjudicar a los/as usuarios/as (Sanguinetti, 2018).

Ante la presión de *Telefónica* y *Claro* por esta decisión, y aunque la Comisión Redactora no había presentado su proyecto de norma integral, en abril de 2018 el Ejecutivo presentó en el Congreso un proyecto de Ley de Fomento de Despliegue de Infraestructura y la Competencia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICS). El proyecto, conocido como “Ley Corta por lo reducido de su articulado, habilita a las empresas telefónicas a insertarse en el mercado del cuádruple play, es decir, ofrecer telefonía fija, móvil, Internet y TV paga. Esto equipararía las condiciones de estas empresas Telefónica y Claro, principalmente a las que ya tienen Cablevisión y Telecom, única empresa hoy con capacidad de brindar este servicio y habilitada para hacerlo desde el 1º de enero de 2019. La iniciativa busca, además, desafectar la reserva de frecuencias de la empresa estatal ARSAT. Esto desarmaría la política de ARSAT como prestadora de servicios satelitales, telefonía móvil y licenciataria de frecuencias radioeléctricas, permitiría entregarlas a prestadores privados, y obligar a ceder el uso compartido de lo que se denomina infraestructura pasiva de telecomunicaciones (Rossi, 2018).

¹² La CNDC estableció algunas condiciones: obligó a desinvertir el 9% de los/as clientes (no de la red) de Arnet en localidades donde era prácticamente monopólica: la mayoría en Córdoba, pero también en otras 4 ciudades; y difirió el inicio de la prestación de cuádruple play (internet, telefonía fija, telefonía móvil y televisión) hasta el 1º de enero de 2019; garantizar a otros operadores el servicio mayorista (tendido de red) a precio de mercado; y deberían devolver espectro. La desinversión se hizo con una empresa creada prácticamente con ese fin (Valli, 2018).

¹³ Esto es crucial en un país donde el 82% de los hogares tiene televisión por cable.

El proyecto desconocía desigualdades de escala económica, y desigualdades sociales y geográficas en nuestro país. Sin embargo, la presión y movilización del sector cooperativo, PyME y de empresas provinciales y mixtas de telecomunicaciones y TV paga logró que se introdujeran algunas medidas de protección asimétrica. *El Senado la aprobó con modificaciones, pero los cambios dejaron descontentos a todos los actores que busca regular* (Becerra, 2018).

Con respecto a medios comunitarios y de pueblos originarios, si bien no modificaron la mayoría de los artículos de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual referidos a ellos, aplican las políticas de legalización y fomento a cuentagotas, demoradas y con partidas sub-ejecutadas. Desde 2016, se otorgaron 28 licencias, algunas de las cuales corresponden a concursos iniciados en el período anterior. Recién en 2018 se convocó a nuevos concursos por licencias, pero solo para emisoras reconocidas en 2006. En cambio, se realizaron algunas intimaciones, allanamientos y decomisos a emisoras que se encuentran en situación de ilegalidad por la inacción estatal (Segura y otros/as, 2017).

El FOMECA, que había funcionado bien entre 2013 y 2015, estuvo suspendido durante gran parte de 2016 y luego sufrió importantes y crecientes demoras. No se pagaron las deudas de los fondos concursados y ganados en 2015 hasta noviembre de 2016, cuando se saldaron solo algunas de ellas: hasta agosto de 2017 se habían pagado solo 335 premios de los 617 adeudados (Espada, 2017a). Los concursos correspondientes a 2016 se llamaron en octubre de ese año, por lo que los resultados y pagos se comenzaron a realizar el año siguiente; los de 2017 se lanzaron en febrero y abril de 2018; y los de 2018 no se convocaron durante ese año. Además, se cerraron programas de otros organismos públicos que promovían la creación y/o desarrollo de los medios comunitarios y de pueblos originarios, especialmente en pueblos y pequeñas ciudades.

Por decreto, perdieron representación en el COFECA, y en el nuevo COFECO que aún no funciona, tienen menos representantes y funciones. No obstante, a poco de asumir el nuevo gobierno, conformaron el espacio Interredes que se reúne con los/as funcionarios/as del área, emite comunicados y denuncias, hace campañas, se moviliza en la calle para lograr el cumplimiento de las políticas que la LSCA establece.

A los medios estatales se les volvió a otorgar un papel secundario. De este modo, les quitan un competidor a los medios privados. Redujeron el personal con despidos y retiros voluntarios, especialmente en la producción de contenidos. Cerraron el noticiero de la TV pública los fines de semana. Se centralizó la producción y mantienen una fachada de federalismo con conductores/as porteños/as que visitan las provincias. De este modo, perdieron audiencia, especialmente después de ceder la exclusividad de la transmisión de los partidos más importantes de *Fútbol para Todos* a los tres principales canales porteños de

TV abierta en enero de 2016. Además, Argentina salió de *Telesur* y lo eliminó de la grilla de televisión digital y de cable. Y *Odeón*, que contenía 2100 horas de programación audiovisual de acceso libre y gratuito, ahora fue reemplazada por *Cine.ar*, que cobra los estrenos (ver Monje, Zanotti y Rivero, 2017).

La política de remarginalización de los medios públicos se lee en relación a otros cambios en el mapa mediático, donde el gobierno consiente mayor concentración a los actores dominantes, que, a su vez, le retribuyen con una cobertura casi siempre benévola. En efecto, Cambiemos no necesita gubernamentalizar excesivamente los medios estatales, pero tampoco consigue asignarles un lugar relevante como mecanismos fundamentales en el debate público y la construcción democrática. (Rivero, 2017)

Por otra parte, desde este año, las empresas de telefonía en Argentina no cobran por el tráfico de ciertos servicios y/o aplicaciones como *WhatsApp*. Esta oferta de planes de tarifa cero, conocida como *Zero Rating*, son aquellas que eximen al usuario del pago por el tráfico de datos de determinados servicios y aplicaciones. El gobierno no se ha mostrado interesado en regular esto que, según los/as especialistas, constituye “la principal amenaza a la neutralidad de la red” (Observacom, 2017) porque “porque puede implicar discriminaciones o exclusiones concretas sobre otros contenidos o servicios de internet” (Fontanals, 2017). Al no tener de manera igualmente gratuita acceso a Internet en el mismo soporte, no pueden –por ejemplo– chequear la información que les llegue por *WhatsApp* (que se convierte en su único medio de comunicación), ni tampoco buscar otra información. En la práctica, un celular puede convertirse en una mera extensión de ese servicio de mensajería, especialmente en los sectores populares. Esto tiene efectos negativos sobre la diversidad de contenidos a la que se puede acceder.

Como si los beneficios otorgados al Grupo Clarín fueran pocos, en diciembre de 2018 se derogó gran parte del articulado de la Ley 26.736 que en diciembre de 2011 había declarado de interés público la fabricación, comercialización y distribución de pasta celulosa y papel para diarios y había establecido un marco regulatorio. Esta desregulación beneficia a la principal empresa productora de papel de diario del país, *Papel Prensa*, en la que el Estado, *Clarín* y *La Nación* son socios. La desliga de la obligación de sostener un mismo precio para toda operación que involucre la adquisición de más de una tonelada de papel; y de operar como mínimo a pleno de su capacidad operativa o de la demanda interna de papel (cuando esta sea menor a la capacidad operativa). Esto implicará que decenas de periódicos del interior y diarios cooperativos no accedan a la cuota de papel; deban pagar precios altos; u opten por el *papel obra* con precios altos, pero menos imprevisibles que el *papel prensa* (Rossi y Badenes, 2018).

4. 2. El Estado

Junto a las políticas de promoción de la concentración de mercado, se desarrollan políticas que hacen “como si” buscaran restringir la injerencia estatal en materia de comunicación –por regulación de la publicidad oficial y el acceso a la información pública, dos largas deudas de las políticas de comunicación en Argentina, y dos demandas liberales en la materia. Sin embargo, en su regulación y sobre todo en su implementación, continúan manteniendo la discrecionalidad gubernamental. A esto se suman los reiterados intentos de penalizar la expresión.

A mediados de 2016, el Ejecutivo avanzó en una regulación de la publicidad oficial, algo inédito en el país. No obstante, establece que la asignación se realice según los niveles de circulación y audiencia declarados por los empresarios: criterios subjetivos, mercantiles y que estimulan la concentración. Además, el gobierno incumple su propia regulación. Por el contrario, en la asignación de publicidad oficial mantiene la lógica de premiar a los medios con línea editorial afín y castigar a los opositores. Así, *Clarín* y *La Nación* fueron los grupos más beneficiados y el *Grupo Octubre* el más perjudicado durante la administración macrista. En el Congreso, un proyecto de ley presentado por legisladores de Cambiemos para regular la publicidad oficial de los tres poderes del Estado obtuvo media sanción. Su contenido es similar al de la resolución del Ejecutivo, pero pone límites a la pauta oficial en tiempos electorales (Espada y Marino, 2018).

En tanto, sancionaron la Ley de Acceso a la Información Pública de los tres poderes del Estado en 2016, aunque entró en vigencia recién a fines de septiembre de 2017. Si bien implica un avance enorme, no define un organismo de control autónomo sino dependiente del gobierno, de modo que todas las buenas disposiciones caen en saco roto. Mientras tanto, se reprodujeron prácticas secretistas sobre asuntos de interés público e incluso restringieron la información publicada en el Boletín Oficial.

Por otra parte, se cuentan los intentos de penalizar la expresión. Algunos no prosperaron por la rápida reacción de las organizaciones, como los protocolos del Ministerio de Seguridad que pretendieron restringir la expresión. Esto se agrava con la represión indiscriminada con gases y balas de goma a cronistas y reporteros gráficos en diversas movilizaciones, particularmente el 18 de diciembre de 2016 en Buenos Aires, que culminó con 36 trabajadores de prensa heridos y 4 detenidos con inicio de causas judiciales, y al día siguiente el encarcelamiento de un comunicador durante la represión a los trabajadores de ingenio *La Esperanza*, en Jujuy.

En los intentos de este gobierno que persiguen la libertad de expresión se cuenta también el hecho de que, a partir de 2016, el gobierno argentino incrementó notablemente las consultas que le hace a *Twitter* sobre los/as usuarios/as, cuentas y publicaciones en esa red social y desde entonces se mantienen constan-

tes, según dio a conocer la propia empresa (*Twitter*, 2018).¹⁴

Además, al cierre de este capítulo, se había presentado en el Congreso un proyecto contra las noticias falsas en el marco de una normativa de financiamiento electoral. Sin una evaluación fundada de definiciones y consecuencias, y sin haber consultado a expertos/as ni interesados/as en el tema, de prosperar, esta regulación puede ser problemática (Pallero, 2018).

5. Resultados

Finalmente, dado que las políticas públicas se producen en condiciones particulares, muchas variables influyen en sus resultados. De hecho, políticas similares tienen consecuencias diversas en contextos diferentes. Por eso, es necesario precisar cómo, cuándo y por qué en cada caso específico tuvieron éxito o fracasaron (Segura y Waisbord, 2016). Además, las políticas estatales constituyen una de las condiciones que favorecen o restringen las posibilidades de llevar adelante las prácticas, aunque no las determinan. Por eso, es posible establecer fuertes correlaciones que permiten argumentar la probabilidad de incidencia de cierta política en determinado resultado.

Las políticas de comunicación de la administración de Cambiemos han tenido graves resultados: cierre de medios, despidos y precarización de trabajadores/as, centralización y empobrecimiento de los contenidos, reducción de audiencias de medios públicos.

Hay una crisis global del mercado de medios, pero en Argentina no se establecen políticas públicas para mitigar el impacto de la crisis, sino que, por el contrario, se la agudiza al favorecer al más fuerte en detrimento de los demás. Esto provoca la inestabilidad del sistema mediático, y los cierres de medios no solo de línea editorial opositora al gobierno, sino también de los grupos más afines. Así, se cuentan no solo la implosión del *Grupo Szpolski* a comienzos de 2016, la inestabilidad del *Grupo Octubre*, editor de *Página/12* y dueño de *AM750*, y la resonada quiebra de *Indalo* con la intrincada transferencia a *OP Investments*; sino también el cierre del diario *La Razón* del *Grupo Clarín*, y la Agencia DyN de *Clarín* y *La Nación*, la discontinuación de seis revistas de Editorial Atlántida, la quiebra de Radio Rivadavia, entre otras. En Córdoba, cerraron *La Mañana de Córdoba* en junio de 2016, y también la edición impresa de *Día a Día* en diciembre de 2017. Los/as trabajadores/as de algunos de estas empresas quebradas conformaron cooperativas de trabajo, como los/as de *Tiempo Argentino* que conformaron la cooperativa Por Más Tiempo y sacaron su primer ejemplar

¹⁴ Información extraída de un tweet de Iván Barrera Oro. Recuperado de <https://twitter.com/HacKanCuBa/status/1073619338740056070>

como autogestionados/as en abril de 2016; y los/as de *La Mañana de Córdoba* que sacan *La Nueva Mañana* con apoyo del Círculo Sindical de la Prensa y la Comunicación (CISPREN).

A esto hay que sumar el debilitamiento de los medios comunitarios –que, sin embargo, siguen sostenidos por su militancia y sus comunidades y organizaciones–, y de los medios públicos que continúan, pero con producción reducida.

Este escenario es sumamente adverso para los/as trabajadores/as de prensa. Los cierres y la inestabilidad de los medios privados, y los despidos y retiros voluntarios en los medios estatales, así como la precarización generalizada, producen un fuerte disciplinamiento laboral. La Mesa Nacional de Trabajadores de Prensa (2018) denunció que en los últimos tres años cerca de tres mil trabajadoras y trabajadores resultaron despedidos/as en la prensa escrita, radial y televisiva. Solo en los primeros seis meses de gobierno, la Defensoría del Público (2016) advirtió sobre las afectaciones a los derechos de más de 2500 personas que trabajan en los servicios de comunicación audiovisual provocadas por despidos masivos y arbitrarios, precarización laboral y persecución sindical e ideológica. Solo en la ciudad de Córdoba en estos tres años, el CISPREN (2018) denunció la pérdida de casi 200 puestos de trabajo: 63 empleos a raíz del cierre del diario *La Mañana de Córdoba* y 11 por el cierre del diario *El Argentino*, 20 despidos en el diario *Día a Día*, 23 en Radio *Pulxo* y 1 en la agencia *Télam*, 70 retiros voluntarios en el diario *La Voz del Interior* y 4 en *Canal 8*, sin contar los ajustes salariales en los medios públicos. Esto podría profundizarse: de aprobarse y aplicarse la “Ley Corta”, el Sindicato Argentino de Televisión, Telecomunicaciones, Servicios Audiovisuales, Interactivos y de Datos (SATSAID, 2018) calcula que en el país habría unos 15 mil trabajadores/as menos en el sector por el impulso dado a la televisión satelital que requiere menos empleo que la televisión por cable.

Además, la concentración y desregulación de la comunicación audiovisual se correlaciona con una reducción de la diversidad y el pluralismo, y un empobrecimiento de los contenidos y la calidad informativa de los medios. Un estudio comparativo sobre las noticias de las cuatro ediciones de los programas informativos de los cinco canales de aire de CABA –Canales 7, 9, 13, *América* (2) y *Telefé* (11)– durante la primera semana de los meses pares desde el año 2013 y hasta el 2018 realizado por la Defensoría del Público (2018), muestra que cada vez se dan más noticias en menos tiempo (en 2013 cada noticia duraba en promedio dos minutos y medio, y ahora dura menos de dos minutos); cada vez se dan más noticias con menos fuentes de información (la mitad de las noticias se dio con ninguna fuente, y las noticias sin fuente o con una sola fuente suman el 70%); si los noticieros ocupan la misma cantidad de tiempo pero cada vez hay más noticias, hay menos recursos (menos fuentes, menos tiempo para contextualizar, menos móviles en la calle); la centralización de la información del país en lo que

pasa en Buenos Aires es correlativa a la centralización de la producción de esos contenidos en esa ciudad (el 70% de noticias cubiertas suceden en el área metropolitana y Capital, mientras los canales de aire son entendidos como nacionales); los temas más tratados son policiales, política y deportes en ese orden; los temas que no se tratan o se tratan muy poco son derechos humanos, sociedad civil, niños, niñas y adolescentes, políticas públicas, el Congreso y educación. Orientaciones similares muestran otros estudios de contenido.¹⁵ Al ponerse en marcha los servicios convergentes habilitados por este gobierno a *Clarín* y *Telecom*, y de aprobarse la “Ley Corta”, se prevé que este proceso se profundice, por el impacto negativo que tendrá en las televisiones de cable locales cuyo valor comercial diferencial es el informativo local, porque las empresas dominantes del mercado han devastado los informativos locales en otros países (SATSALD, 2018).

En los medios públicos también se registra una devaluación de las pantallas (Monje, Rivero y Zanotti, 2017), mientras que los medios comunitarios, dado el retraso en los desembolsos de los FOMECA que incidieron fuertemente en la generación de contenidos locales y propios, han registrado problemas para mantener la continuidad de su producción (Segura y otros/as, 2017).

Esto es central porque el consumo de la televisión y la radio analógicas sigue siendo muy relevante, mientras se registra una baja presencia de la Televisión Digital Abierta (TDA) y un creciente consumo de redes sociales, especialmente entre jóvenes (SINCA, 2018). Además, los medios siguen siendo centrales porque al interior de las redes sociales virtuales hay una jerarquía de emisores —aquellos/as más citados, *twitteados* o compartidos—, entre los que también están los medios tradicionales y sus principales referentes, por lo que las agendas mediáticas influyen, dialogan con los usuarios de las comunidades, e instalan agendas. Aun cuando los medios no son los únicos constructores de la realidad, son una palabra autorizada y estable que da forma al relato de aquellos acontecimientos considerados de interés público (Aruguete y Calvo, 2018).

Estos cambios impactan también en las audiencias de los medios comerciales, públicos y comunitarios.

Entre 2015 y 2016 el canal de la televisión pública perdió el 40% de su audiencia según las mediciones que realiza la empresa *Ibope*. Esta tendencia, sin embargo, fue un poco más profunda en el área de deportes, donde la fuga fue del 42% debido a los cambios en el programa *Fútbol para Todos*, y en el área de noticias, donde los cambios en la línea editorial hicieron pasar el rating de 1,4 puntos a 0,8 en promedio (Rivero, en Taricco, 2017).

¹⁵ Esto contrasta fuertemente con los resultados del impulso que se había dado a la producción nacional, local e independiente con políticas públicas específicas de promoción durante las anteriores gestiones de gobierno: en Argentina se había producido un aumento del 28% en el contenido audiovisual en los canales regionales después de la aprobación de la LSCA (UNESCO, 2015, p.53).

En tanto, los medios comunitarios parecen mantener sus audiencias específicas. Estudios recientes (Segura y otros/as, 2018) son coherentes con algunas de las características de los públicos reconocidas por la bibliografía sobre los medios comunitarios: su adhesión explícita a demandas sociales concretas; su vínculo con organizaciones sociales y políticas, y su intervención directa en acciones de demanda social. Lo político y lo territorial siguen siendo los dos clivajes fundamentales en el vínculo entre medios comunitarios y sus públicos. No obstante, la disputa por la masividad aparece como un anhelo fuerte. Estos públicos muestran –como también manifiestan investigaciones de audiencias generales– consumo de múltiples medios de información que articula los comunitarios, alternativos y populares y críticos en general, con medios privados líderes y por lo general afines al gobierno. Los públicos de medios comunitarios no solo manifiestan fidelidad como oyentes o televidentes, sino que también se movilizan para participar de actividades propuestas por las emisoras, producir programas, involucrarse en la gestión, y también para defender al medio ante posibles decomisos.

En la medida en que los medios influyen en la agenda política y en la percepción pública de las políticas, el cierre o inestabilidad de los medios, los despidos, la precarización y el disciplinamiento de trabajadores/as de la comunicación, la centralización y pérdida de diversidad de contenidos, junto con la pérdida de audiencias en medios públicos implica una peligrosa constricción al intercambio de perspectivas e información para los ciudadanos de una democracia.

6. Conclusiones

En síntesis, las políticas cambiemitas de comunicación se caracterizan por la devolución de favores a *Clarín* y un intento de equilibrio ante presiones de otras grandes corporaciones avaladas por el *lobby* de los gobiernos de sus países de origen como *Telefónica* y *Claro*. Esto deriva en una brutal concentración de la propiedad en desmedro de los medios PyME, comunitarios, y cooperativos; y en una crítica centralización de la producción con desprecio por lo regional y local.

Practican también una “austeridad selectiva” (Rivero, 2017): mientras restringen la inversión en medios públicos, la promoción de la producción de contenidos y el fomento a medios comunitarios y de pueblos originarios, incrementan el gasto en publicidad oficial en las empresas amigas.

Aún con todas las reformas de leyes por decretos y resoluciones, se siguen incumpliendo las leyes y los tratados internacionales a los que Argentina ha suscripto y tienen valor constitucional. No es casualidad que tengan abiertas causas judiciales en Argentina y en el sistema interamericano de derechos humanos.

Como en otras áreas, impulsan políticas más represivas de la expresión para ver “si pasa, pasa”, pero ante la reacción social y organizacional, dan marcha atrás.

Es de destacar, en este sentido, la acción de la sociedad civil organizada y de los/as académicos/as de comunicación que se mantienen alertas y encienden las alarmas públicas ante estas tentativas.

No es novedad en las políticas de comunicación la lógica de premiar a los medios afines y castigar a los opositores con la asignación de publicidad oficial, las prácticas secretistas en acceso a la información, y el intercambio de favores entre medios y gobiernos en la radiodifusión. Sin embargo, la particularidad de este gobierno es que ha alcanzado niveles desconocidos en cada uno de estos temas; y no ha disimulado, ni ha intentado negociar o compensar a los otros actores que salen perjudicados.

Referencias bibliográficas

- Abrevaya, S. (6 de enero de 2016). Un directorio solo para cuatro amigos. *Página/12*.
- Aruguete, N. y Calvo, E. (2018). #Tarifazo. Medios tradicionales y fusión de agenda en redes sociales. *Inmediaciones de la Comunicación*, Vol. 13, Nº1, Universidad ORT, Uruguay, 189-213.
- Badenes, D. y Rossi, D. (18 de noviembre de 2018). Aplastar a la competencia. Otra maniobra para inclinar aún más la balanza a favor de Clarín y La Nación. *El cobete a la luna*.
- Barber, B. (2003). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, University of California Press.
- Becerra, M. (2015). *De la concentración a la convergencia: políticas de medios en Argentina y América Latina*, Buenos Aires: Paidós.
- Becerra, M. (2018). Trilogía sobre la megafusión Cablevisión-Telecom. En *Letra P*. Recuperado de www.letrap.com.ar/nota/2018-4-24-16-55-0-los-parches-que-zurcen-la-gran-fusion
- Becerra, M. y Mastrini, G. (2009). *Los dueños de la palabra. Acceso, estructura y concentración de los medios en la América Latina del siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo.
- Becerra, M. y Mastrini, G. (2018). *La concentración infocomunicacional en América Latina (2000-2015). Nuevos medios y tecnologías, menos actores*, UNQ/Obscom, Bernal.
- Bourdieu, P. (2000). *Cosas Dichas*. Barcelona: Gedisa.
- Cadena 3. (13 de diciembre de 2015). Aguad: "La Ley de Medios no subsistirá en nuestro gobierno". Recuperado de www.cadena3.com/noticias/nuevo-presidente/aguad-ley-medios-subsistira-nuestro-gobierno_68412
- Caletti, S. (2005). Políticas de comunicación: acentos en debate. En Loreti, D.; Mastrini, G. y Baranchuk, M. (comps.). *Participación y democracia en la sociedad de la información. Actas III Congreso Panamericano de Comunicación*, (pp.59-67). Buenos Aires: Prometeo.
- CCHMP (10 de abril de 2017). *Informe de gestión y resumen ejecutivo de audiencia pública*, Buenos Aires.
- CISPREN (14 de septiembre de 2018). Comunicado de prensa, Córdoba.
- Crettaz, J. (5 de enero de 2016). Con De Godoy al frente, hoy se pone en marcha el nuevo Enacom. *La Nación*
- Defensoría del Público (8 de agosto 2016). La Defensoría del Público recomienda medidas urgentes y efectivas contra los despidos masivos y arbitrarios en los servicios de comunica-

- ción audiovisual, Buenos Aires.
- Defensoría del Público (2018). *Informe: Cinco años de monitoreo de noticias (2013-2017)*. Buenos Aires.
- Espada, A. y Marino, S. (24 de enero de 2018). La pauta oficial en el gobierno de Cambiemos: algo más que maquillaje. Letra P. Recuperado de <https://www.lettrap.com.ar/nota/2018-1-24-18-15-0-la-pauta-oficial-en-la-gestion-cambiemos-algo-mas-que-maquillaje>
- Fontanals, G. (4 de abril de 2017). La neutralidad de la red y el zero rating. *Revista Fibra*. Recuperado de <http://papel.revistafibra.info/la-neutralidad-la-red-zero-rating/>
- Fox, E. y Waisbord, S. (2002). *Latin Politics, Global Media*. Austin, TX: University of Texas Press.
- Fraser, N. (2006). Reinventar la justicia en un mundo globalizado. *New Left Review*, N°36, Akal: Madrid.
- Freedman, D. (2008). *The Politics of Media Policy*. Cambridge: Polity Press.
- Guerrero, M. A. y Márquez-Ramírez, M. (2014). *Media Systems and Communication Policies in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan.
- Graziano, M. (1986). Política o ley: debate sobre el debate. *Espacios*.
- Kejval, L.; Linares, A.; Longo, V.; Segura, M. S.; Villagra, E.; Hidalgo, A. L. y Traversaro, N. (17 de abril de 2017). Bajo sospecha. *Página/12*.
- Krakowiak, F. (22 de diciembre de 2017). Avanza la fusión Telecom-Cablevisión. *Página/12*.
- Loreti, D. & Lozano, L. (2014). *El derecho a comunicar: Los conflictos en torno a la libertad de expresión en las sociedades contemporáneas*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Loreti, D. y otros (2016). Divergencias ante la convergencia: Tensión entre principios, realidades y derechos. Consideraciones político-técnicas sobre el documento de la Comisión Redactora “Los 17 principios que regirán la Ley de Comunicaciones Convergentes”. *Señales*. Recuperado de www.señales.blogspot.com/2016/07/divergencias-ante-la-convergencia.html
- MacBride, S. y otros. (1980). *Communication and Society Today and Tomorrow, Many Voices One World, Towards a new more just and more efficient world information and communication order*. Kogan Page, London/Uniput, New York/UNESCO, París, 166-174.
- Mastrini, G. (ed.) (2005a). *Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920- 2004)*. Buenos Aires: La Crujía.
- Mastrini, G. y Becerra, M. (2006). *Periodistas y magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*, Prometeo: Buenos Aires.
- Mastrini, G. y De Charras, D. (2005). 20 años no es nada: del NOMIC a la CMSI o el mismo amor, la misma lluvia. *Anuario Ininco*, Vol. 17, N° 1, 217-240.
- Mata, M. C. (1999). De la cultura masiva a la cultura mediática. *Diálogos de la comunicación*, N° 56, FELAFACS, Lima, 80-91.
- Mata, M. C. (2006). Comunicación y ciudadanía. Problemas teórico-políticos de su articulación. *Fronteiras. Estudos Midiáticos*, Vol. 8, N° 1, Unisinos, Porto Alegre, 5-15.
- Mesa Nacional de Trabajadores de Prensa (2018) Marcha nacional contra el cierre de medios y por la pluralidad de voces, Buenos Aires, 4 de junio.
- Monje, D.; Rivero, E. y Zanotti, J. M. (2017). Contrarreforma en la TV Pública de Argentina: Cambios regulatorios, institucionalidad afectada y pérdida de centralidad. *Revista EPTIC*. Vol. 19, N°2, Brasil.
- Nazareno, M. (2004). *VIII. Participación política*. En Arnoletto, E. y otros (2004). Índice de desarrollo local para la gestión, UCCA y Gobierno de la Provincia de Córdoba, Córdoba.

- Observacom (28 de septiembre de 2017). OSC señalan que *zero rating* es la principal amenaza a la neutralidad de red en América Latina. Observacom.
- OEA (2004). Informe anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2004.
- OEA (2002). Informe anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2002.
- ONU, OEA y OSCE (2001). Declaración conjunta del Relator Especial de Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el Relator Especial para la Libertad de Expresión. Desafíos a la libertad de expresión en el nuevo siglo.
- ONU, OEA, OSCE y CADHP (2007). Declaración conjunta sobre diversidad en la radiodifusión, de El Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, el Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y la Relatora Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información, Ámsterdam.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1984). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. En Kliksberg, B. y Surbrandt, J. (comp.) Para investigar la Administración Pública. Madrid: INAP.
- Pallero, J. (14 de diciembre de 2018). Miénteme, como siempre... Proyecto peligroso contra las noticias falsas podría entrar por la ventana en el Congreso Argentino. *Medium*. Recuperado de www.medium.com/@javierpallero/mi%C3%A9nteme-como-siempre-5ad9c0cd3f3
- Política argentina (29 de octubre de 2016). Oscar Aguad: “La mejor Ley de Medios es la que no existe”. Recuperado de www.politicargentina.com/notas/201610/17459-oscar-aguad-la-mejor-ley-de-medios-es-la-que-no-existe.html
- Respighi, E. (24 de diciembre de 2015). Otro decreto para el sistema de medios. *Página12*.
- Rivero, E. (2017). La mala hora: Cambiemos y su política de medios públicos. Un balance a dos años del Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos. *Revista Fibra*, No19.
- Rivero, E. y Zanotti J.M (2017). Debates hacia la Ley de Comunicaciones Convergentes en la Argentina: de las audiencias públicas al comité de expertos. *Revista Electrónica Internacional de Economía Política da Informação da Comunicação e da Cultura-EPTIC*, Vol. 19, N°1.
- Rossi, D. (6 de diciembre de 2018). Telecomunicaciones, “Ley Corta” y después. Entrevista. *Sangre*. Recuperado de www.sangre.com.ar/2018/12/06/telecomunicaciones-ley-corta-y-despues/
- Sanguinetti, A. (28 de julio de 2018). Telecom - Cablevisión: cuál es el reclamo de Telefónica al gobierno y qué vía judicial analiza para frenar la fusión. *iProfesional*.
- SATSAID (10 de agosto de 2018). Comunicación personal, Córdoba.
- Segura, M. S. (2018). *De la resistencia a la incidencia. Sociedad civil y derecho a la comunicación en la Argentina*. Buenos Aires: Ediciones UNGS.
- Segura, M. S.; Linares, A., Hidalgo, A. L., Kejval, L.; Longo, V., Traversaro, N. y Vinelli, N. (2017). Regresión. Las nuevas políticas para medios comunitarios en Argentina. *Logos*, Vol. 24, N°1, Universidad Estatal de Río de Janeiro (UERJ), Río de Janeiro, 37-51.
- Segura, M. S.; Espada, A., Hidalgo, A. L., Linares, A.; Longo, V., Traversaro, N.; Villagra, E. y Vinelli, N. (2018). Los nuevos públicos de los medios comunitarios, populares y alternativos en América Latina. El caso argentino. *Commons. Revista de Comunicación y Ciudadanía Digital*, vol. 7, N°1, España.

- Segura, M. S. y Waisbord, S. (2016). *Media movements. Civil society and media policy reform in Latin America*, Londres: Zedbooks.
- SINCA (2018). *Encuesta Nacional de Consumos Culturales 2017. Informe General*, Buenos Aires.
- Sodré, Muniz (1998). *Reinventando la cultura. La comunicación y sus productos*, Gedisa: Barcelona.
- Taricco, V. (21 de junio de 2017). Medios públicos, sin público ni ciudadanos. *Página/12*.
- Télam (8 de diciembre de 2017). Aguad dijo que en el sector de las comunicaciones debe “haber competencia”.
- Twitter (2018). Transparency report. Recuperado de <https://transparency.twitter.com/en/countries/ar.html>
- UNESCO (2001). Declaración Universal sobre Diversidad Cultural.
- UNESCO (2008). *Indicadores de Desarrollo Mediático: Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social*, París: UNESCO.
- UNESCO (2015). *Reshaping cultural policies*. París: UNESCO.
- Valli, P. (30 de junio de 2018). Aprobaron la fusión Telecom-Cablevisión y le imponen condiciones. *Perfil*.
- Verón, E. (1998). Interfaces sobre la democracia audiovisual evolucionada. En Ferry, Jean- Marc; Wolton, Dominique y otros *El nuevo espacio público* (pp.124-139). Gedisa: Barcelona.
- Williams, R. (1992). Tecnologías de la comunicación e instituciones sociales. En *Historia de la comunicación* (Vol. 2, pp. 181-209). Barcelona: Bosch.

Cobertura Universal en Salud: ¿garantía del derecho a la salud o el nuevo nombre del ajuste?

Iván Ase¹

La llegada de Mauricio Macri al Poder Ejecutivo Nacional a finales del año 2015 ha generado, desde entonces, un intenso debate en torno a la caracterización política e ideológica de su gobierno. Posiciones que lo emparentan con una reedición de las políticas neoliberales propias del gobierno menemista de la década del noventa o, lisa y llanamente, con las políticas económicas de la dictadura militar argentina de mediados de los setenta, posiciones que pretenden encontrar semejanzas entre su gobierno con experiencias como la encarnada por Arturo Frondizi a finales de los cincuenta, lo que implicaría enlazarlo en una suerte de “desarrollismo promercado” que pretendería introducir a la Argentina en un proceso de modernización capitalista, o posiciones que, directamente, rechazan caracterizar su gobierno siguiendo las categorías políticas propias del siglo XX, aduciendo que el gobierno de Macri representaría un nuevo pragmatismo “inclasificable” que respondería a la necesidad de dar respuestas a las diversas y muy complejas demandas de la sociedad digital del siglo XXI, refractaria a las propuestas y consignas de lo que denominan la “vieja política”, han alimentado esta intensa discusión (Vommaro y Morresi, 2015; Vommaro, 2017; Durán Barba y Nieto, 2017; Natanson, 2018).

En el campo de la salud este debate se ha replicado con idéntica intensidad. Intentar precisar los propósitos de la gestión Macri en materia sanitaria ha sido motivo de múltiples discusiones y encuentros específicos. Suponer que las debilidades políticas de la coalición Cambiemos le haría imposible iniciar un proceso de reformas sectoriales que implicaría un enorme esfuerzo y complejidad y la induciría a solo a gestionar el *statu quo* preexistente, inferir que su identificación con políticas promercado daría inicio a un nuevo ciclo de ajuste, achicamiento

¹ Médico y Magíster en Administración Pública. Docente e investigador del IIFAP-UNC y UNRC. Integra el equipo del proyecto Consolidar “Cobertura Universal de Salud (CUS): ¿un seguro que garantiza derechos? Análisis de su implementación a través del CUS-SUMAR” (Secyt-UNC, 2018-2021). Correo: ivanase62@gmail.com

estatal y “remercantilización” del campo de la salud, o augurar, como sostienen sus funcionarios del área, que el espíritu reformista e innovador de la coalición gobernante estaría en condiciones de llevar adelante un proceso de reformas que termine con el sesgo corporativo del sector en favor de un sistema que garantice el derecho a la salud de manera universal e igualitaria, han sido los argumentos principales que han enmarcado la reflexión y los intercambios.

Asumiendo que el sistema de salud nacional, que encontró la gestión de Cambiemos en diciembre de 2015, distaba de estar en condiciones de garantizar de manera universal e igualitaria el derecho a la salud en todo el territorio nacional y padecía distorsiones en su funcionamiento que no pudieron ser resueltas por ninguno de los gobiernos argentinos en, al menos, los últimos cuarenta años, debe decirse que el gobierno de Mauricio Macri abrió importantes interrogantes sobre el futuro del mismo y sobre lo que puede ofrecer en materia de política sanitaria.

Es decir, ¿el gobierno de Cambiemos nos brindará solo “más de lo mismo”, en relación a lo encontrado, limitándose a gestionar lo existente al momento de asumir y sumándose a la lista de gobiernos que, en las últimas décadas, fueron incapaces de transformar nuestro sistema sanitario? O, peor aún, ¿nos terminará ofreciendo “menos de lo mismo”, agregándole a los problemas estructurales actuales un nuevo ciclo de políticas de ajuste y reducción de las responsabilidades estatales en la materia? O, por el contrario, ¿propondrá una política de “reforma” en condiciones de quitarle el sesgo corporativo al sistema sanitario y de construir las capacidades necesarias para un Estado garante del derecho a la salud?

Estos interrogantes comenzaron a ser respondidos, aunque sea de manera parcial y provisoria, a mediados de 2016, cuando el gobierno nacional explicitó cuál era su hoja de ruta en materia de reformas de nuestro sistema sanitario: la CUS (Cobertura Universal en Salud). La cual no es más que la estrategia sanitaria que vienen impulsando los organismos sanitarios internacionales (Organización Mundial de la Salud –OMS-, Organización Panamericana de Salud –OPS-) desde, por lo menos, 2005, pero que se transformó en el eje central de la estrategia de reformas para la región a partir del 53° Consejo Directivo y 66° Sesión del Comité Regional de la OMS para las Américas en octubre de 2014.

La CUS implica, más allá de sus propósitos y objetivos bien intencionados, un importante rediseño institucional que, según los organismos defensores de la propuesta, es lo que permitiría alcanzar la cobertura universal y posibilitaría garantizar la accesibilidad en salud de manera equitativa. Los organismos internacionales señalan que, al no existir recetas únicas para implementar la CUS, cada país deberá construir su propio camino a partir de las características del contexto local.

En nuestro país quedaron plasmadas, en el Decreto de Necesidad y Urgencia 908/16, las características particulares que asumiría la CUS en Argentina

y la manera como se financiaría el inicio de su proceso de implementación. En este punto debe resaltarse que la implementación de la CUS en Argentina no solo contará con el apoyo técnico de los organismos sanitarios internacionales (OMS, OPS), sino también con el apoyo de organismos financieros internacionales (World Bank, 2017).

Debe señalarse, también, y como otra particularidad del proceso de implementación de la CUS, que, así como el gobierno de Cambiemos ha construido la legitimidad de sus políticas a partir de una fuerte ruptura con la orientación que las mismas tuvieron durante la gestión que lo precedió, en materia sanitaria no ha sido esta la estrategia elegida.

Por el contrario, la CUS es presentada como parte de los compromisos internacionales en materia sanitaria con los que el gobierno anterior venía cumpliendo a través del denominado Plan Nacer/Sumar. Por lo tanto, la CUS no es presentada como una política de “ruptura” con el pasado reciente sino, por el contrario, como la continuidad y profundización de lo bueno realizado en el campo de la política de salud. El Plan Nacer/Sumar sería la estructura preexistente sobre la que se montaría la implementación de la CUS.²

Las páginas que siguen nos servirán para señalar los rasgos más sobresalientes que el proceso de implementación de la CUS en nuestro país va adquiriendo, así como los interrogantes y discusiones que va generando a su paso. Entendiendo que todo lo que pueda ser dicho aquí es parcial y provisorio en la medida que la CUS está en una etapa inicial de implementación y se encuentra atravesada ya, además, por la disputa política sectorial que, seguramente, será la que le otorgue su sentido definitivo.

1. Cobertura Universal en Salud

La propuesta de la CUS aparece mencionada en diversos documentos institucionales de OMS-OPS anteriores al 2014 (OMS-OPS, 2007, OMS-OPS, 2008), pero es en ese año durante el 53° Consejo Directivo y 66° Sesión del Comité Regional de la OMS para las Américas cuando la misma se convierte en el eje de las propuestas de reforma sanitaria destinadas a, según se expresa en el

² “El gobierno ha solicitado el financiamiento del Banco Mundial para un nuevo proyecto que respalde su estrategia para aumentar la cobertura universal de salud efectiva, basándose en iniciativas exitosas en curso como, en particular, el Programa Sumar apoyado por el Banco. El uso de incentivos financieros en formas innovadoras, basándose en mecanismos que ya se están implementando en el marco del Programa en curso Nacer / Sumar, sería clave en el nuevo proyecto. El proyecto actuaría como la piedra angular de un enfoque integrado que también involucraría a varios otros programas en curso, todos actuando de manera complementaria en apoyo de la cobertura universal de salud efectiva” (Banco Mundial, 2017, p.8). (Traducción del autor).

citado documento, “lograr de manera universal la garantía del derecho a la salud y terminar con las inequidades”.

El documento se inicia con un diagnóstico lapidario sobre la situación de los sistemas de salud en la región que vendrían a ser resueltos por la CUS.

Se señala entre otras cosas: la existencia de indicadores sanitarios no satisfactorios, patrones epidemiológicos complejos, falta de acceso, segmentación y fragmentación por debilidad regulatoria, modelo de atención a demanda y episódico y baja capacidad resolutoria y limitada articulación del primer nivel de atención.

Además, se marcan los profundos desequilibrios y brechas en la disponibilidad, distribución, composición, competencia y productividad de los recursos humanos de salud, que se acentúan en el primer nivel de atención, y que el acceso y uso racional de medicamentos y otras tecnologías de salud seguras, eficaces y de calidad, así como el respeto de la medicina tradicional, continúan siendo un reto para la mayoría de los países de la región.

Finalmente, se afirma que el financiamiento es escaso e ineficiente su uso, y que existe falta de coordinación eficaz con otros sectores y capacidad de liderazgo para la ejecución de iniciativas intersectoriales que aborden los determinantes sociales de la salud (OMS-OPS, 2014).

El texto pone un marcado énfasis en los problemas de financiamiento que han motivado el incremento de los “pagos de bolsillo” en el sector. Estos pagos, según la OMS, se habrían convertido en un factor clave de empobrecimiento (“salud empobrecedora”) para amplios sectores sociales de la región que tendrían que afrontar de manera habitual estos “pagos de bolsillo” o de manera excepcional en eventos “catastróficos”. La CUS debería, principalmente, ser un nuevo marco de reglas de juego sectoriales que sirvan para resolver este problema.

Así, la OMS define el acceso universal como la ausencia de barreras de tipo geográfico, económico, sociocultural, de organización o de género, lo que posibilitaría que todas las personas utilicen servicios integrales de salud, determinados a nivel nacional, de manera equitativa.

La cobertura de salud se define, a su vez, como la capacidad del sistema de salud para responder a las necesidades de la población, lo cual incluye la disponibilidad de infraestructura, recursos humanos, tecnologías de la salud (incluyendo medicamentos) y financiamiento. La cobertura universal de salud implica que los mecanismos de organización y financiación son suficientes para cubrir a toda la población.

El acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud implican que todas las personas y las comunidades tengan acceso, sin discriminación alguna, a servicios integrales de salud, adecuados, oportunos, de calidad, determinados a nivel nacional, de acuerdo con las necesidades, así como a medicamentos de

calidad, seguros, eficaces y asequibles, a la vez que se asegura que el uso de esos servicios no expone a los usuarios a dificultades financieras, en particular los grupos en situación de vulnerabilidad. Ambas requieren la definición e implementación de políticas y acciones con un enfoque multisectorial para abordar los determinantes sociales de la salud y fomentar el compromiso de toda la sociedad para promover la salud y el bienestar (OMS-OPS, 2014).

Por otra parte, se afirma que el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud son el fundamento de un sistema de salud equitativo. La cobertura universal se construye a partir del acceso universal, oportuno, y efectivo, a los servicios. Sin acceso universal, oportuno y efectivo, la cobertura universal se convierte en una meta inalcanzable. Ambos constituyen condiciones necesarias para lograr la salud y el bienestar.

Las estrategias de salud que aseguren el acceso oportuno y de calidad para todas las personas, en el marco del acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud, requieren solidaridad para promover y suministrar la protección financiera. Para ello es necesaria la mancomunación solidaria de los fondos y avanzar hacia la eliminación del pago directo que se convierte en barrera para el acceso en el momento de la prestación de servicios. El financiamiento tipo pre-pago (seguros) es el promovido (OMS-OPS, 2014).

En esta perspectiva se establecen cuatro líneas estratégicas simultáneas e interdependientes: a) ampliar el acceso equitativo a servicios de salud integrales, de calidad, centrados en las personas y las comunidades; b) fortalecer la rectoría y la gobernanza; c) aumentar y mejorar el financiamiento, con equidad y eficiencia, y avanzar hacia la eliminación del pago directo que se convierte en barrera para el acceso en el momento de la prestación de servicios; y d) fortalecer la coordinación multisectorial para abordar los determinantes sociales de la salud que garanticen la sostenibilidad de la cobertura universal (OMS-OPS, 2014).

Sin embargo, la OMS no deja de tomar sus resguardos cuando aclara que cada país tiene la capacidad de definir su plan de acción, teniendo en cuenta su contexto social, económico, político, legal, histórico y cultural, al igual que los retos actuales y futuros en materia de salud. Esto, seguramente, dicho con el fin de evitar que su propuesta sea acusada de sostener un “universalismo tecnocrático” y descontextualizado muy en boga durante los noventa por parte de los organismos financieros internacionales (Banco Interamericano de Desarrollo – BID- y Banco Mundial –BM-, en particular).

2. La política sanitaria “kirchnerista”

El sistema de salud en Argentina, tal cual quedó conformado desde mediados de la década de 1960, se ha caracterizado por su fragmentación, la falta de

coordinación, la debilidad regulatoria estatal, el sub-financiamiento público, su sesgo corporativo, la irracionalidad en la incorporación de nuevas tecnologías y la desproporción entre recursos invertidos y resultados sanitarios obtenidos, todo lo cual, terminó consolidando enormes asimetrías sociales y regionales y marcadas desigualdades en el nivel de garantía del derecho a la salud.

Este diagnóstico, que cuenta con un enorme nivel de consenso entre los actores más relevantes del campo, ha intentado ser abordado, por los diversos gobiernos en los últimos cuarenta años, desde diferentes paradigmas, pero siempre con resultados más que decepcionantes. Políticas de orientación fuertemente estatista (Sistema Nacional Integrado de Salud en la década de 1970), como otras de carácter *market friendly* (desregulación de Obras Sociales en los '90) fueron incapaces de torcer el rumbo de nuestro sistema de salud en un sentido más igualitario. Pero, además, no solo fracasaron en sus objetivos reformistas, sino que, también, terminaron potenciando muchos de sus aspectos más cuestionables.

Los diversos gobiernos no lograron generar los necesarios consensos de largo plazo ni construir las capacidades técnicas y políticas imprescindibles para impulsar y sostener un proceso de transformaciones que enfrente las complejidades del campo de la salud. Complejidades dadas por la magnitud y poderes relativos de los actores que constituyen este campo, los intereses en conflicto, la cantidad de recursos económicos en disputa (según cálculos recientes, el 9% del Producto Bruto Interno –PBI–), la proporción de la población económicamente activa que trabaja al interior del mismo, la influencia creciente de los procesos de modernización tecnológica y los cambios en las preferencias, aspiraciones y patrones de consumo de la sociedad en torno a la salud (Cetrángolo, 2011; Giovanella, 2013).

En relación a este tema, el ciclo de gobiernos kirchneristas (2003-2015) precedente al de Cambiemos no logró torcer el rumbo señalado. A pesar de la fuerte impronta reformista que los gobiernos kirchneristas evidenciaron en otros campos de la política pública, en el caso del sector salud, oscilaron entre la fuerte crítica a las políticas sanitarias de raíz neoliberal, la necesidad de recuperar la función de rectoría para el Estado Nacional al interior del sistema sanitario y la decisión política de no confrontar con algunos de los actores corporativos más poderosos del campo de la salud, beneficiarios del *statu quo* sanitario.

La gestión sanitaria kirchnerista se inició con la elaboración, en el año 2004, del Plan Federal de Salud, consensuado con la totalidad de los gobiernos provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). El mismo plantea una muy fuerte crítica a las políticas de reformas neoliberales impulsadas en el país durante la década de 1990 y un diagnóstico lapidario de la situación del sistema de salud en Argentina en ese momento.

Se señalaron entre los problemas estructurales más relevantes: cobertura desigual, indefinición del modelo prestacional, fragmentación e ineficiencia en el

uso de los recursos, escasos recursos asignados a la prevención, desigualdad en el acceso, mortalidad y morbilidad evitable, variabilidad en la calidad, falta de planificación de los recursos humanos (RRHH), falta de regulación de tecnologías, inequidades entre jurisdicciones y entre provincias, baja capacidad de rectoría y crisis del sector privado (Plan Federal de Salud, 2004).

A partir de este diagnóstico, el plan planteaba la necesidad de iniciar un sendero de reformas estratégicas que apunten a una triple transformación: del modelo prestacional, del modelo de gestión y del modelo de financiamiento.

Sin embargo, más allá de la saludable crítica a los resultados producidos por las políticas de reforma sanitaria de cuño neoliberal y de la loable intención de recuperar la “presencia” del Estado Nacional en la función de rectoría del sistema de salud, el análisis de lo ocurrido con la política de salud durante los 12 años kirchneristas, no deja de mostrarnos un rumbo general contradictorio y que no logró salir de la lógica de las “políticas parche”.

Esto se puede observar en el hecho de que, mientras se recupera la presencia del Estado Nacional en su rol de planificador, regulador y financiador de las políticas sanitarias, se terminan convalidando algunas de las reformas centrales introducidas en la criticada década de 1990, como, por ejemplo, la desregulación de obras sociales, la descentralización sanitaria, el modelo de hospital de autogestión y la flexibilización mediante “becas” del empleo sectorial. Políticas estas, responsables en gran medida del agravamiento de alguno de los problemas crónicos de nuestro sistema sanitario y de la aparición de algunos inexistentes con anterioridad. Profundización de la fragmentación, de la atomización, de la descoordinación asociada a los rasgos de nuestro “federalismo sanitario” y del desfinanciamiento del sistema de obras sociales, respecto a los primeros, y la precarización y deterioro de las condiciones de trabajo para los equipos de salud, respecto a los segundos (Ase, Buriyovich y La Serna, 2007).

Pero la orientación contradictoria no solo se visualiza en la tensión entre continuidad y cambio en relación a las políticas “noventistas”, sino también, en relación al horizonte deseable para nuestro sistema sanitario.

Mientras, por un lado, se lanzaron políticas y programas que, a partir de la fuerte presencia del Estado nacional, apuntaban, por un lado, a avanzar hacia un modelo de sistema integrado de salud financiado con fondos presupuestarios (como por ejemplo, Programa Remediar/Redes, Programa Médicos Comunitarios, Programa de Abordaje Sanitario Territorial e intersectorial a través de los Centros Integradores Comunitarios -CICs-, Ley de Salud Sexual y Reproductiva o Ley Nacional de Salud Mental y Adicciones), por el otro, se instaló casi como un símbolo de la gestión al Plan Nacer/Sumar que, recogiendo recomendaciones históricas de los organismos financieros internacionales en materia sanitaria, introdujo en el sistema público de salud la lógica del aseguramiento, el pago

capitado, el subsidio a la demanda y la asignación de los recursos disponibles en función de la obtención de resultados preestablecidos.

En realidad, se podría afirmar que la ambigüedad de la política sanitaria de estos años se debió a las dificultades para resolver en un sentido u otro esta doble tensión señalada. La tensión entre continuidad y cambio en relación a las políticas de mercado introducidas precedentemente, y la tensión entre la lógica de un sistema integrado de salud con subsidio a la oferta y la de la universalización del aseguramiento con financiamiento por subsidio a la demanda. Tensiones estas que, parecerían haber reeditado en los años kirchneristas, el clásico y aún no resuelto debate del sanitarismo peronista entre Sistema Nacional de Salud (Modelo Carrillo) y Sistema de Seguros Públicos (Modelos de Obras Sociales de la Fundación Eva Perón) (Belmartino y otros, 1991; Belmartino y otros, 2003).

La dificultad para definir el rumbo estratégico de la política sanitaria durante este período ha hecho que, más allá del carácter progresista de alguna de las políticas implementadas, estas no hayan alcanzado a impactar estructuralmente sobre el sistema de salud. Es por esto por lo que afirmábamos que terminó primando la lógica de los “parches” sobre un *statu quo* impenetrable para los mismos.

Este es el escenario de política sanitaria que encuentra el gobierno de la coalición Cambiemos al asumir en diciembre de 2015 y sobre el cual se lanzará la CUS, como una política que da continuidad a la anterior, y no, como ha hecho Cambiemos en otros campos de política pública, como una propuesta que viene a romper con el “orden populista” anterior.

3. Cambiemos y la CUS

A partir del espacio que le otorgan los organismos internacionales a cada uno de los países miembros para que el proceso de implementación de la CUS contemple las particularidades locales, es que se hace necesario detallar los rasgos salientes que esta adquiere en nuestro país.

En primer lugar, debe decirse que para las actuales autoridades del Ministerio de Salud de Argentina la CUS no aparece como un programa o proyecto específico, sino más bien como un propósito o sentido estratégico que subyace a cada uno de los programas o proyectos en ejecución. Es decir, cada uno de ellos aparece puesto al servicio del logro de la Cobertura Universal en Salud. En algún sentido, la CUS aparecería, casi, como una consigna (el logo CUS aparece junto al del ministerio en toda documentación o acto de gobierno) que atraviesa absolutamente todas las actividades que desarrolla el Ministerio de Salud. Este espíritu quedó plasmado en la Resolución 475/16 del Ministerio de Salud de la Nación del 14 de abril de 2016, la que fue presentada y aprobada por el conjunto de ministros de Salud de las pro-

vincias y la CABA en la II Reunión Ordinaria del COFESA³ del 9 de mayo de 2016 y que consta en el Acta 2/2016 de dicho Consejo.

Luego de esta, la CUS queda formalizada como la estrategia central de la política sanitaria nacional a partir de la sanción del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 908/16 del 3 de agosto de 2016. En él, queda plasmado el acuerdo al que llega el gobierno nacional y la Confederación General del Trabajo (CGT) para el reparto de los fondos acumulados en el Fondo Solidario de Redistribución (FSR)⁴ al 28 de julio de 2016; siendo lo más llamativo de este acuerdo que el gobierno nacional logra que la CGT acepte destinar alrededor de 8.000 millones de pesos del FSR al proceso de implementación de la CUS, entendiendo que las instituciones públicas necesitan un fuerte proceso de modernización con el objetivo de ponerse en sintonía con el proceso iniciado.

Estos fondos se depositarían en un Fondo Fiduciario a constituirse en el Banco de la Nación Argentina y cuya administración estaría a cargo de una Unidad Ejecutora que se conformaría para tal fin, integrada por dos representantes de la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS), dos del Ministerio de Salud de la Nación y dos de la CGT. (Resolución 99/17 de la SSS y 840-E del Ministerio de Salud de la Nación). Los mismos servirían para financiar los objetivos de la CUS plasmados en el Anexo 1 del Decreto 908/16.⁵

Durante la presentación de la CUS, las autoridades sanitarias nacionales estimaron que estarían dadas las condiciones para iniciar el proceso de implementación de la CUS, no solo por la existencia de fondos que la financiarían, sino también porque ya se habían puesto en marcha seguros provinciales de salud financiados por cada provincia en el marco de acuerdos firmados entre Nación y provincias para la implementación del Plan Nacer/Sumar durante la gestión “kirchnerista” anterior.

Los ejes de la propuesta de la CUS, que implicarían una profunda transformación de nuestro sistema sanitario se basan en: el Estado nacional financiaría la atención de los ciudadanos sin cobertura que acudan a hospitales públicos de

³ Consejo Federal de Salud. Ámbito de coordinación de política sanitaria que reúne a la totalidad de ministros de Salud provinciales y la CABA.

⁴ El FSR es un fondo que se conforma con el 15% de los aportes de todos los beneficiarios del sistema de obras sociales con el objetivo de subsidiar a los aportantes de menores ingresos y financiar el costo de los tratamientos de alta complejidad. En el año 2006 se instrumentó como criterio de distribución de subsidios el SANO (Subsidio Automático Nominativo) con ajuste por riesgo (Decreto 1901/06).

⁵ Identificación, nominalización y documentación de beneficiarios de la CUS, mejoramiento de las determinantes sociales de la salud, desarrollo, equipamiento y puesta en valor de efectores públicos de salud, fortalecimiento y modernización del sector público de la salud, acciones de APS, desarrollo y optimización de las redes integradas de servicios de salud, mejoramiento de la calidad de los servicios de salud, fortalecimiento de los RRHH en salud y actividades de promoción y protección de la salud.

cualquier jurisdicción mediante creación de seguros públicos, conformación de un padrón nacional, cobertura nominalizada sin subsidios cruzados, creación de la Agencia Nacional de Evaluación de Tecnología (AGNET) y creación de un sistema de salud mixto integrado, con competencia regulada, desde el cual se optimicen e integren los distintos subsectores.

La creación de la AGNET tiene por objetivo el estudio de los medicamentos, productos, técnicas y procedimientos adecuados para atender cada enfermedad, con el objetivo de bajar costos y evitar sobrepagos. Se pretende evitar el “sobrediagnóstico” y “sobreratamiento” a través de la estandarización de los procedimientos en base al análisis costo/efectividad de estos y la medicina basada en evidencias. También será responsable de establecer las técnicas sanitarias que tendrán carácter vinculante con la justicia, lo que ayudaría a bajar la judicialización del sistema.⁶

La lectura de los diferentes instrumentos normativos y/o políticos, así como las declaraciones públicas de diversos funcionarios del Ministerio de Salud de la Nación, permiten inferir que la implementación de la CUS está basada en un fuerte proceso de modernización tecnológica de nuestro sistema sanitario, lo que permitiría avanzar en la nominalización de las coberturas y la protocolización de los procesos. Esto ha quedado plasmado en la Resolución Conjunta 3-E/2016 del Ministerio de Salud y del Ministerio de Modernización, en el marco del Decreto 434/16 Plan de Modernización del Estado, en la cual se aprueba el Programa de Modernización del Ministerio de Salud.

En el mismo instrumento legal se sostiene que el Ministerio de Salud promueve la estrategia de Cobertura Universal de Salud (CUS) la cual tendría por objetivo que todos los individuos tengan acceso a los servicios de calidad que necesiten (promoción, prevención, curación, rehabilitación y cuidados paliativos), sin tener que pasar dificultades financieras para hacer frente a ellos. La CUS sería una meta abarcadora para nuestro sistema de salud, con el fin de asegurar que todos los individuos tengan acceso a servicios de calidad, integrados y basados en la atención primaria de salud, a lo largo de su ciclo de vida. Tarea que debería desarrollarse en acción conjunta con los gobiernos provinciales.

Se afirma, también, que la CUS les da un foco renovado a los determinantes sociales de la salud. En este sentido, las acciones de cobertura en materia de atención médica deberían complementarse con la tarea de las otras áreas de gobierno sobre los determinantes sociales y el compromiso de toda la sociedad civil para promover la salud y el bienestar.

⁶ El proyecto fue presentado al Congreso Nacional y se encuentra en debate. Mientras tanto, el Ministerio de Salud de la Nación, mediante la Resolución 623/2018, ha creado la Comisión Nacional de Evaluación de Tecnologías de la Salud (CONETEC) que funcionará, con iguales funciones, hasta que se sancione la ley de creación de la AGNET.

El Ministerio de Salud considera que la CUS es, en esencia, una declaración del compromiso ético permanente de los sistemas de salud con los derechos de las personas. La CUS sería, así, más un proceso que una meta, que trata de identificar caminos para mejorar la vida de las personas.

Para implementar esta estrategia resulta necesaria la identificación individual de los beneficiarios y su correspondiente cobertura o financiación. La identificación de los beneficiarios permitiría confeccionar y brindarles un “Documento Nacional de Salud”, que identifique e individualice el subsector responsable de su cobertura, como así también permita acceder a una “Historia Clínica Única”.

En definitiva, el modelo de la CUS planteado para nuestro país implicaría un profundo proceso de transformación de algunas de sus tradicionales reglas de juego y la consolidación de algunas de sus tendencias previas (BIRF, 2017).

La CUS pretende avanzar hacia la universalización del aseguramiento en materia sanitaria a todos los ciudadanos del país a partir de la creación de seguros públicos de salud. Así, a los seguros privados y a las obras sociales se vendría a sumar un nuevo tipo de seguro público destinado a los grupos carenciados, desocupados o trabajadores informales. El Estado estaría reconsiderando, aquí, su responsabilidad en materia sanitaria hacia los sectores carenciados limitándola a garantizar el financiamiento de su cobertura.

No es un dato menor afirmar que, el aseguramiento como manera de acceder a los servicios de salud en Argentina es una tendencia muy fuertemente arraigada en poderosos actores del campo y ocupa un lugar significativo en la cultura sanitaria de nuestra sociedad. Las Obras Sociales (seguros) han sido, y son aún hoy, consideradas, tanto por dirigentes sindicales como por parte importante de la sociedad argentina como un mecanismo de movilidad social ascendente. El mecanismo mediante el cual los trabajadores pudieron acceder, a partir de la década de 1940, a la medicina de los sectores de altos ingresos. Así, la promesa de disponer de una obra social para aquellos que no la tienen es, para amplios sectores, un anhelo o una aspiración más que una amenaza.

Sin embargo, la experiencia internacional nos muestra que someter a la lógica financiera del aseguramiento la determinación del alcance del derecho a la salud puede ser un obstáculo para su efectiva realización.

A través de estos seguros, y previa definición de un nuevo PMO (Plan Médico Obligatorio),⁷ que debería universalizar el acceso a las prestaciones esenciales, todos los ciudadanos podrían elegir el prestador (público o privado) en el cual atenderse.

⁷ La desregulación de obras sociales realizada durante la década del noventa se acompañó del establecimiento de una canasta básica de prestaciones (Programa Médico Obligatorio) que todas las obras sociales debían garantizar para evitar que la competencia afectara en el nivel de estas (Decreto 492/95). La obligatoriedad del PMO se extendió a los agentes privados de medicina prepaga con la sanción de la Ley 26682 y el Decreto Reglamentario 1993/11.

Esto implicaría consolidar al interior de nuestro campo la lógica de los programas de beneficios en salud o universalismo básico o de garantía explícitas, distintos nombres para designar igual tipo de política según el caso en particular.⁸

En este sentido, los defensores de este tipo de programas consideran que, en la actualidad, ningún país del planeta está en condiciones de garantizar de manera plena y universal el derecho a la salud. Entendiendo por esto, financiar a todos, todo lo que la medicina y la tecnología pueden ofrecer a las personas en materia de técnicas de diagnósticos y tratamientos.

A partir de esta afirmación, los Estados se ven en la disyuntiva de introducir restricciones implícitas (listas de espera, cupos, tecnología no disponible o falta de recurso humanos) o explícitas (canastas básicas de servicios con protección financiera). Por supuesto, se considera que son las segundas las que introducen racionalidad a la relación entre Estado y ciudadanos en materia de garantía del derecho a la salud (Giedión, Bitrán y Tristao, 2014).

La presencia de un seguro para cada ciudadano permitirá nominalizar la cobertura y garantizar el acceso a un cuasi mercado de efectores, públicos o privados, que, actuando de manera integrada y cooperativa, evitarán superposiciones y despilfarros.⁹

Es evidente que la propuesta esconde un fuerte presupuesto: aquello que no pudo ser ordenado por las regulaciones estatales y el financiamiento de la oferta lo será por una nueva modalidad de financiamiento que subsidia la demanda y la creación de un cuasi mercado de instituciones prestadoras que compiten por los diferentes grupos asegurados. Se avanzaría, así, a una modalidad de financiamiento en el sistema de salud que vincula recursos con resultados en lugar del clásico modelo de financiamiento hospitalario por presupuesto histórico.

⁸ Estos programas se denominan Garantías Explícitas en Salud (GES) o Acceso Universal a Garantías Explícitas (AUGE) en Chile, Plan Obligatorio en Salud (POS) en Colombia, Plan Integral de Atención a la Salud (PIAS) en Uruguay, Catálogo Universal de Servicios Esenciales de Salud (CAUSES) y Fondo de Protección de Gastos Catastróficos (FPGC) en México y Plan Esencial de Aseguramiento en Salud (PEAS) en Perú. En Argentina un modelo similar se instrumentó a través del Plan Nacer/SUMAR. En los documentos elaborados por el gobierno actual y el Banco Mundial se lo denomina “Paquete de Prestaciones Priorizadas” (PPP).

⁹ Los malos resultados generales se deben, en parte, a la falta de mecanismos eficientes de agrupación de riesgos (para agrupar los grupos de alto riesgo con los de bajo riesgo), como se explica a continuación. Además, hay múltiples ejemplos de ineficiencias y uso ineficiente de recursos escasos a un nivel más “micro”, especialmente en el sector público. Por ejemplo, la falta de mecanismos para compartir fácilmente registros clínicos entre diferentes proveedores de salud a menudo resulta en pruebas repetidas y/o recetas del mismo medicamento, o en un asesoramiento inadecuado debido a información incompleta. La falta de mecanismos integrados para rastrear la prescripción y el suministro de medicamentos a menudo conduce al despilfarro y al uso ineficiente del stock de medicamentos existente, lo que da como resultado un agotamiento bastante frecuente de algunos medicamentos en farmacias públicas (Banco Mundial, 2017) (Traducción del autor).

Aseguramiento universal, diseño e implementación de un mecanismo de priorización explícita, integración y coordinación de prestadores, interoperabilidad informática que establece un sistema de “un registro de un paciente” y asignación de pacientes por “geo-referenciación” serían los pilares que garanticen eficiencia y calidad en el sistema.

Llegados a este punto, se hace necesario preguntarnos si este novedoso diseño institucional estaría, no solo, en condiciones de resolver los problemas que nuestro sistema sanitario arrastra desde hace décadas, sino también, de cumplir con los estándares internacionales en materia de garantía del derecho a la salud (Abramovich, 2004; Ase, 2014).

Es decir, ¿un rediseño de las reglas de juego sectoriales de estas características estará en condiciones de mejorar los resultados de nuestro sistema sanitario? Un sistema que financia la demanda en lugar de la oferta, ¿posibilitará la conformación de un sistema más igualitario o convalidará y acentuará las desigualdades ya existentes? ¿Un cuasi mercado de instituciones prestadoras, permitirá el fortalecimiento del hospital público o facilitará su actual vaciamiento e, incluso, su desaparición? ¿El aseguramiento y la competencia garantizarán eficiencia y calidad en las prestaciones o solo serán mecanismos útiles para transferir recursos públicos a los sectores más mercantilizados de la salud? ¿La CUS posibilitará un acceso integral, continuo, equitativo y universal a los servicios de salud o profundizará las segmentaciones, diferenciaciones e inequidades? ¿El Estado seguirá siendo el garante universal e integral del derecho a la salud de todos los ciudadanos o limitará su responsabilidad al financiamiento de seguros para pobres y desocupados que permitirán solo el acceso a una medicina “de segunda”?

4. Universalismo básico en debate

Como hemos venido diciendo, la implementación de la CUS por parte del Estado nacional abre al menos dos debates de trascendencia en el campo de la salud.

Por un lado, la universalización de la lógica del aseguramiento como el mejor modelo de financiamiento para nuestro sistema de salud. Idea para nada novedosa que, en realidad, puede rastrearse en nuestro campo casi desde el retorno a la democracia en 1983. La misma puede encontrarse en el frustrado intento de creación de un Seguro Nacional de Salud en los años del alfonsinismo, en los acuerdos firmados entre el gobierno de Carlos Menem y los organismos financieros internacionales en los que se abogaba por la creación de seguros públicos para carenciados y en el Plan Federal de Salud del gobierno de Néstor Kirchner, lo que comenzó a plasmarse parcialmente con el Plan Nacer/Sumar. Pero estas ideas, no solo fueron atravesando gobiernos de distinta orientación política a lo

largo de los últimos treinta y cinco años en Argentina, sino que fueron, además, las que les dieron identidad a los más importantes procesos de reforma sanitaria en América Latina durante igual período, esto es, los de Chile, Colombia y México (Giedión, Bitrán y Tristao, 2014).

Mientras que, por el otro, la CUS se enmarca en un conjunto de políticas de nueva generación denominadas como “universalismo básico”. Nos detendremos en el análisis de las implicancias de este tipo de políticas para el campo de la salud ya que, en este caso, estas sí representarían una innovación para el mismo.

El universalismo básico es una propuesta que surge en América Latina desde los inicios del presente siglo como respuesta al fracaso producido por las políticas sociales de “tipo residual” introducidas en el continente por el neoliberalismo. Modelo de política social incapaz de dar respuesta a los niveles de pobreza y desigualdad generados por las reformas económicas promercado en la región debido a que el predominio del criterio de urgencia social en las respuestas sociales favorece acciones fragmentadas y de corta duración, sin alcanzar la condición de derechos sociales.

Así, en un contexto de surgimiento de gobiernos críticos de las experiencias neoliberales previas, que reivindican al Estado en su rol “redistributivo”, de garante de los derechos sociales y constructor de ciudadanía, el universalismo básico parecería pararse en un punto equidistante entre las políticas “bienestaristas” clásicas y la focalización neoliberal. Reconoce las restricciones fiscales del Estado moderno, pero también la necesidad de recuperar el universalismo y una sociedad de derechos.

Sin embargo, el universalismo que se pretende reinstalar tiene sus particularidades que lo distinguen del universalismo del Estado de Bienestar clásico. Pues bien, si el problema es *que existen restricciones fiscales y financieras, se pueden concentrar las acciones públicas en prestaciones esenciales seleccionadas según criterios explícitos. Estas prestaciones deberían constituir verdaderos pisos de protección que vayan fortaleciéndose a medida que la sostenibilidad de la estrategia se robustezca. El principal argumento en favor de cambiar la orientación de las políticas sociales hacia la universalidad es que esta no solo es la mejor, sino la única forma de construir equidad y ciudadanía, que son los dos vacíos centrales en la región* (Filgueira, Molina, Papadópulos, y Tobar, 2006).

Para sus promotores, la esencia misma del universalismo básico es que la cobertura del conjunto de prestaciones esenciales que lo definen sea universal y que alcance a las categorías de población definidas a partir de atributos que todas las personas cumplan; que el Estado garantice el acceso y usufructo de bienes, rentas y servicios de calidad; y que el universalismo básico ofrezca un conjunto limitado de prestaciones llamadas “esenciales”.

El universalismo básico busca fomentar la creación de mecanismos que permitan tutelar y exigir los derechos que reconoce, pero también incluye ciertos

deberes, tales como el compromiso de los ciudadanos con el financiamiento de los servicios, a través de impuestos y contribuciones.

Se implementa gradual y progresivamente en cada país, con redefiniciones sistemáticas del conjunto de las prestaciones básicas, así como del alcance de cada una de ellas, que permiten ir asegurando, a través del tiempo, el cumplimiento de sus objetivos y fines. Esta construcción progresiva resulta necesaria porque la puesta en marcha del universalismo básico dependerá de las condiciones de cada país (Filgueira, Molina, Papadópulos, y Tobar, 2006).

El Estado asume frente al universalismo básico un papel de garante de las prestaciones básicas, asegurando que estas lleguen a todos los ciudadanos con calidad aceptable. En particular, el Estado deberá cumplir con las funciones de dirección, regulación, evaluación y financiación de los servicios, sin que necesariamente le corresponda prestarlos.

La delimitación de las prestaciones debe hacerse mediante un proceso de deliberación específico para cada país, porque le corresponde a cada sociedad decidir democráticamente al respecto. Entre los criterios que se siguen para seleccionar las prestaciones universales se encuentran: que estén contempladas las que tienen el carácter de derecho; que las respalden acuerdos sociales que sean viables económica e institucionalmente; que permitan a nuestras sociedades crecer y fortalecerse bajo el principio de mayores y mejores activos y oportunidades para todos; y que, así mismo, las prestaciones seleccionadas tengan un impacto sinérgico sobre los diferentes sectores (Molina, 2006).

En el ámbito de la salud, la gestión por objetivos sanitarios, la universalización de la cobertura y el fortalecimiento de los ministerios de salud son principios del universalismo básico en salud, entendidos como medios de una política que busca asegurar cobertura, promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación de salud en grupos vulnerables; acceso a servicios de calidad homogénea garantizado por el Estado a todos los miembros de estos grupos, pudiendo su organización y/o provisión ser pública o privada; e inclusión de un número de prestaciones que, aunque limitado y diferenciado según las necesidades de cada país, privilegie prioridades sanitarias y soluciones costo-efectivas basadas en evidencias epidemiológicas. Tales prestaciones se ampliarán en la medida que sean sostenibles, socialmente consensuadas y viables institucionalmente.

En cuanto a las prestaciones esenciales, se insiste en el carácter estratégico que deben tener las mismas, así como en su necesaria complementariedad y articulación. Ellas deben cumplir con el doble objetivo de responder a los derechos sociales universales y de apoyar, a la vez, la ruptura de los círculos que reproducen la pobreza entre generaciones y favorecer la creación de condiciones que permitan a sus beneficiarios participar efectivamente en el desarrollo nacional. Pero, a la vez, este conjunto de prestaciones debe ser factible y no utópico para cada uno de los países (Molina, 2006).

Así, el Estado debe tener un papel renovado y estratégico. No solo, como garante de las prestaciones esenciales, es decir, como actor clave del universalismo básico al brindar el financiamiento y al establecer mecanismos de provisión que aseguren la universalidad de las prestaciones, sino también, en su obligación de regular las múltiples modalidades de oferta de las prestaciones sociales, así como para articular todas las acciones que se deben llevar a cabo, en un marco institucional que favorezca el diálogo democrático en torno a la política social y a los objetivos del desarrollo.

En síntesis, el sentido del universalismo básico sería generar un cambio en la orientación de la política social en América Latina, pasando gradualmente de modalidades de intervención “residualistas”, basadas en el combate a la pobreza como objetivo prioritario, a la construcción de umbrales universales de condiciones de vida dignas que tengan en la reducción de las desigualdades su objetivo prioritario.

Ahora bien, como ha quedado evidenciado hasta aquí, más allá del enorme esfuerzo que realizan los promotores del universalismo básico para desligar al mismo de cualquier vinculación con la política social de sesgo neoliberal y asociarlo al enfoque de derechos humanos constructor de ciudadanía, la propuesta de establecer “contenidos mínimos” de derechos no está exenta de polémicas e interrogantes.

Esto es así, ya que, en la década del noventa los organismos financieros internacionales abogaban por la determinación de “canastas básicas” de prestaciones que debían funcionar como el “techo” máximo que el Estado debía garantizar a los ciudadanos. En Argentina se avanzó, como ya se dijo, con la delimitación del Programa Médico Obligatorio (PMO) para el sistema de obras sociales y que, originalmente, debía funcionar como una canasta básica obligatoria, por encima de la cual deberían existir planes diferenciados según la capacidad de pago de cada aportante al sistema.

Es decir, en la historia reciente de nuestro continente, la referencia a “contenidos mínimos” o “esenciales” abre interrogantes semánticos. ¿Con ellos se está aludiendo a patrones básicos de supervivencia biológica o “mínimos vitales” que funcionan como un techo de la política social, o de inclusión que, con criterio de progresividad temporal, solo establecen un piso de acuerdos mínimos a partir de los cuales se avanza en un tiempo razonable y utilizando todos los recursos disponibles hacia la garantía plena de los derechos? Pregunta esta que esconde la diferencia entre el paradigma neoliberal y el enfoque de derechos humanos en materia de definición de contenidos mínimos y/o esenciales.

Los promotores de la propuesta desechan cualquier versión “minimalista” de la misma, sosteniendo que en el caso de la salud impulsa programas para combatir enfermedades o resolver problemas de salud pública priorizados, pero

no canastas o paquetes de servicios para pobres. No se trataría de un criterio de racionamiento de las prestaciones, sino de su jerarquización (Molina, 2006).

Afirman que el universalismo básico en salud debería permitir el quiebre de la segmentación entre la provisión pública y privada de los servicios o entre servicios para las clases medias y para los pobres, los que solo se diferenciarían por sus fuentes de financiamiento.

Es central, además, la perspectiva incremental de la estrategia. No se puede garantizar todo a todos de la noche al día, pero se exigiría, también, una revisión y discusión de lo que se debe considerar “básico” o “esencial” en salud (Molina, 2006).

La creación de agencias estatales especializadas que, con la participación de todos los actores corporativos involucrados, así como, de la ciudadanía en general, a través de procesos de deliberación democrática, logre los acuerdos necesarios en relación a lo que debe considerarse como contenido esencial del derecho a la salud en cada contexto y momento particular, es lo que propone el universalismo básico.¹⁰

En síntesis, en tanto la CUS puede inscribirse en el denominado universalismo básico nos interpela en cuanto a la orientación de esta. Es decir, ¿la CUS (aseguramiento más universalismo básico) no sería más que la continuidad, bajo otro andamiaje político y conceptual, de las políticas sanitarias neoliberales que, desde la década del noventa, pretenden restringir las responsabilidades estatales en materia de derecho a la salud? O, por el contrario, ¿la CUS implicaría una ruptura con esa tradición, a través de una propuesta progresiva y fiscalmente viable, que apunta a construir las capacidades necesarias para un Estado garante del derecho universal a la salud?

5. ¿Qué es (será) la CUS?

Analizar el proceso de implementación de la CUS en Argentina implica un ejercicio especulativo debido a que la misma está en una etapa inicial de su puesta en marcha. En este punto, no debemos olvidar que Argentina tiene una larga historia de políticas sanitarias que no alcanzaron a superar más que los estadios iniciales de su implementación. La falta de continuidad en las políticas es una característica en nuestro campo (Ase, Burijovich y La Serna, 2007).

Hay que decir también, que plantear una mirada crítica sobre las potencialidades de la CUS en su versión nacional para lograr la garantía plena del derecho a la salud, no significa idealizar la situación previa a su lanzamiento.

¹⁰ La propuesta de la CUS incluye la creación de una Agencia Nacional de Evaluación de Tecnologías Sanitarias (AGNET) que tendría esta tarea a su cargo.

A su vez, debe señalarse que la CUS, como sucede con la mayoría de las políticas lanzadas por los organismos sanitarios internacionales, está formulada en términos tan amplios y generales que diversas interpretaciones sobre su sentido y formas de implementación son posibles (Ase, Buriyovich, 2009).

Por lo tanto, que la CUS sea, finalmente, una estrategia de nuevo ajuste y focalización, o una política que garantice de manera universal el derecho a la salud, será el resultado del proceso de su implementación y de las tensiones y conflictos políticos que se desaten en torno al mismo. La CUS, como toda política sanitaria, deberá atravesar un campo de la salud fuertemente corporativizado y conformado por actores diversos cuyos intereses son difícilmente “articulables” en torno a una propuesta de política sanitaria unificadora. La CUS irá adquiriendo su silueta definitiva a lo largo de este proceso.

Sin embargo, es posible adelantar algunas consideraciones sobre el sentido que esta política podría adquirir en Argentina, las que no nos permitirían ser demasiado optimistas en materia de garantía del derecho a la salud hacia el futuro.

Lo primero que debe señalarse es que la propuesta elaborada por los organismos sanitarios internacionales, así como los documentos e instrumentos legales construidos por el gobierno nacional –en donde deja ver sus ideas al respecto– se enmarcan en una concepción amplia y universalista sobre el derecho a la salud. Reconocen la obligación estatal de garantizar el mismo de manera igualitarista y sin discriminaciones, así como de evitar erogaciones de bolsillo en materia sanitaria que tienen la capacidad de empobrecer a sectores importantes de nuestra sociedad. La CUS, al menos desde lo propositivo, no se enmarca en posiciones extremas de mercado o neoliberales que rechacen la existencia de derechos sociales, en general, o del derecho a la salud, en particular.

En todo caso, lo que advertimos es el riesgo cierto de que, tanto el contexto de implementación de la CUS, así como también el nuevo diseño institucional y su forma de financiamiento, terminen relativizando los postulados prescriptivos de la CUS, alejándose de la posibilidad de cumplir con los estándares internacionales en materia del derecho a la salud.

En relación al contexto general de implementación de la CUS, el gobierno de Cambiemos, desde que asumió a finales de 2015, ha considerado que uno de los problemas estructurales más importantes de la economía que debía resolver era el del déficit fiscal. Así, desde ese momento planteó una estrategia de ajuste del gasto público que permitiría arribar en un plazo de seis años a una situación de equilibrio fiscal. Lograr que el ritmo de crecimiento del gasto público estuviera siempre por debajo de la recaudación tributaria y el crecimiento del PBI, permitiría realizar un ajuste real del gasto que posibilitaría disminuir la relación Gasto Público/PBI y acercarse al equilibrio fiscal de una manera no traumática para la sociedad. El déficit fiscal durante esta transición se financiaría con endeu-

damiento en el mercado voluntario de bonos. Esta estrategia es lo que el gobierno nacional denominó “gradualismo” (Natanson, 2018).

El “gradualismo” se apoyaba en la premisa de que existirían las condiciones necesarias en los mercados financieros internacionales para financiar el déficit fiscal por el tiempo necesario hasta llegar al equilibrio. A inicios del 2018, en medio de una corrida cambiaria y de la desconfianza de los mercados financieros hacia el gobierno, cuyo análisis causal excede las posibilidades analíticas de este trabajo, Cambiemos decidió cambiar su estrategia de ajuste del gasto público acudiendo a un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y acelerando los tiempos de este. Aquí, se decide establecer como meta alcanzar el equilibrio fiscal primario en 2019, para lo que ya no bastaría con ajustes reales del gasto provocados, a lo largo del tiempo, por su menor crecimiento en relación a la recaudación, sino que empiezan a plantearse disminuciones nominales de partidas y programas presupuestarios.

Es decir, el proceso de implementación de la CUS se ha venido dando en un contexto de ajuste del gasto público y, por lo tanto, de achicamiento del Estado nacional. Este escenario ha generado, a lo largo de este tiempo, interrogantes sobre las fuentes de financiamiento para llevar adelante un proceso de transformaciones sanitarias como el planteado.¹¹

Pero, además, el ajuste en el sector salud nacional está significando la profundización del proceso de descentralización sanitaria, en el sentido de la transferencia de mayores responsabilidades en materia de salud hacia las jurisdicciones provinciales. Es difícil pensar que un proceso de reformas sanitarias pueda ser expansivo en relación a la garantía del derecho a la salud cuando se produce en simultáneo al proceso de achicamiento del actor que debería conducir el mismo. Mientras la CUS plantea la necesidad de fortalecer el nivel de “rectoría” del Estado nacional, se refuerza la política de descentralización, responsable de la fragmentación y atomización de nuestro sistema sanitario.

Pero, las dudas sobre el futuro de la CUS surgen, también, de una de sus propuestas más relevantes: la universalización del aseguramiento como forma de financiamiento en el sistema sanitario.

Es una verdad de Perogrullo afirmar que los recursos en salud son escasos y que se hace imprescindible priorizar y racionalizar el gasto en el sector. Para esto, se deben encontrar herramientas de gestión que permitan identificar cuáles son los avances tecnológicos o farmacológicos verdaderamente significativos en relación a lo ya existente, tanto para garantizar su financiamiento universal, como para poner límites al negocio de la salud. Pero confiar en que un problema de

¹¹ A la fecha, el financiamiento del proceso de implementación de la CUS se limita a los \$ 8000 millones, acordados con la CGT, provenientes del FSR y 300 millones de dólares provenientes de un crédito del Banco Mundial (World Bank, 2017).

tamaño envergadura se podrá resolver simplemente cambiando la lógica de financiamiento del sistema es como mínimo aventurado y contrario a la experiencia internacional en la materia.

Suponer que la lógica financiera de los seguros será capaz de garantizar el derecho a la salud de manera plena, a la vez que disciplina a los actores más mercantilizados del campo suena poco realista. En países en donde se avanzó con políticas de estas características, el aseguramiento universal solo ha producido un incremento de las segmentaciones y diferenciaciones por capacidad de pago, con “paquetes mínimos prestacionales” muy alejados de los estándares internacionales en materia de derecho a la salud.

La lógica del aseguramiento ha servido más bien para introducir restricciones en el gasto que sirven para mejorar la situación del sector financiador de la salud, transfiriendo el “riesgo” al sector prestacional y, desde este, a los propios pacientes. El derecho a la salud queda subordinado así, a la lógica del *risk pooling* en lugar de a los estándares internacionales que se derivan de Tratados y Pactos Internacionales en materia de derecho a la salud.

En síntesis, hemos dicho que el proceso de implementación de la CUS está abierto y sus resultados dependerán, seguramente, de la disputa política entre los actores del campo. Disputa que, de avanzar el proceso, le dará el sentido final al mismo. Sin embargo, el contexto de “ajuste” en el que se está implementando, y la lógica del aseguramiento que pretende universalizar, son elementos suficientes para dudar de las capacidades de la CUS para hacer honor a los ambiciosos objetivos con los que es presentada y evitar ser un nuevo intento de instalar una versión “minimalista” de la garantía estatal del derecho a la salud en nuestro país.

Referencias bibliográficas

- Abramovich V. (2004). *Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo de América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C. Recuperado de <http://www.iadb.org/sds/doc/SOC-unaaproximacionaenfoque.pdf>
- Ase, I. (2014). Reforma Constitucional, Tratados Internacionales y Políticas Públicas. ¿Puede la Justicia ser una herramienta de transformación social? Trabajo presentado en las Jornadas *a 20 años de la Reforma Constitucional*. Facultad de Ciencias Humanas, UNRC, Río Cuarto, Córdoba.
- Ase, I.; Buriyovich, J. y La Serna C. (2007). *Políticas de Atención Primaria de la Salud*. Córdoba: IIFAP-PROAPS.
- Ase, I. y Buriyovich J. (2009). La estrategia de Atención Primaria de la Salud: ¿progresividad o regresividad en el derecho a la salud? *Salud Colectiva*, 5(1), 27-47. Recuperado de <http://www.scielosp.org/pdf/scol/v5n1/v5n1a03.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006). *Universalismo básico: Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina*. Washington D.C.: Filgueira, F., Molina, C., Papadópulos, J. y Tobar, F.

- Banco Interamericano de Desarrollo (2014). *Planes de beneficios en salud de América Latina*. Washington D. C.: Giedión, U.; Bitrán, R. y Tristao, I.
- Belmartino, S.; Bloch C.; Carnino, M. y Persello, A. (1991). *Fundamentos históricos de la construcción de relaciones de poder en el sector salud. Argentina 1940 – 1960*. Buenos Aires: OPS.
- Belmartino, S.; Bloch, C. y Báscolo, E. (2003). *Reforma de la atención médica en escenarios locales*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- BIRF (2017). *Cobertura Universal Efectiva de Salud. Marco de Planificación para Pueblos Indígenas*. Washington D.C.
- Durán Barba, J. y Nieto, S. (2017). *La política en el Siglo XXI. Arte, Mito o Ciencia*. Buenos Aires: Debate.
- Ministerio de Salud de la República Argentina (2004). *Plan Federal de Salud 2004 – 2007*. Buenos Aires.
- Molina, Carlos (2006). *Universalismo básico. Una nueva política social en América Latina*. México D. F: Planeta.
- Natanson, J. (2018). *¿Por qué? La rápida agonía de la Argentina kirchnerista y la brutal eficacia de una nueva derecha*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Observatorio Mercosur de Sistemas de Salud (2013). *Los sistemas de salud de Argentina, Brasil y Uruguay en perspectiva comparada*. Río de Janeiro: Giovanella, L.
- OMS (2008). *Informe sobre la salud en el mundo 2008. La Atención Primaria de la Salud: Más necesaria que nunca*. Ginebra.
- OMS – OPS (2007). *La Renovación de la Atención Primaria de la Salud en las Américas*. Washington D. C.
- OMS – OPS (2014). *Estrategia para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud. 53° Consejo Directivo y 66° Sesión del Comité Regional de la OMS para las Américas*. Washington D. C.
- OPS – CEPAL – PNUD (2011). *El sistema de salud argentino y su trayectoria de largo plazo: Logros alcanzados y desafíos futuros*. Buenos Aires: Cetrángolo, O.
- Vommaro, G. y Morresi, S. (2015). *“Hagamos equipo” Pro y la construcción de la nueva derecha en Argentina*. Buenos Aires: Ediciones UNGS.
- Vommaro, G. (2017). *La larga marcha de Cambiemos. La construcción silenciosa de un proyecto de poder*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- World Bank (2017). *Supporting Effective Universal Health Coverage in Argentina (P163345)*. Washington D. C. a Médico Obligatorio: listado de procedimientos de diagnóstico y tratamiento originado en el Nomenclador Nacional

De trabajadores a “costo laboral”. Las políticas laborales en la era macrista

Leticia Medina¹

1. Construyendo el diagnóstico

Desde los primeros días del gobierno de Cambiemos, una serie de declaraciones públicas de altos funcionarios –incluido el anuncio de una reforma de las leyes laborales– puso en el centro de la agenda la cuestión del trabajo de las y los argentinos. No es que la desocupación, la precariedad o los conflictos laborales hubieran estado soslayados hasta ese momento. En todo caso, lo relevante fue el viraje discursivo que permitió construir un problema público alrededor de nuevos (y no tan nuevos) sentidos acerca de los derechos laborales, la cultura del trabajo y el rol del Estado, en el marco de un particular diagnóstico de la situación.

El horizonte de generar “más y mejor trabajo” y el énfasis en el “trabajo de calidad”, encontró sus primeros contrapuntos a poco de andar. La necesidad de acabar con la “grasa militante” del Estado justificó el embate contra el empleo público, mientras que la ética del esfuerzo individual avanzó en varios frentes –la docencia, las políticas sociales, los conflictos laborales–, desplazando drásticamente el discurso centrado en los derechos.

Las nuevas propuestas partían del supuesto según el cual en los años previos habíamos vivido una fantasía, un orden de cosas que resultaba insostenible en el tiempo. Una primera etapa de “sinceramiento” se volvió entonces el encuadre para una política de despidos en el sector público y también en las grandes empresas privadas, de fijación de techos en las negociaciones salariales

¹ Licenciada en Comunicación Social (UNC), Magíster en Comunicación y Cultura (UNC) y Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora del Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades (CIFYH-UNC) y docente de la Facultad de Ciencias Sociales (UNC). Trabaja en estudios sobre acción colectiva en la historia reciente de Córdoba y Argentina, principalmente relacionados con el mundo del trabajo. Es coautora del libro *La protesta frente a las reformas neoliberales en la Córdoba de fin de siglo* (Ferreyra, 2012), y autora de un capítulo en *La reconstrucción democrática en clave provincial* (Prohistoria, 2015). Participa activamente en organizaciones sindicales, como miembro de Junta directiva de ADIUC (Asociación de Docentes Universitarios de Córdoba) y de CTA (Central de Trabajadores Argentinos) Córdoba.

y, posteriormente, de la suspensión de la paritaria nacional docente. El entonces ministro de economía, Alfonso Prat Gay, marcó el escenario de la discusión con los sindicatos a un mes de asumido el nuevo gobierno: “No es solamente la dimensión del salario sino también cuidar el empleo. Cada sindicato sabe hasta qué punto puede arriesgar salarios a cambio de empleos.” (Página/12, 2 de enero de 2016).

Si el objetivo era sostener el empleo en un contexto de caída del crecimiento económico, lo que comienza a relajarse es la atención respecto de la calidad de los puestos de trabajo creados en este nuevo escenario. En ese sentido, el debilitamiento de las negociaciones paritarias –limitaciones a la puja salarial ordenadas desde el Poder Ejecutivo, dilatación de la negociación, otorgamiento de aumentos “a cuenta” de paritarias irresueltas–, y la persecución a abogados/as laboristas acusados de conformar una “mafia de los juicios laborales”, constituyen indicios de un nuevo modelo de políticas públicas en el campo laboral.

En este marco, desde las usinas del pensamiento económico que orientan la política oficial fue configurándose en términos precisos el *problema laboral* en Argentina, como punto de partida para el despliegue de la acción estatal y privada. La atención de los funcionarios debe centrarse, según puntualizan organismos como la Fundación Mediterránea, en la baja tasa de actividad, los altos costos laborales (salariales y no salariales), la excesiva litigiosidad en el mercado laboral –y el exceso de regulaciones que habilitan la demanda legal–, y la insuficiente capacitación de la fuerza de trabajo, especialmente de los sectores de la población más postergados (Capello y otros, 2017).

En este capítulo –y en medio de un proceso en curso, con avances y retrocesos, marcado por la inestabilidad y la crisis–, intentamos dar cuenta de la orientación de los cambios que viene impulsando el gobierno nacional desde el año 2016 frente a lo que considera problemas del trabajo en Argentina. A lo largo de estas páginas, sostenemos que las políticas laborales del gobierno cambiemita evidencian una orientación regresiva, que apunta al deterioro de las condiciones de trabajo y del poder adquisitivo del salario y una desinstitucionalización de las relaciones laborales, como condiciones para el proceso de concentración de la riqueza sobre el que se estructura el modelo económico.

El capítulo se estructura de la siguiente manera: a partir de una breve caracterización del campo de las políticas laborales, se propone una descripción de las dinámicas del mercado laboral en el período anterior a la llegada de Cambiemos al poder. Luego, ofrecemos algunas claves de lectura para caracterizar el sentido de las transformaciones que el gobierno cambiemita impulsa en el mundo del trabajo, y los resultados de estas políticas en términos de las condiciones de trabajo, los derechos laborales y el acceso al empleo. Junto con ello, dedicamos un apartado especial a una lectura de las iniciativas oficiales en relación a la

anunciada reforma laboral, dando cuenta de sus diferentes versiones en función de la dinámica de la conflictividad social y sindical desplegada alrededor de estos proyectos. Finalmente, trazamos algunos desafíos para el movimiento de trabajadoras y trabajadores en un escenario aún incierto.

2. Políticas laborales

Delimitar el campo de las políticas laborales no es una tarea sencilla, más aún en un escenario de transformaciones profundas en las formas de organización y realización del trabajo, que ponen en tensión los imaginarios sobre el trabajo en su versión fordista. La internacionalización de los intercambios, las transformaciones tecnológicas de los procesos de trabajo, los cambios en las formas de organización de la producción (descentralización productiva y desintegración vertical de las empresas), la creciente centralidad del trabajo intelectual (y como contracara de esta tendencia, la descalificación relativa de una parte importante de la fuerza de trabajo), la desvalorización de las jerarquías y de los mecanismos de disciplinamiento de la fábrica,² son procesos que resultan en una creciente desorganización del sistema regulatorio clásico de las relaciones laborales. Al mismo tiempo, estas mutaciones en el mundo del trabajo configuran un escenario propicio para el debilitamiento de los sistemas de protección, la flexibilización de las relaciones laborales y la informalidad (Goldin, 2014).

En este marco, De la Garza (2012) señala la necesidad de ampliar el concepto de trabajo, en sintonía con los estudios que en el campo de las relaciones del trabajo buscan dar cuenta de las formas “atípicas” de organización de la producción en la fase actual del capitalismo. Frente al modelo de trabajo como proceso de producción (fabril) que se objetiva en un producto material, y que se despliega en un tiempo y espacio separado de otro correspondiente a la circulación o venta y otro para el consumo, es necesario dar cuenta de otras formas de trabajo “no clásico” que en la actual configuración de nuestras sociedades asumen una centralidad creciente.

Por otra parte, la problematización de la historia del trabajo en clave de género implicó, en primer lugar, un cuestionamiento a la propia concepción del

² Excede a las posibilidades de este capítulo dar cuenta de las alternativas conceptuales y controversias teóricas respecto de la caracterización de las formas “no clásicas” o “atípicas” del trabajo contemporáneo. Para un recorrido por algunas de estas conceptualizaciones, véase De la Garza (2012). Nos interesa recuperar sin embargo la advertencia de este autor respecto de un supuesto que subyace a esta discusión: la comparación con un tipo ideal de trabajo –industrial, estable, subordinado a un solo patrón y empresa, de tiempo completo y con contrato por tiempo indeterminado, con seguridad social– que solo fue mayoritario en un momento histórico y en los países desarrollados.

trabajo como actividad asexual, en tanto categoría “centrada exclusivamente en el trabajo productivo industrial (y) que tiene como referentes teórico-prácticos al obrero masculino fordista-taylorista” (Torns, 1995). Asimismo, la incorporación de la categoría de género en los estudios del trabajo problematizó la atención exclusiva de estos estudios sobre la actividad laboral regulada por el mercado de trabajo, y habilitó la consideración de las tareas reproductivas como dimensión insoslayable del trabajo social. Sobre esta base, la noción de división sexual/genérica del trabajo y el desarrollo de estudios enfocados en la distribución y uso del tiempo de trabajo (Barrère-Maurisson y otros, 2001; Esquivel, 2011; Esquivel, Faur y Jelin, 2012; Goren y Trajtenberg, 2016; Faur y Tizziani, 2017), entre otras contribuciones, ampliaron significativamente el campo de análisis, poniendo en evidencia los procesos históricos de subalternización al interior de la fuerza de trabajo.

En otro orden, la comprensión de las políticas laborales requiere además dar cuenta de las relaciones de solidaridad y/o tensión entre estas y las políticas sociales –en la medida en que ambas suponen intervenciones del Estado orientadas a configurar las formas de producción y reproducción de la vida de los miembros de la sociedad–, así como también con las políticas económicas. Como indican Becerra y Tomatis (2015), diferentes regímenes sociales de acumulación suponen una particular forma de articulación e interacción entre las políticas sociales, laborales y económicas, en el marco de una determinada configuración del Estado. En este sentido, las políticas laborales resultan una pieza clave de un entramado conformado por mecanismos de intervención y control social, pero también de políticas que definen los escenarios económicos en los que se despliega la acción del Estado. Desde esta perspectiva, es posible reconocer la especificidad de las políticas laborales como aquellas particulares intervenciones estatales que tienen por objeto el trabajo humano y las interacciones que de él se derivan, y que en la medida en que regulan la relación del capital y el trabajo, operan de manera directa en la esfera de la distribución primaria del ingreso (Danani, 2004; Goldin, 2014).

La política laboral es sensible a las transformaciones del escenario económico mundial y de las propias formas de organización del trabajo, así como también a los cambios en la orientación ideológica de los gobiernos. En este marco, las políticas laborales se han desplegado históricamente siguiendo diferentes modelos –anclados en supuestos teóricos determinados– respecto del funcionamiento y articulaciones entre economía y mundo del trabajo. A grandes rasgos, dos grandes paradigmas económicos han operado como orientadores de las políticas laborales en la historia reciente: por un lado, la teoría neoclásica, paradigma dominante en el campo económico; por otro lado, la escuela de la regulación, una corriente crítica con raíces en el pensamiento marxista y que nutre a un am-

plio conglomerado de teorías y perspectivas de análisis económico (Boyer, 1992; Boyer y Saillards, 1998). Siguiendo a Gajst (2010), podemos recuperar aquí de manera sintética algunas cuestiones significativas para nuestra lectura sobre las políticas laborales en la actualidad.

Un tema central en la teoría económica refiere a las concepciones respecto del funcionamiento de la lógica de acumulación capitalista y su capacidad para superar desequilibrios y crisis, así como de lograr objetivos vinculados con la producción y distribución de riquezas. El concepto de *regulación* de nuestro segundo paradigma resulta central como articulador de una perspectiva cuyo punto de partida es el supuesto de que el proceso de acumulación capitalista no se autorregula, sino que, por el contrario, requiere de un marco institucional –regulaciones colectivas como las leyes laborales o la negociación salarial– que garantice su reproducción y frene la tendencia a la concentración. Frente a esta postura, la teoría neoclásica sostiene la concepción acerca de la capacidad de autorregulación de los mercados, así como la tendencia al equilibrio de las fuerzas que operan en ellos. En una estructura económica que se concibe como previamente establecida y de carácter estático, este equilibrio se alcanzaría mediante la “competencia pura y perfecta”, es decir, el libre funcionamiento del mercado (Neffa, 2007).

El individualismo metodológico opera en la base del pensamiento económico ortodoxo. En la teoría clásica, los procesos económicos son resultado de la acción de individuos egoístas que se orientan en función de la maximización de los beneficios, en un mercado que resulta “transparente” para los actores; el actor individual constituye la unidad de análisis de la realidad económica y el punto de partida para la intervención normativa del Estado. Por el contrario, desde la teoría de la regulación se sostiene el carácter relacional y social de los procesos económicos, bajo el supuesto de la irreductibilidad de los fenómenos sociales al comportamiento de los individuos que integran un determinado grupo social. En el mismo sentido, para esta última perspectiva las mediaciones que garantizan el procesamiento de los conflictos inherentes a la acumulación del capital son resultado de compromisos institucionalizados en particulares condiciones socio-históricas, que guían el comportamiento de los actores.

La relación entre economía y política es otro asunto relevante para nuestro planteo. Mientras que la ortodoxia económica supone la autonomía de las leyes económicas respecto de otras esferas de la vida social, la teoría de la regulación se enmarca en el campo de la economía política y coloca en el centro del análisis las relaciones entre los procesos económicos, sociales y políticos (Brenner y Glick, 2003). Así, la perspectiva regulacionista pone en cuestión el carácter pretendidamente universal de los mecanismos económicos, y propone análisis históricamente situados, enfatizando el carácter espaciotemporal de sus hipótesis.

Es desde esta perspectiva, entonces, que se vuelve relevante el análisis his-

tórico de los escenarios económicos y de las formas de organización del trabajo – con sus horizontes normativos y sus mecanismos reguladores– que se articularon en los distintos regímenes sociales de acumulación. En particular, nos interesa recuperar aquí la noción de *trabajo decente*, que en la etapa de la post convertibilidad orientó la intervención del Estado y delineó un marco de acción y un horizonte de expectativas para los actores.

El concepto de *trabajo decente* fue instalado en la agenda de la Organización Internacional del Trabajo en 1999. Recupera los acuerdos internacionales que consagran derechos laborales vinculados con la libertad sindical, el trabajo esclavo, el trabajo infantil y la discriminación en el empleo y la ocupación, indicando que el empleo productivo y el trabajo decente son condiciones fundamentales para una globalización con justicia social (Somavía, 1999; Lanari, 2005). Esta perspectiva traza así un *deber ser* para las políticas laborales cuya transgresión implica una lesión de los principios jurídicos sostenidos por la comunidad internacional (Goldin, 2014). El concepto de trabajo decente –aun cuando no existe un consenso unánime respecto de sus dimensiones, alcances y formas de medición (Lanari, 2005)–, busca establecer como pilares de las políticas laborales aspectos vinculados con la seguridad y la estabilidad en el empleo, la protección contra despidos arbitrarios, la dotación de sistemas de prevención en materia de condiciones y medio ambiente de trabajo, la libertad sindical, la remuneración adecuada y el acceso a la cobertura de las prestaciones de la seguridad social (Neffa y otros, 2005; Berasueta y otros, 2010).

3. Políticas laborales en nuestra historia reciente

En este marco, como sugerimos más arriba, los análisis en perspectiva histórica ofrecen algunas claves de comprensión necesarias para dar cuenta de las continuidades y rupturas en las políticas laborales respecto de los períodos previos al ascenso del gobierno cambiemita. Diversos estudios se han encargado de describir en profundidad las decisivas consecuencias de las políticas orientadas según el Consenso de Washington durante la larga “década neoliberal” de los años noventa en Argentina. La consolidación del régimen de acumulación neoliberal sustentó un modelo de relaciones laborales caracterizado por la descentralización de la negociación colectiva, la flexibilización de las condiciones de trabajo, el aislamiento de los sindicatos y la destrucción sin precedentes de fuerzas productivas. Durante el régimen de la convertibilidad (1989-2001), se introdujo una serie de reformas laborales orientadas a regular el funcionamiento del mercado de trabajo de manera de volverlo funcional al modelo de desarrollo. No se trató, sin embargo, de un plan sistemático y planificado de transformación de las relaciones laborales: más bien, como señalan Berasueta y otros (2010), el gobier-

no nacional aprovechó distintas oportunidades –vacíos legales, deslegitimación del actor sindical, altas tasas de desocupación, y centralmente una correlación de fuerzas desfavorable para los trabajadores– para avanzar, no sin contramarchas y retrocesos en algunas ocasiones, sobre la introducción de cambios sustantivos en el ordenamiento legal y en las políticas que regulaban el trabajo en nuestro país. Como resultado de esta orientación de las políticas –y contradiciendo las expectativas fundadas en la teoría neoclásica del mercado de trabajo–, no se registraron avances hacia el horizonte del pleno empleo, sino que, por el contrario, estos fueron los años con las mayores tasas de desempleo, de subempleo, de trabajo no registrado, de pobreza e indigencia en la historia reciente de Argentina (Neffa y otros, 2005).

La crisis de 2001 y la salida de la convertibilidad iniciaron un nuevo ciclo político, en el que se desplegó un conjunto de transformaciones en el mercado de trabajo, en las prácticas de sindicatos y empresarios y en el rol del Estado en lo atinente a sus formas de intervenir, regular y recaudar (Delfini, Drolas y Medina, 2012). Luego de la devaluación cambiaria promovida durante la breve presidencia de Eduardo Duhalde en 2002, un ciclo de crecimiento económico estimuló el empleo y generó condiciones para la restitución de ciertos patrones de intervención estatal y sindical virtualmente suspendidos durante la etapa anterior. Estos cambios pueden observarse a nivel de las negociaciones colectivas, que registraron un fuerte proceso de activación y ampliaron su cobertura (Medwid, Senén González y Trajtemberg, 2010; Palomino y Trajtemberg, 2006 y 2012), la convocatoria al Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil, y el creciente protagonismo de la Confederación General del Trabajo (CGT) en la puja distributiva, una vez rehabilitado el mecanismo de la negociación colectiva y las paritarias anuales.

En ese sentido, una clave de la recuperación de los niveles de vida en Argentina durante la primera década del siglo XXI se encuentra en la instalación de las políticas laborales como centro del proyecto de inclusión social y producción de ciudadanía. La alianza inicial con el movimiento sindical permitió otorgar un significativo protagonismo a la política laboral dentro del modelo de intervención social del Estado. La reforma de la ley laboral, la extensión de la negociación colectiva y la fijación de aumentos al salario mínimo, la inspección del trabajo y las políticas de capacitación y formación profesional, tuvieron un fuerte impacto sobre las condiciones de trabajo y los salarios (Trajtemberg, 2016). En un contexto de crecimiento económico se recuperaron los niveles de empleo, cayó la rotación de la fuerza de trabajo y se registró un incremento del ingreso promedio de los asalariados³ (Cortés, 2013; Beccaria y Maurizio, 2013).

³ El salario mínimo se triplicó en términos reales entre 2003 y 2010. En este período, además, este crecimiento se vio acompañado de un descenso en los niveles de desigualdad, que se redujo

Este ciclo se caracteriza entonces por la restitución del trabajo como articulador entre la esfera económica y social (Castillo y otros, 2008), y con ello la recuperación de los indicadores laborales, con un significativo incremento del empleo y reducción del desempleo.

No obstante, desde distintos enfoques se advierte acerca de ciertas tensiones que problematizan la homogeneidad de estas tendencias. Por un lado, el horizonte trazado alrededor del concepto de *trabajo decente* obscurece la comprensión de las condiciones, problemáticas y desafíos propios del trabajo en sus formas no típicas, y en particular del sector de la Economía Popular (EP), identificado muchas veces como rémora de los procesos de formalización laboral. En este sentido, la articulación y el protagonismo de organizaciones de la EP en la postconvertibilidad dan cuenta de otras interpretaciones posibles acerca de la multiplicación de cooperativas, ferias populares, emprendimientos familiares y comunitarios, en un contexto de crecimiento económico y del empleo formal. Poner en cuestión las derivaciones actuales de la teoría de la marginalidad, implica asumir que estas formas de producción son una pieza necesaria para el funcionamiento estructural del capitalismo en las periferias (Serra, 2018). Al mismo tiempo, permite reconocer la capacidad de agencia de un sujeto heterogéneo, cuyo trabajo no se orienta según la racionalidad económica capitalista sino en función de la subsistencia familiar y/o comunitaria. Y junto con ello, deja planteados un conjunto de desafíos que en buena medida permanecen irresueltos: la construcción de marcos normativos ampliados para proteger a los trabajadores que no se enmarcan en los regímenes laborales clásicos, el diseño de regulaciones acordes al sector, la organización de instancias de segundo y tercer grado y su reconocimiento en el marco de la legislación laboral, así como su articulación con las organizaciones sindicales tradicionales, entre otras cuestiones (Maldovan Bonelli, 2018).

En segundo lugar, otro claroscuro del proceso de ampliación de la ciudadanía por la vía de la inclusión laboral aparece en el señalamiento de la naturaleza dual de las intervenciones estatales en el campo laboral, que durante el período de la postconvertibilidad continuó impulsando formas de intervención con diferentes lógicas en función de los destinatarios: centralmente transferencias condicionadas de ingresos para los hogares e individuos en situación de pobreza, mejoras salariales y extensión de la protección y ampliación de los derechos laborales para los sujetos que participan en el mercado de trabajo formal (Cortés, 2013). En el medio, fueron escasos los avances en materia de *desprecarización* de las condiciones de trabajo en aquellos segmentos de trabajadores débilmente integrados a la estructura productiva: precarizados, tercerizados, trabajadores eventuales y que rotan sistemáticamente en puestos mal remunerados y sin protección legal. En este sentido, el mejoramiento de la posición de una proporción significati-

un 17% según índice de Gini (Beccaria y Maurizio, 2013).

va de trabajadores formales tuvo como contracara una mayor fragmentación y heterogeneización de la clase trabajadora, que en el escenario político del final del período puso en evidencia una tensión, como describe Abal Medina (2017), entre “trabajadores del techo y trabajadores del piso”.

En el mismo sentido, otros autores dan cuenta de ciertas tendencias históricas que estructuran el mundo del trabajo, y que no lograron ser revertidas en un escenario económico configurado en torno a una matriz productiva con fuertes limitaciones para la incorporación masiva de fuerza de trabajo en puestos de calidad. Desde esta perspectiva, los estudios advierten en particular sobre las persistentes desigualdades en el mercado de trabajo en materia de género –y específicamente en el impacto de las formas de precarización e informalidad laboral en el empleo femenino–, así como también respecto de la inserción laboral de la población más joven. A partir de la lectura de fuentes estadísticas oficiales, se evidencia que las políticas de promoción e inserción laboral del período, en la medida en que no incorporaron transversalmente la problemática de género, tuvieron efectos limitados en la transformación de la desigualdad genérica estructural del mercado de trabajo (Castillo y otros, 2008; Goren y Trajtemberg, 2010; Actis Di Pasquale y Lanari, 2010; MTEySS, 2017). En cuanto a la situación laboral de los más jóvenes, se evidencia el carácter estructural de ciertas condiciones del mercado laboral que colocan a estos segmentos en condición de inestabilidad laboral permanente, con una inserción en el mercado caracterizada por su alta sensibilidad a los ciclos económicos, y con tasas sostenidas de desocupación e informalidad laboral (Donza, 2011; Assusa y Cooper, 2016).

4. El trabajo y los/as trabajadores/as hoy

Desde la asunción del nuevo gobierno nacional, una política de estabilización económica de carácter recesivo junto con una intervención estatal orientada a garantizar la maximización de las ganancias empresarias, condujeron hacia un deterioro significativo de las condiciones de trabajo. El retorno de un esquema de valorización financiera (Gallo, 2017) –que había funcionado plenamente durante la convertibilidad del período menemista– implicó en pocos meses una brutal transferencia de recursos hacia el sector financiero por parte de otros sectores productivos. La orientación de las políticas cambiaria, monetaria, fiscal, tarifaria y de comercio exterior implementadas estos años, y la decisión de avanzar sobre el régimen laboral y previsional, van dibujando así un horizonte caracterizado por el descenso estructural en el nivel de los salarios reales y la transferencia de ingresos a favor de sectores específicos (Actis de Pasquale y Gallo, 2017).

En este marco, un conjunto de procesos concurrentes permite caracterizar y comprender la situación actual del trabajo en Argentina como resultado del

despliegue de ciertas políticas laborales, que como hemos sostenido al comienzo, se articulan en una trama económica y social orientada a la concentración de la riqueza vía crecimiento del endeudamiento público –principalmente externo– para el financiamiento de la especulación financiera y la fuga de capitales.

En primer lugar, *la pérdida del poder adquisitivo del salario*, resultado de una política de virtual congelamiento de las negociaciones paritarias, con la fijación oficial de un “techo” para la negociación por debajo de la inflación real y la caída del salario mínimo. La argumentación pública de esta política se articula alrededor del supuesto que adjudica un peso decisivo a los salarios de los trabajadores sobre el proceso inflacionario, una de las máximas preocupaciones sociales y cuya resolución había sido una fuerte promesa de campaña. Desde esta perspectiva, el retraso salarial se resignifica, en el campo discursivo oficial, como el aporte que los trabajadores deben hacer en este “esfuerzo colectivo” de todos los sectores para frenar la tendencia inflacionaria.

En este marco, las declaradas “metas de inflación” lanzadas a comienzos del 2018 configuran el escenario de la puja distributiva. Como señala Aroskind (18 de enero de 2018),⁴ la meta de inflación es un “ring” delimitado por el gobierno cambiaria para una disputa en la que cada año el capital concentrado avanza sobre el trabajo. Los aumentos de tarifas de los servicios públicos, la reducción de las retenciones a las exportaciones, la desregulación y el aumento de precios de los combustibles, entre otras medidas presentadas como “reacomodamiento” o “sinceramiento” de los precios, impacta de manera directa en el incremento sostenido de la inflación. Sin embargo, frente a la renuncia a controlar y regular la formación de los precios que permiten la captura de rentas monopólicas u oligopólicas desmesuradas, la reducción de los salarios aparece como la única política antiinflacionaria.

Los diversos estudios elaborados según distintas fuentes y períodos de corte son consistentes respecto de los resultados de esta política de ajuste sobre los salarios. Actis Di Pasquale y Gallo (2017) sostienen que el año 2016 constituyó un punto de inflexión en relación con la evolución de los salarios, que en el marco de una aceleración del proceso inflacionario quedaron significativamente retrasados respecto del incremento de los precios. Los salarios reales alcanzaron el nivel más bajo desde comienzos de 2012; a la vez, el impacto de esta contracción fue desigual entre los trabajadores registrados, que sufrieron una pérdida del 4,4%, y los no registrados, que perdieron el 10,4% del poder de compra.

Un estudio de la Universidad Nacional de Avellaneda en base a fuentes estadísticas oficiales, indica que la pérdida acumulada del poder adquisitivo del

⁴ Aroskind, Ricardo (18 de enero de 2018). El objetivo no es la inflación, sino el salario. Contrahegemonía. Recuperado de <http://contrahegemoniaweb.com.ar/el-objetivo-no-es-la-inflacion-sino-el-salario/>

salario del sector privado registrado durante los primeros 29 meses de gestión –hasta abril de 2018– es en promedio del 6,5% (UNDAV, 2018). Por su parte, Wahren (2018) da cuenta de una pérdida acumulada del salario de los trabajadores registrados del 4,2% entre 2016 y 2017, a lo que se suma la diferencia entre los acuerdos salariales de entre el 15% y el 25% en casi todos los sectores y la inflación cercana al 50% en 2018.

En segundo lugar, la *desocupación* y el aumento de la *informalidad* y de la *precariedad laboral* aparecen como expresiones del deterioro del mercado de trabajo en esta etapa. Según un estudio del Centro de Economía Política Argentina (CEPA, 2016), entre enero y septiembre de 2016 se perdieron casi 181 mil puestos de trabajo en el sector público y privado. Las ramas de actividad más afectadas fueron la construcción y la industria, concentrando además esta última casi la totalidad de las 32.206 suspensiones registradas en el período.⁵ Si bien desde 2017 el gobierno presenta públicamente algunas cifras que darían cuenta de un leve crecimiento de la tasa de empleo⁶, el análisis sectorial muestra que buena parte de los nuevos empleos en blanco se corresponde con la registración de monotributistas sociales que, en muchos casos, requieren de ese registro para la percepción de diversas ayudas estatales.⁷ Otra porción significativa de los nuevos empleos se debe a la contratación de personal en el sector público –centralmente a nivel de los Estados provinciales–, con lo que se consolida la tendencia a la contracción del empleo privado en las ramas que registran las mejores condiciones de trabajo (CEPA, 2016).

En mayo de 2017, un nuevo informe del Centro de Estudios del Trabajo y el Desarrollo (CETyD) de la Universidad de San Martín, basado en datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), mostraba que en el período de octubre de 2016 a marzo de 2017 la escasa creación de empleo se registraba en los tramos más precarizados del mercado laboral. El modesto crecimiento del empleo formal en el período no se debió, según este informe, a la incorporación de mano de obra en empresas privadas sino, nuevamente, al ingreso de trabajadores al régimen de monotributo y, en menor medida, al monotributo social y el empleo público. De los 142 mil empleos creados en este período, solo el 4% se correspondió con la modalidad de empleo privado registrado bajo con-

⁵ En la industria, el sector metalúrgico, con 9.881 suspensiones, encabezó la lista; seguido por el textil, con 7.020; la industria automotriz, con 5.425, representando entre los tres a 73,8% del total. (Infonews, 25 de octubre de 2016. <http://www.infonews.com/nota/302925/en-lo-que-val-del-ano-se-perdieron-casi>)

⁶ “Según Macri, ‘el empleo en Argentina está creciendo mes tras mes’”. (El Cronista, 17 de enero de 2017).

⁷ <http://www.ambito.com/870869-el-2017-arranco-con-57-despidos-por-dia-en-el-sector-privado>. Cfr. Informe “Situación y evolución del total de trabajadores registrados – enero 2017”. MTEySS de la Nación. Recuperado de: http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/trabajadores-registrados/GacetillaSIPA_total_Enero2017.pdf

venio, mientras que el 58% son monotributistas, el 18% empleados públicos, un 17% monotributistas sociales y un 10% del total son trabajadores/as de casas particulares.

Hacia fines de 2017, según el informe de Mattos,⁸ este proceso se profundiza consolidando una tendencia de crecimiento de formas flexibles de contratación y precarización laboral. En efecto, la lectura del período diciembre 2015-septiembre 2017 muestra que la condición de monotributista social lideró el crecimiento del trabajo registrado, ampliándose la representación de esta modalidad de trabajo fuertemente asociada a actividades económicas articuladas de manera precaria a la estructura productiva y a formas de contratación flexibles.

Al mismo tiempo, un elemento significativo se evidencia al analizar el tipo de establecimientos que concentran la mayor proporción de despidos en el sector privado. Las empresas que más ajustaron sus planteles entre 2015 y 2016 fueron –según datos de la Superintendencia de Riesgos de Trabajo analizados por el CEPA (2016)– firmas con más de 5000 ocupados/as. Esto muestra que, si bien las políticas de apertura y liberalización económica impactan de manera decisiva sobre las posibilidades de supervivencia del sector PyME, son las grandes empresas las que protagonizan la ola de despidos en el sector. Según el CEPA, esto puede entenderse en el marco de una “virtual habilitación al poder económico local y extranjero para reducir bruscamente los costos laborales” (CEPA, 2016, p.16).

Más recientemente, los datos revelados por la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL) reflejan una caída en el nivel de empleo asalariado registrado en los primeros meses de 2018. La crisis cambiaria de mayo de este año se despliega así en un escenario recesivo con fuertes señales de retracción del empleo, y una tasa de desocupación para el segundo trimestre de 2018 del 9,6% (que en el caso de las mujeres alcanza el 10,8%). Las cifras resultan de la caída de la incorporación de personal en las empresas, es decir, del congelamiento en la incorporación de personal en cargos vacantes por jubilaciones o renuncias, que resulta menos oneroso para las empresas pues no deben incurrir en erogaciones vinculadas con indemnizaciones por despido (CETyD, 2018a).

Si bien la medición interanual muestra una diferencia positiva en cuanto a la creación de empleo entre los primeros trimestres de 2017 y 2018, según Schlessor⁹ (Página/12, 2018) el 54% de las personas que consiguieron un empleo durante el período accedieron a puestos asalariados no registrados (o trabajos por cuenta propia). En ese sentido, la tasa de empleo no registrado que determina condiciones laborales desventajosas para los trabajadores respecto del empleo asalariado en el sector privado tuvo en mayo de 2018 su pico más alto desde 2011, alcanzando el 33,9% del total del empleo.

⁸ Citado en: Crece el monotributo. Empleo precario. (19 de diciembre de 2017). *Página/12*.

⁹ Con un poco más de empleo, pero más precario. (22 de junio de 2018). *Página/12*.

En tercer lugar, la *desinstitucionalización* y *desregulación de las relaciones laborales*, con la consecuente pérdida de derechos para las y los trabajadores, se consolida como una estrategia oficial fundada públicamente en la necesidad de otorgar flexibilidad y dinamismo al mercado laboral. La propuesta se sostiene sobre cuatro pilares: el ataque a los sindicatos, junto con la deslegitimación de la acción sindical y de la litigiosidad en el fuero laboral; la liberalización de las relaciones laborales y la descentralización de la negociación; la reducción de impuestos vinculados con la contratación de personal, y la flexibilización de las condiciones de contratación para garantizar la elasticidad del mercado de trabajo.

En ese sentido, un informe del CETyD analiza el diagnóstico publicado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 2017, a pocos meses del acuerdo que el gobierno nacional firmara con el organismo para la asignación de un préstamo de 50 mil millones de dólares. En este documento se explicitan las medidas que en política laboral deben consolidarse para garantizar el camino de reformas iniciado en 2015: “flexibilidad, descentralización de la negociación colectiva y mayor reducción de salarios, además del consabido ajuste fiscal” (CETyD, 2018b), para lo cual se vuelve imprescindible el avance del proyecto de reforma laboral.¹⁰

Por último, un elemento insoslayable en este proceso por su incidencia directa en la dinámica del mundo del trabajo es la *reforma del Estado*, propuesta por el gobierno nacional en el marco de la campaña electoral y que actualmente se despliega a través de distintos mecanismos.

En efecto, en marzo de 2016 se lanzó el Plan de Modernización del Estado.¹¹ Como medida anticipatoria, a fines de 2015 se había reformado la Ley de Ministerios para la creación del Ministerio de Modernización, encargado de liderar el proceso de reformas. La normativa asigna a esta nueva cartera la tarea de

impulsar las políticas de jerarquización del empleo público y su vínculo con las nuevas formas de gestión que requiere un Estado moderno, como así también 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 para las provincias y municipios de políticas de tecnologías de la información.¹²

El plan se sustenta conceptualmente en el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP), que propone una transformación del modelo burocrático de

¹⁰ Sobre los condicionamientos del FMI ver: CETyD (2018) <http://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2018/05/fmi.pdf>

¹¹ Decreto 434/2016 del Ministerio de Modernización– “Plan de Modernización del Estado”, 1° de marzo de 2016.

¹² Decreto 13/2015 – “Ley de Ministerios”, 10 de diciembre de 2015, Buenos Aires.

gestión a través de una “reinención” del gobierno sobre los valores y tecnologías de la gestión empresarial en el sector privado (Medina y otros, 2001; Reif, 2015). Sin embargo, pese a la profusa retórica de la innovación y el cambio, tanto los objetivos como las transformaciones concretas operadas en el marco del Plan de Reforma evidencian una llamativa similitud con las reformas estatales impulsadas en la década del noventa, en el escenario de reformas neoliberales (Bernazza, 2016). Los preceptos de la NGP orientaron la llamada “segunda reforma del Estado” iniciada en nuestro país en 1996¹³ (García Delgado, 1997), proceso que se desarrolló al ritmo de los programas de ajuste y reducción del gasto público impulsados a nivel regional por los organismos multilaterales de crédito (Blutman, 2009; Oszlak, 1999).¹⁴

El actual plan de achicamiento y modernización del Estado propone entre sus objetivos la reducción del 20% de la planta de personal, y junto con ello la conformación de una “carrera pública” basada en la formación, el mérito y el cumplimiento de objetivos. Las estrategias puestas al servicio de este horizonte combinan el uso de tecnologías de gestión de recursos humanos y el despliegue de un discurso público orientado a justificar los despidos y la reorganización del trabajo. Dentro del primer aspecto, se incorporan formas de control biométrico y premios al presentismo, la medición del trabajo por productividad, la capacitación para la profesionalización del personal, la readecuación de tareas y los despidos selectivos.¹⁵ El segundo aspecto incluye una permanente acción de estigmatización y violencia simbólica contra los trabajadores públicos (expresada en referencias, por parte de funcionarios de primera línea, a los emplea-

¹³ Ley 24.629 – “Ejecución presupuesto. Reorganización administrativa”. 22 de febrero de 1996. Asimismo, normativas posteriores avanzaron en la creación de entidades y mecanismos orientados a la implementación de las reformas. Entre otras normas significativas mencionamos el Decreto 558/96 – “Creación de la Unidad de Reforma Modernización del Estado, el Fondo de Reversión Laboral del Sector Público Nacional y la Unidad de Coordinación con las Provincias”, 24 de mayo de 1996, Buenos Aires; el Decreto 434/97 – “Participación en la coordinación de la gestión y del control de los programas y proyectos con asistencia financiera de organismos internacionales”, 15 de mayo de 1997, Buenos Aires; y el Decreto 660/96 – “Modificación de la actual estructura de la Administración Nacional”, 24 de junio de 1996, Buenos Aires.

¹⁴ Analizando la segunda reforma del Estado, Oszlak señalaba la estrecha vinculación de estos planes y la acción de los organismos internacionales: “Hoy la reforma ha pasado a ser una condicionalidad del financiamiento externo y esto opera como un factor altamente determinante de su permanencia en la agenda estatal” (Oszlak, 1999).

¹⁵ Un ejemplo de ello es el peso de los despidos sobre la planta del Ministerio de Agroindustria, del que dependen una importante cantidad de áreas y programas vinculados con el desarrollo territorial y el acompañamiento de procesos productivos de pequeña escala en el sector agropecuario. En esta cartera, casi el 10% de los trabajadores fue despedido en los primeros 30 meses de gestión del gobierno cambiemita. Recuperado de <http://www.codigobaires.com.ar/reduccion-de-gastos-el-Ministerio-de-agroindustria-despedira-a-mas-del-95-de-trabajadores/>

dos estatales como parte de una “grasa militante” y del Estado nacional como un “aguantadero”).¹⁶ Junto con ello, una híper-agresividad discursiva —e incluso física— contra dirigentes sindicales y sus organizaciones, así como un ataque a la justicia laboral,¹⁷ y un avance contra las estructuras sindicales y la legislación laboral, que garantiza los derechos desde el principio protectorio del trabajo. En ese sentido, la apelación pública del propio presidente en favor de una “justicia laboral más equitativa”, implica un desconocimiento de los supuestos sobre los que se sostiene el derecho laboral: la relación de desigualdad entre empleadores y trabajadores, que invoca la función tutelar del Estado para proteger a la parte más débil.

A tres años de asumido el gobierno cambiemita, algunos resultados de estas políticas laborales en el sector público son la reducción de la planta de personal de la Administración Pública Nacional (entre fines de 2015 y enero de 2018, en un 7%), la baja de miles de contratos, y la imposición de una serie de valoraciones que buscan asociar al Estado con una maquinaria garante de la eficiencia y la calidad. La pretensión de transparencia, convertida en horizonte único por la Nueva Gestión Pública, supone en el mismo movimiento la subordinación de la política a la técnica, el ocultamiento de la dimensión política de un determinado modelo de Estado.

En síntesis, los procesos concurrentes que describimos en este apartado dan cuenta de un horizonte que el gobierno nacional no ha dudado en justificar públicamente en diversas oportunidades, aunque camuflado bajo la forma del “interés general”: la reducción de los costos laborales para la maximización de los beneficios de los grupos concentrados, especialmente las patronales del sector agropecuario y el sector financiero (Rosario Plus, 30 de octubre de 2017). Como señala Wahren (2017), el avance de las corporaciones sobre los trabajadores en la distribución global del ingreso se asienta sobre tres pilares, que se vinculan de distintos modos con el mercado de trabajo: una reforma tributaria orientada a reducir los costos empresariales para la contratación; una reforma previsional para reducir el gasto en jubilaciones y pensiones como mecanismo de compensación del déficit fiscal, y una reforma laboral dirigida a flexibilizar las condiciones de trabajo. Veremos en seguida con más detalle las características y el derrotero de

¹⁶ En un discurso a propósito de la negociación con los fondos de inversión, el entonces ministro de economía Alfonso Prat Gay prometió que “no vamos a dejar la grasa militante, vamos a contratar gente idónea y eliminar ñoquis” (La Nación, 13 de enero de 2016). Por su parte, un año después —durante el acto de firma del Compromiso Federal para la Modernización del Estado— el presidente Macri exhortó a “dejar de lado la intervención nociva que ha tenido la política en transformar el Estado en un aguantadero” (Página/12, 18 de abril de 2017).

¹⁷ En un acto protocolar realizado en junio de 2017, el presidente Macri formuló una relación directa entre la acción de la justicia laboral y la falta de creación de empleo: “Hay que enfrentar la mafia de los juicios laborales, hay que enfrentar y terminar porque destruye la generación de empleo futuro” (Página/12, 18 de junio de 2017).

esta última iniciativa, impulsada por el oficialismo desde el comienzo del gobierno cambiemita.

5. El proyecto de reforma laboral

En línea con lo expresado en la campaña electoral, el gobierno nacional impulsó en noviembre de 2017 el tratamiento de un extenso proyecto de ley para reformar el marco normativo que regula las relaciones laborales. A lo largo de 145 artículos, el proyecto proponía modificaciones sustanciales a la Ley de Contratos de Trabajo, abordando algunos tópicos centrales como la regularización del empleo no registrado, la lucha contra la evasión en la seguridad social y la registración laboral; las formas de subcontratación, delegación y solidaridad, los regímenes de licencias y las indemnizaciones por despido; la creación del fondo por cese laboral y de un Sistema Nacional de Formación laboral continua, y el régimen de Convenciones Colectivas de Trabajo, entre otras cuestiones.

El primer proyecto de reforma laboral de la era macrista llega al Congreso luego de una ronda de negociaciones con la CGT y las cámaras empresarias, que introdujeron varias modificaciones al texto original. En particular, la CGT impulsó la preservación de la propia concepción del trabajo contenida en la legislación laboral histórica en nuestro país: una definición tutelar del derecho laboral, que se asienta en el principio protectorio del trabajo, frente a la propuesta oficial de concebir al trabajo como una relación de “cooperación” entre las partes.¹⁸

En esa oportunidad, sin embargo, el plan diseñado para una aprobación *express* de la reforma laboral –con sesiones extraordinarias para culminar el proceso en diciembre de 2017, a solo un mes de ingresado el proyecto para su tratamiento– encontró un freno en la conflictividad desatada en distintos frentes. Por un lado, dentro del amplio y heterogéneo espacio sindical argentino: el 17 de noviembre, los medios de comunicación anunciaban ya una “reconfiguración del mapa sindical” como resultado de las disputas en torno a la reforma laboral, señalando las fuertes críticas de Pablo Moyano –dirigente de Camioneros, secretario gremial de la CGT e hijo del mítico líder del Movimiento de Trabajadores Argentinos en los años ‘90, Hugo Moyano– al triunvirato de la CGT, y mostrando las confluencias entre Camioneros, la Corriente Federal de Trabajadores, las dos Central de Trabajadores Argentinos (CTA) y agrupaciones sindicales vinculadas con partidos de izquierda (La Nación, 17 de noviembre de 2017). La oposición

¹⁸ En su presentación, el proyecto original redefine el concepto de trabajo incluyendo que “la cooperación entre las partes para promover una actividad productiva y creadora constituye un valor social compartido, generador de derechos y deberes recíprocos, y una regla esencial de ejecución del contrato” (Ámbito Financiero, 2/11/2017). De esta manera, según denunció la CGT, el trabajo pasa de ser un derecho tutelar a un contrato entre iguales.

de este abanico de organizaciones sindicales al espíritu del proyecto de reforma laboral se configuró al calor de una serie de encuentros y reuniones entre sus conducciones, pero también registró importantes demostraciones de fuerza en movilizaciones callejeras.¹⁹

Por otro lado, los movimientos sociales –organizados alrededor del trabajo y el territorio, como la Central de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), Barrios de Pie y la Corriente Clasista y Combativa (CCC), entre– impulsaron acciones de protesta de alto impacto público en el escenario de debates por la reforma laboral. El 11 de noviembre instalaron en Capital Federal y distintos puntos del país mil ollas populares, exigiendo al gobierno una respuesta para la crítica situación de las organizaciones y emprendimientos de la economía popular. El 29 de noviembre, la CTEP junto a otras organizaciones de la economía popular confluyó con las centrales sindicales en una gran movilización bajo una consigna propia alusiva al proyecto de reforma laboral: “Sin tierra, techo y trabajo, la reforma es contra los de abajo”.²⁰

Otro frente de conflicto quedó planteado con las sucesivas interpelaciones de dirigentes sindicales y sociales a los máximos referentes de la Iglesia Católica, tanto a nivel nacional como en el propio Vaticano. La búsqueda de apoyos de parte de un sector de la Iglesia para enfrentar la embestida reformista en el ámbito laboral tuvo sus primeros resultados ya en septiembre de 2017, cuando cinco dirigentes cegetistas de primera línea fueron recibidos por José María Arancedo, titular del Episcopado (La Nación, 28 de septiembre de 2017). El 8 de noviembre, el dirigente Pablo Moyano visitó al Papa Francisco en la Plaza de San Pedro y fue recibido por el arzobispo Marcelo Sánchez Sorondo, con quien dialogó sobre las tensiones en torno al proyecto de reforma laboral. Unas semanas después, 35 dirigentes sindicales argentinos de distintas extracciones y espacios –CGT, ambas CTA y CTEP, entre otras– visitaron el Vaticano para participar en la “Conferencia internacional sobre el trabajo y el movimiento de los trabajadores”, organizada por el Dicasterio para el Desarrollo Humano e Integral, y expusieron ante las autoridades vaticanas y representantes de la OIT la situación del trabajo en Argentina, con el proceso de reforma laboral como telón de fondo (La Nación, 21 de noviembre de 2017).

Con todo esto, hacia fines de noviembre Miguel Ángel Picchetto –presidente del bloque PJ-FPV (Partido Justicialista-Frente para la Victoria), que hasta

¹⁹ Entre otras acciones, el 29 de noviembre se realizó una movilización bajo la consigna “No es reforma, es ajuste”, encabezada por Pablo Moyano (Camioneros-CGT), Sergio Palazzo (Bancarios-CFT-CGT), Hugo Yasky (CTA de los Trabajadores), Pablo Micheli (CTA Autónoma), y dirigentes de la CTEP

²⁰ Contra la quita de derechos a los trabajadores (30 de noviembre de 2017) Página/12; “Sin tierra, techo y trabajo, la reforma es contra los del abajo” (Web de CTEP, 28 de noviembre de 2017). <http://ctepargentina.org/sin-tierra-techo-trabajo-la-reforma-los-2/>

el momento había manifestado su acompañamiento mayoritario al proyecto—, anunció la decisión de este espacio opositor de no participar en el debate sobre la reforma laboral en los plazos previstos por el oficialismo. Mientras tanto, el bloque del PRO (Propuesta Republicana) avanzó con la aprobación de otra controvertida propuesta: la reforma previsional, que contó con la resistencia activa del conjunto de los sectores sindicales y sociales (La Nación, 29 de noviembre de 2017), expresada entre otros modos en una serie de multitudinarias movilizaciones callejeras entre el 13 y el 18 de diciembre. El 19 de diciembre, tras 17 horas de sesión y en el marco de episodios de represión a las protestas contra el proyecto, la Cámara de Diputados aprobó la reforma previsional (Página/12, 14 de diciembre de 2017).

De esta manera el proyecto de reforma laboral quedó en suspenso, hasta comienzos de 2018 en que se inició una nueva etapa de negociaciones. En enero, el gobierno nacional hizo pública la nueva estrategia: dividir el proyecto en partes, para alivianar la discusión de cada uno de los tópicos conflictivos. De este modo, en la víspera del Día del Trabajador del mismo año, el ejecutivo nacional presentó tres proyectos, que en conjunto continúan proponiendo la transformación integral del sistema de relaciones laborales a través de la modificación de las normas e institutos que estructuran el derecho laboral.

La primera de las leyes, conocida como “Blanqueo”, se titula “Regularización del empleo no registrado, lucha contra la evasión laboral, registración y modificaciones al marco normativo de las relaciones de trabajo”. Si bien la presentación pública y la difusión mediática de este proyecto se fundaron sobre la denuncia acerca de las dificultades para la creación de “empleo de calidad” y sobre la persistencia de la precariedad laboral —un problema estructural del mercado de trabajo argentino, como vimos en apartados anteriores—, el análisis de las medidas propuestas pone en evidencia algunas contradicciones. El proyecto de ley parte de un diagnóstico que enfatiza en la “rigidez” del sistema de relaciones laborales, y caracteriza el marco regulatorio que protege al trabajo como un marco institucional que “asfixia” y obstaculiza el desarrollo productivo. Desde esa perspectiva, reitera viejas recetas cuya ineficacia quedó demostrada en otras épocas de nuestro país (Palomino, 2000; Esquivel, 1997), como la rebaja o condonación de los aportes patronales, la eliminación de las indemnizaciones por trabajo no —o mal— registrado y la reducción de indemnizaciones por despido. En concreto, la propuesta de “blanqueo” propone la liberación de multas y sanciones legales para los empresarios que regularicen situaciones de precariedad laboral preexistentes. A cambio, a los trabajadores se les exige “renunciar a toda acción y derecho” contra sus empleadores.

El segundo proyecto de ley que integra el paquete de la reforma laboral se centra en la cuestión de la capacitación laboral como estrategia para favorecer la

inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo. El proyecto N°1380 de *Capacitación laboral continua, transición entre el sistema educativa formal y el trabajo, fomento del empleo juvenil y entrenamiento laboral* ingresó a la Cámara baja en mayo de 2018. Entre otras cosas, propone un “Sistema de Prácticas Formativas” para estudiantes mayores de 18 años, quienes recibirán a cambio de su trabajo un “estímulo” no remunerativo. Este sistema reemplazaría el actual entramado normativo que regula las distintas formas de pasantías, orientadas a acompañar la inserción de los jóvenes en el ámbito del trabajo, pero introduce algunas modificaciones sustantivas: la ampliación de los plazos de duración de los contratos y la extensión de la jornada horaria, favoreciendo formas de empleo precario que consolidan las desigualdades existentes en el mercado de trabajo. Por otra parte, la exclusión del Ministerio de Educación de la planificación y gestión de estas políticas resulta un dato preocupante si se tiene en cuenta el objetivo expresado en torno a la “capacitación laboral”, la actualización profesional y la reinserción de los jóvenes en el sistema educativo.

El tercer proyecto propone la creación de la Agencia de Evaluación de Tecnologías de Salud (AGNET), como instrumento para la implementación de la Cobertura Universal de Salud (CUS). Si bien desde las organizaciones especializadas se valora la importancia de contar con instituciones que determinen la efectividad, seguridad, costos y efectos de las tecnologías en el campo de la salud, la propuesta impulsada por el Ejecutivo nacional plantea algunos signos de alerta. La AGNET se presenta como una entidad autárquica, administrada por grupos con intereses económicos específicos –representantes de empresas de medicina prepa y de las obras sociales– que podrá limitar al Congreso en su potestad de incorporar nuevas prestaciones al Programa Médico Obligatorio (PMO), y oficiará como órgano de consulta en las causas judiciales respecto de la cobertura de determinadas prestaciones. Por otra parte, el proyecto no asigna a la AGNET ninguna tarea respecto de la fijación y control de precios de medicamentos y prácticas, minimizando la función reguladora del Estado en el mercado de la salud y fortaleciendo las barreras para el acceso a la salud de aquellas personas con menor capacidad de pago. En este sentido –y dado el marco político en el que se inscribe este proyecto, como parte del paquete de reformas laborales–, un riesgo que se avizora es la cooptación de esta Agencia por parte de grupos y corporaciones cuya actividad se orienta por el afán de lucro, subordinando a la lógica económica el derecho a la salud de las mayorías.²¹

²¹ El proyecto de creación de la AGNET fue debatido en la Cámara Alta en 2017, y recibió dictamen favorable en la comisión de salud. No obstante, no logró tratamiento en el pleno, por lo que fue archivado en mayo de 2018.

6. Desafíos ante un horizonte incierto

En una mirada de conjunto, se vuelve evidente que las distintas iniciativas oficiales en el campo de las políticas laborales resultan solidarias con un proyecto regresivo en cuanto a los derechos laborales, y con un debilitamiento de la posición de los y las trabajadores/as en la lucha entre capital y trabajo. El mentado objetivo de garantizar el sostenimiento del empleo por parte del gobierno cambiaria, se cumple con “efectos colaterales” de alto costo para los y las trabajadores/as: la destrucción de empleos de calidad y su reemplazo por nuevas formas de precarización, la flexibilización de las relaciones laborales, la desprotección de los trabajadores y la desarticulación de los espacios y herramientas para la negociación colectiva.

En la etapa previa a la asunción del gobierno actual, algunos avances significativos en el mundo del trabajo –así como las deudas pendientes, algunas de las cuales intentamos puntualizar en este capítulo– dejan planteados algunos mojes para pensar los desafíos de la etapa actual. Como señalan diversos autores (Novick y Tomada, 2007; Novick, 2009, Goldin, 2014, entre muchos otros), un elemento central de los escenarios que configuran las políticas laborales es el rol de los actores en la elaboración de normas que regulan el trabajo. En ese sentido, el diálogo tripartito –trabajadores, empresarios y Estado– aparece en nuestra historia reciente como una herramienta que permitió la formalización de marcos legales y políticos para colocar a la política laboral como eje de la inclusión social y a la ciudadanía como horizonte. Una relativa recuperación de la capacidad del Estado para formular políticas específicas en el ámbito laboral, así como para controlar y coordinar el diálogo tripartito, permitió en determinados períodos históricos algunos avances significativos en cuanto al fortalecimiento de las instituciones laborales: la actualización de un marco jurídico para la negociación colectiva y la efectiva dinamización de la negociación paritaria desde mediados de la primera década del siglo XXI, la inspección del trabajo –a través del Plan Nacional de Regularización del Trabajo– y la mediación en conflictos laborales, entre otros aspectos.

Hoy, sin embargo, no se avizora un escenario propicio para un diálogo social de estas características. Los avances y retrocesos de las políticas –económicas, laborales y sociales– que afectan a la clase que vive del trabajo son mucho más resultado de la acción contenciosa de organizaciones y movimientos en la calle que de la negociación en espacios institucionalizados. En ese sentido, y sin desconocer los complejos desafíos que enfrentan hoy las organizaciones de trabajadores y trabajadoras, una defensa contra las políticas regresivas en el campo de los derechos laborales es el entramado organizativo conformado a lo largo de la historia reciente de nuestro país. Un movimiento de trabajadores y trabajadoras heterogéneo, con bordes difusos y una significativa capacidad de interpelación

y articulación política, cobrará seguramente un renovado protagonismo en la escena pública en los tiempos por venir.

En ese sentido, como indica Paula Abal Medina (2017), el ensanchamiento del espacio sindical argentino –desde la estructura clásica de la CGT, pasando por la CTA forjada en los años ‘90 que incorporó a movimientos sociales, hasta la CTEP como representante de un “otro movimiento obrero”– plantea un horizonte abierto. La convergencia en la acción y la significativa capacidad de movilización de este entramado organizativo dan cuenta de la vitalidad del campo popular. Asimismo, este movimiento permitió abrir algunas grietas dentro de un espacio político opositor que, en los primeros tiempos del nuevo gobierno, se había mostrado mucho más proclive a la negociación que a la confrontación con el oficialismo. Esperamos poder dar cuenta en los próximos meses del fortalecimiento de este heterogéneo espacio organizacional de los trabajadores y trabajadoras, como de su articulación con espacios políticos capaces de construir y hacer avanzar políticas públicas orientadas por el horizonte de los derechos y la justicia para el conjunto de los trabajadores y trabajadoras argentinas.

Referencias bibliográficas

- Abal Medina, P. (2017). Los movimientos obreros organizados de Argentina (2003-2016). En Abal Medina, P., Natalucci, A. y Rosso, F. *¿Existe la clase obrera?* Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Actis Di Pasquale, E. y Gallo, M. (2017). Las tendencias del mercado de trabajo argentino frente a la política económica actual. *Primeras Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de Mar del Plata*, UNMdP, Mar del Plata.
- Actis Di Pasquale, E. y Lanari, M. E. (2010). Crisis mundial y mercado de trabajo en Argentina: impacto diferencial entre mujeres y varones. *19th Annual IAFFE Conference on Feminist Economics*. Recuperado de <http://nulan.mdp.edu.ar/857/1/00768.pdf>
- Assusa, G. y Cooper, M. V. (2016). El mercado de trabajo en el Gran Córdoba. 2003-2011. En Gutiérrez, A. y Mansilla, H. (comps.). *El espacio social de las clases y los instrumentos de reproducción social. Dinámicas del mercado de trabajo, el mercado de las políticas sociales, el mercado escolar y el mercado habitacional. Gran Córdoba. 2003-2011* (pp. 53-104). Córdoba: UNC.
- Beccaria, L. y Maurizio, R. (2013). Mercado de trabajo y la distribución del ingreso: lo sucedido en los 2000 y su contraste con los noventa. *Voces en el Fénix*, (22), 36-43.
- Becerra, N. y Tomatis, K. (2015). Estado y Desempleo en Argentina (2003-2013). Fronteras entre las políticas económicas, sociales y laborales. Trabajo presentado en el *12° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, ASET, Buenos Aires.
- Berasueta, A., Biafore, E.; Neffa, J. C. y Wahlberg, V. (2010). *Las principales reformas de la relación salarial operadas durante el período 2002-2009*. Buenos Aires: CEIL-PIETTE.
- Bernazza, C. (2016). Bienvenidos al pasado. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 6(11), 23-37.
- Blutman, G. (2009). *La reforma y modernización del Estado en Argentina, el papel de la cultura organizacional*. Buenos Aires: UBA-FCE.

- Brenner, R. y Glick, M. (2003). La escuela de la regulación: teoría e historia. *New Left Review*, (21), 5-90.
- Boyer, R. (1992). *La teoría de la regulación*. Valencia: Institución Alfonso el Magnánimo.
- Boyer, R. y Saillards, Y. (editores). (1998). *Teoría de la regulación. Estado de los conocimientos*. Buenos Aires: Eudeba.
- Capello, M.; García Oro, G. y Caullo, L. (2017). Los problemas del mercado laboral requieren un abordaje integral: Algunas alternativas de política. *Monitor social*, IERAL, 6(5).
- Castillo, V.; Novick, M. y Rojo, S. (2008). El trabajo femenino en la post convertibilidad. Argentina 2003 – 2007. Documento de proyecto. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPA (2016). Situación del mercado de trabajo argentino: un análisis de la evolución del empleo y los salarios en la coyuntura actual. *Documento de Trabajo*, (1). Buenos Aires.
- CETyD (2018). Situación del empleo registrado ante el inicio de una fase contractiva. Recuperado de <http://noticias.unsam.edu.ar/wpcontent/uploads/2018/07/situaciondeempleo-registradoanteelinicio.pdf>
- Cortés, R. (2013). Políticas laborales y transferencia de ingresos: ¿estrategias complementarias? En *Voces en el Fénix*, (22), 44-51.
- Danani, C. (2004). *Política social y Economía Social*. Buenos Aires: Altamira.
- Delfini, M.; Drolas, A. y Medina, J. (2013). Continuidades y rupturas en las relaciones laborales de Argentina tras la crisis del neoliberalismo. *Observatorio Laboral Revista Venezolana*, 6 (11), 47-66.
- Donza, E. (2011). Calidad del empleo durante los ciclos de expansión y retracción en el área urbana de la Argentina, 2004-2009. En Salvia, A. (comp.). *Deudas Sociales en la Argentina post-reformas. Algo más que una pobreza de ingresos* (pp. 44-56). Buenos Aires: UCA-Biblos.
- Esquivel, V. (1997). La flexibilización laboral en tiempos de reestructuración económica. Un estudio sobre las estrategias de flexibilización laboral en las firmas grandes del sector industrial. *Estudios del Trabajo*, (14), 53-92.
- Fundación Soberanía Sanitaria (2017). El impacto en salud de la reforma laboral. *Informe*, (21), Buenos Aires. Recuperado de <http://soberaniasanitaria.org.ar/wp/el-impacto-en-la-salud-de-la-reforma-laboral/>
- Gallo, M. (2017). La economía argentina durante el período 2004-2017: ciclo expansivo, restricción externa y retorno de la valorización financiera. Trabajo presentado en *Segundo Congreso de Economía Política para la Argentina*, Avellaneda, UNDAV.
- García Delgado, D. (1997). La reforma del Estado en la Argentina: de la hiperinflación al desempleo estructural. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (8).
- Hirata, H. y Kergoat, D. (1997). La división sexual del trabajo. Permanencia y cambio. *Asociación Trabajo y Sociedad*, Centro de Estudios de la Mujer (Chile) y PIETTE del CONICET, Buenos Aires.
- Inesperada reconfiguración del mapa sindical por los cambios laborales. (17 de noviembre de 2017). *La Nación*.
- La CGT pidió que la Iglesia interceda frente a la inminente reforma laboral. (28 de septiembre de 2017). *La Nación*.
- La CGT ratificó su aval a la reforma laboral, pero rechazó la previsional. (29 de noviembre de 2017). *La Nación*.
- Lanari, M. E. (2005). Trabajo decente: significados y alcances del concepto. *Trabajo, Ocupación y Empleo. Serie Estudios*, (3), MTEySS, Buenos Aires.

- Macri: “Debemos ceder en algo para que gane el conjunto”. (30 de octubre de 2017). *Rosario Plus*.
- Maldovan Bonelli, J. (2018). *La economía popular: debate conceptual de un campo en construcción*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.
- Medina, L. Ortiz, S. y Testa, G. (2001). *Un Estado amigo de la gente. Actualizaciones de la matriz liberal en los procesos de reforma del Estado y la sociedad. El caso de Córdoba*. Tesis de grado, Escuela de Ciencias de la Información, Universidad Nacional de Córdoba.
- Medwid, B.; Senén González, C. y Trajtenberg, D. (2010). Los determinantes de la negociación colectiva en la Argentina. Debates teóricos y evidencias empíricas. *Trabajo, ocupación y empleo. Una mirada a sectores económicos desde las relaciones laborales y la innovación. Trabajo, Ocupación y Empleo. Serie Estudios*, (9), MTEySS, Buenos Aires.
- MTEySS (2017). *Las mujeres en el mundo del trabajo*. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_ctio_documento_detrabajo.pdf
- Neffa, J.C. (2007). La teoría neoclásica ortodoxa y su interpretación del mercado laboral, en Neffa, J.C., Albano, J., López Gimo, R., Pérez, P. y Toledo, F. *Teorías económicas sobre el mercado de trabajo II: Neoclásicos y nuevos keynesianos*, Cap. 1, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Neffa, J. C.; Biafore, E.; Cardelli, M. y Gioia, S. (2005). Principales reformas de la relación salarial operadas durante el período 1989-2001 con impactos directos e indirectos sobre el empleo. *Serie Documentos del CEIL PIETTE*, Buenos Aires.
- Novick, M. y Tomada, C. (2007). Argentina 2003-2006. Crecimiento económico con empleo decente. ¿Un nuevo modelo para América Latina? En Novick, M., Tomada, C., Damill, M., Frenkel, R. y Maurizio, R. *Tras la crisis: El nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto*. Ginebra: OIT- Instituto de Estudios Laborales.
- Oszlak, O. (1999). De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado. *Nueva Sociedad*, (160), 81-100.
- Palomino, H. (2000). Los sindicatos en la Argentina contemporánea. *Nueva Sociedad*, (169), 121-134.
- Palomino, H. y Trajtemberg, D. (2006). El auge de la negociación colectiva en Argentina. *Revista de Trabajo*, (3), MTEySS.
- Palomino, H. (2012). Negociación colectiva y recuperación económica en Argentina. En *Macroeconomía, empleo e ingresos. Debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009*. Buenos Aires: Oficina Internacional del Trabajo.
- Palos, perros y gas pimienta. (14 de diciembre de 2017). *Página/12*.
- Reif, L. (2015). Precariedad laboral y modernización del Estado: el caso del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. *XI Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Schlesser, D. (22 de junio de 2018). Con un poco más de empleo, pero más precario. *Página/12*.
- Serra, H. R. (2018). Economía Popular: Genealogías, debates y migraciones de un concepto reemergente en la teoría social latinoamericana. *Crítica y Resistencias. Revista de conflictos sociales latinoamericanos*, 2(6), 90-102.
- Somavía, J. (1999). Un trabajo decente para todos en una economía globalizada; una perspectiva de la OIT. *Tercera conferencia ministerial de la OMC*, Seattle.
- Torns, T. (1995). Mercado de trabajo y desigualdad de género. *Cuadernos de relaciones laborales*, (6), 81-92.

- Trajtemberg, D. (2016). Políticas públicas laborales tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. *Análisis*, (17), Fundación Friedrich Ebert.
- UNDAV – Observatorio de Políticas Públicas (2018). Poder adquisitivo de los salarios. Resumen ejecutivo. Recuperado de <http://undav.edu.ar/general/recursos/adjuntos/21103.pdf>
- Wahren, P. (2017). Tres reformas que definen el programa económico de Macri. *CELAG. Debates Económicos*. Recuperado de <http://www.celag.org/tres-reformas-definen-programa-economico-macri/>
- Un aluvión de sindicalistas argentinos visitará al Papa esta semana. (21 de noviembre de 2017). *La Nación*.

Regresividad, remercantilización y dualización. Las reformas previsionales de la alianza Cambiemos

Nora Britos¹

Rubén Caro²

En este texto realizaremos una breve presentación de la evolución de la previsión social en Argentina, para luego caracterizar las reformas que introdujo la alianza Cambiemos –que están aún en curso– y, finalmente, advertir las posibles consecuencias de estos cambios en materia de protección social.

Uno de los componentes más relevantes de la intervención social del Estado lo constituye el núcleo de la seguridad social.³ Históricamente, este núcleo estuvo dirigido a la protección de los trabajadores asalariados (y sus dependientes) ante contingencias que les impidieran mantener sus ingresos a través de su actividad laboral.⁴ La historia de las políticas de seguridad social en nuestro país es muy rica y compleja (Golbert y Roca, 2010; Bertranou y otros, 2011; Mesa Lago, 2004; Barbeito y Lo Vuolo, 1993). Siguiendo a Danani (2009), las políticas sociales están en el centro del orden social: la política previsional reviste de una gran importancia dentro del conjunto de las políticas sociales, no solo porque es la que mayor peso tiene en el gasto público social, sino porque es uno

¹ Lic. en Trabajo Social, Magister en Ciencias Sociales con mención en Políticas Sociales, y Doctora en Ciencia Política. Docente investigadora, profesora titular de Políticas Sociales del Estado, Facultad de Ciencias Sociales, UNC. Investigadora en políticas sociales. Correo: nora.britos@unc.edu.ar

² Licenciado en Filosofía. Docente investigador, profesor adjunto de Políticas Sociales del Estado, Teoría Social Contemporánea, y Economía Política II, FCS y FFYHH, UNC. Investigador en políticas sociales. Correo: rdcaro@unc.edu.ar

³ “Desde una perspectiva jurisdiccional el Sistema de Seguridad Social en el país está conformado por el sistema administrado por el gobierno nacional (...) y también por los sistemas gestionados por provincias y municipios, además de las cajas previsionales de bancos y asociaciones profesionales y los subsistemas nacionales separados para las Fuerzas Armadas, las Fuerzas de Seguridad Interior y otros subsistemas específicos”. (Curcio, 2011, p.33).

⁴ Como indican la OIT (OIT, 2002) y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC, 2007), las ramas de la seguridad social son: atención de salud; enfermedad; vejez; desempleo; accidentes laborales; prestaciones familiares; maternidad; discapacidad; sobrevivientes y huérfanos.

de los arreglos institucionales más complejos (Müller, 2002). Esta complejidad se deriva de su vínculo estrecho con el empleo –tanto en términos cuantitativos como cualitativos–; la actividad económica; aspectos demográficos de largo plazo; instituciones a las que da forma; grupos sociales involucrados (trabajadores, empleadores, jubilados); dimensiones culturales relativas al reconocimiento que opera: en fin, por ser un elemento clave en los distintos regímenes sociales de acumulación (Morón y Caro, 2013). Su relevancia en cuanto a la regulación de las condiciones de vida de la población es de primer orden: contar con ingresos adecuados en la vejez o invalidez determina la seguridad para quienes dependen del trabajo. Un factor adicional, y muy importante, es el movilizar recursos propios en una cuantía inmensa.

En la perspectiva que asumimos, hay ciertos conceptos claves en el campo de las políticas sociales: la capacidad de desmercantilización que estas ofrecen; la estratificación social a la que dan lugar; la desfamiliarización o familiarismo que presuponen. La desmercantilización puede entenderse como la protección efectiva que ofrecen las políticas sociales frente al mercado (Esping-Andersen, 1993), es decir, el grado en que los derechos sociales sustituyen el estatus de mercancía de los trabajadores o de los bienes y servicios necesarios para la reproducción en condiciones socialmente aceptables. En tanto las políticas sociales operan directamente en el campo de la reproducción social (Esquivel, 2015; Federici, 2013; Fraser, 2016), la gestión diferenciada de las condiciones de reproducción social es un aspecto relevante para observar. Las políticas sociales pueden producir condiciones de reproducción social muy desiguales y generar específicos efectos de estratificación social a través de la propia intervención social del Estado. Otro aspecto relevante de la reproducción social y las políticas sociales emerge en términos del grado en que las personas son independientes de los arreglos familiares en los que están insertas para lograr bienestar, aspecto cubierto por la categoría analítica de desfamiliarización (Esping-Andersen, 2000; Martínez Franzoni, 2008).

Finalmente, consideramos pertinente incluir el concepto de *regresividad*, derivado del enfoque analítico que se conoce como “enfoque de derechos humanos aplicado a las políticas públicas”.⁵ El enfoque insiste en que las obligaciones

⁵ Este enfoque enfatiza los vínculos entre las políticas estatales y las obligaciones del Estado en materia de efectivización de derechos humanos; el examen de las formas que asumen las políticas estatales como expresión del cumplimiento de las obligaciones estatales; y las vulneraciones a los derechos producto de la acción u omisión de la observancia de esas obligaciones. El enfoque de derechos humanos ha contribuido a precisar los niveles de obligación del Estado y a la identificación de los contenidos mínimos de los derechos que deben ser garantizados. Asimismo, ha contribuido al reconocimiento de la plena vigencia de los derechos reconocidos en los distintos instrumentos internacionales que fueron incorporados al texto constitucional argentino (Abramovich, Bovino, Courtis, 2007). En este sentido, y en el campo de la seguridad social, contamos con un conjunto relevante de tratados incorporados a la constitución, el propio reconocimiento constitucional del derecho a la seguridad social, y diversas normas nacionales que establecen derechos.

genéricas para con los derechos económicos, sociales y culturales, como el universalismo, la prohibición de toda discriminación, la utilización del máximo de los recursos disponibles y la prohibición de regresividad son de aplicación a las normas y acciones de los Estados, así como los niveles de obligación (respeto, protección y satisfacción).

Así, entre los estándares que presiden las formas en que deben ser satisfechos los derechos sociales, se encuentra la obligación de adoptar progresivamente todas las medidas que conduzcan al goce de los derechos sociales para todos los habitantes, utilizando para ello el máximo de los recursos disponibles. Su contracara es la prohibición de regresividad o retroceso. Esto implica que, como consecuencia de la obligación de progresividad, le está vedado al Estado adoptar políticas y medidas y, por ende, sancionar normas jurídicas que empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los que gozaba la población al momento de adoptado el tratado internacional respectivo, o bien en cada mejora “progresiva”.

Dado que el Estado se obliga a mejorar la situación de estos derechos, simultáneamente asume la prohibición de reducir los niveles de protección de los derechos vigentes, o, en su caso, de derogar los derechos ya existentes. En palabras del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) en la Observación General 3, “cualquier medida deliberadamente regresiva al respecto requerirá la más cuidadosa consideración y deberá ser justificada plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se dispone” (Comité DESC, Observación General 3, párrafo 9). Según Christian Curtis, la regresividad puede aplicarse a normas jurídicas o a los resultados de políticas públicas. En cuanto a la regresividad normativa o jurídica, “para determinar que una norma es regresiva, es necesario compararla con la norma que esta ha modificado o sustituido, y evaluar si la norma posterior suprime, limita o restringe derechos o beneficios concedidos por la anterior” (Curtis, 2006, p.4). En lo que respecta a evaluar la regresividad de resultados en materia de políticas públicas, “la política pública desarrollada por el Estado es regresiva cuando sus resultados hayan empeorado en relación con los de un punto de partida temporalmente anterior elegido como parámetro” (Curtis, 2006, p.4).

1. La previsión social en perspectiva histórica

La previsión social es una de las primeras políticas sociales que se configuraron en Argentina, con base en el modelo de seguro social de tipo bismarckiano⁶

⁶ El seguro social es una de las innovaciones sociales más significativas y duraderas en el campo de la política social. Permitió por primera vez otorgar seguridad a los no propietarios, a través

—también caracterizado como corporativista (Esping-Andersen, 1993)— cuando en 1915 se legisló la creación de una caja de jubilaciones para los trabajadores ferroviarios, siendo los primeros trabajadores del sector privado cubiertos por este seguro (Isuani, 1985).⁷ A partir de entonces, se produjo una lenta expansión de cajas por actividad —con gestión de trabajadores y empleadores—, que contaban con sus regímenes propios en materia de condiciones de acceso, años de aportes necesarios, edades de retiro y tasas de reposición de ingresos, dando lugar a un sistema fragmentado y estratificado (Mesa-Lago, 1977).

Bajo el primer gobierno de Perón, se dio lugar a una masificación de la cobertura, con la inclusión de los trabajadores de industria y comercio en la cobertura previsional, y se realizó un intento de unificación de las cajas existentes y de igualación de las condiciones de acceso y prestaciones, sin lograrse.⁸ La universalización formal de la cobertura se logró en 1957, con el reconocimiento del derecho a la jubilación del personal de servicio doméstico (Feldman y otros, 1988).

En 1969 (y bajo el gobierno militar de Onganía) se produjo la unificación de las cajas, la homogeneización de las condiciones de acceso y de las prestaciones, y en términos generales, se consolidó el régimen previsional. Quedó configurado como un régimen contributivo en cuanto a sus condiciones de acceso (los ingresos del sistema están basados en aportes y contribuciones de la nómina salarial); de gestión estatal; organizado financieramente como sistema de reparto (las prestaciones se financian con los aportes de los trabajadores activos); de carácter obligatorio. Desde el punto de vista de las condiciones de acceso, podemos señalar que se trató de un sistema que impulsaba la mercantilización de los trabajadores por un período de tiempo significativo, para luego ofrecer condiciones de vida desmercantilizadas a través de la garantía de un ingreso con una tasa de sustitución suficiente. A la gran estratificación por actividad que estuvo en el origen y expansión del sistema, le siguió una pauta de conservación del estatus salarial derivado de las últimas ocupaciones, en tanto la fórmula de cálculo de haberes estaba en relación con los mejores salarios de los últimos años de actividad: entre

de una ‘propiedad social’ como la llama Robert Castel (1997). Los primeros seguros sociales se crearon en Prusia en la década de 1880: seguros separados para atender distintos riesgos sociales (enfermedad, vejez, accidentes de trabajo, invalidez), de afiliación obligatoria, con aportes de trabajadores y patrones, diferenciando los beneficios según se tratase de obreros o empleados. Se les llama ‘bismarckianos’ ya que fue una política desarrollada por el Canciller Otto von Bismarck, un ferviente opositor a la socialdemocracia.

⁷ Como señalan Bertranou et al. (2011): “Los primeros antecedentes normativos datan de finales del siglo XIX, cuando, entre 1877 y 1887, se dictan las Leyes 870, 1090 y 2219, que brindarían cobertura a magistrados, docentes nacionales y personal del gobierno nacional, respectivamente. (...) Estas prestaciones eran financiadas con recursos de rentas generales y, por ello, no respondían a una lógica contributiva” (p.47).

⁸ Véanse los dos Planes quinquenales, Plan de gobierno 1947-1951 y Segundo Plan Quinquenal.

el 70% y el 82% de los salarios actualizados correspondientes a los tres años calendarios más favorables –continuos o discontinuos– dentro del período de diez años calendarios anteriores al año de cese en el servicio (Bertranou et. al, 2011, p.52). Los otros parámetros eran que los trabajadores en relación de dependencia debían acreditar 15 años de aportes efectivos y 30 años de servicios para acceder a la jubilación, y contar con una edad mínima de 60 años en el caso de los hombres y de 55 años en el caso de las mujeres.

Hacia fines de la década de 1970 el sistema previsional comenzó a experimentar crisis derivadas tanto de la maduración del propio sistema (y del aumento en el número de jubilados), como del cambio desde un modelo de industrialización sustitutivo a la apertura de la economía, con la pérdida de fuentes de empleo industriales. Una mención especial merecen las medidas orientadas a dotar de competitividad a las empresas locales consistentes en bajar los aportes patronales, que llegaron a suprimirse en las postrimerías de la dictadura. En compensación, se comenzaron a utilizar fondos derivados del Impuesto al valor agregado (IVA).

Con la apertura democrática, se repusieron los aportes patronales –aunque con una alícuota menor– pero el sistema enfrentó una fuerte crisis producida por el desfinanciamiento anterior, la evasión patronal en el depósito de los aportes y contribuciones, todo ello en el marco de una economía estancada y con elevada inflación. Al promediar el gobierno de Alfonsín, se había decretado la emergencia del sistema previsional (1986), pero los juicios por la caída en la tasa de sustitución continuaron. Al comenzar la década de 1990, el sistema previsional enfrentaba una crisis de proporciones.

Tanta importancia tiene esta política, que fue uno de los principales objetos de reforma de los sectores sociales en la década de 1990 y vuelve a serlo hoy. En la década de 1990 hay que agregar la creciente incidencia del Banco Mundial con recomendaciones explícitas sobre la conveniencia de privatizar los sistemas de jubilaciones y pensiones.

La reforma previsional aprobada en 1993 por Ley 24.241, con vigencia a partir de 1994, se orientó a una privatización de la política previsional (aunque no se mantuvo el proyecto original que abolía el sistema de reparto). Se creó un Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), formado por dos subsistemas: uno público, organizado por un régimen financiero de reparto y administrado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), y un régimen basado en la capitalización individual y administrado por empresas privadas, las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP).

Con la reforma se modificaron los parámetros del sistema establecidos en 1969 y que son muy relevantes para los trabajadores: se elevó en cinco años la edad para acceder a la jubilación (se pasó de 55 a 60 años para las mujeres, y de 60 a 65 años para los hombres) progresivamente entre 1994 y 2001; se modificó

la fórmula de cálculo del haber inicial (reduciendo sustantivamente los montos) y se aumentaron de 20 a 30 años los años de aportes mínimos exigibles. Además de estos cambios en las condiciones de acceso a los beneficios jubilatorios, se agregaron restricciones adicionales en cuanto al aumento en los tiempos de aportes sin interrupción para postular a los beneficios.⁹ De este modo, las reformas del sistema previsional en los noventa agudizaron su carácter contributivo, en un contexto de desestructuración de las relaciones laborales, elevado desempleo y expansión del empleo no registrado (Britos, 2006).

También se modificó el cálculo de los beneficios, como señala Curcio (2011):

Respecto de los mecanismos de determinación del beneficio, la configuración del sistema de pensiones argentino planteaba dos pilares. El primero era la Prestación Básica Universal (PBU) administrada por un régimen de reparto a cargo del Estado que otorgaba prestaciones definidas similares a todos los asegurados que cumplen las condiciones de edad y años de contribución. El segundo pilar permitía optar entre el pago provisto por los dos regímenes vigentes. El régimen de reparto que otorgaba la Prestación Adicional por Permanencia (PAP) equivalente a 1,5 veces el salario promedio de los últimos 10 años por cada año aportado al régimen de reparto después de 1994, o el régimen de capitalización que otorgaba la Jubilación Ordinaria (JO). (p.38)

Estas fórmulas modificaron las garantías de ingresos en la vejez o invalidez, que durante la vigencia del anterior régimen jubilatorio permitieron la demanda judicial por falta de cumplimiento de la tasa de sustitución de ingresos garantizada legalmente (que oscilaba entre un 70% y un 82% indexable en función de la variación del salario sobre la base del cual se efectuaba el cómputo de la jubilación), en tanto las prestaciones comenzaron a ser calculadas con base en otros criterios. Así, en la explicación de Lo Vuolo (1995),

La PBU es una suma fija para cada jubilado. Hasta 30 años de servicio será equivalente a 2,5 veces el “Aporte Medio Previsional Obligatorio” (AMPO) y se incrementará en 1% por año adicional. El AMPO es algo así como la ‘unidad de medida’ del nuevo sistema y se obtiene dividiendo el promedio mensual de los aportes totales por el número total de afiliados que se encuentren aportando. Se computa dos veces al año. (...) La PC se calcula como 1,5% por cada año de servicios con aportes, con un máximo de 35 años y calculados sobre el promedio de

⁹ Se trata de un incremento en la regularidad del aporte: “Las categorías de regularidad fueron establecidas por el Decreto 136/97 del Poder Ejecutivo Nacional, que reglamentó la Ley 24.241: en los últimos 36 meses se requiere tener al menos 30 meses con aportes para ser considerado *regular* o al menos 18 para ser considerado aportante *irregular con derecho* a una prestación reducida.” (Grushka, 2001, p.64).

las remuneraciones sujetas a aportes durante los 10 años anteriores a la cesación de servicios, con un máximo de un AMPO por año de servicios. (...) La PAP se calcula como 0.85% por cada año de servicios con aportes realizados al nuevo SIJP, con igual forma y metodología que la PC. (p.38)

Las consecuencias en materia de desprotección social fueron enormes y graves, especialmente en cuanto a la cobertura, que cayó abruptamente a menos de un 70% de mayores de 65 años con beneficios jubilatorios (Bertranou y otros, 2011) causando una mercantilización y familiarización de la reproducción de los adultos mayores, así como una nueva estratificación dualizada entre quienes accedían a las prestaciones y aquellos que quedaron fuera de la cobertura. Estos últimos fueron objeto de erráticas políticas asistenciales focalizadas y con financiamiento de los bancos multilaterales.

En el marco de las transformaciones políticas y en el régimen social de acumulación en el período que va de 2003 a 2015, la previsión social fue objeto de múltiples reformas progresivas.¹⁰ Las primeras medidas se orientaron a la recomposición del haber previsional (incluyendo en 2004 la devolución del 13% que se les había quitado con la Ley 25.344 en el año 2001). Estas recomposiciones fueron dirigidas a las jubilaciones mínimas en los primeros años, y entre 2006 y 2008, a todas las escalas de haberes.

En 2005 el gobierno nacional tomó dos medidas que flexibilizaron las condiciones de acceso a las jubilaciones: estableció la Jubilación Anticipada (Ley 25.994) para quienes, no contando con la edad mínima requerida para jubilarse, ya tuvieran 30 años de aportes y estuviesen desocupados; y estableció la Moratoria Previsional o Programa de Inclusión Previsional, que permitió que quienes tuvieran la edad, pero no alcanzaran los requisitos contributivos, accedieran a la jubilación. Según Bertranou (2011):

En enero de 2005, la Ley 25.994 estableció un mecanismo de Moratoria previsional para aquellos trabajadores que en el año 2004 cumplían con la edad para acceder a la Prestación Básica Universal (PBU). (...) En diciembre de 2005, a través del Decreto 1454/05, se permitió que

¹⁰ Aquí no abordamos las pensiones no contributivas, cuya expansión fue una de las primeras medidas en materia de protección social de las personas mayores por parte del gobierno de Néstor Kirchner. “A partir de agosto de 2003 se creó el Programa para el Adulto Mayor Más (PAMM) en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Se produjo una ampliación presupuestaria significativa, que eliminó las restricciones anteriores para la expansión de la cobertura cuantitativa de las pensiones no contributivas por vejez. El PAMM dispuso el otorgamiento de una pensión vitalicia a las personas mayores de 70 años y proveyó el acceso a cobertura de salud a través del Programa Federal de Salud (PROFE). Desde 2004 se produjo una expansión significativa de la cobertura de estas pensiones” (Britos, y Caro, 2018).

los trabajadores autónomos pudieran inscribirse en el Régimen de regularización voluntaria de deuda y, una vez otorgado el beneficio respectivo, podían solicitar el descuento de las cuotas mensuales pendientes. Además, las facilidades de acceso a las prestaciones previsionales fueron extendidas a los derechohabientes previsionales del trabajador autónomo fallecido, con el objeto de que estos pudieran obtener la pensión por fallecimiento. (p.75)

Sin dudas, la Moratoria Previsional significó un aumento sin precedentes en la cobertura, medida a través de la cual ingresaron al sistema tres millones cien mil adultos mayores, con gran incidencia en particular en la cobertura de mujeres. Si bien hay distintas consideraciones sobre la cobertura y formas de medición, el propio Fondo Monetario Internacional reconoce que,

sobre todo, el sistema cubre al 87% de los hombres y al 83% de las mujeres que están por encima de su respectiva edad de retiro, incluyendo a quienes ingresaron al sistema bajo la Moratoria Previsional; si se los excluye, el ratio de cobertura sería de un 62% para los hombres y de un 20% para las mujeres. (IMF, 2016, p.62)

Así, queda de manifiesto que la Moratoria Previsional fue muy significativa para las mujeres, que cuentan con mayores dificultades para lograr los 30 años de aportes en un contexto de marcada desigualdad de género en el acceso al empleo. Con base en la Encuesta Permanente de Hogares, el estudio de Grushka, Gaiada, y Calabria (s/f) indica:

De acuerdo a la última encuesta publicada (II Trimestre 2015), la cobertura individual para mayores de 65 años es de 90,8%, la cobertura conjunta de 94,5% mientras que la cobertura conjunta-ocupacional asciende al 99,1%. Esto implica un aumento de 22,6 puntos porcentuales –p.p.–, 14,8 p.p. y 12,5 p.p., respectivamente, respecto a inicios de 2005. La cobertura previsional individual por sexo es mayor en las mujeres (92%) que en los hombres (88%) y aumenta con la edad: la menor cobertura corresponde al grupo 65-69 (82%), 70-74 años 93% y los grupos 75-79 años y más de 80 años presentan las mayores (97% y 96%, respectivamente). (p.7)

Continuando con las transformaciones en el sistema previsional, a partir de 2007 se habilitó el cambio al sistema de reparto de quienes estaban en el de capitalización individual, se traspasó a quienes se hallaban bajo regímenes especiales (como docentes e investigadores) y a quienes, faltándole poco tiempo para jubilarse, no contaban con los suficientes aportes para lograr una prestación

adecuada en el sistema de capitalización, reforzándose el sistema de reparto. Adicionalmente, los nuevos ingresantes al empleo que no hicieran opción explícita por el sistema de capitalización pasaban a formar parte del sistema de reparto, invirtiendo la lógica de asignación de la década de los noventa.

En 2008 se estableció por ley (Ley 6.417) la movilidad semestral de las prestaciones del régimen público de reparto con base en un índice construido a partir de la evolución de los salarios de los trabajadores en actividad y la evolución en la recaudación del sistema por parte de la ANSES. Así,

la movilidad de las prestaciones previsionales es computada a partir de un índice que contempla dos aspectos: por un lado, considera la evolución de los salarios, base de la actualización de la tasa de reemplazo y, por otra parte, considera la evolución de los recursos de la ANSES, base de la sostenibilidad financiera del sistema previsional. El ajuste de los haberes se realiza semestralmente, tomando como meses de ajuste marzo y septiembre. Para determinar el valor del índice de movilidad, se toma la información correspondiente al período enero-junio, para el ajuste de septiembre del mismo año, y de julio-diciembre, para el ajuste a aplicar en marzo del año siguiente. (Bertranou y otros, 2011, p.79)

Finalmente, en noviembre de 2008, por la Ley 26.425, se eliminó el régimen de capitalización, y se estableció el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) como un sistema único de reparto administrado por el Estado. A partir de entonces, los fondos que integraban las cuentas de capitalización individual de los afiliados al régimen de capitalización se incorporaron al Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) del régimen previsional público (creado por Decreto 897/07 en 2007). El FGS tenía originalmente la función anticíclica –de estabilización financiera de la ANSES– y la de conservar las prestaciones previsionales en su cuantía. Posteriormente se le asignaron objetivos de desarrollo económico. Además, en 2009 se creó la Asignación Universal por Hijo, que se financia parcialmente con recursos del FGS.

Claramente la cobertura¹¹ (que incluye el acceso a la obra social Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, conocida como PAMI), representó una transformación progresiva de las condiciones de reproducción de los adultos mayores. Contar con ingresos asegurados y con cobertura médico-asistencial (que por otra parte mejoró sustancialmente en este período las pres-

¹¹ “A lo largo de todo el documento se ha realizado un trabajo riguroso para calcular la cobertura previsional (con distintas definiciones) y desagregarla, dentro de lo posible, por sexo, grupos etarios y zonas geográficas. Se han utilizado fuentes tan variadas como censos, encuestas y bases de datos de registro. Los resultados son contundentes respecto a que, con ciertos matices debidamente explicitados, la cobertura ha aumentado considerablemente en la última década y se encuentra en valores históricamente elevados para nuestro país”. (Grushka et al, s/f, p.20).

taciones médicas, medicamentos, prótesis, geriatría y atención domiciliaria, así como otros recursos adicionales) implicó para los adultos mayores un margen de autonomía significativo, aportando a la desfamiliarización del bienestar y a una menor exposición al mercado, tanto en términos de no tener que trabajar para obtener ingresos, como del acceso a bienes y servicios desmercantizados. La desfamiliarización fue especialmente relevante para las mujeres, que pudieron acceder por derecho propio (y no en forma derivada) a la jubilación, con los consiguientes cambios en las relaciones de poder al interior de los hogares. Hay que señalar que este aspecto ha sido descuidado en los análisis sobre la Moratoria previsional desde los análisis sensibles a la igualdad de género.

En la perspectiva analítica planteada, la ampliación de la cobertura previsional tuvo efectos de estratificación social específicos, representando una clara redistribución progresiva de los ingresos hacia los sectores de menores recursos. Además, la suavización de los requisitos contributivos –la inclusión más allá de la naturaleza del vínculo de las personas con el mercado de trabajo– representó una tendencia hacia una transformación de lo que se conoce como componente corporativista de las políticas sociales hacia un modelo universalista de cobertura.

2. La política previsional de Cambiemos

La política previsional ha sido objeto de numerosas reformas regresivas desde el comienzo de la gestión de la alianza Cambiemos.¹² A tan solo dos meses de asumir se anunciaron cambios en previsión, que se concretaron en junio de

¹² Por razones de espacio no incluimos las medidas tomadas por la alianza Cambiemos con respecto a las Pensiones No Contributivas. Sin embargo, señalamos que durante 2016 se eliminaron 90.000 pensiones no contributivas. A mediados de 2017 se conoció que se eliminaron otras 5713 pensiones a madres con más de siete hijos y se suspendieron 5714, se dieron de baja 19.215 por invalidez y se interrumpieron otras 52.491 por el mismo concepto. El total fueron 83.133 pensiones eliminadas o suspendidas en 2017. A partir de la difusión de las suspensiones y ceses de las prestaciones no contributivas, la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación Carolina Stanley afirmó que se revisarían todos los casos. Sin embargo, los distintos recursos judiciales presentados por los damnificados contra las suspensiones y ceses fueron apeladas por el Ministerio, hasta que la Sala II de la Cámara Nacional de Seguridad Social obligó al gobierno a restablecer los beneficios en noviembre de 2017 por considerar que su quita vulneraba derechos a la vida autónoma, la vivienda, la educación, la salud y la dignidad inherente a la persona humana. De todas maneras, a la fecha se desconoce si han sido repuestas todas las pensiones suspendidas o canceladas. Además, el gobierno nacional a través de un Decreto de Necesidad y Urgencia (Decreto 698/17) disolvió la Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad (Conadis) y la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales que dependía del Ministerio de Desarrollo Social y creó la Agencia Nacional de Discapacidad, un ente descentralizado dependiente de la Secretaría General de la Presidencia, con autarquía económico-financiera y personería jurídica propia. Estas medidas dificultan aún más el exiguo acceso a la información que caracteriza la gestión de la Alianza Cambiemos en materia de pensiones asistenciales.

2016 (con la Ley 27.260 denominada “Programa nacional de reparación histórica para jubilados y pensionados”) y en diciembre de 2017 (mediante la Ley 27.426 que modificó el cálculo del haber inicial y las actualizaciones). Las dos leyes fueron aprobadas en el Congreso nacional y configuran transformaciones regresivas en la seguridad social con alcances significativos en la cobertura, sustitución de ingresos y en el reconocimiento de derechos.

La Ley 27.260 (Programa Nacional de Reparación histórica para jubilados y pensionados) en su artículo 13 estableció la Pensión universal para el adulto mayor (PUAM).¹³ Se trata de una pensión vitalicia y no contributiva que alcanza a todas las personas de sesenta y cinco años de edad o más, que sean ciudadanos argentinos nativos, por opción o naturalizados con diez años de residencia legal mínima en el país; o extranjeros, con residencia legal mínima de veinte años (diez de los cuales deben ser inmediatamente anteriores a la solicitud de la pensión). La pensión es incompatible con cualquier otra prestación contributiva o no contributiva, y consiste en el pago de una prestación mensual equivalente al ochenta por ciento (80%) del haber mínimo. No genera derecho a pensión, y es compatible con el desempeño de cualquier actividad en relación de dependencia o por cuenta propia, para que eventualmente, al completar los 30 años de aportes, los beneficiarios de la PUAM puedan obtener la jubilación en el sistema contributivo. Los pensionados acceden a la cobertura del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP).

De este modo se produjo un cambio sustantivo con respecto al período anterior: cancelando las posibilidades de que quienes no hubieran logrado un historial contributivo completo accedieran –a través de la Moratoria Previsional– a la jubilación mínima, se crea una pensión no contributiva que distingue la protección social, aumentando en 5 años la edad requerida para las mujeres, y otorgando solo un 80% de la jubilación mínima. Como se señaló, no genera derecho a pensión para los cónyuges o derechohabientes. Esta transformación sustantiva en la prestación a la que acceden quienes no cuentan con los 30 años de aportes al sistema previsional pone de manifiesto un prejuicio liberal clásico: la falta de aportes es una responsabilidad de los trabajadores, nada tienen que ver en ello la evasión impositiva de los patrones, ni las condiciones de empleo (con los fenómenos del empleo no registrado y el autoempleo como aspectos estructurales del ámbito laboral desde la década de 1990).

Podemos señalar también que, en el campo de los derechos sociales, los mínimos representan el umbral por debajo del cual el contenido de un derecho se desfigura. Sin embargo, la PUAM representa el 80% de la jubilación mínima,

¹³ La ley también crea el Consejo de sustentabilidad previsional, en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que debe presentar un proyecto de modificación del sistema previsional en un plazo de tres años desde su creación.

porcentaje que implica una sanción para el que no logró el historial contributivo completo. Frente a la Moratoria Previsional del gobierno kirchnerista, que incorporaba a todos al mismo arreglo institucional subsidiando parcialmente los aportes no realizados, esta medida distingue y divide en dos categorías a las personas mayores: los jubilados a través del sistema contributivo, que por haber aportado poseen legitimidad para contar con la jubilación, y los que acceden a través del sistema no contributivo, sin aportes suficientes y por lo tanto sin mérito para participar de los mismos niveles de protección social.

Así, la PUAM cumple múltiples funciones simultáneamente: produce una dualización en la estratificación social entre trabajadores (los que completaron sus aportes y los que no); refuerza ideológicamente el criterio de mérito fundado en el aporte, descalificando y señalando a quienes no lograron el historial contributivo completo; coloca en condiciones potenciales de pobreza a las parejas de pensionados, en tanto no genera derecho a pensión. Esto implica que los sectores con un vínculo más frágil con el mercado de trabajo verán amenazada su reproducción por contar con un ingreso menor (80% de la jubilación mínima) y por la potencial pérdida de ingresos en caso de fallecimiento de un miembro de la pareja. Adicionalmente, se promueve la mercantilización de los adultos mayores, ya que se los estimula a seguir trabajando hasta lograr la cantidad de aportes suficientes para obtener la jubilación ordinaria. Este aspecto es muy relevante, porque además quita el ‘techo’ de edad para la participación en el empleo: se cambia también por esta vía la Ley de Contrato de Trabajo para que la intimación a jubilarse sea recién a partir de los 70 años, en lugar de los 65 actuales, si el trabajador cuenta con los treinta años de aportes.

En cuanto a la situación de las mujeres, deteriora sustancialmente su acceso a la previsión social, ya que las mujeres sin historial contributivo completo deben esperar cinco años más para acceder a la PUAM (65 años) frente a la edad establecida en la ley y exigida en la Moratoria Previsional (60 años). El cambio en la edad de percepción del beneficio y el hecho de no generarse derecho a pensión implica también una profunda familiarización del bienestar: las mujeres con bajos ingresos y débil vínculo con el empleo en su vida activa deberán depender de arreglos familiares no siempre ventajosos, con más años de espera para contar con ingresos propios y, —a la luz de su mayor esperanza de vida— sin garantías de ingresos suficientes si fallece el cónyuge.

Con respecto a la Ley 27.426 aprobada en diciembre de 2017, se establece un nuevo índice de movilidad jubilatoria. Se sustituye el índice fijado por Ley 26.417 en 2008 —la movilidad semestral de las prestaciones del régimen público de reparto se efectuaba con base en un índice construido a partir de la evolución de los salarios de los trabajadores en actividad y la evolución en la recaudación del sistema por parte de la ANSES— por un índice que se compone en un 70% por la

variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) que elabora el INDEC y un 30% corresponde al coeficiente de variación del índice RIPTE (Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables). El RIPTE es informado por la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, con base en la variación mensual de los salarios de los trabajadores formales registrados.¹⁴ Esta movilidad se aplicará cuatro veces al año, en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año. Cabe señalar que el INDEC cambió tres veces de metodología para medir el IPC durante la gestión de la alianza Cambiemos, utilizando además una canasta de bienes y servicios inadecuada para considerar los actuales consumos y que les asigna muy escaso peso relativo a los gastos de la vivienda y a los servicios, que solo representan un 8% de los gastos reflejados en la canasta básica.¹⁵

El cambio en la fórmula tiene por objeto bajar las jubilaciones. Según afirma el Fondo Monetario Internacional, “la fórmula (de 2008) causa que los beneficios crezcan sobre la inflación. Desde 2009, los beneficios crecieron, en promedio, 2.7 puntos porcentuales por año sobre la inflación, y arriba de 6 puntos porcentuales sobre la inflación en tres años individuales” (IMF, 2016a, p.63).¹⁶ El cambio de fórmula parece plegarse a la recomendación formulada en noviembre de 2016:

Cambios en la fórmula de indexación. La indexación de los beneficios (y la actualización de los salarios anteriores) solo por la inflación pasada aún permitiría a los jubilados preservar el valor real de sus beneficios, pero reduciría el aumento del gasto de pensiones (...) debido a dos efectos: los beneficios aumentarían más lentamente, y los beneficios iniciales serían ligeramente más bajos. (IMF, 2016a, p.67)

Así, esta nueva fórmula reduce la tasa de sustitución de ingresos entre la actividad y la jubilación a través de la reducción del haber inicial y de las actualizaciones posteriores.

En la práctica esta nueva fórmula para la actualización de haberes significa por un lado, la consolidación de la pérdida en el poder adquisi-

¹⁴ Lo hace a partir de un coeficiente que nace del cociente de estas remuneraciones y el total de los trabajadores registrados en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), a partir de las Declaraciones Juradas con destino al sistema de la Seguridad Social presentadas por los empleadores.

¹⁵ Para una descripción de los cambios en el IPC producidos por la alianza Cambiemos, que afectan precisamente el índice, véase Julia Strada, Eva Sacco y Hernán Letcher, “Incomparabilidad y subestimación: el IPC en tiempos de Todesca”, Centro CEPA, Buenos Aires, 2 de febrero de 2018. Recuperado de <http://centrocepa.com.ar/informes/53-incomparabilidad-y-subestimacion-el-ipc-en-tiempos-de-todesca>

¹⁶ En todos los casos relativos a documentos del Fondo Monetario Internacional que están en inglés, la traducción es propia.

tivo de las jubilaciones experimentada durante los dos primeros años de la gestión de Cambiemos y por otro lado, sumado a otras medidas en torno al sistema previsional como la eliminación de la moratoria jubilatoria, la consolidación del quiebre de un sistema jubilatorio inclusivo, donde no todos los adultos mayores pueden aspirar a los mismos derechos, sino que hay jubilados de primera y de segunda. (ALGEC, CEPPEMA, CEPA, 2018)

Hay que señalar que, al mismo tiempo, el gobierno realizó vastas concesiones tributarias,¹⁷ incluso en seguridad social: en línea con el credo ortodoxo de que disminuir impuestos promueve la inversión, se estableció un mínimo no imponible de 12 mil pesos por trabajador por mes, indexable según la inflación, que se deducirá de los aportes que pagan los empleadores. Esta deducción sobre contribuciones se aplica desde 2018 en un 20%, en 2019 subirá al 40%, y llegará a aplicarse plenamente en 2022. Esta es una reducción muy significativa en los recursos de la seguridad social (incluyendo obras sociales) a cambio de una supuesta mayor propensión a crear empleo, que no se ha verificado. En los ciclos neoliberales (a comienzos de los ochenta, en los noventa y en la actualidad) se utiliza la reducción de contribuciones patronales, con los efectos de reducir los recursos de la seguridad social y ampliar las ganancias empresariales. No se ha verificado en ningún período la ampliación del empleo registrado ni la creación de nuevos puestos de trabajo por esta vía. En la misma línea, el FMI propone reducir las alícuotas de aportes y contribuciones a la seguridad social, como forma de bajar el costo laboral para la creación de nuevos empleos.

Recordemos que la alianza Cambiemos solicitó una revisión del FMI en el marco del artículo IV del Convenio Constitutivo de la institución que se realizó en noviembre de 2016, y se conocieron el diagnóstico y recomendaciones sobre política económica y social. Estas revisiones habían sido suspendidas durante el

¹⁷ La alianza Cambiemos ha producido un enorme déficit fiscal a través de la reducción deliberada de los ingresos estatales. Esta reducción abarca la quita de retenciones a las exportaciones de trigo y maíz, la rebaja de las retenciones a la exportación de soja, la rebaja de las alícuotas de bienes personales (se decidió reducir progresivamente la alícuota de tributación del impuesto, que en 2019 será solo del 0,25%) y la eliminación del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta. Además, la reforma impositiva aprobada en diciembre 2017 reduce la alícuota del impuesto para las ganancias no distribuidas por las empresas, del actual 35% al 30% en 2018, al igual que en 2019, quedando en 25% desde 2020. Por otra parte, a partir del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Estado Nacional debe dejar de restar el 15% de la masa de impuestos coparticipables a las provincias, que se destinaba a ANSES. A Córdoba, Santa Fe y San Luis se les restituyó esa masa de coparticipación, mientras que al resto de las provincias se les restituirá gradualmente el porcentaje. Además, en el último pacto fiscal entre Nación y provincias, por el que se beneficia a la provincia de Buenos Aires se le quita a ANSES un 20% de lo recaudado por Impuesto a las Ganancias, a cambio de la transferencia del impuesto a créditos y débitos bancarios, claramente menor.

gobierno anterior, desde que canceló la deuda con el organismo, con el fin de sostener políticas soberanas y evitar las intromisiones del Fondo en la política doméstica.

En los documentos publicados por el FMI en 2016, se presenta un diagnóstico y unas propuestas de reforma que transcribimos extensamente por su escasa difusión local. El documento *Argentine Selected Issues* contiene un capítulo denominado *Argentina's pension and social security system: a sustainability analysis*. Los representantes del organismo sostienen que el sistema de seguridad social argentino está desbalanceado y necesita ser reformado para tornarse viable financieramente a largo plazo. Allí se plantea que:

Corregir este desbalance requerirá una reforma del actual sistema previsional de Argentina. Esto podría incluir alguna de las siguientes medidas:

- Cambiar la fórmula de indexación.
- Elevar la edad de retiro de las mujeres combinado con un cambio en la fórmula de indexación. Un incremento gradual de la edad de retiro de las mujeres de 60 a 65 años en diez años.
- Bajar la tasa de sustitución de ingresos. Reducir la tasa de reemplazo para las personas que ingresan a la fuerza de trabajo ahora del 72 al 60 por ciento del salario promedio (por ejemplo, reduciendo el beneficio relacionado con la contribución de 1.5 a 1.1 por ciento por cada año de servicio).

Una clara separación presupuestaria y administrativa entre la seguridad social y la asistencia necesita ser considerada. Esta separación mejoraría la transparencia fiscal de las cuentas y los análisis costo-beneficio de cada programa, y mejoraría la integración entre políticas sociales y programas implementados por otros ministerios. La provisión de la recientemente instituida pensión universal a ser financiada por el Tesoro con ingresos fiscales es un paso bienvenido en esta dirección. Por ejemplo, AUH (un tipo de programa no contributivo, que no es un seguro), PROG.R.ES.AR, y PRO.CRE.AR podrían ser trasladados bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social, mientras CONECTAR IGUALDAD podría ser responsabilidad del Ministerio de Educación. (IMF, 2016^a, pp. 67-68)

El documento *2016 Article IV Consultation* insiste sobre dos cuestiones: los cambios en los parámetros del sistema previsional (edad, tasa de reposición de ingresos, fórmula de indexación) y separar el esquema contributivo del no contributivo.

Encontramos que el sistema de seguridad social argentino necesita ser reformado para tornarse viable financieramente en el largo plazo. (...) Corregir este desbalance requerirá reformas paramétricas en el sistema, pero también cambios institucionales para separar claramente la seguridad social de la asistencia, tanto en términos de las implicancias

presupuestarias como de las responsabilidades administrativas. (IMF, 2016b, p.66)

Sin embargo, hay que recordar que desde fines de la década de 1970 el sistema previsional cuenta con fuentes de financiamiento adicionales a las contributivas.

La propuesta de *desmantelamiento de la seguridad social*, trazando una separación presupuestaria entre lo contributivo y lo no contributivo expresa un profundo desconocimiento del modo en que se financia la seguridad social en Argentina. Es sabido que dentro de los ingresos de ANSES se encuentran diversos impuestos, principalmente IVA y Ganancias. Entre 2010 y 2015, la participación de los impuestos generales en los ingresos de ANSES osciló entorno al 27%, mientras que solo el 66% correspondió a aportes y contribuciones, quedando el 7% restante explicado por rentas del FGS y otros ingresos. De hecho, si tomamos los aportes y contribuciones y los usamos para financiar las jubilaciones del sistema contributivo (sin moratorias), estos ingresos solo alcanzan para pagar poco menos del 70% de las jubilaciones. (ITE Fundación Germán Abdala, 2018)

En el marco de la actual y grave crisis financiera y cambiaria, producida por la alianza Cambiemos con su política económica, en mayo de 2018 el gobierno solicitó asistencia de emergencia al Fondo Monetario Internacional. En junio de 2018 se publicaron las medidas que propuso el gobierno nacional para bajar el déficit fiscal autoprovocado con las exenciones fiscales realizadas (déficit fiscal que nada tiene que ver, por otra parte, con la crisis cambiaria y financiera, que fueron una oportunidad para acudir al Fondo y desligarse de la responsabilidad política del ajuste en proceso).

En el *Adjunto I. Memorándum de políticas económicas y financieras* de Argentina con el Fondo Monetario Internacional, se plantea el objetivo de reducir el gasto público. Sostienen que:

En 2015 recibimos un gobierno con un gasto público primario excesivo y sobredimensionado. Antes de la crisis de 2001-2002, el gasto primario consolidado de los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) representaba 26 por ciento del PBI, mientras que en 2015 había alcanzado 42 por ciento (el aumento estuvo impulsado por aumentos en la masa salarial, jubilaciones y subsidios a la energía y al transporte). (Argentina, 2018)

Nótese que el horizonte valorativo para el gasto social “adecuado” es la década de 1990, y que entre las causas del aumento del gasto están las jubilaciones. En consonancia con tal diagnóstico, plantean que “vamos a amortizar

activos de los fondos de pensión que se encuentran actualmente en posesión del gobierno como un medio para ayudar a financiar el pago de pensiones, incluyendo aquellas en la Ley de Reparación histórica”. (Argentina, 2018). Esto significa utilizar los activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad en gastos corrientes, perdiéndose un recurso genuino, al que caracterizan como “fondos de pensiones incautados en 2008”.¹⁸ Esta formulación, además de descubrir los motivos ideológicos del gobierno, pone en grave riesgo al FGS, en tanto habilita al inicio de juicios ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones¹⁹ (CIADI) por parte de las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión disueltas con la estatización del sistema previsional en 2008.²⁰ Entre los activos del FGS se encuentran acciones con derecho a voto de algunas de las empresas más importantes del país,²¹ que se oponen a la posesión de estas acciones por parte del Estado y aspiran a su compra.

¹⁸ Transcribimos en su extensión las formulaciones que se encuentran en el Anexo II. Memorandum de entendimiento técnico: “La contabilización de los ingresos por activos mantenidos por el Fondo de Garantía y Sustentabilidad (FGS) como resultado de la nacionalización del sistema de fondos de pensión en 2008 implica una cuestión metodológica compleja. Aunque el presupuesto reportó un aumento inmediato en el gasto de pensiones después de 2008, nunca informó los ingresos (contribuciones) capitalizados en los activos de pensiones nacionalizados en 2008. Las autoridades y el staff del FMI acordaron una misión de asistencia técnica del FMI para fines de 2018 que recopilará la información necesaria y asesorará a las autoridades sobre el registro correcto de la operación de nacionalización y los cambios subsiguientes en el sistema de pensiones que sean consistentes con principios estadísticos sólidos como los incorporados en las Manual de Estadísticas Públicas (GFS, por sus siglas en inglés) del FMI. Si las recomendaciones de la misión llevan a cambios en la medición del resultado presupuestario no se aplicarán medidas de política adicionales para los fines del programa respaldado por el FMI. Por el momento, el valor de los activos de los *fondos de pensiones incautados en 2008* se distribuirá a lo largo del tiempo como ingresos para compensar parcialmente el gasto futuro en pensiones. En particular, el monto se dividirá por la expectativa de vida promedio de los contribuyentes a esos esquemas en 2018, es decir, 20 años. El límite en el importe a reconocer como ingresos será de 0,4 por ciento del PIB por año”. (Argentina, 2018). El énfasis es nuestro.

¹⁹ El CIADI es una institución del Banco Mundial.

²⁰ Ya hay una demanda presentada por la empresa estadounidense MetLife, “expropiataria de una AFJP y cuyo ex-CEO en el país, Juan Martín Monge, es el actual titular del FGS designado por el presidente Mauricio Macri”. (Jorquera, 2018)

²¹ Las empresas con acciones con derecho a voto que integran el FGS son: Aluar Aluminio Argentino S.A.I.C.; Banco Macro S.A.; Banco Patagonia S.A.; BBVA Banco Francés S.A.; Camuzzi Gas Pampeana S.A.; Central Puerto S.A.; Consultatio S.A.; Cresud S.A.C.I.F y A; Distribuidora de Gas Cuyana S.A.; Edenor S.A.; Edesa Holding S.A.; Edesal Holding S.A.; Emdersa S.A.; Endesa Costanera S.A.; Gas Natural BAN S.A.; Grupo Clarín S.A.; Grupo Concesionario del Oeste S.A.; Grupo Financiero Galicia S.A. C; Holcim (Argentina) S.A.; Imp. y Exp. de La Patagonia S.A.; Inversiones y Representaciones S.A.; Metrogás S.A.; Metrovías S.A.; Mirgor S.A.; Molinos Agro S.A.; Molinos Río de La Plata S.A.; Pampa Energía S.A.; Quickfood S.A.; S.A. San Miguel Agríc., Ganad., Ind., Com., Inm. y Fin. C; Siderar S.A.; Telecom Argentina S.A.; Transener Cía. de Transp. de Energía Elec. en Alta Tensión S.A. Cl; Transportadora de Gas del Norte S.A. C; Transportadora de Gas del Sur S.A.; Y.P.F. S.A. (ANSES, 2018)

3. Cambiar futuro por pasado

Al promediar septiembre de 2018 y con la presentación del presupuesto 2019 por parte del gobierno nacional, se advierte la relevancia del ajuste por venir en el sistema previsional. Allí se plantea que, desde abril de 2019, cuando se estima que se acaben los recursos extraordinarios obtenidos del blanqueo de capitales, se empezará a utilizar el Fondo de garantía de sustentabilidad (un activo) para pagar jubilaciones (un flujo), poniendo en riesgo los recursos futuros de los trabajadores. Adicionalmente, se propone una modificación regresiva sobre la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), haciéndola ahora incompatible con el empleo en relación de dependencia o por cuenta propia, impidiendo así a sus destinatarios que completen los aportes para llegar a los 30 años y obtener la jubilación.

En resumen, podríamos señalar que se produjo un retroceso considerable en el goce del derecho a la previsión social, que configura un cuadro de regresividad normativa de hecho. Las propuestas son notoriamente regresivas con respecto a las reformas que se efectuaron bajo los gobiernos kirchneristas. En primer lugar, los cambios paramétricos afectan el acceso al sistema previsional, con notables efectos negativos para las mujeres y alterando los ingresos futuros de los trabajadores, al modificar la fórmula de cálculo del haber inicial y la indexación. En segundo lugar, la separación institucional de la PUAM con respecto a las jubilaciones discrimina a quienes no lograron un historial contributivo completo. Esta distinción conduce a una gestión diferenciada de las condiciones de vida de los adultos mayores, que se traduce en una dualización de la protección social que sostiene y configura una agudización de la estratificación social en la vejez.

Las afinidades electivas entre el gobierno de la alianza Cambiemos y el Fondo Monetario Internacional tienden a modificar sustancialmente la política previsional. La insistencia en la separación entre seguro y asistencia solo puede generar mayor desprotección social al aislar a los trabajadores con débil vínculo con el empleo, en general, de menores ingresos y con mayor necesidad de protección. Destacan las mujeres como las principales víctimas de las reformas regresivas, con la familiarización del bienestar como horizonte para la reproducción social. Asimismo, la desacreditación de la inclusión de las personas mayores en arreglos institucionales igualitarios (al menos en el mínimo), refleja el rechazo a toda política universal y el retorno a las propuestas de focalización del gasto social, un debate que creíamos saldado en la década pasada (Danani, 2017). El deterioro de las prestaciones jubilatorias que se avizora por el cambio de fórmula y del cálculo inicial de haberes llevará a un desprestigio del sistema previsional público, que podrá aprovecharse para una nueva oleada remercantilizadora.

Referencias bibliográficas

- Abramovich, V.; Bovino, A.; Courtis, C. (comps.). (2007). *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década*, Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Abramovich, V. y Courtis, C. (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta.
- ANSES (2018). Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado de Previsión Argentino, Informe Trimestral Primer Trimestre 2018. Recuperado de <http://fgs.anses.gov.ar/archivos/secciones/FGS%20-%20IQ%202018.pdf>
- Argentina (2018). Anexo I. Memorandum de Políticas Económicas y Financieras y Anexo II Memorandum de Entendimiento Técnico con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Recuperado de https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/argentina_loi_-_mefm_-_tmou_-_espanol.pdf
- Asociación Latinoamericana de Gerontología Comunitaria (ALGEC), Centro de Estudios Políticos para Personas Mayores (CEPPEMA) y Centro de Economía Política Argentina (CEPA) (2018). Un nuevo esfuerzo de los jubilados. Recuperado de <http://centrocepa.com.ar/informes/50-un-nuevo-esfuerzo-de-los-jubilados>
- Arza, C. y Chahbenderian, F. (2014). Pensiones básicas en América Latina. Diseño, cobertura y beneficios comparados en Argentina, Brasil, Bolivia y Chile. Documento de Trabajo N°89 – CIEPP. Mimeo.
- Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (1993). *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Ciepp- Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Beccaria, A. y Danani, C. (2011). La contra-reforma previsional argentina (2004-2008): aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección. En: *Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina, 1990-2010*. Los Polvorines: UNGS.
- Bertranou, F.; Cetrángolo, O.; Grushka, C. y Casanova, L. (2011). *Encrucijadas en la Seguridad Social Argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires. OIT/CEPAL.
- Britos, N. y Caro, R. (2018). Transformaciones regresivas en seguridad social. El caso de las pensiones no contributivas. *Cuadernos de Coyuntura N°2 Desigualdades*, Córdoba. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.
- Britos, N. (2014). Políticas sociales y desmercantilización: institucionalizando derechos sociales. En Arias, A., García Godoy, B. y Manes, R. (comps.) *Debates en torno a la construcción de institucionalidad. Aportes para la reconstrucción de lo público*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Britos, N. (2006). *Ámbito profesional y mundo del trabajo. Políticas sociales y Trabajo Social en los noventa*, Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, traducción de Jorge Piatigorsky, Buenos Aires: Paidós.
- Centro de Economía Política Argentina (CEPA). (27 de enero de 2018). El saldo: Ganadores y perdedores de las transferencias fiscales derivadas de las reformas previsional y tributaria. Recuperado de <http://centrocepa.com.ar/informes/59-el-saldo-ganadores-y-perdedores-de-las-transferencias-fiscales-derivadas-de-las-reformas-previsional-y-tributaria>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (noviembre de 2007). *Observación General N°19 El derecho a la seguridad social*, 39º período de sesiones, Ginebra. Recuperado de https://conf-dts1.unog.ch/1%20spa/tradutek/derechos_hum_base/cescr/00_1_obs_grales_cte%20dchos%20ec%20soc%20cult.html#GEN19
- Courtis C. (comp.). (2006). *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, pp. 3-52. Buenos Aires: Editores del Puerto.

- Curcio, J. (2011). Descripción del Sistema de Seguridad Social: componentes al cabo de la década del '90 y de la primera década del siglo XXI. En Danani, C. y Hintze, S. (coord.). *Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina, 1990-2010*. Los Polvorines: UNGS.
- Danani, C. (2017). Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto. Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales. *Revista Sociedad* N°37, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Danani, C. (2009). La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En Chiara, M. y Di Virgilio, M.M. (organizadoras) *Gestión de la Política Social. Conceptos y herramientas*, Buenos Aires: Prometeo.
- Esping-Andersen, Gøsta (1993): *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, traducción de Begoña Arregui Luco, Valencia: Alfons el Magnánim-IVEI.
- Esping-Andersen, Gøsta (2000): *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, traducción de Francisco Ramos, Barcelona: Ariel.
- Esquivel, V. (2015). El cuidado: de concepto analítico a agenda política. *Nueva Sociedad*. N°256, marzo-abril de 2015.
- Federici, S. (2013). *Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Feldman, J.; Golbert, L. y Isuani, E. (1988). *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Filgueira, F. (2008). *El desarrollo maniatado en América Latina. Estados superficiales y desigualdades profundas*, Buenos Aires: CLACSO.
- Fraschina, S. (24 de diciembre de 2017). Reforma previsional regresiva. *Página/12*.
- Fraser, N. (2016). El capital y los cuidados. *New Left Review* NRL 100, pp. 111-132.
- Golbert, L. y Roca, E. (2010). De la Sociedad de Beneficencia a los derechos sociales *Revista de Trabajo*, Año 6, N°8, Buenos Aires.
- Grushka, C.; Gaiada, J. y Calabria, J. (S/F). *Sistema(s) previsional(es) en la Argentina y cobertura: análisis de las diversas fuentes de datos y de los diferenciales por edad, sexo y jurisdicción*, ANSES. Recuperado de http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/DT_1601_Cobertura%20Previsional.pdf
- Instituto de Trabajo y Economía de la Fundación Germán Abdala (2018). El regreso del FMI y su apoyo a la reforma previsional del gobierno. Recuperado de <http://itegaweb.org/el-regreso-del-fmi-y-su-apoyo-a-la-reforma-previsional-del-gobierno/>
- International Monetary Fund (2016a). *Argentina Selected Issues*, IMF Country Report N°16/347, Recuperado de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16347.pdf>
- International Monetary Fund (2016b). Argentina 2016 Article IV Consultation —Press release; Staff report; and statement by the executive director for Argentina. *IMF Country Report* N°16/346. Recuperado de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16346.pdf>
- Isuani, E. (1985). *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Jorquera, M. (3 de julio de 2018). Va de nuevo contra el acuerdo. *Página/12*.
- Lo Vuolo, R. (1995). Reformas previsionales en América Latina: una visión crítica en base al caso argentino. *Cuadernos del CIEPP* N°16, Buenos Aires.
- Martínez Franzoni, J. (2008): *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Buenos Aires: CLACSO.
- Mesa-Lago, C. (1977). *Modelos de seguridad social en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones

SIAP-Planteos.

- Morón, S. y Caro, R. (2013). Régimen social de acumulación: historia política y económica de un concepto. En Morón, S. y Roitman, S. (comps.). *Procesos de acumulación y conflicto social en la Argentina contemporánea. Debates teóricos y estudios empíricos*. Córdoba: Universitas.
- Müller, K. (2002): *La economía política de las reformas previsionales en Europa Centro- Oriental*. traducción Delia Pasini, Madrid: Ciepp- Miño y Dávila.
- OIT (2002), *Seguridad social: un nuevo consenso*. Ginebra: OIT.
- Presidencia de la Nación (1946): *Plan de Gobierno 1947-1951* tomo I y II, Buenos Aires. Recuperado de <http://cdi.mecon.gob.ar/greenstone/collect/planesde/index/assoc/HASH0143.dir/doc.pdf> y <http://cdi.mecon.gob.ar/greenstone/collect/planesde/index/assoc/HASH2201.dir/doc.pdf>
- Presidencia de la Nación (1953): *Segundo Plan Quinquenal*, Buenos Aires. Recuperado de <http://cdi.mecon.gob.ar/greenstone/collect/planesde/index/assoc/HASHf8f1.dir/doc.pdf>
- Strada, J.; Sacco, E. y Letcher, H. (2 de febrero de 2018). Incomparabilidad y subestimación: el IPC en tiempos de Todesca. Centro CEPA, Buenos Aires. Recuperado de <http://centrocepa.com.ar/informes/53-incomparabilidad-y-subestimacion-el-ipc-en-tiempos-de-todesca>

La política de seguridad de Cambiemos: continuidades, rupturas y la legitimación política de la violencia policial

*Valeria Plaza*¹

*Susana Morales*²

*Magdalena Brocca*³

Repetto (2003) destaca que dos temáticas han ocupado el centro de la agenda política y académica en los últimos años de América Latina: las reformas pendientes en la política social y la necesidad de aumentar las capacidades estatales destinadas al manejo general de la *cosa pública*. En relación al segundo aspecto, señala que la cuestión de las capacidades del Estado se inscribe en una preocupación más amplia y reciente por la construcción y/o reconstrucción de las instancias habilitadas para gobernar procesos complejos como los que ha vivido y sin duda vivirá la región de cara al futuro. Dentro de estos procesos complejos, se encuentra la seguridad de los ciudadanos (Repetto, 2003, p.7).

La cuestión de la seguridad/inseguridad en Argentina, especialmente a partir de los años noventa, forma parte de la agenda institucional, ya que no solo la comunidad la percibe como un asunto del gobierno, sino que forma parte de ese conjunto de asuntos aceptados por este (el Estado) para ser considerados, tratados y solucionados.⁴

La materia se presenta de manera muy variada en la comunidad. Los reclamos por mayor seguridad por parte de la ciudadanía abarcan tanto aquellos temas relacionados con la percepción de aumento de delito en una zona deter-

¹ Abogada. Doctora en Ciencias Sociales. Docente de la Facultad de Ciencias Sociales y Becaria postdoctoral CIECS-CONICET.

² Licenciada en Comunicación Social. Especialista en investigación de la comunicación. Docente de la Facultad de Ciencias Sociales e integrante del Programa de Estudios sobre Comunicación y Ciudadanía.

³ Licenciada en Filosofía. Excoordinadora del Programa Universidad, Sociedad y Cárcel del Observatorio en Derechos Humanos de la UNC.

⁴ No obstante, a pesar de que la consolidación de la inseguridad como problema de agenda se produjo hacia finales de los años noventa, recién en el año 2004 llegó a protagonizar las encuestas y sondeos de opinión como la primera preocupación de los argentinos (Kessler, 2009, p.73).

minada, como aquellos que reclaman la reducción de violencia policial, especialmente en su aspecto letal.

Esta heterogeneidad de conflictos varía también según los contextos en los que se presente (centros urbanos grandes, medianos o chicos) y para sumar complejidades, la escasa cultura de sistematización y publicidad de datos oficiales en la materia dificulta la posibilidad de realizar diagnósticos y comparaciones estadísticas serias y fiables.

En el presente capítulo, en primer lugar, se intentará delinear el contenido de la seguridad como política pública, a partir de una breve historización de su contenido en Argentina, sobre todo del último período (2015-2019), identificando los cambios y continuidades con el período anterior, analizando los debates actuales y los actores intervinientes.

Para ello, se hará referencia a líneas generales que permiten dar sentido y comprender la orientación de estas políticas, considerando las medidas concretas más representativas y los cambios discursivos que se producen y que, por lo tanto, generan también consecuencias políticas.

Finalmente, se esbozarán un conjunto de interrogantes en torno a la proyección de las políticas desarrolladas por el gobierno nacional en materia de seguridad, teniendo en cuenta la centralidad que esta política implica en la gestión actual y los procesos eleccionarios que vienen.

1. La seguridad como política pública

Si bien en los años '90 era posible afirmar que los estudios de los temas vinculados a lo que finalmente se denominó como *seguridad ciudadana* estaban poco desarrollados (Tiscornia, 1999; Míguez e Isla, 2010), hoy podemos afirmar que se han ampliado, diversificado y complejizado, conformando abordajes y perspectivas de la mano de renovaciones conceptuales y metodológicas de las ciencias sociales. La centralidad social y política de la emergencia de la seguridad ciudadana como un problema social, "hizo que las políticas destinadas a proveer esa seguridad se volvieran objeto de demandas, debates y que la discusión de sus formas, variantes y efectividad entrara en la agenda política, mediática y académica" (Míguez, 2017, p.9). Esta emergencia fáctica está articulada con su ingreso a la agenda académica y política: se trata de una constitución paralela de las políticas de seguridad ciudadana como parte de la agenda política y académica, que hizo que se conformaran en una particular interacción entre modelos teóricos y sus aplicaciones prácticas. A su vez, el impulso de políticas científicas y la interacción con los actores estatales que despliegan esas políticas, ha marcado también una configuración específica de un campo que se caracteriza no solo por el debate en torno a la eficacia en el despliegue de la gestión de la seguridad, sino también por

su relación con desigualdades sociales, sobre segregación urbana, sobre la conformación y prácticas de las agencias estatales vinculadas a la temática, y sobre las implicancias para la vida cotidiana y la subjetividad del impacto de esas políticas para el conjunto de la sociedad y para los actores específicos a quienes estuvieron destinadas (Míguez, 2017, pp.10-11).

Desde que comienzan a implementarse políticas de seguridad, se establecen diferentes maneras de conceptualizarlas o diferenciaciones respecto a los modelos que implican. En este sentido, no es posible reducir la cuestión de la seguridad al delito o a la violencia: “no todos los delitos ni todas las violencias generan inseguridad en la población; no es posible determinar una definición única sobre la inseguridad en una sociedad, al tiempo que ciertas inseguridades civiles no se derivan de la ruptura de la ley por aquellos considerados amenazantes” (Kessler, 2009). Procesos vinculados al crecimiento de ciertos tipos de delito, a transformaciones en el uso de la violencia, a la expansión de economías ilegales como el narcotráfico, pero también a una mutación profunda de las fuerzas de seguridad y su participación en esos mercados, así como una tolerancia diferente frente a este tipo de cuestiones, definen un complejo escenario en el que el modo en que se determine el problema de la seguridad y las políticas que intentan resolverlo, tienen implicancias para el conjunto social.

Una distinción fundante del análisis teórico de las políticas de seguridad es la establecida por Alessandro Baratta (2004), a través del análisis de los últimos 30 años, quien plantea que dos historias diferentes han marcado la política de seguridad de los Estados Unidos y Europa. Por un lado, la política de seguridad basada en un modelo *ilegítimo*, que abarca las tradicionales medidas que apelan al recurso penal represivo para resolver la conflictividad social. Pero también existe otro modelo, el *legítimo*, que se empieza a delinear en los años ochenta, con el quiebre de una política de control del crimen a través de la represión penal. El autor sostiene que se intensifica la investigación de un nuevo camino para la administración de seguridad entendida como un *bien colectivo* a través de políticas no represivas, locales y participativas, en donde las administraciones locales cobran protagonismo, diseñando la política de seguridad en relación a la ciudad y a las otras políticas públicas, intentando disminuir o prevenir la marginación social (Baratta, 2004, p.205). Esta disyuntiva, no lo es solo entre dos objetivos de la política de seguridad o incluso de política pública, sino que mide la distancia entre dos conceptos y dos prácticas opuestas de la política. El modelo legítimo de inclusión, antes de ser un modelo de política de seguridad es un modelo de desarrollo económico y humano en distintos países del mundo (Baratta, 2004, p.211).

Sin embargo, la literatura específica reordena esta dicotomía en función de orientaciones específicas de las políticas de seguridad, diferenciando *política de represión* de *política de prevención* (Dammert, 2009a; Sozzo, 2000 y 2009;

Fuentes Romero, 2003; Ayo y Dallorso, 2011, Fruhling, 2012). En ese sentido, sostienen que tradicionalmente las iniciativas centradas en la represión ponen énfasis en las acciones del sistema de justicia criminal que permiten detectar al individuo que ha cometido un delito y utilizar los mecanismos legales para establecer su responsabilidad penal, es decir, apelan estrictamente a recursos penales para la problemática de la inseguridad. Reprimir el delito es la *intervención ex-post*, después que el delito ha sido producido, para castigar al sujeto que lo ha realizado. Este modelo se basa en la noción de *derecho absoluto a la seguridad* que protege a grupos socialmente fuertes, con respecto a (a costa de) grupos carentes del disfrute de los derechos fundamentales (Castel, 2004, p.28). Y para ello, abarca un abanico amplio de iniciativas que van desde el mejoramiento del servicio policial mediante el patrullaje aleatorio y una mayor rapidez de reacción ante los llamados del público, hasta propuestas legislativas de endurecimiento de las sanciones para los/las victimarios/as, o que buscan restringir los beneficios carcelarios para la población carcelaria. Cada una de ellas tiene por objetivo disminuir la criminalidad mediante la detección, disuasión e incapacitación de victimarios/as, y enfatizan la capacidad del Estado para disminuir estos problemas (Dammert, 2009, p.122).

Estas políticas tradicionales represivas han sido cuestionadas por autores de diversas trayectorias criminológicas por ineficaces, ya que sostienen que no existe correspondencia entre los grados de represividad de los sistemas penales y las tasas de criminalidad. Se afirma que el exceso de rigor penal no es un mecanismo eficaz en la lucha contra la delincuencia,⁵ ya que países homogéneos en términos socioeconómicos y culturales que cuentan con distintos sistemas penales –unos más severos, otros más liberales– ostentan niveles de delincuencia similares.

Frente a este modelo, se propone desde una *política de seguridad preventiva* una pluralización de actores intervinientes –gobiernos locales, organizaciones sociales– (Font, Wood y Shearing, 2002; Font, 1999), y se apela a transformar las formas de resolución de los conflictos, a *prevenir* el delito en la *intervención ex-ante* (antes que el delito se produzca) y para desarrollar esto, se ponen en movimiento principalmente diversos *recursos extrapenales* (Sozzo, 2000, p.2). Dammert (2009) sostiene que estas iniciativas preventivas ponen el acento en la necesidad de reconocer aquellos factores individuales o sociales que facilitan el aumento de la delincuencia. Es decir que la prevención a la que apelan no se

⁵ En una publicación reciente del *Brennan Center for Justice* dirigida por Joseph E. Stiglitz (2015) de la Universidad de Derecho de Nueva York, se da cuenta de una investigación estadística empírica sostenida por más de 20 años en diferentes Estados norteamericanos. En la misma, se concluye que los recursos represivos penales empleados (sobre todo el aumento de la tasa de encarcelamiento, pero también el incremento del personal policial y el uso de la pena de muerte) tienen escasa o nula incidencia en las estadísticas criminales, sobre todo comparando con otros factores analizados (económicos, sociales y ambientales).

puede desligar del concepto *factor de riesgo*, esto es, de aquellas condiciones cuya presencia, según la literatura internacional y nacional, aumenta la probabilidad de que ciertos individuos cometan delitos (Dammert, 2009, p.124).

Cabe reconocer que en estas apelaciones comunitarias, se engloban las más diversas iniciativas, con diferentes finalidades y recursos empleados (Sozzo, 2000, pp.1-2; Ceirano y otros, 2009, p.5; Carrión y otros, 2009, p.12) ya que se ubican experiencias comunitarias que promueven la reducción de la violencia en la resolución de conflictos, dando cuenta de una amplia búsqueda de consensos entre los múltiples actores involucrados⁶ como estrategias vinculadas a la política de la *tolerancia cero* como respuesta a la criminalidad y al desorden social implementados. Es por ello por lo que han sido objeto de múltiples debates, por la concepción de los individuos (como sujetos guiados por una racionalidad instrumental) y por la idea de orden que las orienta (Sozzo, 2000). Pero, sobre todo, por el contexto neoliberal que habilita esos supuestos y una concepción del Estado que, frente al problema, sitúa en la ciudadanía la responsabilidad de y frente a la conflictividad social.

En nuestro contexto nacional, se aplicaron de manera sistemática –salvo algunas excepciones– una política de seguridad *represiva* o tradicional, donde la agencia policial cobra un papel central. Y esta centralidad trae aparejado también un debate sobre las políticas de seguridad a partir de la preocupación por el modo en que estas políticas afectan derechos humanos básicos y la necesidad de romper la asociación pobreza-delincuencia (Daroqui, 2009) que frecuentemente está implícita en el accionar policial.

Frente a esto, uno de los hechos más relevantes desde la recuperación de la democracia fue la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación en 2010 y algunas de las medidas que desde ahí se implementaron, tanto en términos de una jerarquía institucional que da cuenta de su centralidad como problema público, como por la búsqueda de construcción de una política acorde a los lineamientos propuestos por la CIDH en su Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos (2009). Su principal antecedente fue el “Acuerdo por la Seguridad Democrática” (en adelante, ASD) consensuado entre representantes de diversos ámbitos políticos, sociales y académicos, en el que se proponía la articulación de medidas preventivas con la actividad represiva penal. Este documento postuló diez puntos en los que legitimaba la posición de abandonar las perspectivas de una política de seguridad basada en una concepción punitiva y represiva, conocida como la política de “mano dura”, e instaló la necesidad de comenzar a pensar una seguridad basada en valores democráticos, con medidas

⁶ En ese sentido, Carrión (2009) sistematiza experiencias y estrategias que den cuenta de estos procesos en Latinoamérica. Ver también Sozzo (2000) y Dammert (2009).

proactivas y fuertemente preventivas.⁷

El ASD fue base del Modelo para la Seguridad Democrática que se elaboró en el año 2010, al crearse el Ministerio de Seguridad de la Nación, entre otros documentos oficiales. Se inició así un proceso inédito en materia de reconocimiento de derechos a través de un modelo de intervención que se propuso vincular las políticas de seguridad al proceso de ampliación de derechos definido por la política del gobierno nacional. Con vaivenes y tensiones⁸ en el proceso, se planteó el un paulatino abandono del recurso penal y represivo como única forma de resolución de la conflictividad social.⁹

De este período, son destacables los procesos de reforma de los planes de

⁷ Se focaliza en la responsabilidad del Estado, y bajo este lineamiento, no se eliminan las medidas tendientes a reprimir el delito, sino que se entiende necesario desarrollar distintas políticas en materia de seguridad –no solo las represivas– y que es el Estado, en sus distintos niveles, quien debe diseñar e implementar políticas de corto, mediano y largo plazo, orientadas a encontrar soluciones a la problemática de la inseguridad. Recuperado de www.asd.org.ar

⁸ Con esto nos referimos a las tensiones y contradicciones que suponen en esta área determinadas medidas legislativas de neto corte represivo (como la Ley 26734, denominada “Antiterrorista” que fue impulsada por el Ejecutivo y sancionada por el Congreso de la Nación el 22 de diciembre del 2011), y a otras medidas cuyo alcance queda por analizar en mayor profundidad, como la estrategia de saturación planteada por el Plan Unidad Cinturón Sur, cuyos objetivos y lineamientos están explicitados en la Publicación Bimestral editada por el Ministerio de Seguridad de la Nación - N°1 - Agosto de 2011 (Recuperado de <http://www.minseg.gob.ar/sites/default/files/Diarios/Diario-del-Ministerio-de-Seguridad-de-Argentina-N-1.pdf>). Este plan comenzó a regir el 4 de julio e incluye el despliegue de 1250 efectivos de la Gendarmería Nacional y 1250 de la Prefectura Naval en jurisdicción de seis comisarías del sur porteño, y la reasignación de 1100 agentes de la Policía Federal en el resto de la ciudad de Buenos Aires primero, y luego se extendió a otras provincias del país, como es el caso de Santa Fe. Esta estrategia es analizada en profundidad en el caso de Buenos Aires, por Perelman y Trufó (2014) y de Rosario de Santa Fe, por Cozzi, Font, Marasca y Mistura (2014), y se remite a ambas ponencias para un análisis en profundidad. Sin embargo, puede sintetizarse aquí, y a riesgo de simplificar el complejo debate que generaron estas estrategias, que, si bien estas intervenciones rompen con el monopolio de la Policía Federal y su participación en el delito, traen aparejadas otras consecuencias vinculadas al tipo de control territorial que realiza esta fuerza. Los autores analizados sostienen que hay elementos para afirmar que estos operativos han plasmado un interés por brindar servicios de protección, es decir, presentar un carácter compensatorio del histórico déficit de seguridad que padecen estas poblaciones; pero, al mismo tiempo, existen vulneraciones de derechos que se agravan y concentran sobre jóvenes pobres y, especialmente, sobre aquellos con alguna debilidad agregada frente al sistema punitivo. De este modo, pierden fuerza tanto las articulaciones con políticas multi agenciales o abordajes integrales, como el despliegue de mecanismos formales o informales para controlar a las fuerzas en los territorios. En estas condiciones, los operativos territoriales derivan en procesos de militarización de los barrios pobres y en meros dispositivos de control poblacional (Rodríguez, 2012).

⁹ Este proceso se truncó con la renuncia de la ministra Nilda Garré en mayo del 2013, luego de un prologado período de reclamo salarial de la Gendarmería Nacional iniciado en octubre del año anterior, entre otros sucesos de cuestionamiento a las políticas implementadas desde el Ministerio. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1586989-cristina-kirchner-saco-a-nilda-garre-del-gabinete-agustin-rossi-a-defensa-y-arturo-puricelli>

estudio de las fuerzas de seguridad nacionales, el mejoramiento salarial y laboral de algunas fuerzas y la creación de cuerpos policiales *comunitarios* en Gendarmería y Policía Federal.

Un eje que atravesó toda la gestión fue el intento por construir condiciones para el control político de las fuerzas de seguridad, que se extendió también al área de Inteligencia, con el nombramiento en esa área de un hombre de confianza política de la presidenta Cristina Fernández, Oscar Parrilli. Se promovió la firma de Protocolos de actuación de las fuerzas de seguridad nacionales y provinciales frente a la protesta social, que incluía la no tenencia de armas de fuego en estos casos.

También son destacables las políticas de género hacia el interior de las fuerzas de seguridad y las distintas medidas tendientes a protocolizar y disminuir el uso de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad, con especial énfasis en la violencia letal. En este sentido, se tomaron medidas frente al uso y tenencia de armas por parte de las distintas fuerzas y se abandonó la defensa jurídica estatal en los casos de uso indebido de la fuerza.

2. Cambiamos

Más allá de este breve período referenciado, la política de seguridad nacional –a diferencia de otras políticas públicas como la social, laboral, educativa, etcétera– no es usualmente referenciada como una política en la que se hayan implementado medidas innovadoras o tendientes al fortalecimiento de derechos. Uno de los hechos más relevantes a nivel nacional, fue la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) en 2005, por parte del presidente Néstor Kirchner, que se configura como la única fuerza creada en el último período democrático. Más bien puede sostenerse que existe cierta inercia en este campo, con un predominio de la política de seguridad represiva o tradicional en las últimas décadas, y con un fuerte componente –cada vez mayor– de concentración de poder político en las fuerzas de seguridad.

Una dificultad concomitante, en términos de la definición de políticas federales, tiene que ver con las competencias del Estado nacional en materia de seguridad, que se comparte con los gobiernos provinciales. Como competencia concurrente, es disímil el desarrollo de las políticas: mientras que a nivel nacional nuestro país cuenta con cuatro fuerzas de seguridad (PFA, PSA, Gendarmería y Prefectura), cada provincia cuenta con sus propias policías de jurisdicción provincial. Si bien el Decreto 727 –reglamentario de la Ley 24.059 de Seguridad Interior– sienta las bases para la coordinación de las distintas fuerzas federales con las provinciales, así como las excepciones y condiciones de apoyo de las fuerzas armadas en esta materia, es destacable que el modo en que se produce

esa articulación es muy diferente en cada territorio provincial, lo cual también funciona como variable para la discusión de una política nacional en materia de seguridad.¹⁰ En ese sentido, consideramos que los períodos recientes estuvieron marcados por los vaivenes y las tensiones con la política de seguridad de las provincias, sobre todo con la de los grandes centros urbanos (Buenos Aires, Córdoba y Rosario), que son los que concentran la mayor cantidad de personal policial. Es por eso por lo que se implementaron de manera diferencial en estos contextos, logrando mayores avances en las provincias con las que existieron acuerdos políticos en determinados períodos.

Sin embargo, pese a la inercia referenciada y a que la regulación y control de estas policías son potestad provincial, la seguridad interna no es un asunto relegado y reconocemos que se produjeron cambios, tanto en el plano discursivo como en las prácticas, configurando un nuevo modelo de seguridad con sus propias características. En ese sentido, partimos de afirmar que a lo largo de los gobiernos kirchneristas a nivel nacional –porque las provincias conducidas por el mismo signo político requieren otro tipo de análisis–, las tensiones entre el sector político y la conducción policial se presentaban en diferentes contextos y situaciones, e incluso las tensiones entre la apelación a un discurso preventivo por sobre un discurso represivo se daban en el seno mismo del cuerpo político, y ello dio lugar a proyectos de ley y medidas aparentemente contradictorias. La política de inclusión social de amplios sectores de la población entraba en conflicto con el accionar represivo y el hostigamiento policial a jóvenes de sectores populares. En este período convivían numerosas políticas de juventud educativas y sociales tendientes a la inclusión social, con la subsistencia de la apelación a la idea del joven como *peligroso*, que debía ser castigado/a. Ejemplo de ello es el debate que se dio en el 2009, año en el que casi se sanciona una ley nacional que buscaba reducir la edad de imputabilidad penal.¹¹ Estos/as jóvenes continuaron siendo el chivo expiatorio de todos los males de la sociedad, marginados del mundo laboral formal –pendulando entre el trabajo precario y la desocupación, o el trabajo precario y la ayuda social– y estigmatizados por la policía; referencian otras

¹⁰ Cabe destacar, además, que este esquema se verá modificado con el Plan de Reestructuración para las Fuerzas Armadas presentado por el presidente Mauricio Macri el día 23/07/18. Este plan, no solo prevé la reorganización interna de los cuarteles, la modificación del plan de estudios y un sistema de ciberdefensa sofisticado, sino que también permitiría que las Fuerzas Armadas, intervengan en seguridad interior. Recuperado de <http://www.cba24n.com.ar/content/macri-presenta-el-plan-de-reestructuracion-para-las-ffaa>; <https://www.lanacion.com.ar/2138168-evaluan-que-las-fuerzas-armadas-intervengan-en-seguridad-interior>

¹¹ El Senado de la Nación en el 2009 aprobó un proyecto de ley que preveía que los/las jóvenes pudiesen ser imputados/as penalmente desde los 14 años. Finalmente, y quizás gracias a los actores académicos y de la sociedad civil que se opusieron, el debate se empantanó y no se trató en la Cámara de Diputados, por lo que actualmente ha perdido estado parlamentario (Guemureman, 2013, pp.85-86).

experiencias como principales a los fines de componer identidades en contexto de desafiliación política y social (Rodríguez, 2013, p.91). Esas tensiones fueron configurando diferentes modos de comprender la seguridad desde el ejecutivo nacional, que se plasmaban en políticas públicas y discursos en donde se apelaba al respeto de los derechos humanos de todos y todas, pero que coexistían con la inercia del aparato policial.

En el modelo de Cambiemos, tal como analizaremos, las tensiones intra gubernamentales se redujeron y ha aparecido como discurso único el discurso punitivista, que fortalece –siempre y ante todos los hechos– el accionar de las fuerzas de seguridad, y se enfrenta con el (y responsabiliza al) poder judicial, por no ser lo suficientemente *duro* en materia de seguridad.

3. El modelo de seguridad cambiemita

Si bien, como plantea el CELS (2017) “no es posible caracterizar un modelo único, coherente y homogéneo de las políticas de seguridad de Cambiemos”, ya que tanto a nivel nacional como de la provincia de Buenos Aires se arrastran dinámicas de largo alcance e inercias institucionales, sí es posible reconocer algunos rasgos que aparecen en este nuevo gobierno. En primer lugar, se transforman los diagnósticos: tanto los realineamientos internacionales como la apelación genérica al narcotráfico y al terrorismo, suponen nuevas lógicas de despliegue de distintas iniciativas políticas de política criminal sin objetivos claros, mientras que se reintroduce a la seguridad nacional y al orden público como los bienes principales a ser protegidos (Chillier, 2017). Pero, por otra parte, al momento de plantear “soluciones”, se restringe la noción de seguridad sobre la que se interviene, ya que queda reducida a delitos comunes de competencia provincial (CELS, 2017), y alejada de cualquier noción de seguridad que suponga la protección de las personas y la construcción de ciudadanía, tal como suponen las ideas de seguridad humana o seguridad ciudadana que guiaron el proceso anterior.

Es destacable la transformación en el estatuto y uso de la AFI: la apelación a la información elaborada en las áreas de Inteligencia aparece como un modo de legitimar intervenciones grandilocuentes frente a hechos menores, y frente a las consultas públicas respecto del contenido de las supuestas amenazas que se pretenden resolver, se responde con el carácter secreto de tales informes. Como se analizará más adelante, el conflicto de tierras con pueblos originarios se vincula con la construcción de enemigos internos a partir de información elaborada según la lógica de inteligencia.

También es posible encontrar líneas de continuidad respecto de los aspectos más cuestionables de la política anterior, que se profundizaron durante esta gestión: los operativos de saturación policial, el control poblacional, la incor-

poración de las fuerzas intermedias (GNA y Prefectura Nacional) en tareas de seguridad interior; y por otro lado, aparece no solo un abandono de las iniciativas tendientes a reducir y limitar la violencia institucional, sino que ahora se profundiza su legitimación.

A continuación, mencionaremos algunas medidas que nos parecen significativas y relevantes para sostener lo afirmado:

– Un realineamiento ligado a nuevos posicionamientos nacionales en debates regionales y globales sobre narcotráfico y terrorismo:

En relación con el cambio identificado en la construcción del diagnóstico, observamos que en el discurso público aparece la apelación al narcotráfico y el terrorismo, como ejes que estructuran o justifican en muchos casos, la política de seguridad implementada. Esta apelación forma parte del realineamiento con centros financieros y políticos a nivel internacional, y en particular, supone un acercamiento a las agendas de seguridad de Israel y EE. UU., ligado al paradigma de “nuevas amenazas”. Estas nuevas amenazas se orientan a una variada gama de problemáticas que van desde delitos complejos, como el narcotráfico o el terrorismo ya mencionados, hasta cuestiones sociales como la inmigración, conflictos de tierras, conflictos indígenas y protesta social. En todos estos casos se construye el problema como una “amenaza social” y en general, se apela a un factor externo (internacional) como responsable o instigador de las violencias que se generan.

A su vez, la firma de convenios con los países mencionados, de los que no se conoce su alcance, suponen la compra de equipamientos, capacitación, puesta a disposición de la información producida en el país, además de referirse a la necesidad de incorporar a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior. Esta redefinición de líneas de conflicto que determinan la toma de decisiones habilitó a la firma de convenios con la DEA, en febrero de este año, lo cual no solo permite la formación de agentes locales en esa agencia, sino que además la faculta a intervenir en la investigación de sustancias, y a instalar centros en cooperación con otros países de Latinoamérica (Paraguay y Brasil).

Recurriendo a la participación ciudadana, se implementó el Programa Luche contra el narcotráfico, que se focaliza en la sobre-intervención policial en las zonas fronterizas, basándose en una concepción simplista y homogénea del fenómeno, ignorando así las investigaciones locales que consideran que se trata de estructuras delictivas con fuerte participación estatal (Saín, 2017), y que dan cuenta de las modificaciones del mercado en la actualidad, donde se pasó de ser un país de tránsito a un país de consumo de algunas sustancias (Lasa, 2015). La saturación policial sin diagnósticos previos de los distintos mercados con las modalidades de violencia que implican, parece ser una medida dirigida a la espectacularidad publicitaria que tendientes a reducir este tipo de delincuencia organizada.

Esto vino de la mano de la desarticulación de agencias estatales dedicadas a la investigación criminal compleja, como lo fue el ataque al Ministerio Público Fiscal y sus fiscalías especializadas dirigidas por Gils Carbó, debilitando así el esquema propuesto que presentaba el control de otras áreas del Estado hacia la agencia policial, debido justamente a la alta participación de esta en los tipos delictivos mencionados.

Consideramos por lo tanto, que no se trata de un cambio en busca de eficiencia en la política de seguridad, que pretendería intervenir en las áreas más complejas de las economías delictivas –que son las que muchas veces generan la inseguridad callejera– sino que se recurre a estos nuevos fenómenos delictivos transnacionales para reforzar el modelo punitivista de centralidad policial que renueva su justificación: es necesario vulnerar los derechos humanos de amplios sectores poblacionales para evitar caer en el terrible fantasma del narcotráfico.

– El borramiento de la diferenciación entre seguridad y defensa, junto con la reestructuración de las fuerzas federales:

Como resultado de lo planteado en el apartado anterior, desde el inicio del gobierno de Cambiemos hay una insistencia permanente en modificar una de las distinciones fundantes de la democracia argentina, la separación entre seguridad y defensa, lo cual habilita a incorporar a las fuerzas armadas en tareas de seguridad interna y de inteligencia. Supone la construcción de enemigos internos que justifican la militarización de la política de seguridad y el aumento de la represión policial, en una reactualización de la Doctrina de Seguridad Nacional.

Si bien en el período anterior hubo avances en torno a la incorporación de fuerzas intermedias en tareas de seguridad, como los casos mencionados en los que se sumó a Gendarmería y Prefectura a operativos de saturación en las provincias de Buenos Aires y Santa Fe, en esta nueva coyuntura, es el alineamiento discursivo de funcionarios y la definición de las nuevas amenazas lo que daría un nuevo impulso a este tipo de iniciativas. Es indispensable recalcar que, en las conclusiones a las que arribaron quienes analizaron estas experiencias en las que se “integraba” a las fuerzas de seguridad con otras fuerzas intermedias, se destacaban el aumento inusitado de la violencia y la violación a los derechos humanos (Cozzi y otros, 2014, Perelman y Trufó, 2014) a algunos sectores de la población, lo cual permite dimensionar las consecuencias que pueden generarse en la profundización de estas medidas que apuntan a la incorporación de las fuerzas armadas a la seguridad interna.

La declaración de emergencia en seguridad de enero de 2016 inaugura este paradigma de nuevas amenazas en tanto decreta que se deben “adoptar las medidas que permitan extremar el uso de los recursos del Estado nacional” para combatir el delito, al tiempo que establece un protocolo para que las Fuerzas Armadas

derriben “aeronaves hostiles”, cuando fueran sospechadas de transportar drogas (CELS, 2017). Este protocolo de derribo significa una autorización de intervención directa y con posibilidad letal para militares en temas de seguridad interior.

Por otro lado, la generalidad de los diagnósticos tanto sobre narcotráfico como sobre terrorismo que habilitarían la ruptura del Decreto 727/2006 que reglamenta la Ley de Defensa, no permite reconocer el modo específico en el que se desarrolla la problemática en el país, y, con ello, cuál sería la tarea específica que se le podría asignar a esas fuerzas armadas. Tal como indicamos, aún no es posible identificar en el texto mismo del decreto lo que el “Plan de Reforma de las Fuerzas Armadas” hará en concreto, y se nos plantea el interrogante de cómo el presidente Macri aplicará la doctrina para “proteger la soberanía y la integridad de nuestro país” y la puesta en valor de “la familia militar”. Lo que sí ratificó en el acto de presentación de este, es la “importancia de que (las Fuerzas Armadas) puedan colaborar con la seguridad interior”, y pidió “avanzar en un debate de la reforma del sistema de defensa nacional”, anticipando el envío de militares para “la custodia de objetivos estratégicos” (Página/12, 23 de julio de 2018).

Todo esto genera una enorme preocupación, ya que

la asignación de misiones no primarias, como las de seguridad interna, indican la expansión y proyección de la presencia militar sobre el sistema político y la sociedad y conduce a una progresiva desprofesionalización y posterior desprestigio, como se verifica hoy en los países de la región que han apelado a estrategias de militarización frente a problemas de seguridad pública. (Declaración FF. AA., 2018)

Es que en las experiencias en las que las fuerzas armadas fueron incorporadas a tareas de seguridad en otros países latinoamericanos, el uso letal de la fuerza estatal tuvo un crecimiento exponencial, además de revelarse ineficaz para disminuir el crimen organizado como el narcotráfico. Es por ello que consideramos sumamente importante estar atentos a las consecuencias que esta modificación normativa implique, ya que altera uno de los acuerdos interpartidarios más importantes en la materia conseguidos en democracia, y debilita la frontera entre defensa y seguridad.

– Transformaciones discursivas que legitiman el uso abusivo de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad:

Desde el momento de asunción de Cambiemos, y como modo de diferenciación del gobierno anterior, hay un aval político a distintas prácticas de las fuerzas de seguridad ligadas al uso abusivo de la fuerza. Desde el momento en el que gendarmes atacaron a niños y niñas de una murga en una villa porteña (La Nación, 1° de febrero de 2016), se desarrolló todo un dispositivo por el cual, en

primer lugar, se negaron los hechos, se puso en duda toda versión que no fuera la versión de los gendarmes; en segundo lugar, se eliminaron las sanciones internas para los casos de uso irresponsable de la fuerza, y luego se legitimó el accionar de esos efectivos a través de comunicados y visitas oficiales. En particular, este aval se fue transformando en un reconocimiento y fortalecimiento del autogobierno policial, y de su autonomización frente al Poder Judicial, transformando el fundamento clásico por el cual las fuerzas de seguridad dependen de aquel poder para llevar adelante la política criminal. Lo que sucede entonces es la ampliación de hecho de las facultades de intervención policial, acompañada de operativos de control poblacional y de saturación en la provincia de Buenos Aires.

Es destacable cómo desde el Ministerio de Seguridad se asume una defensa cerrada y corporativa de las fuerzas de seguridad en cada uno de los casos que tomaron estado público: la agresión a niños y niñas en la murga en enero de 2016, la defensa de Gendarmería en el caso de la desaparición de Santiago Maldonado en un operativo de desalojo ilegal, la defensa de Prefectura frente al caso de Rafael Nahuel y de las denuncias de la organización social “Garganta Poderosa” frente a operativos ilegales en la villa 1-11-14 de Capital Federal.

El caso del fusilamiento producido por el agente de policía Luis Chocobar en el barrio de La Boca, lleva a un extremo esta defensa, aún en contra de lo establecido por el proceso judicial. No solo se asume desde el Ministerio de Seguridad la defensa judicial de los efectivos involucrados, se niega o se retiene información –como en el caso Maldonado– sino que se pone en cuestión lo actuado por la Justicia en esos casos, en especial, lo actuado por la Procuración contra la Violencia Institucional (PROCUVIN), una de las procuraciones desplegadas por el Ministerio Público Fiscal cuando estuvo al frente Gils Carbó.

Este aval, terminó por configurar transformaciones en los reglamentos de uso de armas de fuego por parte de las Fuerzas de Seguridad. Esta resolución establece un nuevo “Reglamento general para el empleo de las armas de fuego por parte de los miembros de las fuerzas federales de seguridad” que deroga “toda disposición contraria” de rango ministerial. Se supone entonces que reemplaza los reglamentos y protocolos anteriores, como el “Manual de capacitación policial en el uso racional de la fuerza” (Protocolo 2015), en donde se establecían los principios sostenidos por los organismos internacionales (ONU y CIDH) sobre el uso racional, gradual –el arma de fuego como último recurso– y proporcional –solo puede utilizarse si el presunto delincuente tiene un arma de fuego– de la fuerza.

En particular una de las cuestiones más relevantes es el artículo 5, que enumera circunstancias de peligro inminente, en donde “flexibiliza” la prueba requerida sobre el arma letal del supuesto delincuente. Es decir, el personal policial está habilitado a intervenir en casos donde se compruebe luego que era “un símil de arma letal” (Art.5 Inc. b), o ante la mera presunción de que el sospechoso pueda

poseer un arma letal, por ejemplo, porque realiza “movimientos que indiquen la inminente utilización de un arma” (Art. 5 Inc. c).

Por otra parte, en el artículo 3 autoriza a que no den la voz de alto antes de abrir fuego, en “determinadas circunstancias del caso”, lo que da cuenta de una vaguedad normativa que implica que el actor que interpreta la norma debe aplicarla según su propio criterio.

A pocos días de su publicación en el Boletín Oficial (el 5 de diciembre de 2018), un juez en lo contencioso administrativo y tributario de la ciudad Autónoma de Buenos Aires, Roberto Gallardo, hizo lugar a una medida cautelar y decretó la inconstitucionalidad de la resolución. Habrá que esperar entonces a ver si el gobierno apela esa medida y cuál será el destino final de la resolución analizada. De todas formas, cabe destacar la manera en que esta resolución ocupó las tapas de los matutinos principales, y los análisis que en esos días se dieron. Se presentaba como “la autorización a matar” a las fuerzas de seguridad, olvidando su rango constitucional, ya que, al ser una resolución ministerial, no modifica el Art. 80 Inc. 9 (homicidio agravado si es cometido por funcionario público) y el Art. 34 Inc. 6 (que establece la no punibilidad a quienes hayan obrado en legítima defensa), con toda su jurisprudencia, en donde los reglamentos ministeriales son solo un material a la hora de analizar responsabilidades, pero no el único.

De este modo, se intenta borrar un elemento central de todo uso estatal de la violencia: la responsabilidad diferencial del Estado, el mandato de proteger a las personas, y el uso responsable y proporcional de la fuerza.

– Una política de represión de toda protesta social:

En el marco de esta estrategia de legitimación punitiva, se expande el accionar represivo por conflictos laborales como fue el de los despidos de Cresta Roja en vísperas de la Navidad del 2015 hasta la brutal represión a docentes en abril del 2017, pasando por la represión a jubilados/as, estudiantes, comunidades originarias, etcétera. Consideramos que estas prácticas no son solo relevantes en sus consecuencias jurídicas concretas, sino, y sobre todo en el plano de lo simbólico. En primer lugar, es notoria la transformación respecto del objetivo de la presencia de fuerzas de seguridad en el marco de la protesta: los protocolos previos apuntaban a la protección de las personas y del derecho a la protesta y a su vez, especificaban la prohibición del uso de armas de fuego en situaciones de protesta social.

Sin embargo, desde febrero de 2016 se amenazaba con la implementación de un protocolo antipiquetes, que no permitiría los cortes de circulación, ni total ni parcialmente. Si bien nunca fue publicado, intentaba dar cuenta de un nuevo paradigma: la presencia de las fuerzas de seguridad para garantizar el orden público, y con ello, la justificación de la represión. De este modo, se inauguraba

una escalada de represión y criminalización, que se cierne principalmente sobre los dirigentes sociales y políticos, en un contexto de diversificación y ampliación de los conflictos sociales. La detención preventiva y la sanción penal posterior a la dirigente indígena Milagro Sala, constituye un hito en ese sentido: más allá de que en los medios de comunicación se presentara como una persecución de los hechos de corrupción del gobierno nacional anterior, en los tribunales ordinarios de la provincia de Jujuy –gobernada por un sector integrante de la alianza Cambiemos que fue respaldado por este hecho en varias ocasiones por funcionarios del gobierno nacional– se la condenaba por ser la autora intelectual de una protesta, que incluía un “ataque” con huevos al ahora gobernador Morales (el hecho había sucedido cuando aún no lo era).

El encuadre jurídico y penal del derecho a la protesta intenta poner límites a la acción colectiva, pero, sobre todo, supone la persecución de distintas formas de organización social, gremial y política, así como a prácticas de protesta vinculadas a expresiones vertidas en redes sociales. El marco penal, supone penas altas para las personas sometidas a procesos, pero además afectan las condiciones para organizarse y movilizarse. Es necesario subrayar cómo el Poder Judicial y su lógica de actuación convergen con las iniciativas y cambios discursivos del Ejecutivo.

– El abordaje de problemáticas sociales como cuestiones de seguridad: inmigración, tierras y despidos:

Esta expansión punitiva no solo abarca la represión de la protesta, sino que una transformación importante tiene que ver con una redefinición en el abordaje de problemáticas sociales. Cuestiones que habían sido objeto de protección durante el gobierno anterior, pasan a ser identificadas como parte de un conflicto que amenaza el orden y la seguridad nacional. Ejemplo de esto lo constituye el tema de la inmigración y los pueblos originarios en su reclamo ancestral del territorio.

Por un lado, la inmigración pasa a ser entendida como una cuestión a ser tratada en términos criminales. El 30 de enero de 2017 el presidente Mauricio Macri firma el decreto de necesidad y urgencia que modifica las Leyes de Migraciones (Ley 25.871) y de Nacionalidad (Ley 346). Más allá de la discusión respecto de la justificación de su necesidad y urgencia, este decreto permite que las personas que provienen de otros países se encuentren bajo una sospecha permanente, habilitando su deportación sin cumplimentar las leyes del debido proceso. El anuncio de una cárcel para inmigrantes da cuenta del giro penal respecto de una política migratoria que fue objeto de enormes disputas para su democratización.

Por otro lado, y sobre todo durante el 2017, se puso en escena un no tan nuevo enemigo interior: los pueblos originarios, particularmente los mapuches.

El ancestral reclamo de propiedad comunitaria de sus territorios, que no había sido resuelto por ninguna gestión anterior, es ahora planteado en términos de *defensa social*. Desde el gobierno nacional, concretamente la Ministra de seguridad, Patricia Bullrich, los vinculó con grupos terroristas internacionales, y describió a estas comunidades como “grupos que no respetan la ley, que no reconocen a Argentina, que no aceptan el Estado, la constitución, nuestros símbolos” (Perfil, 27 de noviembre de 2017). Ya no se discute entonces socialmente la necesidad de comprendernos como Estados plurinacionales, con pueblos preexistentes al Estado nacional y con los que el Estado debe integrarse, sino que se trata de enemigos a los que se debe encarcelar, matar, desaparecer.

4. A modo de cierre

Consideramos que, con la enumeración de algunas medidas de la política de seguridad vigente, hemos dado cuenta de transformaciones a nivel de los actores, las prácticas y los discursos que las conforman, complejizando las dicotomías teóricas sobre las que se discuten. En ese sentido, destacamos que el cambio en el diagnóstico presentado, que apela al problema de la delincuencia transnacional, se trata de una extensión del modelo represivo, y que se presenta como una no tan nueva justificación para intervenir vulnerando derechos de amplios sectores poblacionales, pero que de ninguna manera plantea formas disruptivas o eficaces de esa intervención. Es la reafirmación de un modelo punitivista con características propias, donde el delito común o callejero no es el único problema que la política de seguridad debe resolver, pero que sigue sosteniéndose en una manera restringida a la hora de diseñar y sustentar discursivamente las intervenciones. Reafirma el derecho absoluto a la seguridad (Castel, 2004) y profundiza la construcción de alteridades haciendo extensiva la noción de *peligrosidad* a nuevos estereotipos: ya no solo se aplica a los jóvenes de sectores populares, sino también a las comunidades originarias, a los que plantean reclamos sociales o laborales, a los inmigrantes, entre otros. Y así como proliferan los estereotipos de peligrosidad, es necesario extender en intensidad (la legitimación política de la brutalidad policial) y en cantidad (el incremento de fuerzas intervinientes en materia de seguridad interna) la intervención violenta, la represión en todas sus formas.

Es importante volver a considerar algo que se mencionó antes, a fines de no sobreestimar la posibilidad de actuación de una gestión política determinada, la cuestión de las fuerzas de seguridad en sí. Se trata de algo que constituye un eje nodal del debate sobre políticas de seguridad: la centralidad policial, como actor que interviene tanto en la regulación territorial de ciertas conflictividades, en las transformaciones y reformas de la política de seguridad en el marco de procesos democráticos, como también en la regulación y participación de economías de-

lictivas como el narcotráfico (Saín, 2001 y 2017). Consideramos relevante acentuar su autonomía operativa, que genera implicancias tanto en su despliegue para el uso del espacio urbano, como para diferentes tipos de violencias y la sociabilidad en determinados territorios (Auyero y Berti, 2013).

El debate en nuestro país está atravesado desde mediados de la década de los '90 por la crisis estatal en la mediación, regulación y resolución de la conflictividad social que para Saín (2008) se expresa de manera más visible en el colapso del sistema penal judicial, y en particular, del policial. La tendencia desde la recuperación democrática de que la seguridad pública se caracterice por una incremental policialización –que supone la delegación de la gestión de la conflictividad a las fuerzas de seguridad– marcó una suerte de pacto complejo de reciprocidad entre los gobernantes y la administración del sistema policial: desde los distintos niveles de gobierno se garantiza la no injerencia oficial en lo relativo al funcionamiento operativo de la institución policial (incluyendo la protección de jefes y cuadros de conducción), la indiferencia frente a distintas modalidades delictivas de alta rentabilidad económica, hechos de corrupción y abusos policiales (Saín, 2008, p.126). Se fue configurando así un modelo institucional que impera en las policías argentinas: *un modelo tradicional de institución policial* que se estructura en base a una doctrina *policialista y belicista* de la seguridad pública que se traduce en particularidades de la institución policial tanto a nivel organizacional como funcional: una organización burocrática y fuertemente centralizada.

Sin embargo, este modelo policial no es autónomo ni está escindido de los procesos políticos y esto se pone en evidencia sobre todo en escenarios de crisis de seguridad, que posibilitan un escenario de *reformas* en las políticas y en los espacios en los que ejercen el poder de policía tanto en el ámbito nacional como en las jurisdicciones provinciales, reconfigurando el escenario mismo de esas políticas.

Consideramos erróneo sostener que existe una *neutralidad política de la policía*, ya que esto no soporta un análisis serio en tanto descansa sobre un concepto restringido de *lo político*, relacionado con el conflicto partidario (Reiner, 2012, p.75). Para Reiner, la actividad policial es una actividad política y partidista, en el sentido que contribuye en la reproducción de las desigualdades sociales (2012, p.76). Asumiendo esto, y complejizando la idea de desgobierno político que homogeniza la diversidad de las instituciones policiales argentinas y su relación con la política, y simplifica los objetos empíricos involucrados (Hathazy, 2010, p.141), y sin la posibilidad de realizar un análisis empírico acerca de la alienación política de la policía con la gestión de turno actual, nos animamos a identificar aquellas medidas del gobierno nacional que se presentan como centrales para caracterizar un período reciente, analizando los cambios que se están produciendo en relación a los ejes de debate propuestos: uno vinculado al énfasis en el carácter

represivo, que incorpora la apelación al narcotráfico y al terrorismo como justificadores de la expansión punitiva; otro eje que problematiza el debilitamiento de las fronteras entre seguridad y defensa; y finalmente la referencia a la política de seguridad en relación con la vulneración de derechos humanos, que pone el acento en el modo en que las fuerzas de seguridad se fueron constituyendo como protagonistas de estas políticas y del conflicto mismo que intenta abordar la política de seguridad, que se ve reflejado en el uso abusivo de la fuerza policial y la legitimación política de ese abuso, y en la apelación al actor policial para resolver problemáticas sociales.

En ese sentido, nos resulta difícil imaginar una proyección de cambio en torno al debate sobre seguridad, teniendo en cuenta, por un lado, la fuerte inercia que se arrastra en las instituciones en materia de seguridad —el arraigo de prácticas que estructuran el día a día de las fuerzas de seguridad, si bien tiende a identificarse con los discursos punitivistas también supone un conjunto de límites ligados a lo que ha sido la formación en algunas fuerzas— y por otro, la crisis económica que se profundiza. Esta crisis modifica la cuestión social —que tal como vimos, están convocados a ordenar— y junto con ella, las mismas condiciones laborales de las fuerzas de seguridad, asunto que ha sido dejado de lado por el gobierno nacional y que se puede poner en tensión, más aún teniendo en cuenta las mejoras salariales realizadas a las fuerzas militares (La Nación, 13 de julio de 2018).

Esto está relacionado con lo referido a la pretendida ruptura de la diferenciación entre seguridad y defensa, que va a encontrar algunos límites a lo planteado discursivamente y en la modificación del Decreto 727/06: por un lado, límites políticos ligados a la falta de mayorías legislativas que acompañen este cambio, pero también a nivel de las mismas fuerzas armadas por la falta de instrumentos legales que los expondrían a futuras sanciones o a procesos similares a los juicios por delitos de lesa humanidad.¹²

Por otro lado, es posible prever que, dada la probada ineficacia del tipo de medidas que se están tomando, no haya disminuciones en los delitos que se pretende reprimir. Lo que sí, el aval político al uso de la violencia como respuesta a toda conflictividad social, permite considerar la posibilidad de que se incremente la letalidad. Esta explosiva combinación de utilización de recursos militares preparados para la defensa en materia de seguridad interior, en conjunto con la legitimación política de los abusos policiales, hace aparecer a los otros poderes como molestias u obstáculos para lograr la seguridad deseada. Para este modelo, el Poder Legislativo no sanciona las leyes que este nuevo marco necesita, y el Poder Judicial impide el libre accionar policial. Los casos de Colombia y México

¹² Esta idea es sostenida y desarrollada por Juan Gabriel Tokatlian. *Cfr.*: <https://www.pagina12.com.ar/123379-cambiemos-las-fuerzas-armadas>

demuestran no solo la ineficacia de este tipo de medidas, sino fundamentalmente el incremento exponencial del uso letal de la fuerza por parte del Estado.

Los retrocesos en términos de la profundización del autogobierno policial y de avales para el uso abusivo de la fuerza, plantean las dificultades posteriores para volver a insistir en el gobierno político de la seguridad y en la inclusión de otros actores –estatales, comunitarios, académicos– en la problemática. Nos preguntamos entonces cuáles van a ser las nuevas voces y los protagonistas que resistan y sean capaces de reinstalar el debate sobre la seguridad, en la búsqueda de políticas eficientes, pero también respetuosas de los derechos humanos, a la altura de la construcción democrática y de los acuerdos alcanzados desde 1983.

Referencias bibliográficas

- Auyero, J. y Berti, M.F. (2013). *La violencia en los márgenes. Una maestra y un sociólogo en el conurbano bonaerense*. Buenos Aires: Katz.
- Ayos, E.; Dallorso, N. (2011). (In)seguridad y condiciones de vida en la problematización de la cuestión social: Políticas sociales y políticas de prevención social del delito. *Política criminal*, Vol. 6, N°11, 1-18.
- Baratta, A. (2004). *Criminología y sistema penal*. Buenos Aires: Euro.
- Brennan Center For Justice (2015). What cause that crime declines? dirigida por Joseph E. Stiglitz. Investigadores: Dr. Oliver Roeder, Lauren Brooke Elsen y Julia Bowling. Universidad de Leyes de Nueva York.
- Carrión, F; Pontón C.; Armijos, B. (2009). *Estrategias y experiencias de seguridad ciudadana*. Quito: La Pradera.
- Castel, R. (2004). *La inseguridad social: ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- Ceirano, V.; Sarmiento, J. y Segura, R. (2009). La prevención situacional y la prevención social del delito en las políticas de seguridad. El caso de los foros vecinales de seguridad de la provincia de Buenos Aires. Trabajo presentado en *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*, Buenos Aires.
- CELS (2017). Derechos humanos en Argentina. Informe 2017. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Cozzi, E.; Font, E.; Marasca, M. y Mistura, M. E. (2014). Desembarco verde. La ‘intervención’ federal en Rosario. Contexto político e impacto en dos barrios. Trabajo presentado en *VII Seminario Internacional Políticas de la Memoria*, Centro Cultural Haroldo Conti, Buenos Aires.
- Dammert, L. (2009). Políticas públicas de Seguridad Ciudadana: Innovaciones y desafíos. En Kessler, G. (comp.) *Seguridad y ciudadanía: nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras* (pp.119-141). Buenos Aires: Edhasa.
- Daroqui, A. (2009). *Muertes silenciadas. La eliminación de los ‘delincuentes’. Una mirada sobre las prácticas y los discursos de los medios de comunicación, la policía y la justicia*. Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación.
- Font, E.; Wood, J. y Shearing, C. (2002). Nodal governance and Restorative Justice, *Journal social Issues*.
- Font, E. (1999). Transformaciones en el Gobierno de la Seguridad: Análisis exploratorio de conceptos y tendencias. Su relevancia en Argentina. En Sozzo, M. (comp.). *Seguridad Ur-*

bana: nuevos problemas, nuevas perspectivas. Pensar alternativas teóricas y políticas sobre la cuestión criminal. Santa Fe: Editorial UNL.

- Frühling, H. (2004). *Calles Más Seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina.* Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fuentes Romero, D. F. (2003). Políticas públicas y seguridad ciudadana: la violencia como problema público. *Estudios Fronterizos* Vol. 4, N°8, 13-31. México: Universidad Autónoma de Baja California.
- Guemureman, S. (2013). Votar o no votar a los 16. Aportes al debate en torno a la ley. En Angelini, A. (Editora). *Jóvenes y política: reflexiones en torno al voto joven en Argentina* (pp.81-86). La Plata: Ediciones de Periodismo y Comunicación EPC UNLP.
- Hathazy, P. (2010). Los caminos de la opacidad: accesibilidad y resistencia en el estudio de las organizaciones policiales como obstáculo y dato. En Sirimarco, M. (comp.) *Estudiar la policía: La mirada de las ciencias sociales sobre la institución policial*, Buenos Aires: Teseo.
- Isla, A. y Míguez, D. (2010). *Entre la inseguridad y el temor: instantáneas de la sociedad actual.* Buenos Aires: Paidós.
- Kessler, G. (2009). *Sociología del temor al delito.* Buenos Aires: Siglo XXI.
- Lasa, M. (19 de marzo de 2015). Narco Made in Argentina. *Bastión Digital*.
- Míguez, D. (2017). Memorias, avances, desafíos. Reflexiones sobre seguridad ciudadana como campo de investigación. *Papeles de trabajo*, Vol. 11, N°19 IDAES, UNSAM.
- Perelman, M. y Trufó, M. (2014). Operativos territoriales de seguridad del Gobierno Nacional: tensiones entre saturación policial y políticas compensatorias en barrios pobres de la RMBA. Trabajo presentado en *VIII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata*.
- Rodríguez Alzueta, E. (2013). El voto de los inimputables: la politización del bardo. En Angelini, A. (Editora). *Jóvenes y política: reflexiones en torno al voto joven en Argentina.* (pp.87-94). La Plata: Ediciones de Periodismo y Comunicación EPC UNLP.
- Saín, M. (2008). *El Leviatán Azul. Política y Policía en la Argentina.* Buenos Aires: Siglo XXI.
- Saín, M. (2017). *¿Por qué preferimos no ver la inseguridad? (aunque digamos lo contrario).* Buenos Aires: Siglo XXI.
- Sozzo, M. (2000). Seguridad Urbana y Tácticas de Prevención del Delito. En Dammert, L (comp.). *Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos* (pp.113-139). Valparaíso: Municipalidad Red 14 Seguridad Ciudadana.
- Sozzo, M. (2009). Gobierno Local y prevención del delito en Argentina. *Revista Urvio- Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana.* N°6, 58-73. Ecuador: FLACSO.
- Tiscornia, S. (1999). Derechos humanos, seguridad y publicidad del crimen: Desocultar la verdad. *Encrucijadas*, N°25, Universidad de Buenos Aires.
- Satisfacción militar por el 20% de aumento salarial a las FF. AA. (13 de julio de 2018). *La Nación*.
- Investigan represión contra una murga en la Villa 1-11-14 de Bajo Flores (1° de febrero de 2016). *La Nación*.
- Militares con tareas de Seguridad Interior. (23 de julio de 2018). *Página/12*.
- Garavano y Bullrich realizan una conferencia de prensa (27 de noviembre de 2017). *Perfil*.

“Un país con 40 millones de emprendedores”¹

La política de economía social y popular para superar la pobreza

Natalia Becerra²

María José Franco³

Karina Tomatis⁴

Con la asunción de la alianza Cambiemos a cargo del Ejecutivo Nacional en Argentina en diciembre del 2015 tuvo lugar la instauración de un proyecto político neoliberal, de manera contemporánea a diversos países latinoamericanos. El recorrido de dos años y medio de gobierno muestra, como correlato de estos procesos, el despliegue de políticas macroeconómicas que darán forma a

¹ El eje “emprendedores” de la plataforma de la campaña presidencial del año 2015 de la alianza Cambiemos lleva este título y expresa “vamos a promover los valores no solo los conocimientos que uno necesita para emprender, también los valores de la cultura emprendedora: colaboración, trabajo en equipo, empatía, resiliencia”. (2015, p.3)

² Licenciada en Trabajo Social y Magister en Ciencias Sociales con mención en Políticas Sociales por la UNC. Profesora Adjunta en la carrera de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales y profesora Asistente en la Facultad de Ciencias Económicas, ambas de la UNC. Integrante de equipos de investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, con investigaciones y publicaciones en torno al estudio del régimen social de acumulación y las políticas públicas orientadas hacia el mercado de trabajo en Argentina; y con procesos de organización de sectores de pobreza urbana.

³ Licenciada en Comunicación Social y Especialista en Investigación de la Comunicación por la UNC y doctoranda en Ciencias Sociales en la UBA. Profesora Adjunta y Asistente en las carreras de Trabajo Social, Sociología y Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Sociales de la UNC. Integrante de un equipo de investigación asentado en el CIFFyH de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la UNC, con investigaciones y publicaciones en torno a relaciones entre organizaciones sociales, Estado, conflictos y procesos de democratización en Córdoba desde los años ‘80 hasta la actualidad.

⁴ Licenciada en Economía por la Universidad Nacional de Río Cuarto y Maestranda en Ciencias Sociales en la Facultad de Ciencias Sociales de la UNC. Profesora Adjunta en la Facultad de Ciencias Económicas y Profesora Asistente en la FCS de la UNC. Integrante de un equipo de investigación asentado en el Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades, con investigaciones y publicaciones en torno al estudio del régimen social de acumulación y las políticas públicas orientadas hacia el mercado de trabajo en Argentina y en el área de la economía social. Trabaja desde la extensión universitaria con cooperativas de trabajo y organizaciones de la economía social. Integrante de la Red Universitaria de Economía Social y Solidaria (RUESS) y del Comité Académico Procesos Cooperativos y Asociativos de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (PROCOAS-AUGM).

una particular dinámica del capital en conjunto con un giro en las relaciones y en las políticas dirigidas a las/os trabajadoras/es, incluyendo a las experiencias de autogestión, cuestiones de las que nos ocuparemos en particular en este capítulo.

En este escenario, nos preguntamos por las particularidades que asumen algunos aspectos de las intervenciones sociales del Estado⁵ dirigidas a lo que, en sentido amplio, denominamos “economía social y popular”⁶ en el período de gobierno nacional de la alianza Cambiemos y por los cambios, continuidades y corrimientos de estas políticas respecto de la gestión de gobierno anterior. Para ello, atenderemos a las orientaciones generales que se siguen en materia de la política social y que afectan y construyen específicos modos de abordaje y sentidos en torno al campo de la economía social y popular.

Como argumento vamos a sostener que es posible reconocer cambios en al menos tres sentidos: en la orientación de las políticas de economía social y popular; en la reconfiguración de las/os actores que participan en la operatoria de éstas; y, vinculado con los anteriores, en la pérdida de centralidad que tienen las cooperativas como principales unidades económicas destinatarias. Postulamos que estas transformaciones se asientan en una programática ético-política neoliberal que repone una escisión entre economía y política. Dicha separación se asienta en la construcción de un sujeto individual identificado como responsable de sus condiciones de reproducción de la vida, con posibilidades de mejorar sus competencias y capacidades para la realización de prácticas productivas emprendedoras.

En términos metodológicos trabajamos con perspectiva cualitativa, con fuentes documentales secundarias –resoluciones ministeriales, legislaciones, presupuesto nacional y cuenta ahorro-inversión del Sector Público Nacional, sitios web institucionales, notas periodísticas, entre otras– y una reflexión crítica sobre los sentidos propuestos en estos documentos, atendiendo a las categorías teórico-conceptuales presentadas.

El capítulo se organiza a partir de una presentación general de las transformaciones políticas a nivel económico y respecto de la relación con las organizaciones de la economía social y popular, para luego avanzar en una caracterización teórico-política de las principales perspectivas que sostienen las políticas del área.

⁵ Usaremos el término Intervención social del Estado (ISE) para nominar las políticas bajo análisis con el fin de establecer algunas demarcaciones en términos conceptuales. Siguiendo a Marshall y Cortés este concepto remite “al conjunto de políticas (de gasto público social, tributario, laboral y demográfico) que se dirigen a la población, sus condiciones de vida y orden social. Al incidir sobre la distribución del ingreso y la protección social, la intervención social del Estado tiene un impacto sobre la oferta de la fuerza de trabajo y las condiciones para su venta y uso (...) Según esta perspectiva, cuyo eje es la regulación del mercado de trabajo a través de la política social, la orientación de la intervención social del Estado depende del modelo de crecimiento económico”. (1993, p.1-2)

⁶ Más adelante desarrollaremos estos términos, lo que nos permitirá justificar su uso conjunto.

Posteriormente, nos abocaremos al estudio de algunos aspectos de las intervenciones sociales del Estado dirigidas a la economía social y popular atendiendo a los cambios y continuidades que asumen respecto de los gobiernos anteriores, así como a las características que adquieren las nuevas políticas. En tanto entendemos que las políticas constituyen un escenario de disputa entre actores con distintos poderes, a modo de cierre, recapitulamos las principales transformaciones analizadas y dejamos planteadas algunas preguntas, atendiendo a los procesos de conflictividad que vienen protagonizando trabajadores y trabajadoras del campo de la economía social y popular.

1. Cambiemos y la economía social y popular

El nuevo gobierno de la alianza Cambiemos marcará la transformación (o reedición) del régimen social de acumulación con eje en la valorización financiera⁷ generando un proceso de reversión de las características que había tomado para el período 2003-2015 de expansión de la economía real y redistribución del ingreso a favor de los/as trabajadores/as.

A lo largo de los tres mandatos presidenciales kirchneristas,⁸ entre el año 2003 y el 2015, se dio en nuestro país un ciclo de gobierno de base popular, con avances en derechos y protecciones laborales. Desde el Estado se propusieron intervenciones como parte de un modelo de desarrollo de inclusión social vía el trabajo/empleo, lo que conceptualmente nos remite a la rearticulación entre la política y la economía (Becerra y Tomatis, 2015).

A partir de diciembre de 2015, las primeras medidas de gobierno de la alianza Cambiemos marcaron el horizonte para la redistribución del ingreso: por una parte, con la modificación de la estructura de aranceles a las exportaciones (retenciones) y regulaciones de comercio exterior de productos agropecuarios y

⁷ Este específico concepto de régimen social de acumulación articulado en un momento histórico donde desarrolla una dinámica dominante de la valorización del capital de carácter financiero pone precisión al concepto de neoliberalismo, al que se emparenta. El régimen de acumulación por valorización financiera, siguiendo a Basualdo, hace de este sector el eje ordenador en las relaciones económicas, articulador y asignador del excedente, desde el desarrollo de una diversidad de estrategias de acumulación sin asiento en la economía real. Esta consiste en “la colocación de grandes excedentes por parte de las grandes firmas en diversos activos financieros (títulos, bonos, depósitos, etcétera) en el mercado interno e internacional. Este proceso, (...) se expande debido a que las tasas de interés, o la vinculación entre ellas, supera la rentabilidad de las diversas actividades económicas, y a que el acelerado crecimiento de endeudamiento externo posibilita la remisión de capital local al exterior al operar como una masa de excedente valorizable y/o liberar las utilidades empresarias para esos fines.” (Basualdo, 2002, p.7)

⁸ Nos referimos a los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y a los dos mandatos como presidenta de Cristina Fernández (2007-2015).

minería; y por otra, con la desregulación del sistema financiero. A lo mencionado se suma la devaluación del peso que, con más de dos años de gobierno, sigue siendo una de las herramientas centrales para la distribución del ingreso y el ajuste económico, junto con el incremento en las tarifas de servicios públicos y la disminución del gasto público. Esta nueva matriz distributiva se consolida con amplias reformas en lo fiscal⁹ y previsional y con una iniciativa de reforma laboral, trabajadas en otros capítulos de este libro.

Este conjunto de políticas se sostiene sobre el supuesto de que el crecimiento económico se logrará a partir de la propia dinámica del mercado: las inversiones posibilitarán el crecimiento y así se eliminará la pobreza –primero crecer, después distribuir. Así es como el objetivo principal de la política pública es la estabilidad macroeconómica, la cual implica garantizar un desempeño ordenado, controlado y previsible de las variables macroeconómicas importantes para la perspectiva neoclásica –control inflacionario, equilibrio fiscal, fomento a la competencia con la corrección de la distorsión de precios, eliminación de regulaciones distorsivas, etcétera.

Más allá de estos posicionamientos teórico-políticos, la inestabilidad macroeconómica ha persistido en la administración de la alianza Cambiemos. Sumado a ello, el sostén de la valorización financiera opera desde la fuga de capitales, que agrava los problemas de balanza de pagos, dando los fundamentos para ampliar el endeudamiento público externo desde el salvataje financiero del Fondo Monetario Internacional (FMI) bajo un acuerdo de derechos de giro (*stand by*) con condicionalidad concretado en junio de 2018, lo que implica la profundización de las reformas, mayor reducción del gasto público y liberalización de los mercados.

Estos procesos dejaron como resultado dos años y medio de crecimiento nulo y un balance negativo para los/as trabajadores/as.¹⁰ El año 2016 fue el de mayor impacto por la contracción del PBI en 2,3%,¹¹ recuperado al año si-

⁹ La reforma fiscal consistió en una reducción de la presión fiscal que genera una disminución de la recaudación impositiva. Por otra parte, en el Pacto Fiscal con las provincias que completa esta reforma, la coparticipación de los impuestos reducen significativamente los fondos que recibe el ANSES, junto con la disminución de los aportes patronales, lo que incide directamente en la política de Seguridad Social, además afectada por la reforma previsional.

¹⁰ En el primer trimestre del año 2015 la desocupación fue de 7,1% y la subocupación de 7,6%, mientras que para el primer trimestre del año 2018 (último dato disponible) los valores son de 9,1% y 9,8%, respectivamente (INDEC, 2018), además se registra un incremento de los asalariados no registrados (2015: 32,7% y 4º trimestre 2017: 34,2%).

¹¹ Si bien los datos de variación estimados del PBI para el primer trimestre el año 2018 son positivos, 1,1% (INDEC, 2018), el pronóstico para los trimestres siguientes es de “una fase recesiva, impulsada por el menor consumo y gasto público, cuyo grado de profundidad depende de múltiples factores pero que ningún componente de la demanda agregada parece poder revertir” (CIFRA, 2018).

guiente, lo que llevó a la caída del empleo, el incremento de la desocupación y la subocupación horaria.

Articuladas con estas políticas económicas tuvieron lugar otras acciones, también de carácter político, que operaron en el sector de la economía social y popular y que constituyeron parte del escenario de conflictividad entre las organizaciones sociales y el gobierno. A lo largo del 2016, el sector de las cooperativas y mutuales estuvo sujeto a diversas acusaciones que circularon en el espacio público mediático¹² vinculadas con el clientelismo, irregularidades económico-administrativas y corrupción. A este proceso de deslegitimación y disciplinamiento de estos modos de organización económico-política en torno al trabajo, se sumó el veto de la Ley 27.344 –sancionada en noviembre del mismo año– que declaraba de utilidad pública y sujetos a expropiación los bienes de la empresa recuperada, Cooperativa de Trabajo BAUEN Limitada. Los argumentos que se esgrimieron para el veto giraron en torno al costo fiscal de una medida que favorece “exclusivamente a un grupo particularizado y sin traducirse en un beneficio para la comunidad en general” (Decreto 1302/2016).

Entre tanto, ese mismo año, en el marco de una serie de reclamos por la ampliación de derechos, organizaciones que nuclean a trabajadores/as del campo de la economía popular¹³ idearon la campaña *#EmergenciaSocialYA+Dignidad+Trabajo* con el objetivo de impulsar un proyecto de ley para declarar la Emergencia Social a nivel nacional.¹⁴ Para ello se construyó un plan de lucha que incluyó la realización de movilizaciones callejeras, ollas populares, trabajo parlamentario y la articulación con otros actores sociales, eclesiales y sindicales (Franco, 2017).

Sostenido desde la defensa de los derechos de las/os trabajadoras/es de la economía popular, los ejes centrales del proyecto eran: la institucionalización de la economía popular, la implementación de un Salario Social Complementario (SSC), un aumento de la AUH, la creación de un millón de puestos de trabajo y de dispositivos institucionales¹⁵ bajo la órbita de la cartera laboral –junto con

¹² En una nota del Diario *La Nación* se afirmaba que las cooperativas y mutuales del kirchnerismo “están contra las cuerdas” y señalaba que el gobierno nacional había denunciado 29 operaciones sospechosas de lavado de dinero, que 3000 agrupaciones se encontraban bajo sumario en trámite y a 228 se le había retirado la licencia para funcionar por presuntas irregularidades. (*La Nación*, 8 de octubre de 2016) “Cooperativas bajo sospecha por lavado”. Recuperado de <https://www.la-nacion.com.ar/1945245-miles-de-cooperativas-y-mutuales-que-queda-bajo-sospecha-por-lavado>

¹³ En particular la Central de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) junto con el Movimiento Barrios de Pie y la Corriente Clasista y Combativa, con diversas trayectorias en vinculación con el Movimiento Piquetero. La CTEP a nivel nacional se constituye en 2011 con la finalidad de ser una organización de representación gremial de los/as trabajadores/as de la economía popular.

¹⁴ Proyecto de ley 2612/2016 “Emergencia Social y de las Organizaciones de la Economía Popular”.

¹⁵ Entre estos dispositivos se encuentran la creación de un Registro de Organizaciones Sociales

el resto de las políticas que se desarrollan en torno al trabajo y a la seguridad social.¹⁶ Como veremos más adelante –con transformaciones importantes respecto del original– el proyecto se convirtió en la Ley 27.345 bajo la denominación de “Ley de Emergencia Pública” (LEP), sancionada en diciembre del 2016. Su reglamentación se realizó al año siguiente en un contexto de protesta por parte de las organizaciones sociales y luego de una semana de alta conflictividad a nivel nacional y en la que confluyeron distintos actores¹⁷ (Franco y Tomatis, 2017).

2. De la economía social al emprendedurismo

Las disputas conceptuales en torno al término *economía social y popular* adquieren relevancia en este trabajo ya que “las políticas sociales hacen sociedad... o sociedades, según sean los principios que las orientan” (Danani, 2004, p.11). Nos encontramos frente a nominaciones que ordenan las intervenciones sociales del Estado, con sentidos diversos o travestidos, en un amplio abanico que va desde las prácticas económicas solidarias y colectivas hasta una economía centrada en el emprendedurismo, en un sujeto empresario/a o emprendedor/a que basa sus acciones en la innovación y la competencia.

Desde fines del siglo XX, se genera una ebullición extraordinaria de las formas económicas de economía social o solidaria; es decir, experiencias productivas basadas en el control solidario de la actividad económica por parte de los y las trabajadores/as. En su mayoría, aunque no en su totalidad, estas son resultado de un conjunto de relaciones preexistentes de la denominada economía popular,¹⁸

de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas y de un Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS).

¹⁶ Como hemos señalado en otros trabajos, estipulaba también el cambio en la denominación del Programa Ingreso Social con Trabajo, creado en el año 2009, por el de Programa Solidario de Ingreso Social con Trabajo. La introducción de la noción de “solidaridad”, palabra vaciada de derechos por el modelo neoliberal, era “fundamental para cualquier sistema de protección social para pensar en el compromiso interclase e intergeneración que permitía la garantía de derechos” (Natalucci, 2016).

¹⁷ Los días previos a la publicación del decreto reglamentario –los días 6, 7 y 8 de marzo del 2017– se dieron tres marchas multitudinarias con un fuerte rechazo a las políticas de ajuste del gobierno nacional.

¹⁸ La economía popular se compone de actividades realizadas por los/as trabajadores/as, subordinadas directa o indirectamente a la lógica del capital. Estas actividades, desarrolladas por los sectores populares, tienen como objetivo garantizar, desde el uso de la propia fuerza de trabajo y los recursos disponibles, la satisfacción de necesidades básicas. Las actividades económicas populares requieren su realización de manera ininterrumpida, porque de ellas depende su reproducción. “Mientras la Economía del Capital no puede permitirse detener el movimiento del dinero, la Economía Popular hace lo propio con el movimiento del trabajo. En condiciones de crisis de reproducción y debilitamiento de la cultura de derechos humanos, esto lleva al

con condiciones precarias de trabajo y de vida para los sujetos y las unidades domésticas (Coraggio, 2017). En este sentido, podríamos arriesgar que la economía social es resultado de las tentativas desde la economía popular, en condiciones de informalidad, de lograr alcanzar de manera asociativa la formalidad, el acceso a protecciones.

La perspectiva de la economía social se define desde un conjunto de prácticas económico-sociales basadas en la reproducción de la vida en términos amplios, donde el trabajo es el centro de la organización y producción. Este conjunto de experiencias económicas se caracteriza por el desarrollo de relaciones sociales de producción no capitalistas a su interior, mientras en general las relaciones económicas se dan en el mercado capitalista. Retomando los planteos de Antonio Cruz (2006), podemos identificar tres horizontes para la economía social: 1) en términos económicos-sociales, la búsqueda de alternativas a la generación de trabajo y de consumo en situaciones de desempleo y precarias condiciones de trabajo; 2) en términos territoriales, el desarrollo de patrones alternativos de desarrollo regional y local o microrregionales; 3) en términos éticos-políticos, la búsqueda por la superación de relaciones de trabajo subsumidas a una asimetría con el capital desde una ética igualitaria y autogestionaria al interior de los emprendimientos.

Estas iniciativas económicas se caracterizan por una forma de organización solidaria y colectiva en la que el trabajo, los resultados económicos, la propiedad de los medios de producción, las decisiones y los conocimientos sobre el funcionamiento de la organización son compartidos por quienes participan. Bajo estas características podemos incluir a un grupo heterogéneo de iniciativas que van desde cooperativas de trabajo -con un grado importante de formalización-, empresas recuperadas por sus trabajadores/as, grupos informales de producción o comercialización asociativa -individuales, familiares o colectivos-, ferias, sectores de agricultura familiar y campesina, entre otros. Cada una de estas experiencias cuenta con trayectorias diferentes, así como problemáticas y demandas hacia el Estado diferenciales.

El enfoque de emprendedurismo o *entrepreneurship*, basado en el sujeto “emprendedor” o “empresario creativo”, es una de las bases de la perspectiva neoliberal, que surge de un giro discursivo, epistemológico y en la praxis, que se produce desde inicios del siglo XXI, retomando los aportes teóricos de la escuela neoclásica austríaca. El sujeto “emprendedor” emerge del desdoblamiento del

sobretabajo, como respuesta a la penuria de ingresos y a la precariedad” (Coraggio, 1999, p.88). Asimismo, la economía popular se constituye, históricamente, desde las formas que los sectores populares producen y reproducen su cotidianeidad y su existencia, siendo complementarias a la generación de ingresos económicos las acciones solidarias familiares o comunitarias con el fin de mejorar la calidad de vida. “Con el apoyo de redes primarias y comunitarias de convivencia, las iniciativas y emprendimientos de la economía popular pueden ser individuales, familiares o asociativas” (Sarria Icaza y Tiribia, 2004, p.174).

principio antropológico del *homo economicus*; por una parte, como el “hombre económico” puro –calculador, racional, mecánico– y, por otra, como “un empresario, y un empresario de sí mismo, (...) que es su propio capital, su propio productor, la fuente de [sus propios] ingresos” (Foucault, 2007, en Puello-Socarrás, 2010, p.194). Este sujeto emprendedor sostiene una actitud de individualidad en la innovación o el descubrimiento del negocio económico; aunque pueda aprovechar instancias de cooperación o mutualidad, siempre lo hará bajo el análisis de estas situaciones como potenciales para la ganancia o beneficio propio.

Una aparente novedad que presenta el/la emprendedor/a es su disrupción en la relación dicotómica capital/trabajo, en tanto “no es estrictamente un trabajador porque sus expectativas de ingreso no dependen exclusivamente de la venta de su fuerza de trabajo y no se desenvuelven en rigor en este mercado” (Puello-Socarrás, 2010, p.197). También se diferencia del sujeto capitalista porque no necesariamente es propietario de medios de producción; es un empresario sin empresa. La acción emprendedora es “un acto mental”, la capacidad de detectar las oportunidades para innovar y propiciar nuevas combinaciones de capital y trabajo que dan dinámica al sistema capitalista y son la fuente de sus ingresos y de un “nuevo estado futuro”. En este sentido, la acción emprendedora depende de competencias en tanto cualidades instructivas, técnico-profesionales, así como de capacidades actitudinales y regulación emocional.

Desde esta perspectiva, todos los sujetos pueden ser incluidos en este universo emprendedor, desde quienes en función de amplias capacidades organizan negocios en nichos de mercado aún no explotados, lo/as denominado/as “emprendedores dinámicos” o “de alto impacto”, hasta quienes emprenden una actividad que surge de la urgencia de la vulnerabilidad económica (Quattrini, Scorza, Di Giovambattista y Bettiol, 2017).

El concepto del “empresario o emprendedor de sí mismo”, en términos políticos, tiene una amplia potencia para el neoliberalismo y se construye desde la relación de uno consigo mismo, del autogobierno, de “gubernamentalidad”.¹⁹ El individuo es responsable de su existencia y de su futuro, “ideológicamente internaliza al Estado y con ello el riesgo potencial de la precarización” (Bonal, 2006, cita en Puello-Socarrás, 2010, p.201).

¹⁹ Murillo entenderá que el término “pone el acento en el gobierno de sí mismo a través de ideales, aspiraciones, deseos, que aun cuando hayan sido plasmados desde dispositivos estatales y privados, se hacen carne en la subjetividad y operan desde el ideal del yo” (2006, p.13). El concepto proviene de elaboraciones de Foucault a partir del estudio del neoliberalismo. “El término «gubernamentalidad» fue introducido, precisamente, para significar las múltiples formas de esa actividad mediante la cual los hombres, que pueden pertenecer o no a un «gobierno», pretenden conducir la conducta de otros hombres, o sea, gobernarlos. Es bien cierto que el gobierno, lejos de recurrir tan solo a la disciplina para alcanzar al individuo en lo más íntimo, apunta últimamente a conseguir un autogobierno del propio individuo, producir cierto tipo de relación consigo mismo” (Laval y Dardot, 2013, p.16).

3. Las políticas de economía social y popular

En el gobierno de la alianza Cambiemos las intervenciones sociales del Estado en relación a la economía social y popular²⁰ se han centrado principalmente en el Ministerio de Desarrollo Social (MDS).²¹ Identificamos tres líneas de trabajo para el sector:

– Plan Nacional de Economía Social Creer y Crear” (Res MDS N°457/2016)²². Con vigencia desde el año 2016, el plan resulta una redefinición de Plan Nacional De Desarrollo Local y Economía Social Manos A La Obra creado en el año 2004. Retoma las herramientas programáticas previas e incorpora variaciones en la forma discursiva y en los sentidos que se construyen sobre el problema los sujetos, así como en la operatoria de la política.

– Programa “Proyectos Productivos Comunitarios” (Resolución Conjunta MDS- MTEySS-MH N°1). Creado en el año 2017 como materialización de los lineamientos que dan cumplimiento a la Ley de Emergencia Pública 27. 345 y al Decreto 159/2017.

– Programa “Hacemos Futuro” (Res. MDS 96/2018). Esta política es muy reciente y viene a reemplazar el ya modificado Programa de ingreso social con trabajo, en el año 2016 (Res. MDS 592/2016). El programa se centra en la terminalidad educativa y cursos de formación para la inserción laboral, mientras en sus inicios los lineamientos integraban varias acciones en torno a actividades económicas a partir del trabajo en iniciativas cooperativas.

Las líneas de acción del MDS son expresión de diferentes procesos y posicionamientos ético-políticos respecto de la economía social y popular. Por una parte, el Plan Nacional Creer y Crear y el Programa Hacemos Futuro son manifestación de cómo la alianza Cambiemos ha procesado a su interior las políticas de economía social, donde tienen un peso significativo la trayectoria de

²⁰ Sin desconocer las distinciones conceptuales entre economía social y popular, trabajada en el apartado anterior, utilizaremos en términos amplios la noción de intervenciones sociales del Estado dirigidas a economía social y popular.

²¹ Si bien en el MTEySS en términos oficiales se da continuidad al Programa de Trabajo Autogestionado, de un análisis del Presupuesto de la Administración Pública Nacional para el año 2018 (Ley 27431) se desprende la ausencia de recursos para el desarrollo de este programa. Lo mismo sucede con los recursos que desde el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) se disponían para el apoyo del sector cooperativo. Para este último, en términos nominales el presupuesto disminuyó significativamente para los años 2017 y 2018, lo que se acentúa si lo consideramos en términos reales. En 2017 el presupuesto disminuyó un 16% respecto del año anterior sumado a una inflación estimada en el 27% (IPC-9 Provincias) y para el año 2018 el incremento fue solo de un 9% en términos corrientes.

²² Esta política lleva un nombre muy parecido al *think tank* que dio origen al PRO, “Creer y crecer” (Vommaro, 2017).

las intervenciones en el gobierno anterior. Mientras que el Programa Proyectos Productivos Comunitarios se asienta en una complejidad mayor que da cuenta de los modos que el Estado ha desarrollado para operar en la tensión que generan las organizaciones sociales impulsoras de la LEP y las que actualmente forman parte del Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario (CEPSSC).

Para adentrarnos en el análisis de las políticas, nos proponemos un análisis que incluye dos entradas. Una, referida a las dimensión político-ideológica y que enfoca la disputa de sentidos que se ponen en juego en el proceso de construcción/implementación de la política; entendiendo que las mismas constituyen un proceso sociopolítico, económico y cultural (Danani, 2017). Otra entrada se refiere a los contenidos y mecanismos a través de los que la política pretende abordar el problema que le da origen, incluyendo aquí objetivos, actores o dependencias involucradas en su implementación y la operatoria de gestión que remite a los términos en los que aparece en el diseño de la política, la puesta en acto de esta.

Antes de avanzar en el análisis de las políticas, consideramos importante señalar que, si bien las normativas y resoluciones que regulan todos estos programas están contenidas en el Boletín Oficial de la Nación, la mayoría de esa información no está disponible en las páginas institucionales de los Ministerios. La falta de información pública y su reemplazo por “mensajes simplificados, con mucha imagen y conceptos simples y concretos”²³ y espacios de comunicación interpersonales y directos para quienes quieran acceder a ella, configuran algunos aspectos del modo de comunicación de la gestión de la alianza Cambiemos. Una forma de comunicación que presenta al Estado como un proveedor de propuestas, sin una clara respuesta material a las necesidades de un/a ciudadano/a y que parte del supuesto de que cada sujeto, por propia voluntad, accede a la información de manera individual, eludiendo el acceso a la información pública como un derecho colectivo.

4. Los problemas ¿del mercado o del sujeto?

La construcción o definición del problema que da origen y justifica un tipo específico de intervención social del Estado responde a la manera en que se comprende a la sociedad y a la cuestión social. Para el período en análisis es posible reconocer un giro en cómo se entiende esta cuestión, donde recobra centralidad

²³ En estos términos expresó el Jefe de Gabinete los lineamientos de la “comunicación digital” del gobierno. (23 de septiembre de 2016). Todo Noticias. Recuperado de https://tn.com.ar/politica/marcos-pena-conto-cuales-son-los-cinco-lineamientos-de-la-comunicacion-del-gobierno_740226

la situación de vulnerabilidad social de los individuos, desarticulada de cualquier condición estructural económica que la provoque o profundice; es decir, es una condición que encuentra sus causas en carencias individuales.

En el ciclo de gobierno anterior se entendía fundamental reconocer los problemas del mercado de trabajo y los límites de las políticas del Estado para integrar a los sectores marginados. De ello se desprendía, la necesidad de una intervención estatal proactiva en aquellos circuitos donde el mercado de trabajo –desde la nueva morfología que adquiere con el inicio del RSA por valorización financiera en la década de 1970– no tiene capacidad de absorber la mano de obra desocupada. La economía social era la estrategia socioeconómica para la búsqueda de alternativas a la generación de trabajo y, en términos territoriales, para el desarrollo local, en conjunto con intervenciones estatales en materia económica y política que se entretujieron a fines de intentar cumplir el objetivo de inclusión vía el trabajo.

En el gobierno de la alianza Cambiemos, una lectura apresurada de los lineamientos generales de las políticas nos llevaría a interpretar que se continúa con las mismas intervenciones, porque gran parte de los programas han tenido continuidad; pero el giro del enfoque que se imprime a estos transforma las herramientas que en el gobierno anterior articulaban la política social con la política económica, también modificada de manera sustancial.

En el neoliberalismo, y en cada RSA, la forma que adquiere el Estado se expresa en una particular articulación entre políticas económicas y políticas sociales, con contradicciones y compatibilidades que constituyen un modelo de organización de la vida social, de resolución de la cuestión social. “El sentido, objetivos y orientaciones no están inscriptos en su ‘naturaleza’ [de las políticas públicas], sino en el modelo social, en sentido amplio, que constituyen” (Lindenboim y Danani, 2002, p.5). De allí que la comprensión de las intervenciones sociales del Estado requiere de una mirada que recupere también los lineamientos de la política económica.

Para el período en análisis, el Ministerio de Hacienda marca como horizonte el crecimiento económico desde la propia dinámica del mercado, bajo el objetivo de la estabilidad macroeconómica. Así se garantiza la base para un buen funcionamiento de los mercados –entre ellos, el mercado de trabajo– y, por lo tanto, para que los agentes económicos puedan desempeñarse en él con éxito.

En línea con esta perspectiva, se entiende que los problemas de desempleo están vinculados a desajustes o incongruencias entre la oferta de trabajo y su demanda, del propio mercado. Por una parte, el individuo elige, desde una supuesta condición de libertad, en una amplia gama de opciones que incluye la de no trabajar –premisa denominada “la soberanía del/la trabajador/a”. Por otra parte, bajo el supuesto de la competencia, se definirán los atributos individuales

de trabajadores/as y las condiciones de calidad para la inserción laboral. De esto se desprende que quienes no cuenten con las aptitudes de empleabilidad requeridas por el mercado de trabajo no pueden ser parte de este, no están adaptado/as a los requerimientos de la demanda (Monza, 1981). En conclusión, este será el problema: la falta de atributos individuales de los/as trabajadores/as para insertarse en el mercado.

A partir de esto, como primera medida del MDS de la alianza Cambiemos, se crea el Plan Nacional de Economía Social Creer y Crear en abril de 2016, en reemplazo del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra, con redefiniciones que expresan el cambio en el eje del problema para asentarlo en una cuestión individual: la vulnerabilidad social.

A partir del año 2016, si bien se mantiene el concepto de economía social, se quita de la denominación del plan la perspectiva del “desarrollo local”, lo que permitiría transitar la articulación entre economía y política.²⁴ Esto tiene consecuencias en el corrimiento del eje de la población destinataria de las políticas en un desplazamiento que va de las unidades económicas –revalorizando el ámbito de la producción y, por consiguiente, del trabajo autogestionado– a su reducción a personas en situación de vulnerabilidad social. Esta transformación se expresa claramente en el objetivo del Programa Talleres Familiares y Comunitarios (Res MDS 627/2017) que integra el Plan Creer y Crear y que consiste en “brindar atención inmediata a casos de vulnerabilidad social de extrema urgencia, permitiéndoles generar una fuente de ingresos, y disminuyendo así los factores de riesgo y de marginación, exclusión y de aislamiento social”.

El núcleo del enfoque que orienta a estas políticas es el “riesgo social” que provoca la pobreza; riesgo asociado a los grupos vulnerables. Desde esta óptica, son vulnerables aquellas personas que tienen amenazada su subsistencia y la pobreza deviene de una voluntad individual de caer en esa situación. De allí surge que, su superación requiera de un esfuerzo también voluntario e individual, de una “gubernamentalidad” de los sujetos sobre sí (Murillo, 2006). El problema deja de ser estructural, propio de una sociedad capitalista y resultado de la dinámica que asume “la forma mercancía de la fuerza de trabajo, porque se entiende que ella organiza la vida colectiva e individual, en su sentido más amplio” (Da-

²⁴ El plan previo proponía herramientas de promoción y generación de trabajo desde unidades económicas (cooperativas de trabajo, emprendimientos socioproductivos, precooperativos, mutualistas, etcétera), centrando las acciones programáticas en el desarrollo productivo, desde la integración a entramados productivos locales y regionales. Esta política se complementaba con una red de políticas públicas que involucraban a diferentes Ministerios como MTEySS, Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Agricultura, Ganadería y Pesca y otras dependencias. Podemos mencionar el Programa de Trabajo Autogestionado del MTEySS, líneas de apoyo a cooperativas del INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social), Programa de Fortalecimiento Comunitario del Hábitat (Planificación), Programa Social Agropecuario (MAGyP), entre otros.

nani, 2017, p.30), para tratarse de una situación individual a superar, donde el Estado genera estrategias desde la política social. “La lucha contra la pobreza extrema es parte integral del neoliberalismo, no es un adorno ni un acto externo al modelo, está en su esencia misma” (Boltvinik, 2005; cita en Danani, 2017, p.33).

Tanto en el Plan Creer y Crear como en los otros programas, no se hace referencia al problema como producto de cuestiones estructurales que dan origen a las acciones de economía social como así tampoco la articulación entre diversas políticas tendientes a generar estos mecanismos de inclusión. La “inclusión” lograda mediante los emprendimientos productivos garantizaría *per se* la inclusión en el resto de las dimensiones de la vida social de los/as emprendedoras/es.

5. De trabajadores/as a emprendedores/as

Estos cambios en la orientación de la intervención estatal sobre el campo de la economía social implican un doble desplazamiento. Por una parte, en el modo de concebir al sujeto y las actitudes y acciones que de él/ella se espera en tanto destinatario/a de la política; y, por otra, en un giro de la perspectiva de economía social, desde una basada en una forma de organización solidaria y colectiva sostenida en el trabajo a un enfoque del *entrepreneurship*, centrado en el sujeto emprendedor/a o empresario/a.

Aquí requiere especial atención el Programa “Proyectos Productivos Comunitarios” en función de su vinculación con la LEP. Ya en la reglamentación de la ley (Decreto 159/2017) se visualiza una (re)definición del objetivo de esta sobre la economía popular, pasando de un reconocimiento de las/os trabajadoras/es como sujetos de derechos presente en la ley hacia uno que las/os construye como sujetos vulnerables. Aludir a la existencia de soportes institucionales de protección del trabajo supone reconocerlo “como una entidad de producción colectiva, acto colectivo que trasciende la particularidad de las tareas llevadas a cabo por individuos concretos” (Castel, 1996, p.675). Romper la perspectiva con eje en los derechos representa, en cambio, la base de una política enmarcada en la programática gubernamental de “pobreza cero”²⁵ que renueva la escisión conceptual entre seguridad y asistencia social. (Franco y Tomatis, 2018).

En sintonía con esta concepción, en la normativa del programa se evidencia un esfuerzo por detallar con mucha precisión las condiciones que debe cumplir la población destinataria, combinando una serie de atributos que no dejan

²⁵ El concepto de “pobreza cero” propuesto por la alianza Cambiemos como eslogan de campaña se define desde la necesidad o carencia y las políticas que respondan a este objetivo se enfocarán en “el núcleo más duro de la pobreza” (Documento de plataforma de campaña presidencial Eje Protección Social, alianza Cambiemos, 2015).

de llamar la atención: el requisito de admisibilidad es exclusivo para personas en “situación de alta vulnerabilidad social”, que se define en tanto “carencia de renta” y “en un estado de dificultad personal o social”, siendo esta determinante de la condición y un obstáculo para su integración laboral o social (Res. Conjunta Nº1/2017 MDS-MTEySS-MH).

Para resolver esta condición individual y social, el programa en su objetivo presenta como herramienta a las “unidades productivas” o proyectos socioproductivos que contemplen la asociatividad, lo que sugiere cierta posibilidad de aportar al desarrollo de un sujeto colectivo. Sin embargo, ello entra en tensión con las acciones del programa, orientadas a la atención de cada situación personal. De ese modo se tensiona un enfoque de la economía como un sistema complejo de entramado económico, social, político y cultural, para suscribir a la programática neoliberal impulsada por el gobierno que pone el acento en individuos “libres” y “competitivos/as” —emprendedores/as—, con capacidad de disputar su inclusión en la dinámica de la lógica mercantil. En esta última concepción, los sistemas de asociación son un soporte vacío para la activación de individuos. Ello se refuerza, además, cuando las unidades productivas se delimitan en la normativa, como proyectos a partir de criterios principalmente económicos —de productividad e innovación— donde “su impacto se reconoce por la efectividad, eficiencia y sostenibilidad de los resultados previstos” (Res. SES-MDS Nº594/2017). En los programas de la gestión anterior, los criterios de viabilidad eran más amplios, considerando las dimensiones socioeconómicas, organizacionales y jurídico-contables. Es claro que, si las experiencias de economía social no son económicamente viables, en un medio de competencia capitalista, dejarán de existir. Más este no es el único foco por atender en este tipo de emprendimientos; es muy importante “comprender la dinámica específica de las organizaciones autogestionadas en sus relaciones micropolíticas, es decir, internamente a ellos, para construir un modelo de sociedad coherente a los valores de la economía solidaria” (Cruz, 2011, p.19).

Vemos así que las nominaciones sobre la población destinataria que aparece en las distintas políticas combinan condiciones socioeconómicas con atributos, actitudes y valores a desarrollar por parte de los sujetos en un doble perfil: emprendedores/as y vulnerables. El acento puesto en los sujetos en “situación de alta vulnerabilidad” no solo tensiona la noción de sujetos colectivos, sino que re-instala el discurso minimista de las necesidades²⁶ sugerido por los organismos in-

²⁶ “El lenguaje y las categorías de los científicos sociales y de los organismos internacionales de crédito han adquirido una semántica que podríamos llamar minimista, esto es ‘el límite inferior o extremo a que se puede reducir algo’. Entendiendo que este estilo de nombrar y categorizar políticas constituye un sistema discursivo que no solo reproduce la desigualdad, sino que la polariza y estratifica aún más.” (1) Álvarez Leguizamón, S. (2005) Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores. Buenos Aires: CLACSO.

ternacionales de crédito en los años '90 (Álvarez Leguizamón, 2005) y modifica el eje de la intervención social del Estado: el objeto de la política es la situación de vulnerabilidad –que se expresa como transitoria– y no la situación de desempleo.

Desde estas perspectivas, se comprende también los cambios en el rol del Estado para este tipo de política que reduce su responsabilidad a la de capacitador, vinculado a la perspectiva del emprendedurismo dentro del cual se argumenta que con capacitación y formación se lograrán sujetos competentes para consolidar emprendimientos que puedan competir libremente en el mercado y satisfacer -vía mercado- sus necesidades. Esta línea se inscribe en el denominado proceso de activación de políticas, impulsado por los organismos internacionales, donde adquiere relevancia el sujeto como hacedor de su propia inserción en el mercado de trabajo a través del empoderamiento y la empleabilidad.

Esto se resume en que las políticas se dirigen más hacia la intervención en las conductas, motivaciones y actitudes individuales que hacia la fijación de condiciones para la justa distribución de las riquezas. Se fomenta la personalización reclamando cada vez más una mayor participación de la persona afectada. (Brown, 2012; cita en Becerra, 2017, p.163)

En esta perspectiva es posible encuadrar la reformulación del Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST)²⁷ en acciones de terminalidad educativa y capacitación laboral y de cuidado²⁸ a través un programa de transferencia condicionada de ingreso. Poniendo como argumento el fracaso del programa en la gestión anterior para la inclusión social de las personas que integran las cooperativas, desde la sola mención de “un diagnóstico” que la normativa no pone en común, se justifica el cambio en lo/as destinatario/as de las políticas, de las cooperativas de trabajo y sus trabajadores/as asociado/as a “personas físicas” en estado de vulnerabilidad social. Se afirma en las resoluciones que el cooperativismo no es una forma legal y organizativa de trabajadores/as con potencial, ya que las cooperativas –en el marco del PRIST– no han logrado consolidarse e insertarse en el mercado.

²⁷ El PRIST en el periodo kirchnerista, como componente del Plan Manos a la Obra, estaba destinado a crear sujetos colectivos, “organizaciones sociales de trabajadores”, y la prestación que recibían consistía en una transferencia de fondos entendida como retribución por el trabajo realizado en cooperativas, orientado por los valores de “inclusión social”, “trabajo organizado” e “igualdad de oportunidades”.

²⁸ En una nota publicada en la web del MDS, Stanley señalaba: “hicimos una actualización de datos y notamos que el 60 por ciento de los beneficiarios no había terminado el secundario, por lo que nos pareció fundamental ayudarlos, acompañarlos para que puedan finalizar sus estudios”. Ministerio de Desarrollo Social (16 de febrero de 2018). Carolina Stanley: “La educación y el trabajo son los dos pilares básicos para salir de la pobreza”. Recuperado de <http://www.desarrollosocial.gob.ar/noticias/hacemosfuturo>.

Una indagación de la oferta formativa evidencia que se centra principalmente en el desarrollo de competencias técnicas, en oficios. Los contenidos están orientados por el enfoque del *entrepreneurship*, incluyendo habilidades de liderazgo, socioemocionales, emprendedurismo y capacidades blandas;²⁹ entre tanto, desaparece de estas capacitaciones la formación en cooperativismo y economía social que era parte del programa anterior. El Programa “Hacemos Futuro” entiende que esta capacitación y la educación formal constituyen las herramientas para lograr una “progresiva autonomía económica” y salida de las condiciones de riesgo o vulnerabilidad. También el Plan Creer y Crear (Res. MDS 594/2017) propone “desarrollar competencias técnicas y transversales que contribuyan al desarrollo humano” y se considera como criterio para la evaluación de los proyectos, la presentación de diagnósticos que presenten datos sobre la situación educativa de la población destinataria y que incorporen líneas tendientes a la terminalidad educativa, claves para el desarrollo humano.

Con estas capacidades, la población destinataria podría constituirse en población empleable según las demandas del mercado de trabajo. Este argumento, sin embargo, presenta al menos dos problemas: el primero consiste en definir al sujeto como responsable de su dificultad de inserción laboral en función de su poca calificación o perfil para lo que el mercado demanda; y el segundo, en sostener que alcanzando ese nivel de empleabilidad deseado ese sujeto efectivamente tendrá posibilidades de inserción en el mercado.

Pérez (2005) señala que uno de los enfoques que organizan las intervenciones estatales en relación al desempleo y que se articulan con los lineamientos propuestos por la OIT remite a entender que la tarea de reintegrar al mercado de trabajo requiere alguna inversión, ya que estas personas deberán competir con otras que poseen mayores activos. De aquí la articulación entre los modos de construir el problema y, a partir de ello, el rol del Estado en la incorporación de toda la mano de obra disponible o “sobrante”: generar “emprendedores-empleables”.

6. Un cambio en el mapa de actores

La puesta en marcha de las políticas de economía social se vio acompañada de modificaciones en las estructuras ministeriales, así como una importante diversificación y ampliación de los entes ejecutores de las mismas incluyendo la participación de Organizaciones no gubernamentales (ONGs)³⁰ y ciertas orga-

²⁹ Las capacidades o competencias “blandas” refieren a cuestiones actitudinales: comportamiento personal, desempeño social, liderazgo y manejo emocional.

³⁰ Las nominaciones utilizadas en reglamentos y resoluciones consultadas oscilan entre Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y ONGs según el caso. Se utilizará genéricamente ONGs ya que es la nominación que prevalece en las fuentes consultadas.

nizaciones sociales del campo de la economía social. Gamallo señala que una de las modificaciones sustanciales de las políticas del MDS remite a un “cambio en el mapa de actores, en particular con el ingreso de las organizaciones populares y de las OSC” (2007, p.36).

A modo de ejemplo, en el Plan Manos a la Obra, la transferencia de fondos era realizada directamente a las cooperativas de trabajo, a sus integrantes o Gobiernos Provinciales, Municipales y Asociaciones Mutuales, según el tipo de bien que se transfiriera. (Res. MDS N°3182/2009).

A partir de mayo del 2016, se establece que “resulta conveniente ampliar el espectro de Entes Ejecutores, que podrán participar del Programa, incluyendo a organismos gubernamentales y no gubernamentales”, pudiendo ser éstos últimos, como lo venían siendo, entidades del sector de la economía social, así como también “Fundaciones y Asociaciones civiles sin fines de lucro, OSC, Organizaciones internacionales que trabajan en políticas sociales y Redes de patrimonio Comunitarios” (Res. MDS N°592/2016). Son estos entes quienes reciben el subsidio para el desarrollo de actividades de capacitación. Con una operatoria similar el Plan Creer y Crear incorpora la figura de Organizaciones Administradoras y Organizaciones Ejecutoras que incluye a los mismos actores junto a gobiernos provinciales y municipales asignándoles los recursos y las tareas de administración y la ejecución de los programas (Res. SES-MDS 220/2017 y 594/2017).

Gamallo (2017) identifica para el PRIST en el periodo 2009-2015, la incorporación de 95 municipios como entes ejecutores mientras que en el periodo 2016-2017 este número se reduce a 6 municipios. En sentido opuesto para el primer periodo no se registra ninguna OSC como ejecutora del Programa y en el período Cambiemos aparecen 54 organizaciones en la ejecución de este.

Este crecimiento en la participación de ONGs que se incorporan en una cantidad llamativa, “puede relacionarse con la trayectoria de los funcionarios del ministerio con participación y una estrecha relación con algunas de ellas” (Hopp, 2017, p.33)³¹ y suponen una redistribución de poder y de recursos que antes principalmente se concentraban en distintas órbitas del Estado y de las propias cooperativas.

En relación a las funciones que se adjudican a estas organizaciones, aparecen en algunos casos igualadas a funciones y responsabilidades de los organismos estatales subnacionales para la implementación de la política. Por ejemplo, en el

³¹ A modo ilustrativo Vommaro (2017) señala que la propia ministra Carolina Stanley, proviene de la Fundación Grupo Sophia, una creación del Jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Horacio Rodríguez Larreta, para generar planes de Estado que luego se incorporaría completamente al proyecto macrista. También es el caso de Matías Kelly, Secretario de Economía Social, fundador de la Asociación Civil Sumatoria, una “plataforma de *crowdfunding* que conecta microemprendedores que necesitan capital para desarrollar su emprendimiento con personas que quieren brindar esta oportunidad mediante un pequeño aporte reembolsable”.

Programa Creer y Crear se convoca a provincias, municipios y organizaciones de la sociedad civil de la economía social, en las mismas condiciones, para la presentación de proyectos integrales y estratégicos de economía social (Res 594/2017). De esta manera son un conjunto de OSC quienes asumen la formulación de sus proyectos, su implementación y la articulación con los/as destinatarios/as finales de la política, produciéndose así un corrimiento del Estado en la gestión de aquella.

La incorporación de las ONGs en la gestión de las políticas fue instalada en la década de los '90 por sugerencia de los organismos internacionales de crédito bajo el argumento de la transparencia y democratización en la gestión pública y la proximidad a las realidades de los sectores de pobreza. Florecieron en este contexto, además, una diversidad de colectivos para los que el territorio se convirtió en un espacio de organización y de resolución colectiva de las necesidades básicas. Así, si para unas el territorio se presentaba como el espacio de superación de la pobreza y la política llegaba para apaciguarla; para otras, era el escenario de generación de procesos organización y resistencia al modelo neoliberal. En el período kirchnerista se desarrolló un proceso que Vommaro (2003) denomina de “políticas de promoción de la organización popular” que reinstala al territorio como espacio de disputa por el conjunto de políticas sociales que “llegaban” al territorio y eran gestionadas colectivamente –en la mayoría de los casos– a través de las Mesas de Gestión Local,³² de la mano de un gobierno que había sumado a algunas organizaciones en la gestión del Estado. En ambos períodos, el territorio adquiere una centralidad en la construcción de la política, aunque claramente con sentidos diferentes.

Para el período de Cambiemos, la proliferación de nuevas ONGs que no se caracterizan por inserciones territoriales previas y su inclusión en la ejecución de los programas, produce un corrimiento en el sentido que asume el territorio entendido ya no como espacio de construcción de la política –en términos culturales y materiales– sino como lugar despolitizado. Desde el discurso de la “democratización” de los espacios de discusión de la política, se impulsa una perspectiva que propone concebir a estas ONGs en un sentido moral que oculta la dimensión política de estos actores al construirlos como orientados al “bien común”, “transparentes”, con capacidad de un trabajo “desinteresado” y “voluntario” y ajenos al mundo de “la política”.

En el mismo sentido se construye la idea de Estado mediador entre las ONGs –concebidas como tercer sector–, el mercado y el gobierno.

³² Las Mesas de Gestión Local, que generalmente funcionaban en los Centros de Integración Comunitaria, eran conformadas por vecino/as, organizaciones sociales de base, ONG, equipos técnicos y/o funcionario/as de diversos Ministerios del gobierno nacional en miras a la construcción e implementación local del conjunto de políticas nacionales. La perspectiva de la integralidad se proponía como un eje transversal a la implementación de políticas en los territorios.

[El Estado como] facilitador de esa realización individual en diferentes áreas de la vida, donde las personas intentan encauzar sus proyectos. Debe ser capaz de comunicarnos, de hacer que las redes circulen con libertad (...) el lenguaje emprendedor permite atraer a los grupos sociales menos politizados y confiar en recién llegados a la política los resortes de su vida interna. (Vommaro, 2017, p.15-16)

Ya no son primordialmente los organismos estatales quienes coordinan la gestión de la política, sino que la misma aparece “tercerizada” a un conjunto diverso y amplio de organizaciones intermedias que se proponen en términos de “ejecutores” desde un lugar técnico construido “por fuera” de la política. Se produce con ello, un cambio en las correlaciones de fuerza con el afán de disminuir el poder de las organizaciones de base territorial en la interlocución con los entes gubernamentales.

En otra línea, en el marco de la disputa impulsada por las organizaciones del campo de la economía popular, también se evidencia una formalización de la incorporación de estas organizaciones como interlocutores frente al Estado.

Como caso paradigmático aparece el espacio del CEPSSC³³ creado por la Ley de Emergencia Pública. El Consejo se propone como “un ámbito institucional permanente que deberá determinar periódicamente los lineamientos para el cumplimiento de los objetivos de dicha norma” (Decreto 159/2017), es decir los aspectos técnicos de la ley.

El Consejo es un espacio multiactorial en el que no están incorporadas las ONGs que emergen como entes ejecutores en la mayoría de las políticas estudiadas, sino que lo componen tres representantes de los Ministerios involucrados y tres representantes de las organizaciones de la economía popular. Su funcionamiento dentro del MDS y no del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), evidencia la apuesta del gobierno por reconvertir la política y marca una tensión respecto de la institucionalización de la economía popular desde una concepción del trabajo como derecho.

El Programa “Proyectos productivos comunitarios”, que se desprende de la LEP, se diferencia del resto de las políticas objeto de análisis ya que no prevé la participación de intermediarios entre el ente de aplicación estatal y el/la destinatario/a directo/a de la política; y la existencia del CEPSSC lo constituye como un programa en disputa entre el Estado y las organizaciones sociales.

Queda pendiente para otra indagación, profundizar la lectura que las propias organizaciones de la economía social y popular que participan del Consejo

³³ Al Consejo le corresponden funciones vinculadas a: inscripción; admisión de destinatario/as; creación de criterios de elegibilidad; elaboración de mecanismos para formalización y promoción de las unidades económicas, entre otras (Art. 3°, Decreto 159/2017).

hacen sobre este espacio en tanto su posibilidad de incidencia en las definiciones centrales sobre la orientación de las políticas, los sentidos que adquiere y los recursos que para ella se disponen.

7. Hacia un cierre

Como afirmamos al inicio del capítulo, los modos de intervención del Estado sobre ciertas cuestiones públicas expresan las orientaciones generales que, por un lado, asume un régimen social de acumulación –y con ello, la forma que asume el Estado dentro de ese régimen, incluyendo los modos en que construye una relación con distintos actores, entre ellos las organizaciones sociales. Y, por otro lado, los particulares sentidos sobre el trabajo, las necesidades sociales y la relación público-privado. Ante ello, el análisis de las políticas de economía social y popular nos permitió identificar ciertos rasgos significativos que dan cuenta de los supuestos políticos, ideológicos y culturales que se proponen desde el actual modelo de gobierno.

En este marco de discusiones, incorporar algunas referencias al periodo inmediatamente anterior en términos comparativos, nos permitió reconstruir tomas de posición del Estado –en su conflictiva relación con otros actores– e indagar sobre disputas y negociaciones sobre el campo de la economía social y popular y sus articulaciones (o no) con el campo de la macroeconomía y la protección social.

Las formas que asume el Estado en cada régimen de acumulación suponen distintas articulaciones de las políticas públicas.

[en el neoliberalismo] no hay “desarticulación” entre políticas económicas y sociales, sino una relación contradictoria que no es “entre ellas” ni deviene de ellas mismas en términos de exterioridad, sino que es intrínseca y se plantea en el interior del modelo social del que hacen parte. (Lindenboim y Danani, 2002, p.1).

Problematizar esta articulación entre las esferas de lo económico y lo político, es fundamental para nuestro análisis ya que nos permite discutir la orientación general de las intervenciones sociales del Estado en un momento en el cual estas se entienden separadas y en la que el mercado asume un rol central como ordenador y asignador de la economía.

Hemos sostenido que las políticas sociales “hacen sociedad”, según sean las concepciones que las orientan, y que estas perspectivas y los modos de intervención social constituyen un campo de disputa entre actores con distintos poderes. En el gobierno de la alianza Cambiemos, reconocimos un proceso de cambio

respecto de las principales políticas de economía social y popular ejecutadas en el período kirchnerista. Las mismas dejan de estar centradas en un enfoque que entiende al trabajo como derecho y que legitima a la organización colectiva en la producción para aproximarse a la perspectiva del emprendedurismo, asentada en una programática ético-política neoliberal. Dichas transformaciones se observan en distintos sentidos que presentamos en el análisis que antecedió.

Entre tanto, en un contexto de creciente conflictividad con las organizaciones de la economía social y popular y en el que las variables macroeconómicas avizoran la profundización de una redistribución del ingreso regresiva, ajuste fiscal y disciplinamiento, las transformaciones de las que hemos dado cuenta, pueden leerse con el objetivo de cambiar las correlaciones de fuerza y, con ello, disminuir el poder político de las organizaciones de base territorial en la interlocución con la sociedad y con el Estado.

La disputa no está cerrada y la dirección que asuman estos procesos no está predefinida, pero marcan nuevos desafíos para las organizaciones y la sociedad en general respecto de la lucha por institucionalizar más derechos y otros sentidos en torno a la economía social y popular.

Referencias bibliográficas

- Alianza Cambiemos (2015). Documento de plataforma de campaña presidencial Eje Emprendedores. Recuperado de www.cuancumple.com.ar
- Basualdo, E. (2002). La crisis actual en Argentina: entre la dolarización, la devaluación y la redistribución del ingreso. *Revista Chiapas*, N°13, 7-41.
- Becerra, N. (2016). *Continuidades y rupturas en políticas sociales y laborales orientadas a intervenir sobre el desempleo en Argentina* (Tesis de maestría). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.
- Becerra, N. y Tomatis, K. (2015). Estado y Desempleo en Argentina (2003-2013). Preguntas frente al entramado de las políticas económicas, sociales y laborales. Trabajo presentado en *VIII Jornadas de Economía Crítica*, Universidad Nacional de Río Cuarto.
- Castel, R. (1996). Trabajo y utilidad para el mundo. *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 115, N°6, 671-678.
- Centro de Investigaciones y Formación de la República Argentina (CIFRA-CTA) (2018). Informe de Coyuntura N°27. Recuperado de <http://www.centrocifra.org.ar/publicacion.php?pid=125>
- Coraggio, J. L. (1999). *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Madrid: Miño y Dávila.
- Cruz, A. (2006). *A diferença da igualdade. A dinâmica da economia solidária em quatro cidades do Mercosul*. Tesis doctoral. Universidade Estadual de Campinas.
- Cruz, A. (2011). La acumulación solidaria. Los retos de la economía asociativa bajo la mundialización del capital. *Revista Estudios Cooperativos*. Vol. 16, N°1, 12-37.
- Danani, C. (2004). El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y la economía social. En Danani, C. (comp.) *Política social y economía social*.

Debates Fundamentales. Buenos Aires: Altamira.

- Danani, C. (2017). La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En Chiara, M. y Di Virgilio, M (orgs.) *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*. Los Polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento.
- Franco, M. J. (2017). La emergencia de la CTEP en Córdoba. Transformaciones en la movilización social. *Revista Estudios Sociales Contemporáneos*, N°17, 172-187.
- Franco, M. J. y Tomatis, K. (2018). Entre el trabajo y la pobreza. Disputas en torno a la Ley de Emergencia Social. *Cuadernos de Coyuntura*, N°2. En prensa.
- Gamallo, G. (2017). El gobierno de la pobreza en la Argentina de la post-convertibilidad. El Ministerio de Desarrollo Social. Buenos Aires: Centro de Estudios para el Cambio Estructural.
- Hopp, M. V. (2017). Transformaciones en las políticas sociales de promoción de la economía social y del trabajo en la economía popular en la Argentina actual. *Revista de Ciencias, Artes y Tecnología*, N°6, Dossier, 19-41.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. INDEC (2018). Informes técnicos Vol.2 N°4 e Informes técnicos Vol. 2 N°114.
- Laval, C. y Dardot, P. (2013). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona: Gedisa.
- Ley 27.345 Emergencia Pública, Boletín Oficial de la República Argentina, N°33.582. Recuperado de www.servicios.infoleg.gob.ar
- Lindenboim, J. y Danani, C. (2002). La escasez de lo que sobra: sobre la articulación entre políticas económicas y políticas sociales. Trabajo presentado en *I Congreso Nacional de Políticas Sociales*, AAPS/Universidad Nacional de Quilmes.
- Monza, A. (1981). Una discusión comparada con distintos enfoques teóricos sobre la determinación del empleo y el salario, Santiago de Chile: Curso Regional sobre empleo, población y necesidades esenciales.
- Murillo, S. (coord.) (2006). *Banco Mundial. Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Neffa, J. y Brown, B. (2011). Políticas públicas de empleo III 2002/2010. *Empleo, desempleo y políticas de empleo*, N°7. Buenos Aires: CEIL-PIETTE.
- Organización Internacional del Trabajo (2015). *Recomendación 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal*. Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra. Recuperado de www.ilo.org/ilc/ILCSessions/104/texts-adopted/WCMS_379098/lang-es/index.htm
- PEN. Decreto 159 (9 de marzo de 2017). Reglamentación Ley 27.345 Emergencia Pública, Boletín Oficial de la República Argentina N°33.582. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar>
- PEN. Decreto 1302/2016. Veto Ley 27.344. Expropiación BAUEN. www.servicios.infoleg.gob.ar
- Presidencia de la Nación (18 de noviembre de 2016). Comunicado oficial sobre el Proyecto de Ley de Emergencia Social y Alimentaria (en línea). Recuperado de www.casasosada.gob.ar/informacion/que-estamos-diciendo/37895-proyecto-de-ley-de-emergencia-social-y-alimentaria
- Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional para el año 2018. Mensaje de remisión. Recuperado de www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2018/mensaje/mensaje2018.pdf
- Proyecto de Ley 2.612/2016. Emergencia Social y de las Organizaciones de la Economía Popular.

- Puello-Socarrás, J. (2010). Del *homo economicus* al *homo redemptoris*: Emprendimiento y Nuevo Neoliberalismo. *Otra Economía* (on line), Volumen IV, N°6, 181-206.
- Quattrini, D.; Scorza, F.; Di Giovambattista, M. y Bettioli, C. (2017). El emprendedor en el sur global: ¿un nuevo empresario? Aproximaciones teóricas-metodológicas para su definición. En Gandía, C. et. al. (comp.) *Metodologías de la investigación: estrategias de indagación I*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.
- Sarria Icaza, A. y Tiribia, L. (2004). Economía Popular. En Cattani, A. (org.) *La otra economía*. Buenos Aires: Editorial Altamira y Universidad Nacional General Sarmiento.
- Vommaro, G. (2013). La participación política de los sectores populares en Argentina. *La Universidad interviene en los debates nacionales*, N°14.
- Vommaro, G. (2017). *La larga marcha de Cambiemos. La construcción silenciosa de un proyecto de poder*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Resoluciones ministeriales

- MDS N°3182/2009 Resolución Ingreso Social con Trabajo.
- MDS N°2476/2010 Argentina Trabaja.
- MDS N°2055/2015 - Ellas Hacen (nuevo enfoque).
- MDS N°457/2016 Creer y Crear.
- MDS N°592/2016 PRIST.
- MDS N°627/2017 Talleres Familiares y Comunitarios.
- MDS N°1274/2017 Estructura organizativa de segundo nivel operativo del MINDES.
- MDS N°1708/2017 Creer y Crear- Manos a la Obra.
- MDS N°123/2017 - Reglamentación Creer y Crear.
- MDS N°151/2017- Reglamentación Hacemos Futuro.
- MDS N°220/2017 - Reglamentación Creer y Crear.
- MDS N°594/2017 Reglamentación Creer y Crear (vigente).
- MDS N°96/2018 Hacemos Futuro.
- RESFC-2017-1-APN-MDS - Proyectos Productivos Comunitarios.

Demandas feministas en la Argentina contemporánea: las políticas de género en el marco del neoliberalismo

*María Teresa Bosio*¹
*Alejandra Domínguez*²
*Alicia Soldevila*³
*Gabriela Bard Wigdor*⁴

Este capítulo tiene por objetivo describir y analizar el actual escenario en relación al desarrollo y/o sostenimiento de políticas públicas vinculadas a la protección y acceso efectivo a derechos de las mujeres y personas de sexualidades disidentes de la *cisheteronorma*,⁵ a partir de la asunción del gobierno de Mauricio Macri en Argentina.

¹ Profesora de Ciencias de la Educación por la Facultad de Filosofía y Humanidades de la UNC. Magíster en Educación por la Universidad Federal Fluminense de Rio de Janeiro. Docente adjunta de la Facultad de Ciencias Sociales y Presidenta de Católicas por el Derecho a Decidir, Argentina.

² Licenciada en Trabajo Social. Magíster en Ciencias Sociales. Doctoranda en estudios de Género. Feminista. Profesora Adjunta por concurso en la carrera de Trabajo Social. Investigadora en temas violencia de género y aborto. Facultad de Ciencias Sociales.

³ Licenciada en Trabajo Social. Magíster en Ciencias Sociales. Doctoranda en estudios de Género. Feminista. Profesora Adjunta por concurso en la carrera de Trabajo Social. Investigadora en temas violencia de género y aborto. Facultad de Ciencias Sociales.

⁴ Licenciada y Magister en Trabajo Social, Doctora en Estudios de Género, Investigadora Asistente del CONICET, docente de la Facultad de Ciencias Sociales. Temas de investigación: Feminismos latinoamericanos y decoloniales, estudios feministas de la masculinidad y de la participación política. Último libro: Bard Wigdor, G. y Bonavitta, P. (editoras) (2018). *Feminismos Latinoamericanos: debates, discusiones y reivindicaciones contemporáneas en Córdoba*. Buenos Aires: CONICET, p.260.

⁵ *Cisheteronormatividad* es una categoría propuesta por teóricas y activistas feministas danesas, que articula las palabras *cisgénero* y *heteronormatividad*, para describir el articulado de normas que dictan cómo debemos nombrar, vivenciar y estereotipar la vida según el binario hombre y mujer, presentados como determinantes biológicos. Estas normas, nuclean el sexo biológico, la identidad de género y las relaciones de género heterosexuales como las únicas formas posibles y deseables.

Un punto relevante en la reflexión propuesta en este capítulo está vinculado a la tensión que presenta la convivencia del ajuste económico con represión social y la existencia de programas sociales, que se crearon en el periodo kirchnerista (2003-2015). El traspaso de gobierno planteó un cambio fundamental en torno al lugar y participación del Estado en la cuestión social, que pasó de una marcada intervención desde la perspectiva de derechos, a una concepción meritocrática con un achicamiento de las políticas sociales. La lógica de la actual gestión ejecutiva es sostener varias de estas políticas de atención de la urgencia social, pero vaciándolas de inversión económica, contenidos y acciones, acotando la cobertura universalista que las sustentaba como derecho.

Para dar cuenta de esta situación, ejercitamos una comparación entre la situación actual y las políticas de la década anterior, en clave de continuidades y rupturas, incorporando miradas plurales en el análisis de un contexto donde, a pesar del avance de los feminismos en los diferentes territorios, en los barrios, en las calles, en las instituciones educativas y de salud, en las universidades, persisten desigualdades históricas y estructurales que demandan atención urgente del Estado y los diversos actores responsables.

En el presente capítulo, destacamos los vaivenes políticos de Argentina en su dimensión histórica y articulados con el accionar de las demandas de los movimientos feministas, mostrando las conquistas, los obstáculos y los desafíos que aún restan por lograr. ¿Cuánto se había avanzado en reconocimientos de derechos? ¿Cuánto se está retrocediendo? Estos son interrogantes que intentamos abordar en el derrotero del análisis sobre feminización de la pobreza, derechos sexuales y (no) reproductivos y violencia de género.

Los procesos de lucha exponen las relaciones de fuerza que hoy se presentan con nitidez en una hegemonía de los sectores conservadores y un Estado neoliberal, que consideran la inversión social como un gasto, recortan y desfinancian las políticas sociales, educativas, sanitarias y reprimen la protesta social. En este sentido, intentamos dar cuenta de la nueva emergencia de problemáticas como la feminización de la pobreza (fenómeno argentino de los años '90), la violencia de género; las luchas por los derechos sexuales y (no) reproductivos de las mujeres y personas gestantes, los cuales se constituyen en ejes fundamentales que trabajamos en este ensayo colectivo.

1. Disputas feministas por más derechos

Realizamos una breve presentación de las luchas de los movimientos feministas argentinos por el reconocimiento de diferentes derechos, accionando entre la protesta en la calle cuando los límites de la política tradicional e institucionalizada así lo demandan, y aprovechando instancias de formalización de ciertas

exigencias en políticas de Estado cuando el momento histórico lo habilita. Para el caso, no podemos dejar de mencionar la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito, constituida en abril-mayo del año 2005 en Córdoba, espacio colectivo que se fue gestando en el marco de los Encuentros Nacionales de Mujeres entre otros,⁶ así como el Movimiento *Ni una Menos*, lanzado por un colectivo de periodistas y comunicadoras en el año 2015, debido al asesinato sistemático de mujeres en manos de la violencia machista. Estos movimientos apelan e interpelan a un Estado que, si bien avanzó con políticas públicas, estas no logran atender de manera integral demandas y situaciones que vulneran los derechos de las mujeres y los colectivos de la diversidad sexual.

Los movimientos feministas y LGTTTBIQ⁷ en la Argentina de las últimas dos décadas, también se encuadran en los avances del debate internacional sobre los derechos de cuarta generación, que refieren a los derechos sexuales y reproductivos. Tenemos como paradigmas de estas luchas a las Convenciones de Belem do Para (1994), la Declaración de Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993); la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo El Cairo (1994) y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer Beijing (1995), que se constituyen en el marco político del debate por los derechos humanos de las mujeres y personas con sexualidades disidentes.

Esta formulación fue posible por el trabajo militante de feministas, quienes tras arduos años de lucha incidieron en la preparación de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena, 1993). Fruto de este proceso resultó la incorporación, en su Declaración y Programa de Acción, de los derechos humanos de las mujeres y niñas y la violencia que los vulneran:

Los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales. La plena participación, en condiciones de igualdad, de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional. (Naciones Unidas, 1993, p.5)

Es a partir del reconocimiento de estas convenciones como parte del encuadre normativo internacional de los países, así como la lucha sostenida del

⁶ La campaña por la legalización del aborto tiene como antecedente los debates sobre el aborto en los diferentes encuentros nacionales de mujeres, en particular la asamblea feminista de Rosario durante el año 2003. Luego en el año 2004 en el encuentro de mujeres de Mendoza se avanza en la necesidad de concretar la Campaña Nacional por el derecho al aborto legal seguro y gratuito, que será lanzada en todo el país el 28 de mayo del 2005.

⁷ LGTTTBIQ son las siglas que utiliza el movimiento de Lesbianas, Gays, Transgéneros, Transexuales, Travestis, Intersexuales, Bisexuales y Queers.

movimiento feminista y de mujeres, que ingresan en las agendas públicas de los distintos Estados Latinoamericanos los derechos de las mujeres como parte de los derechos humanos.

Tal como lo expresan Mónica Petracci y Mario Pecheny, “las disposiciones contenidas en los tratados de derechos humanos no resultan meras exhortaciones o aspiraciones que los Estados deben poner empeño en satisfacer. Estas disposiciones obligan a adoptar todas aquellas medidas necesarias para promover su respeto en condiciones de igualdad” (Petracci M, 2007, p.14). Este reconocimiento en el plano internacional primero y luego en el nacional conlleva a subrayar que el Estado tiene la obligación de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos en cuestión.

No puede dejarse de resaltar que a la par de que se sancionaran las convenciones internacionales, en nuestro país el auge del conservadurismo y neoliberalismo —que la dictadura vino a instalar— profundizado a lo largo de la Presidencia de Carlos Menem (1989-1999) restringía los márgenes de acción e incidencia de los movimientos feministas de esa época. El Estado en esta etapa se centraba en la administración e intereses de los negocios empresariales y concebía a las políticas públicas desde criterios focalizados, produciéndose una concentración de la riqueza y un crecimiento descomunal de la desocupación y pobreza en amplios sectores de nuestra sociedad.

Luego de la crisis del año 2001, en Argentina asume la Presidencia de la Nación el abogado Néstor Kirchner (el 25 de mayo de 2003), quien impulsa una gestión estatal vinculada al paradigma keynesiano, considerando a este como un modelo fundamental para la promoción y organización de políticas públicas universales. En ese marco se aprueban leyes referidas a los derechos sexuales y reproductivos, a la identidad de género y derechos de la diversidad sexual, que sirven de piso para las políticas públicas y permiten otro tipo de relación entre el Estado y los movimientos sociales. Podemos también mencionar la sanción de la Ley 25.673 de Salud sexual y reproductiva (2002); la Ley 25.929 de Parto respetado (2004), Ley 26.061 de Protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (2005), Ley 26.364 de Trata de personas (2008); Ley 26.485 de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales (2009); Ley 26.529 de Derechos del paciente, historia clínica y consentimiento informado; Ley 26.618 de Matrimonio igualitario (2010); Ley 26.743 de Identidad de género (2012); Ley Nacional 25.584 que prohíbe toda acción institucional en los establecimientos de educación pública del país que impida el inicio o continuidad del ciclo escolar a cualquier alumna embarazada; Ley 26.862 de Fertilización asistida (2012); y Ley 26.844 del Empleo en casas particulares (2013). Dada la importancia de estas en el reconocimiento y ampliación de derechos demandados por décadas desde los

movimientos feministas y de mujeres, desarrollaremos algunas de ellas:

– La Ley Nacional 25.673 de Salud Sexual y Procreación Responsable crea el Programa Nacional De Salud Sexual y Procreación Responsable, en el ámbito del Ministerio de Salud. Este programa, basado en el respeto por los derechos sexuales y reproductivos, contempla la provisión de información y asesoramiento sobre anticonceptivos y su entrega gratuita en todos los servicios públicos de salud, así como por medio de la seguridad social y los seguros de salud privados. Incluye la atención y prevención de cáncer génito-mamario, atención de la violencia, prevención y atención de VIH/Sida e ITS. Abarca a la población en general, sin discriminación de edad, raza, y género, por lo que incluye a mujeres, varones y personas con identidades sexuales disidentes.

– La Ley 25.929 de Parto Respetado establece que toda mujer tiene derecho a la atención médica durante el embarazo, el trabajo de parto, el parto y el postparto, así como a ser informada sobre las distintas intervenciones médicas que pudieren tener lugar durante esos procesos, de manera que pueda optar libremente cuando existieren diferentes alternativas. Asimismo, tiene derecho a ser tratada con respeto, de modo individual y personalizado, que le garantice la intimidad durante todo el proceso asistencial y tenga en consideración sus pautas culturales.

– La Ley 26.150 de Educación Sexual crea el Programa Nacional De Educación Sexual Integral en el Ministerio de Educación de la Nación. Entiende la educación sexual integral como aquella que articula aspectos biológicos, psicológicos, sociales, afectivos y éticos. El programa está destinado a todos los/las estudiantes /as en los establecimientos educativos públicos, de gestión estatal y privada de las jurisdicciones nacionales, provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipales. La norma reconoce el derecho a recibir educación sexual integral de los/las educandos/as desde el nivel inicial hasta el nivel superior de formación docente y de educación técnica no universitaria.

– La Ley 26.485 de Protección Integral a las mujeres para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en sus vínculos interpersonales. Realiza un avance en el reconocimiento de diferentes tipos de violencia (física, psicológica, laboral, simbólica, obstétrica, sexual, económica) y en los diferentes ámbitos en las cuales se generan (laboral, institucional, doméstico, medios masivos de comunicación). Su lugar de aplicación es en el marco del Consejo Nacional de las mujeres hoy Instituto Nacional de la mujer, organismo que depende de Jefatura de gabinete de la Presidencia de la Nación.

– Otro avance en relación a la diversidad sexual fue la aprobación del matrimonio igualitario en el año 2010, incluido posteriormente en el articulado del Nuevo Código Civil y Comercial reformado y en vigencia desde 1° de agosto de

2015. Argentina se convirtió en el primer Estado de América Latina en reconocer este derecho en todo su territorio nacional y, además, fue el décimo país en legalizar este tipo de unión a nivel mundial.

– Asimismo, la Ley de Identidad De Género aprobada en el 2012 habilita que las personas (transexuales y transgéneros) puedan cambiar su sexo en sus documentos personales y accedan a tratamientos médicos de adecuación acorde a su auto percepción de género.

Merece una mención especial el debate y la movilización producida en Argentina, en torno al tratamiento de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo, la cual constituye una demanda histórica del feminismo al Estado argentino. En 2018, se trató el proyecto presentado por la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito, logrando media sanción en diputados (a partir de la expresión masiva de reclamo en diversos espacios públicos) pero no alcanzó su aprobación en el Senado, quedando y continuando este derecho como una deuda de la democracia hacia las mujeres y personas gestantes. Este reclamo ha sido asumido por amplios sectores de la sociedad, y especialmente de la juventud que ocupó un lugar protagónico en la crítica al sistema patriarcal neoliberal y en la lucha por la legalización del aborto libre, seguro y gratuito, interpelando al Estado y a la sociedad. Los meses de debates y acciones públicas colectivas dejaron una huella imborrable en la sociedad, que tomó para sí los reclamos que se vienen haciendo desde décadas en torno a los derechos sexuales y (no) reproductivos y que hoy se han instalado en muchos de los discursos y luchas sociales. El Estado, a través del gobierno de la alianza Cambiemos, habilitó el tratamiento de la ley, pero sin voluntad política para su aprobación, no encontrándose a la altura de los reclamos y la defensa histórica de los Derechos Humanos de las mujeres y personas gestantes.

Cabe destacar el antecedente del año 2012, cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación emite el fallo FAL (13 de marzo de 12) sobre el acceso al aborto no punible, ampliando así la causal por violación. En el artículo 86 del Código Penal dice: “El aborto practicado por un médico diplomado con el consentimiento de la mujer encinta, no es punible: 1º) Si se ha hecho con el fin de evitar un peligro para la vida o la salud de la madre y si este peligro no puede ser evitado por otros medios; 2º) Si el embarazo proviene de una violación o de un atentado al pudor cometido sobre una mujer idiota o demente”. En este caso, el consentimiento de su representante legal deberá ser requerido para el aborto. El fallo FAL amplía y dictamina que cualquier mujer que haya sido violada tiene el derecho a un aborto no punible. El Ministerio de Salud de la Nación, tomando este fallo, produce un protocolo para instruir a sus agentes en esta normativa. Este protocolo solo se implementa en ocho provincias de Argentina, con muchas

resistencias por parte de los gobiernos provinciales y sus organismos de aplicación, el sistema de salud y de justicia, empezando en este momento a producirse y/o profundizarse situaciones de criminalización de las mujeres que abortan. Asimismo, se comienzan a expresar de manera más organizada y con cierta legitimidad por parte del Gobierno Nacional, sectores conservadores y autoritarios que intentan avanzar sobre los derechos conquistados en el periodo anterior.

Por ello, se remarca y diferencia con el momento actual, que la incorporación de la agenda de género en las políticas públicas del Estado argentino por la acción y demandas sostenidas de los grupos feministas generó, durante el período 2003/2015 procesos de inversión del Estado en atención a los reclamos de las mujeres y disidencias sexuales. El reconocimiento de problemáticas referidas al embarazo no deseado, la mortalidad materna, el contagio de infecciones de transmisión sexual, la violencia de género, la discriminación sexual, puso en marcha la intervención del Estado mediante estos marcos normativos.

En este proceso de conquistas de derechos se produce un quiebre a partir de noviembre de 2015, donde el país comienza a transitar otra etapa que caracterizamos como de retroceso y pérdidas en materia de derechos, cuando gana las elecciones presidenciales la coalición Cambiemos, que lleva como presidente al ingeniero Mauricio Macri. Este gobierno conserva en parte la estructura ejecutiva de los programas y acciones referidas a la agenda de género, pero se produce un vaciamiento de las políticas en relación a sus contenidos estratégicos y al presupuesto destinado a sostener y ampliar la intervención estatal que venía creciendo, aunque con dificultades, teniendo en cuenta la heterogeneidad federal de nuestro país.

En consecuencia, podemos comprender el Estado junto a Oszlak (2006), como un actor heterogéneo conformado por un conjunto de arenas, discursos, instituciones resultado de luchas políticas y diferentes coyunturas, donde los movimientos sociales pueden lograr instaurar y negociar ciertas demandas. Es el Estado, a partir de sus tres poderes, el responsable de elaborar, aprobar y poner en funcionamiento las leyes traducidas en políticas públicas, de manera de resolver las necesidades y demandas de los ciudadanos que el mismo representa. Así, el Estado efectiviza las políticas públicas a través de complejos procesos técnico-políticos en los cuales diversos actores (agentes y usuarios) se relacionan en torno a un problema y consideran que el mismo debe ser atendido por la autoridad pública.

En ese sentido, la relación que se establece entre el Estado y la sociedad está mediada por prácticas políticas de las organizaciones y movimientos sociales que generan un proceso de construcción de agenda, en la medida que el Estado se define como un espacio de articulación y no de dominación. Tapia (2009) significa a la política como “una práctica que resulta del movimiento de lo social

en el tiempo”, cuyos lugares son definidos por la misma sociedad. Las sociedades modernas, a través de procesos de ciudadanización y democratización del Estado, han producido un espacio privilegiado de la política en el seno de este. La sociedad civil se organiza para hacer política desde sus demandas y necesidades sectoriales y, en algunos casos, se institucionalizan para interactuar con el Estado (2009, p.1).

En efecto, los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil defienden sus intereses sectoriales y, cuando no encuentran respuestas en el Estado, se movilizan, lo interpelan, desbordan esos lugares estables de la política y generan acciones colectivas que se introducen en los distintos espacios institucionales con sus discursos, prácticas y proyectos. En este marco, los movimientos feministas de la primera década del segundo milenio formaron parte de una agenda que el Estado incorpora en relación a los derechos sexuales y reproductivos, así como también los vinculados a la violencia de género. Este proceso de interpeleación y apelación al Estado, cuando se constituye como una arena política de negociación, permite avances cualitativos en el marco de la implementación de las políticas públicas.

2. Feminizar los cuidados y la supervivencia familiar

En el marco de la economía capitalista, las mujeres y sujetos feminizados⁸ son quienes históricamente viven las mayores desventajas económicas y sociales para reproducir sus vidas dignamente. Más aun en períodos de neoliberalismo, donde las desigualdades propias de la economía de mercado se acrecientan y acentúan en los grupos subalternos.

En efecto, en nuestra América y como explicábamos en la introducción, estamos viviendo una de las etapas capitalistas de redistribución más regresiva de la riqueza, al menos desde la vuelta de la democracia y particularmente en Argentina desde la década de los '80 en adelante. El aumento de la concentración del capital en pocas manos, la desregulación de la economía en favor del mercado, junto a la flexibilización laboral, aumentan la pobreza y las desigualdades en diferentes planos de la vida social.

Según el informe de la Universidad Católica Argentina (UCA) del año 2017, el 31,4% de la población urbana argentina se encuentra en situación de pobreza, de la cual, un 5,9% es indigente. La situación de pobreza afecta con radicalidad a la niñez, ya que el 48,4% de los menores de 14 años vive en hogares

⁸ Definimos sujetos feminizados como todos aquellos sectores que ocupan posiciones de subalternidad en razón de su género, es decir, todo lo que escape a la norma cisheteropatriarcal, que se encuentra feminizado, despreciado, marginado y subvalorado. Vivimos en una sociedad que devalúa lo femenino y crea lo feminizado, como forma de sexismo y discriminación.

afectados por la pobreza (casi 5.200.000 niños/as). Estas cifras nos hablan de pobreza y de desigualdad, más aún si completamos la foto con la realidad de que los sectores más ricos del país acumulan más de un tercio de los ingresos totales (31,8%), mientras que los sectores más empobrecidos, solo 1,7%. Por tanto, los sectores altos acumulan 18 veces más dinero que los/as que menos tienen. De las cifras mencionadas, las mujeres corresponden al 7% de los sectores indigentes, en tanto que los varones, al 5,5%. Y en los sectores afectados por la pobreza, ellas son el 36,1% contra el 29,7% entre los varones.

Desde la instauración del neoliberalismo en América Latina en los años '70 y con las dictaduras militares del Cono Sur, emergen estudios bajo el concepto de "bolsones de pobreza urbana estructural"⁹ y, específicamente, el de "feminización de la pobreza".¹⁰ Este fenómeno es el efecto de las desigualdades de clase, género, generación y etno/raciales, que se profundizan en Argentina durante la década de los años '90, con un crecimiento acelerado de la pobreza en las mujeres comparadas con los varones, y, entre las mujeres, en quienes ocupan posiciones de mayor subalternidad social, racial y económica, como las mujeres de sectores populares, inmigrantes, campesinas, indígenas o afrodescendientes.

Para dar cuenta de estos complejos cruces entre intersecciones que determinan grados de vulneración o privilegios, Madiros y Costa (2008), explican que feminización de la pobreza, entendida unidimensionalmente como un cambio en los niveles de pobreza con tendencia en contra de las mujeres o de los hogares a cargo de mujeres (jefaturas femeninas), no es suficiente. Este concepto es especialmente limitante cuando los análisis se centran en la identificación de la jefatura femenina del hogar, como si este solo hecho fuera capaz de explicar la vulnerabilidad de una familia, olvidando que responde a aspectos de clase, de género, generacionales y raciales. Por lo tanto, es un concepto que requiere complejizarse para estudiar la realidad más allá del ingreso monetario y dejar de superponer género con mujeres, para pensarlo en relación a las brechas salariales, a dimensiones como el escaso acceso a recursos, crédito, tierras; justicia legal, reconocimientos político, social, cultural y religioso. Todo lo cual se encuentra histórica y coyunturalmente condicionado.

Mención aparte demanda la realidad de las personas sexualmente disidentes de la cisheteronorma como travestis, transgénero o diferentes sujetos representados en los movimientos LGTTTBIQ. Este grupo, sufre con mayor radicalidad la violencia de la feminización de las pobrezas y la exclusión social. En

⁹ Cuando hablamos de pobreza estructural, nos referimos a sectores sociales vulnerados históricamente, quienes viven situaciones de privación económica a lo largo de la historia, sometidos a padecer generacionalmente el desempleo y la exclusión social. Esta categoría se suele comparar con el concepto de "nueva pobreza", para referirse a los sectores que coyunturalmente "caen en la estructura social" producto de las políticas de gobiernos en particular.

¹⁰ Concepto acuñado por la sociología norteamericana en los años '70.

efecto, si bien existen escasos datos e investigaciones sobre la situación laboral de personas travestis y trans, conocemos que, a nivel nacional, según datos del INDEC del año 2014, solo el 18% de las personas travestis y trans habían accedido a un trabajo formal. Además, al menos el 80% se encontraba en situación de prostitución, con un promedio de vida de 35 años a causa de enfermedades prevenibles y curables.

Asimismo, es necesario visibilizar las posiciones diferentes y desiguales entre las propias mujeres, ya que no es lo mismo mantener una familia numerosa que una constituida por pocos hijos/as o familiares a cargo, tampoco implica la misma situación ser una mujer joven que adulta, con estudios universitarios que, sin ellos, ser blanca que ser una mujer de color o ser una persona cisgénero que transgénero. Con estos ejemplos, hacemos énfasis en el carácter relacional e interseccional del género y de la pobreza, para evitar reproducir simplificaciones que a veces supone la utilización del concepto de *feminización de la pobreza*.

En ese sentido, Madeiros y Costa (2008), sugieren hablar de la feminización de las causas de la pobreza, para mirar de manera integral como influyen las jerarquías de género en la producción y reproducción de las situaciones de pobreza. Lo que nos permite superar la mirada centrada en las mujeres, muchas veces utilizada como estrategia de focalización de las políticas sociales y de reprivatización de las tareas que conciernen al Estado, descargando tareas de cuidado y reproducción en las mismas.

Si miramos eventos de la historia argentina, las políticas y programas sociales siempre tuvieron de destinatarias a las mujeres de sectores populares, no solo por ser las principales afectadas junto a jóvenes y niños/as por la crisis económica y social, sino porque se requería de su trabajo comunitario ante la retirada de las funciones del Estado en materia de servicios sociales. En la década de los años '90, esto implicó que las mujeres sustituyeran con su trabajo social y familiar, aquellas funciones que los Estados dejaban de atender, funcionando como factor oculto de equilibrio para absorber los shocks sociales que acarrea el ajuste y posteriormente la crisis (Cfr. Bard Wigdor, 2016). En efecto, las políticas de privatización de las responsabilidades del Estado generaban la reprivatización de los cuidados de personas dependientes o en crecimiento hacia el ámbito familiar, reforzando el modelo "familiarista" de atención de la cuestión social, en el que se esperaba que las mujeres fueran quienes se ocupen de la atención y cuidado de quienes integran un núcleo de convivencia. En la práctica, siguen siendo las mujeres quienes cargan con la mayor parte de tales obligaciones, incluso las que ya consideramos socialmente una responsabilidad pública y un derecho a garantizar por parte del Estado.

Por otro lado, en relación a las brechas salariales en las poblaciones cisgénero,¹¹ el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de Argenti-

¹¹ Personas cuyo sexo biológico asignado al nacer coincide con su percepción de género.

na reveló que, en el año 2017, las mujeres ganan un 27% menos que los varones. El INDEC sostiene que mientras los hombres tienen un salario promedio de \$14.690 mensuales, las mujeres apenas alcanzan los \$10.710. La brecha salarial de género es aún mayor cuando se atiende a la realidad de las trabajadoras autónomas y/o monotributistas. Este mismo informe del INDEC muestra que, entre el 10% de la población más pobre, es decir que cobra menos de 100 dólares al mes, las mujeres duplican a los hombres.

Retomando la historización de la feminización de las causas de la pobreza en Argentina, según dato de la CEPAL, la pobreza urbana entre 1990 y 2013 se incrementó en un 57%, lo que correspondería a un promedio anual del 2%; sin embargo, la pobreza urbana ascendió en mujeres en un 147% (4% tasa de crecimiento acumulativa anual) y en hombres un 30% (1,2% tasa de crecimiento acumulativa anual). Entre 1990 y 2004 la pobreza urbana había crecido un 73%, del total, un 36% en los varones y un 180% entre las mujeres. Posteriormente, existe un cambio radical en la tendencia de estas cifras, que entre los años 2004 y 2013, muestran que la pobreza urbana baja un 10%, la de mujeres cae un 12% y la de hombres cae un 4%. Coincidiendo con un periodo de un poco más de una década de gestión de lo que podríamos llamar Estado Social, de bienestar o “capitalismo con rostro humano”. Estos datos sustentan la tesis del inicio del apartado, respecto a que, a mayor desregulación de la economía, mayores son las desigualdades económicas y de género.

Como sostiene Castells (1999), el neoliberalismo implica el fin del Estado como actor de redistribución económica, así como el final de las políticas sociales de redistribución secundaria de los ingresos. Es la total subordinación de la política a la economía y la desprotección de los y las sujetos que deben reproducir su vida por fuera del mercado. Los efectos de estos programas de ajuste estructural, como el que estamos viviendo en Argentina desde el año 2015, recaen con mayor radicalidad sobre las mujeres y sujetos feminizados, quienes ya parten de posiciones históricamente vulneradas en aspectos económicos, sociales y culturales. Cobo Bedía (2003), afirma que cualquier política económica de ajuste afecta más a quienes son el eslabón más frágil del aparato productivo o a quienes están excluidas/os del mismo, siendo las mujeres inmigrantes, de sectores populares y sexualidades disidentes, quienes mayor marginación del mercado laboral sufren. En efecto, las mujeres migrantes y de sectores populares, suelen trabajar en el sector del trabajo doméstico y de cuidados en casas particulares. Estos trabajos se encuentran feminizados¹² y, por tanto, los hacen mayoritariamente mujeres, en tanto tareas escasas o nulamente valoradas y peores pagas.

¹² Los trabajos y ocupaciones feminizadas son aquellas en las que se emplea mayoritariamente a mujeres. Un ejemplo es que el 97% de las empleadas del hogar son mujeres y el 71% de los profesionales de salud son mujeres, estos son trabajos domésticos y de cuidado feminizados.

En ese sentido, cuando se producen crisis económicas como las que estamos viviendo en Argentina, que son provocadas intencionalmente por las medidas neoliberales en el plano económico, cultural y social, las principales afectadas son las mujeres y sectores feminizados, quienes soportan con su cuerpo y salud, el impacto de la retirada del Estado de su rol de garante de derechos sociales a regulador de los negocios de lo que Segato (2016) llama del “Señorío o la dueñidad”. El señorío es un grupo minoritario de propietarios que ejercen el poder de un modo despótico, lo que vuelve ficción cualquier idea de democracia y de derechos. Esta etapa o fase del capital, dice Segato (2016), funciona como en el Medievo, con señoríos que ejercen el poder con crueldad sobre los cuerpos plebeyos/as.

De esta manera, vivimos bajo el poderío de una tríada patriarcal-colonial-moderna, que articula los diferentes patriarcados (de baja y alta intensidad u originario y moderno), en tanto regímenes que se articulan desde la colonización de Nuestra América y con la consecuente insaturación del Estado nación moderno. Lo que resulta en un capitalismo apropiador del cuerpo de las mujeres y sujetos feminizados como primera colonia, siendo la sexualidad uno de los campos de mayor control biopolítico. Con esto último, nos referimos al control social sobre la sexualidad, no solo mediante las normas consientes sino a través del cuerpo mismo, donde importa la regulación de la biología, lo somático y lo corporal.

3. Ajuste en políticas de salud y educación sexual

En este apartado analizamos cómo el actual gobierno argentino de la alianza Cambiemos genera la estrategia de sostener institucionalmente políticas implementadas en la década anterior referidas a salud (no) reproductiva y la educación sexual integral, pero aplica recortes a sus presupuestos, despidiendo a los agentes públicos que las ejecutan, por ende, las debilita hasta el punto de su vaciamiento total. Este vaciamiento es propio de la lógica neoliberal.

En ese sentido, el Observatorio de Derechos Humanos (ODH) de la Ciudad de Buenos Aires durante el año 2017, eleva un pedido de informe sobre la Implementación de la ESI al Ministerio de Educación de la Nación acerca de cuánto dinero destina cada año al Programa Nacional de Educación Sexual Integral (ESI), ley que fue sancionada en 2006 y cuya inversión por parte de la cartera de Educación creció sistemáticamente hasta el año 2015. Gracias al informe, conocemos que durante el año 2015 se ejecutaron \$ 55.755.738, pero que esa tendencia creciente en la inversión terminó con el cambio de gobierno de ese mismo año. En efecto, durante el primer año de gestión del actual senador nacional Esteban Bullrich (2017-2019) —quien estaba al frente del Ministerio de Educación— la inversión se redujo en un 50,38% y pasó a \$ 27.662.623 en el año 2016. En lo que va de este año 2018, el ministro Alejandro Finocchiaro ejecutó \$

43.211.136 pesos, un 22,5% menos que el último año del gobierno de Cristina Fernández (Observatorio de Derechos Humanos, 2018).

El Programa de Educación Sexual Integral cuenta con 17 trabajadores/as y las capacitaciones durante el primer cuatrimestre del año 2018 solo alcanzaron a 1050 docentes a diferencia del año 2015, que llegaron a 55.000. La propuesta de cursos a distancia disminuyó y llegó solo a 4500 docentes en actividad, mientras que el año 2015 llegó a 16.000. También se suspendieron las impresiones y distribución de materiales didácticos. La orientación de la política durante estos últimos años se enfoca exclusivamente en el Plan Nacional de Prevención de Embarazos, dando cuenta del cambio de enfoque de una sexualidad en sentido integral a un paradigma biomédico. Tal es así que el Observatorio de Derecho Humanos de la Ciudad de Buenos Aires explicita su preocupación:

Desde el ODH expresamos nuestra profunda preocupación por los datos informados desde el Ministerio de Educación de Nación, ya que la ESI constituye un aporte fundamental a la sociedad, que incluye a la subjetividad como dimensión inseparable en la sexualidad, y que como el mismo organismo informó, ésta presupone poder colaborar en destecer la violencia de género, en promover la valoración positiva de la diversidad, en prevenir las situaciones de abuso y maltrato a niños y niñas, los embarazos no planificados por los y las jóvenes, y al mismo tiempo garantizar la posibilidad de seguir estudiando de madres y padres adolescentes. (Observatorio de Derechos Humanos, 2018)

Otra política significativa referida a los Derechos Sexuales y (no) Reproductivos que se implementa a partir del año 2003 es el Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable, creado a partir de la Ley 25.673. El derecho a la salud sexual y reproductiva alude al acceso a servicios de salud de calidad, a la información amplia y oportuna sobre una gama completa de servicios, incluida la anticoncepción por la decisión libre sobre la procreación sin coacción de ningún tipo, y al ejercicio de una sexualidad placentera, entre otros. Estos derechos no deben ser considerados como derechos individuales, sino colectivos, ya que su ejercicio requiere del reconocimiento de derechos sociales, económicos y culturales. Según Defago

La lectura de las experiencias acumuladas en el campo en las últimas décadas en la región, hacen notar la necesidad de un cambio en el acercamiento a este derecho, tendiente a generar nuevas instancias de (re) formulación de las agendas políticas en el sector. (2013, p.3)

Asimismo, el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable es el que garantiza el acceso gratuito de anticonceptivos para todo el te-

ritorio nacional. Desde el año 2015 observamos que hay discontinuidad en la provisión de estos insumos, sobre todo porque muchos llegaban por intermedio del Programa Remediar, como es el caso de los profilácticos, que, de 3.000.000 unidades, pasaron a distribuirse 300.000 actualmente. Las explicaciones oficiales dan cuenta de dificultades en los procesos de licitación, pero eso impacta en la continuidad de la política. Sucede que, en el año 2016, Mauricio Macri modificó el Decreto 357/2002 que reglamentaba esta ley e incluyó el 114/2016, en el cual se establece un reordenamiento del Ministerio de Salud de la Nación, con el objetivo de dotarse de una nueva conformación organizativa de los niveles políticos, basada en criterios de racionalidad y eficiencia, conceptos claves del lenguaje neoliberal. Así también, se eliminó el Decreto 357/2002 que sancionó la no vigencia del artículo 4, el cual colocaba la satisfacción del interés superior del/la niño/a en el pleno goce de sus derechos y garantías consagrados en la Convención Internacional de los Derechos del Niño (Ley 23.849), por sobre la patria potestad de sus adultos responsables. Esto supone que los y las adolescentes desde los 14 años, podrían no contar con el derecho de recibir información y acceso a los métodos anticonceptivos sin ser acompañados/as por adultos/as. Asimismo, el nuevo Código Civil y Comercial (2014) incorpora la autonomía progresiva de niños, niñas y adolescentes reconociendo su derecho personalísimo a consentir sobre las prestaciones de salud y disponer de su propio cuerpo en aquellos procedimientos que no sean invasivos. Esto abre un espacio importante de disputas en torno a lo que se considera invasivo y la necesidad que las políticas de salud incluyan esta perspectiva en sus prácticas concretas.

Los cambios en el organigrama del Ministerio de Salud durante el año 2016 producen que no existan responsables designados/as para implementar el Programa de Salud Sexual y Reproductiva, consecuencia además de la cesantía de 17 trabajadores/as del área. Los medios de comunicación hegemónicos no cubrieron la noticia de los despidos y solo el diario *Perfil*, en una nota publicada el 27 de febrero del 2016, expresa que diferentes actores políticos y sociales salieron a denunciar recortes en el Programa de Salud Sexual y Reproductiva, así como en el Programa Remediar, informando la falta de provisión de preservativos y el incremento de datos de personas infectadas por el HIV frente a la ausencia de políticas públicas (*Perfil*, 27 de febrero de 2016).

Las políticas de desfinanciamiento y sus consecuencias, según datos oficiales del Ministerio de Salud, en el año 2016, registraron 24.568 casos de mujeres que tienen Enfermedades de Transmisión Sexual (ETS). Esto es alrededor de un 20% más de casos que los registrados en el año 2015, los que alcanzaron a 20.413 personas. Es relevante señalar que el Programa Remediar durante el año 2017 pasó de tener 74 variedades de medicamentos a funcionar con un remanente de stock de solo 7 medicamentos, paso previo a su definitivo cierre. Muchos de los

medicamentos que incluía el Programa Remediar estaban destinados a cubrir necesidades de salud reproductiva, tal es el caso de los preservativos. La alternativa que plantea el gobierno actual para los sectores más desprotegidos es la Cobertura Universal en Salud (CUS). Esta última política tiene muy pocas definiciones formales y desconoce información sobre su implementación.

El día 5 de septiembre del 2018, en el marco del programa de ajuste del gobierno nacional, un decreto del Ejecutivo Nacional reduce al Ministerio de Salud a Secretaría, y la lleva a la esfera del Ministerio de Desarrollo Social. En ese marco, reducen su presupuesto y acotan programas y acciones ligadas a la salud en general y en especial a la salud sexual y reproductiva. El director del Programa de Prevención de Sida renuncia alertando acerca “recorte en las partidas” de las partidas destinadas a los programas de prevención, tratamiento y asistencia para enfermedades como el Sida y tuberculosis (Página/12, 3 de septiembre de 2018).

En consecuencia, podemos dar cuenta de la práctica y reproducción gubernamental de un enfoque de la salud como un negocio y no como un derecho. El Estado considera el derecho a la salud como una mercancía que deben gestionar las empresas privadas, generando un grave deterioro en la salud pública, el aumento de las infecciones de transmisión sexual como el VIH, y la afectación de las condiciones de vida de las mujeres en general. Debido a lo cual, las demandas de políticas efectivas para prevenir los embarazos no deseados y las infecciones de transmisión sexual son un eje fundamental de las agendas feministas del país, que tienen una trayectoria de reclamos desde hace 30 años. En ese marco, no queremos dejar de recuperar el debate que se generó en el Congreso de la Nación durante los meses de abril, mayo, junio y agosto del 2018, que dieron como resultado la aprobación de la media sanción de cámara diputados para el proyecto de Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo, y luego el rechazo, el día 8 de agosto, por parte de la Cámara de Senadores del proyecto de ley. Este debate es el resultado de la construcción del movimiento feminista amplio y diverso que ocupó el espacio público y generó un fuerte proceso de incidencia en el poder legislativo, en el marco de la disputa por el reconocimiento de los derechos a la autonomía reproductiva por parte de las mujeres y las personas gestantes.

4. Violencias de género en el escenario neoliberal

Resulta imprescindible destacar que existe una relación indisoluble entre neoliberalismo y violencia de género, en la medida que esta se origina, anida y se despliega en estructuras de opresión, desigualdad, exclusión y dominación. Feministas reconocidas (Caicedo y Monserrat Sagot, 2000; Vargas, 2007; Segato, 2017) destacan que, a pesar del avance en normativas internacionales y nacionales respecto al género, y de la creación de programas desde el Estado para atender

problemas como la violencia o la vasta literatura existente, la violencia patriarcal heterosexista¹³ no ha cesado, sino por el contrario sigue creciendo, llegando al asesinato de cada vez más mujeres y personas con sexualidades disidentes.

El análisis de la violencia machista¹⁴ y sus expresiones en la actualidad, nos lleva necesariamente a desnudar sus orígenes e imbricaciones en las intersecciones de estructuras de poder y subordinación patriarcal, colonial, racial, heterosexista, de clase y neoliberal. Estructuras que se articulan de manera simultánea potenciando las múltiples opresiones, diversificando y multiplicando las violencias y desigualdades. Asimismo, el proceso progresivo de concentración de la riqueza en el mundo va transformado estas relaciones de desigualdad capitalista con Estados empresarios al de “dueñidad o señorío”, en la que adquieren nuevas dimensiones la explotación, dominación y destrucción de la vida por parte de un sector que Segato (2016) denomina sector empresarial-estatal-religioso y de los medios de comunicación, que otorgan un poder ilimitado a un puñado de personas sobre el resto. Así, Segato (2016) plantea:

en esta fase extrema y apocalíptica en la cual rapiñar, desplazar, desarraigar, esclavizar y explotar al máximo son el camino de la acumulación, esto es, la meta que orienta el proyecto histórico del capital es crucialmente instrumental reducir la empatía humana y entrenar a las personas para que consigan ejecutar, tolerar y convivir con actos de crueldad cotidiano. Segato (2016, p.99)

En esta etapa caracterizada por la dueñidad o señorío, la violencia de género, en nuestra región, es inherente al sistema patriarcal misógino neoliberal, forma parte de sus mecanismos de crueldad, y como tal va ganando cada vez más la escena pública. Su presencia construye sentidos ejemplificadores, de escarmiento, al decir de Segato como pedagogía de la crueldad, como pedagogía que controla y expropia el cuerpo, las vidas de las mujeres y sexualidades diversas.

¹³ Esta expresión, da cuenta del patriarcado como estructura de opresión que instituye y naturaliza la desigualdad, asimetría y control a través de la fuerza material y simbólica contra las mujeres e identidades disidentes de la heteronorma. El patriarcado y la heteronorma crean instituciones, siendo la violencia (económica, física, sexual, psicológica, social, entre otras) un instrumento fundamental para la reproducción de este orden sexual, reforzando y legitimando la supremacía de lo masculino hegemónico por sobre lo femenino y todas aquellas identidades de género excluidas de este binomio.

¹⁴ La violencia machista refiere a la violencia estructural contra las mujeres, niñas y personas disidentes de la heteronorma, cuya presencia es sistemática y generalizada en las diferentes sociedades y espacios sociales. Las formas y mecanismos son diversos y conjugan las posiciones de clase, etnia, raza, edad, religión, entre otras. Patrick Welsh (2001) refiere a la violencia machista contra las mujeres e intergénero, permitiendo analizar y dar visibilidad a la construcción socio cultural de la identidad masculina hegemónica y su relación con la dominación y ejercicio de la violencia.

Los sentidos y debates actuales sobre la violencia de género dan cuenta de los procesos históricos de relación entre el Estado y las políticas de género. Si bien existe un mayor reconocimiento del problema de la violencia de género por parte del Estado, este no se traduce en la aplicación de políticas y programas que atiendan a esta grave problemática. Entre las exigencias, demandas y denuncias que desde el feminismo se plantean podemos mencionar, la incorporación de la transversalidad e interseccionalidad como principios en el diseño de las políticas públicas y un presupuesto acorde que las viabilicen, la producción de indicadores de género, la erradicación de la violencia simbólica ejercida en los medios de comunicación, el repudio a la concentración de poder y riqueza exponencial en pocas manos y su relación con la profundización de las discriminaciones y violencias de género. Las políticas neoliberales y conservadoras que se vienen instalando en estos años depredan las vidas y cuerpos de las mujeres y las niñas naturalizando las desigualdades, el control, la opresión y la violencia machista. Realidad que viene siendo denunciada desde el feminismo y otros movimientos sociales.

Si miramos los procesos de lucha y presencia del feminismo en nuestro país, en especial desde la recuperación de la democracia (1983), podemos advertir cómo se ha ido colocando en el ámbito de lo público la violencia contra las mujeres como un problema de derechos humanos, politizándola y sacándola del espacio privado a la que se la había confinado. En esta politización se expresan las disputas, las demandas y las propuestas que se fueron construyendo desde los feminismos a lo largo de estas décadas y que permitieron que este problema social fuera incorporado en la agenda pública como un tipo de violencia específica. En relación a esto último, Nieves Rico plantea que “la diferencia entre este tipo de violencia y otras formas de agresión y coerción estriba en que en este caso el factor de riesgo o de vulnerabilidad es el solo hecho de ser mujer” (1996, p.8); a lo que agregamos también ser persona con sexualidades disidentes a la heteronorma.

Es así como en estos procesos históricos empieza a asomar junto con la nominación del problema, su origen; así se escucha y se nombra la violencia heteropatriarcal machista y se la reconoce en vinculación con un sistema económico que profundiza las desigualdades y exclusiones de género, clase, raza, etnias, sexualidades. Como resultado, en el ámbito de lo estatal, surgen normativas diversas, especialmente las referidas al reconocimiento de la violencia contra la mujer, y que fueron aflorando en la década de los ‘90, en el marco de las luchas feministas latinoamericanas, que llegaban con sus voces y acciones a las conferencias internacionales (5° Conferencia Regional CEPAL, 1991; la Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, 1993; Conferencia Mundial de los Derechos Humanos, 1993; Conferencia de Población y Desarrollo, 1994; Cuarta Conferencia Mundial so-

bre la Mujer, 1995, entre otras), en las cuales se denunciaban las atrocidades a las que eran expuestas los cuerpos y las vidas de las mujeres.

Continuando con este recorrido, en nuestro país se sanciona en 1994 la Ley de Protección contra la Violencia Familiar, que se reglamenta en 1996, y en ese año también se incorporan las obligaciones asumidas internacionalmente sobre la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer. En marzo de 2009 se sanciona la Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, a la cual adhiere la provincia de Córdoba recién en junio de 2016, a un año de la primera marcha organizada por el colectivo *Ni una menos* –muerta por violencia de género–, producto de los femicidios ininterrumpidos en Argentina.

En ese sentido, los femicidios se constituyen en la expresión más extrema de la crueldad de género, que horrorizan al confirmar que las vidas y cuerpos de las mujeres en este sistema no valen, son objetos que pueden desecharse y exponerse públicamente para el escarmiento de las mujeres desde el orden heteropatriarcal. Este fenómeno de la violencia de género aún no encuentra respuestas efectivas por parte del Estado y de los movimientos sociales, incrementando su crueldad en los últimos años, cuestión que consideramos no va a revertirse en lo inmediato, dado el nuevo paradigma económico, político y social que gobierna la actual Argentina.

En efecto, en el año 2015, gana el Ejecutivo Nacional la alianza Cambiemos, la que interpretamos como el retorno hacia:

un régimen absolutista de mercado y de la fusión del poder político con la *dueñidad*, de allí resulta la agresión al ser humano y a su medio en forma extrema, sin dejar más que restos a su paso. Intemperie progresiva de la vida, mercadeo de todo y reserva de seguridad exclusiva para los propietarios y controladores de los mecanismos de Estado. Radicalización del despojo, etnocidio, genocidio y *conquistualidad*. (Segato, 2017, p.22)

En estos años de gestión de Cambiemos, las políticas de género y especialmente las vinculadas a la violencia, se encuentran condicionadas y limitadas por un contexto de fortalecimiento del proyecto neoliberal, patriarcal y colonial. Esto plantea un retroceso en las condiciones desde las que se interviene, ya que, si el principal garante de las respuestas a estos problemas es el Estado –en acciones de prevención, promoción, asistencia, reparación y resarcimiento–, y las maneras en que lleva adelante las mismas son cada vez más desarticuladas, focalizadas y desfinanciadas, como el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres con presupuesto no ejecutado,

es evidente que la violencia se agravará. El actual Estado en manos de la alianza Cambiemos no destina recursos a las políticas de género, por lo tanto, transforma los instrumentos –como la aprobación de un plan de acciones contra la violencia hacia las mujeres, que se venía trabajando desde el 2010 en Argentina– en letra muerta.

Es necesario que el Estado desarrolle políticas públicas integrales dirigidas a erradicar la violencia de género, contando con un sistema de registro de datos unificados que aporten información confiable y exhaustiva. En este momento las fuentes vinculadas a los registros de los femicidios que se perpetran en el país son realizadas por organizaciones feministas y por áreas del poder judicial, sin compartir pautas comunes de registro, en torno a las fuentes y la construcción de los datos. De este modo las cifras con las que contamos para leer, analizar y luego definir una política en relación al tema, se encuentran estructuradas con diferentes criterios, definidos por quien registra, como los datos de la línea telefónica nacional 144, o los del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, quienes informan que en el año 2017 se produjeron 220 femicidios, uno cada 40 horas. En ese mismo período el Observatorio MuMalá refiere 298 casos, lo que conlleva un femicidio cada 29 horas. El primero toma como fuentes de información “artículos de prensa escrita, denuncias policiales y judiciales, (y) denuncias realizadas ante la Secretaría de Derechos Humanos” y, el segundo, la información provista por medios gráficos y digitales de todo el país. Cabe señalar que la Corte Suprema de Justicia, utiliza otras fuentes para el registro, que son las planillas que completan en el sistema informático los Superiores Tribunales de las Cortes provinciales y de la Cámara Nacional de apelaciones en lo criminal y correccional de cada jurisdicción. Urge unificar criterios de registros entre organismos del Estado y organizaciones sociales a fin de contar con fuentes fidedignas de información que permitan conocer la real magnitud y profundidad de este grave problema social, y construir respuestas integrales para erradicarla.

En ese sentido, nos preguntamos ¿Cuántas mujeres; cuántas cuerpos, cuántas *#niunamenos* hacen falta para que el Estado reconozca el problema estructural de la violencia de género y dé respuesta? ¿Es posible en un modelo neoliberal y conservador abordar integralmente este problema? ¿Cómo desarticular el poder patriarcal desde una ideología conservadora? Preguntas que requieren de un análisis que excede el presente artículo, pero a la vez dan cuenta de la estrecha vinculación que existe entre el neoliberalismo y la violencia género.

Las normativas existentes reconocen los derechos de las mujeres y sexualidades disidentes de la heteronorma, pero nos preguntamos de manera constante: ¿Cuántas de las normativas se constituyen en políticas efectivas que permiten transformar nuestras vidas y erradicar la violencia?

A fin de aportar al análisis de las políticas de género actuales, nos aproximamos a través de uno de los aspectos centrales a considerar a la hora de su

evaluación, como lo es el presupuesto aprobado y asignado al Instituto Nacional de las Mujeres. En este tema, se advierte que le fue disminuido su presupuesto general en el cual estaban incluidos los fondos destinados a los programas para atención a las víctimas de violencia, siendo el recorte este año de 1,2 % en relación al presupuesto del año 2017, y con una inflación proyectada al 17 % puede decirse que el impacto es mayor. Si bien esta situación se revierte por la presión de organizaciones de la sociedad civil y diputadas comprometidas con la agenda de género, muestra la intencionalidad del ejecutivo de ajustar también la inversión en políticas de género. Es necesario destacar que el Instituto tiene a su cargo la implementación del Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres. Y que en el presupuesto 2018 no se explicitan planes para prevenir la violencia, para disminuir las brechas ni para accionar contra los femicidios.

Como se viene expresando, queda demostrada la falta de prioridad política que el gobierno nacional asume frente a un problema de envergadura como lo son las brechas de desigualdad existentes. A partir de los registros de la organización MuMála,¹⁵ se señala que desde que asumió Mauricio Macri como presidente, tuvimos 752 femicidios, con el agravante de que el presupuesto asignado al Instituto Nacional de las Mujeres (INAM) para el año 2018, representa tan solo el 0.007% del presupuesto total, lo que equivale a \$10 por mujer, en un país donde es asesinada una mujer cada 30 horas. El presupuesto asignado equivale a una toma de posición del gobierno frente a la violencia de género en las que se incluye la violencia que viven las personas con sexualidades disidentes a la heteronorma. Pudiéndose también inferir que las políticas definidas presentan características que hacen a la focalización, racionalización heteropatriarcal y neoliberal de los recursos que no se condicen con los fundamentos expuestos en las legislaciones, discursos y programas oficiales como el Plan de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.

Por todo lo argumentado hasta aquí, señalamos que el Estado nacional argentino actual comprende y reproduce la idea de la violencia de género como un asunto de índole individual –no estructural y generalizada– cuya resolución recae sobre las propias mujeres y personas disidentes que sufren esa situación. Debido a lo cual, son las organizaciones feministas y las redes o apoyos sociales a lo que las mujeres terminan apelando para encontrar protección, apareciendo el Estado como un actor secundario. En el caso de la provincia de Córdoba es el Estado provincial el que define una política pública dedicada a atender la violencia familiar y no desde el marco definido por la Ley 26.485, implicando un abordaje recortado y parcial. Así, los femicidios son la expresión del fracaso de un

¹⁵ El Observatorio de la violencia contra las mujeres MuMála (*Mujeres de la Matria Latinoamericana*).

Estado y de la sociedad en el proceso de erradicación de este flagelo cuyo origen es cultural, político, económico e ideológico, requiriendo de políticas públicas universales con perspectiva de género interseccional, que garanticen respuestas integrales a una problemática estructural y multidimensional.

5. Reflexiones finales

A lo largo del capítulo presentamos diferentes problemáticas que afectan a los sectores subalternos en el orden cisheteropatriarcal capitalista y colonial argentino, que en los últimos 3 años agudizó sus políticas de exterminio de los derechos sociales, políticos económicos y culturales de quienes no representan el poder económico concentrado o a quienes llamamos con Segato (2016) “los dueños o el señorío”. Asimismo, dimos cuenta de las conquistas de los movimientos feministas y de las permanentes luchas que impulsan para enfrentar este orden “de la muerte”, mostrando que las leyes solo son letras muertas si no existe una sociedad civil organizada y movilizadora que exija la implementación e inversión para la concreción de las mismas.

En ese sentido, recorrimos fenómenos que fueron objeto de estudio en los años ‘90, momento de auge del neoliberalismo en el país y en la región, como es la feminización de la pobreza, paradójicamente acompañada de la sanción de leyes internacionales, nacionales y locales a favor de las mujeres. Esto mismo pareciera repetirse en el período que inauguramos en Argentina a partir del año 2015, donde en paralelo al ajuste económico y la crisis social provocada, se conquistó una media sanción en Diputados a favor de la despenalización y legalización del derecho a la interrupción intencional de embarazos no deseados, lo que llama la atención en al menos dos puntos: por un lado, nos interpela en las prácticas políticas feministas, las que no deben olvidar que la lucha no es solo en el plano del reconocimiento de los derechos, sino que, para su efectiva implementación, la demanda es de orden redistributiva. Es decir, debemos apelar al reconocimiento cultural de nuestros derechos, a su institucionalización estatal y a la inversión económica para que se concreten. Por otro lado, llamamos la atención sobre la urgencia de organizarse, investigar y crear políticas de enfrentamiento al avance del neoliberalismo en la región, que muestra un regreso a lógicas de achicamiento y focalización de la intervención del Estado en la cuestión social, para volcarlo a la atención de los negocios empresariales.

Por otro lado, queremos plantear nuestra preocupación frente a la no disminución de la radicalidad de la violencia de género, incluso en momentos donde el activismo feminista y LGTTTBIQ goza de tan buena salud. Pareciera que, a pesar de la presión que ejercen los movimientos sociales sobre el Estado, este no genera prácticas efectivas de atención de la cuestión, incluso tanto en el

ámbito de la militancia como en el de la investigación social. Quizás debamos bregar aún más por la articulación entre activismo, academia y creatividad para demandar, exigir y crear intervenciones efectivas en la atención de este fenómeno machista que se cobra miles de vida de mujeres a diario. Asimismo, atender a las intersecciones de clase, género, etnia, generación y religiosidad al interior de las organizaciones sociales, para tornar más efectiva la movilización feminista y LGTTTBIQ.

Finalmente, reivindicamos la creación colectiva y plural del conocimiento, de estrategias que contribuyan a la construcción y avances en los derechos humanos, como un camino para fortalecer lazos entre diferentes sectores de la sociedad, quienes nos empeñamos y ensayamos prácticas de transformación social. La unidad es en la acción, tanto en la calle como en las instituciones, más aún en el uso de la palabra autorizada como es la academia y frente a la hegemonía del conocimiento eurocéntrico, sexista y epistemicida. Validarnos como mujeres, autoras latinoamericanas y cordobesas, aportar en la crítica al gringo-eurocentrismo de la Universidad Nacional de Córdoba, el cual no contribuye a mirar con agudeza conflictos como los que tratamos en este capítulo, y ante la urgente necesidad de disponer, más que de conocimientos que se erigen como universales, de saberes contextualizados para enfrentar el avance del neoliberalismo en nuestra América.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, P. (2011). La feminización de la pobreza: conceptualizaciones actuales y potencialidades analíticas. R. Katál., Florianópolis, Vol. 14, N°1, 126-133. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/rk/v14n1/v14n1a14.pdf>
- Bard Wigdor, G. (2016). El ajuste tiene rostro de mujer: a 20 años de la plataforma de Beijing, las desiguales se profundizan. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, Vol. 27(2), 21-36, Recuperado de <http://dx.doi.org/10.15359/rldh.27-2.1>
- Carcedo, A. y Sargot, M. (2000). Femicidio en Costa Rica 1990-1999. *Colección Teórica* N°1, San José: Instituto Nacional de las Mujeres.
- Cárdenas, E. (2008). Una revisión de la Legislación y la Jurisprudencia. CoNDeRS (Consortio Nacional de Monitorio de Derechos Sexuales y Reproductivos) Buenos Aires.
- Castells, M. (1999). *La era de la información*. Madrid: Alianza.
- CEPAL (2018). Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Naciones Unidas. Recuperado de <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/35327/anuario2008.pdf>
- Cobo Bedía, R. (8 de marzo de 2003). Globalización neoliberal y feminización de la pobreza. *Rebelión.org*. Recuperado de <http://www.rebelion.org/hemeroteca/mujer/080303cobo.htm>
- Defago, A. (2013). Programa de Derechos Sexuales y Reproductivos. Recuperado de <https://programadssrr.files.wordpress.com/2013/05/las-polc3adticas-de-salud-sexual-y-reproductiva-desde-un-enfoque-de-derechos-humanos.pdf>
- Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) y Asociación Civil por la Igualdad y la Jus-

- ticia (ACIJ) (2018). Las cifras de la Igualdad de Género: Análisis del Presupuesto 2018. Recuperado de http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2018/02/documento_genero.pdf
- Federici, S. (2017). Es un engaño que el trabajo asalariado sea la clave para liberar a las mujeres. *El Diario*. Recuperado de http://www.eldiario.es/economia/engano-trabajo-asalariado-liberar-mujeres_0_262823964.html
- INDEC (2018). Informes Técnicos, Vol. 1, N°114. Trabajo e ingresos Vol.1, N°5. Evolución de la distribución del ingreso (EPH) del primer trimestre de 2017. Recuperado de https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/ingresos_1trim17.pdf
- Halperín Weisburd, L. (2011). *Problemas de género en la Argentina del siglo XXI: feminización de la pobreza e inequidad del mercado laboral*. Buenos Aires: UBA.
- Medeiros, M.; Costa, J.S. (2008). Is there a Feminization of Poverty in Latin America? *World Development*, Vol. 36, Issue 1, 115-127.
- MuMaLá (*Mujeres de la Matria Latinoamericana*) (2017). El Observatorio de la violencia contra las mujeres. Recuperado de <http://www.observatorioniumenmenos.org.ar/2018/01/26/al-menos-298-mujeres-fueron-asesinadas-en-argentina-en-2017-segun-un-informe/>
- Naciones Unidas (1993). *Declaración y Programa de Acción de Viena. Conferencia Mundial de Derechos Humanos* (Documento Oficial). Recuperado de <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1296.pdf?view=1>
- Observatorio de femicidios en Argentina “Adriana Maricel Zambrano” (2017). Informe de Investigación de Femicidios en Argentina, desde el año 2008 a 2017.
- Observatorio de la deuda social de la UCA (2017). Informe sobre pobreza y desigualdad de la Universidad Católica Argentina. Recuperado de <http://uca.edu.ar/es/noticias/pobreza-y-desigualdad-por-ingresos-en-la-argentina-urbana-2010-2015>
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Posdata Revista de Reflexión y Análisis Político*, Vol. XI.
- Petracci, M. y Pecheny, M. (2007). *Argentina. Derechos Humanos y Sexualidad*. CEDES, Instituto de medicina Social de la Universidad del Estado de Río de Janeiro, Centro latinoamericano de Sexualidad y Derechos Humanos.
- Segato, R. (2016). *La guerra contra las mujeres*. Argentina: Traficantes de Sueños.
- Tapia, L. (2009). Movimientos Sociales, Societales y los no lugares de la política. *Cuadernos del pensamiento crítico latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO.
- Temor por el futuro del plan de salud sexual y de procreación responsable. (27 de febrero de 2016). *Perfil*.

Políticas de juventud en tiempos de Cambiemos: ¿de la inclusión a la meritocracia?

Mariana Patricia Acevedo¹
Susana Silvia Mónica Andrada²
Eliana López³
Eugenia Rotondi⁴

El presente capítulo lo elaboramos tomando como referencia nuestras múltiples y a la vez convergentes posiciones de sujetas; en tal sentido es producto de nuestras prácticas en la docencia, investigación y extensión universitaria desde el campo de los estudios de juventudes en la recientemente creada Facultad de Ciencias Sociales de la UNC.⁵ Nuestras preocupaciones por las juventudes en

¹ Licenciada en Trabajo Social. Magister en Ciencias Sociales. Profesora Titular. Directora del equipo y proyecto de investigación: *Jóvenes, educación, trabajo y participación: Estrategias y circuitos de acceso que los jóvenes de sectores populares despliegan en contextos y tiempos de restricciones*, Facultad de Ciencias Sociales, UNC. Secretaria Académica de la Facultad de Ciencias Sociales, UNC.

² Doctoranda en Administración y Políticas Públicas del IIFAP. Profesora Adjunta. Codirectora del equipo y proyecto de investigación *Jóvenes, educación, trabajo y participación: Estrategias y circuitos de acceso que los jóvenes de sectores populares despliegan en contextos y tiempos de restricciones*, Facultad de Ciencias Sociales, UNC. Coordinadora Programa de Articulación de Prácticas Académicas de Licenciatura en Trabajo Social.

³ Licenciada en Trabajo Social por la Facultad de Ciencias Sociales, UNC. Magister en Ciencias Sociales, con mención en Políticas Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales, UNC. Doctoranda en Administración y Políticas Públicas, IIFAP. Profesora Asistente. Coordinadora de extensiones áulicas en CRES Villa Dolores y Deán Funes. Miembro del equipo de *investigación Jóvenes, educación, trabajo y participación: Estrategias y circuitos de acceso que los jóvenes de sectores populares despliegan en contextos y tiempos de restricciones*, Facultad de Ciencias Sociales, UNC.

⁴ Licenciada en Comunicación Social por la Facultad de Ciencias de la Comunicación, UNC. Maestranda en Ciencias Sociales con mención en Políticas Sociales. Becaria SECYT (Maestría). Miembro del equipo de trabajo e investigación *Jóvenes, educación, trabajo y participación: Estrategias y circuitos de acceso que los jóvenes de sectores populares despliegan en contextos y tiempos de restricciones*, Facultad de Ciencias Sociales, UNC. Miembro del equipo de comunicación y contenidos del Instituto de Capacitación e Investigación de UEPC.

⁵ Aunque estas se remontan a nuestras prácticas antes enmarcadas en equipos y proyectos asentados en la Ex Escuela de Trabajo Social. Por otra parte, cabe mencionar que los datos presentados

plural, como militantes, docentes, profesionales que trabajamos e intervenimos con jóvenes nos atraviesan y desvelan. Históricamente, los jóvenes en general y los jóvenes de sectores populares en particular han constituido en nuestro país, los sujetos más marginales e invisibles de las políticas públicas.

El enfoque que hemos seleccionado para elaborar este capítulo parte de algunas premisas. La primera de ellas: las juventudes son una construcción social, y en la misma intervienen, operan e inciden diversos actores y agencias. Las disciplinas y/o cuerpos de conocimientos científicos (las universidades con sus investigaciones, ensayos), los políticos, los medios de comunicación, las organizaciones y/o colectivos juveniles, los jóvenes y los no jóvenes, abonan los discursos en torno a las juventudes. En esta línea entonces, las políticas sociales toman, refuerzan, impugnan nociones y definiciones sobre los sujetos y problemas que suponen y atienden.

De allí la importancia que adquiere “desnaturalizar” las nociones; en el caso de la juventud, desnaturalizar supone dejar de considerarla como una categoría espontánea de percepción del mundo social y, en su lugar, visibilizar sus diferentes producciones y significados, como también las dinámicas, grupos y actores involucrados con el trabajo de producción y de unificación simbólica de esta categoría social.

Una segunda premisa es que ninguna conceptualización que se haga de los sujetos es neutra, sino que está atravesada por alguno de los paradigmas de la teoría social –marcos teóricos y también políticos que encubren y develan determinados intereses vinculados a la reproducción o al cuestionamiento del orden vigente de cosas. Aun cuando sea redundante, reiteramos que las conceptualizaciones sobre los fenómenos sociales responden también al tiempo histórico en que se producen. Siempre, e ineludiblemente, aunque no lo explicitemos miramos, nombramos y creamos categorías desde algún/os lugar/es. Por ello recuperamos esta afirmación que acompaña nuestros desarrollos:

Si la categorización social se realiza en términos estigmatizadores, probablemente los sujetos llevarán esa marca en forma persistente, como huella del discurso y de las prácticas institucionales y profesionales en las que ésta se corporiza (...) La necesidad de esta revisión adquiere particular relevancia en el ámbito de las políticas públicas -lugar privilegiado de intervención profesional-, donde las nominaciones han alcanzado una legitimidad instrumental y no solo discursiva. Las categorías y designaciones que hablan de los sujetos solo desde sus carencias tienen como consecuencia producir sujetos fijados a esa enunciación, muchas veces como único lugar de reconocimiento. (Acevedo y otras, 2011, p.84)

en este artículo representan un corte temporal que llega hasta la quincena de julio de 2018.

La tercera premisa, que liga nuestras lecturas teóricas y producciones de investigación a prácticas con jóvenes, apunta a destacar que, así como múltiples actores y agencias aportan y construyen las miradas sobre la juventud, estas impactan de maneras diferenciales en las intervenciones con y sobre los jóvenes. Así como no hay miradas ni definiciones monolíticas, no hay ni es posible unificar lecturas en torno a las intervenciones como si fueran únicas. Reconociendo tales diversidades, en este artículo tomaremos para el análisis las enunciaciones, discursos y sentidos que se construyen desde el gobierno nacional de Cambiemos y desde sus dirigentes partidarios. Asimismo, y como soporte, tendremos en cuenta lo que se explicita en diversos documentos y sitios en que se difunden las políticas dirigidas hacia la juventud. Por una cuestión de tiempo, espacio y capacidad de análisis, tomamos como referencia información producida desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Subsecretaría de la Juventud), y los Ministerios de Educación y de Trabajo. Queda ausente en nuestro análisis la puesta en acto de políticas y programas, esto es, la intervención propiamente dicha, y el análisis de cómo las concepciones de jóvenes encarnan en las prácticas de los/las operadores/as, los/las trabajadores/as de los diferentes niveles y espacios estatales.

Por último, concebimos las políticas públicas como el conjunto de acciones que lleva a cabo un gobierno a fin de dar respuesta a las cuestiones socialmente problematizadas por la sociedad. Estas se ponen en marcha a través de proyectos o programas que, delineados desde la autoridad gubernamental, definen la alternativa de solución para un problema social determinado. Las políticas públicas, entre ellas las políticas sociales, varían a lo largo del tiempo según sean las concepciones que se tengan sobre los principales valores que deben orientarlas, la forma en que se han de satisfacer las necesidades humanas, y el rol que le cabe al Estado y a la sociedad civil en la construcción del bienestar colectivo (Nirenberg, 2006). Las políticas sociales son parte constitutiva de las políticas públicas, entendidas como un conjunto de acciones públicas relacionadas con la distribución de recursos de todo tipo en una sociedad particular; las políticas sociales varían a lo largo del tiempo según sean las concepciones que se tengan sobre los principales valores que deben orientarlas; de allí la relevancia que adquieren los modos de concebir a los jóvenes y su relación con los valores que se impulsan. Más allá del modelo de Estado del que se trate, este es el actor principal en la definición de la política social, es quien define el problema social, la población-objetivo merecedora de su intervención, como así también, precisa las condiciones que deben cumplir los sujetos beneficiarios de dicha política.

La lógica que hemos seguido para organizar el presente capítulo supone un recorrido descriptivo y analítico que –recuperando nuestras trayectorias y trabajos de otros investigadores en juventud– da cuenta de la presencia de los jóvenes en el escenario de las políticas públicas en tanto cuestión juvenil. Para analizar

las políticas en la era Cambiemos, consideramos necesario recuperar (describir y analizar) la atención estatal en la década anterior, centrándonos en algunos programas específicos ligados a áreas estratégicas: educación, trabajo y participación; y desde allí visibilizar las modificaciones en torno a los modos de nombrar los/las jóvenes y las necesidades y dificultades que enfrentan en las áreas mencionadas. Finalmente, más que escenarios posibles nos atrevemos a enunciar algunos desafíos en términos de quehaceres. Estos están pensados y propuestos desde nuestras prácticas y apuntan a las revisiones y/o tareas posibles desde los niveles operativos, y/o desde los efectores de las políticas públicas.

1. Políticas públicas y *cuestión* juvenil

Si el Estado es “institucionalización de las relaciones de poder entre fuerzas sociales” como plantea Carlos Vilas (2007), las políticas públicas pueden definirse como concreciones de los modos en que dichas relaciones expresan tensiones y disputas, y cómo se procesan las situaciones socialmente problematizadas. Estamos diciendo entonces que no es la naturaleza misma del problema la que define la intervención estatal, sino una trama mucho más compleja donde se conjugan el poder y presión que pueden ejercer los diferentes actores, las alianzas que tejen con otros, tanto en el proceso de demanda como de elaboraciones discursivas sobre el problema y su pertenencia al ámbito público, la definición misma sobre cuál es el rol del Estado y su particular vínculo con los patrones y modelos de acumulación.⁶

En Argentina las políticas vinculadas a las juventudes tienen diferentes inserciones y formas, sin embargo, en esa heterogeneidad lo que queremos destacar es que, en el período de posconvertibilidad,⁷ los jóvenes se presentan como sujetos de la política, y algunas intervenciones empezaron a pensarse desde la condición juvenil. Este proceso, sin dudas, se asocia a una presencia más nítida e intensa de las juventudes en la trama social. Nos referimos a la movilización de agrupamientos juveniles con demandas específicas y a la visibilidad de sus acciones; a la participación juvenil en el campo de los partidos políticos (Vommaro, 2015) y a la presencia de jóvenes en las manifestaciones sociales callejeras configurando el “cuerpo” de los reclamos.

⁶ Tomamos aquí la definición de Basualdo que habla de un modo de articulación entre los comportamientos de variables económicas, de una estructura económica, un modelo de Estado y la lucha entre bloques sociales existentes. Es un instrumento analítico para mirar períodos o momentos en las sociedades (Basualdo, 2007, p.6).

⁷ Dentro del modelo de acumulación “aperturista” que en Argentina se desarrolló entre 1970 y 2002, el período de convertibilidad fue el de los gobiernos de Menem y de la Rúa, donde el valor de la moneda argentina se fijó en función del dólar.

Las formas en que las desigualdades sociales ponen a los jóvenes en un lugar de particular fragilidad y desventaja,⁸ es otro elemento de esta relevancia social, quizás porque en ellos se expresan con mayor claridad las dificultades de las sociedades para producir transiciones generacionales inclusivas. Sin embargo, la condición juvenil no ha sido un elemento aglutinante en torno al cual se construya un actor específico en la arena política, ya que son en general otras las posiciones e identidades las que hacen de anclaje en la lucha por las necesidades de las/os jóvenes (estudiantes, trabajadores, desempleados, artistas, mujeres), y tal vez esto se trasunta en la dispersión de las políticas y sus diferentes modos de concebir y construir a los jóvenes.

Más allá de la visibilidad que adquieren los/as jóvenes, es necesario reconocer a la juventud como una condición social. El desenganche de las trayectorias vitales de los tiempos biológicos es un rasgo de la posmodernidad que afecta a todas las generaciones, y sobre todo a los/as jóvenes.

Existe un amplio consenso entre quienes estudiamos e intervenimos en el campo de las juventudes, en que son tres procesos los que interactúan para dar por resultado esta cuestión: por un lado, los cambios en las estructuras económicas, sociales y políticas de las sociedades contemporáneas, las economías globalizadas y la pérdida de centralidad del Estado y la creciente debilidad de regulaciones del bienestar social, las economías neoliberales donde prima la circulación del capital financiero por sobre la producción industrial y su consecuente impacto en el mercado laboral (desempleo, precarización, subocupación), que conllevan a la pérdida de marcos claros y estables donde antes se fundían las trayectorias vitales. La inestabilidad y la incertidumbre son marcas de época. Por otro lado, los procesos de individualización han adquirido mayor profundidad, donde la reflexividad y las libertades son componentes decisivos en la construcción de identidades y elecciones vitales, se resquebrajan los patrones y tradiciones que moldeaban las biografías de maneras prefijadas. Las identidades juveniles son multicéntricas, flexibles y transitorias. En las estrategias juveniles se destaca la preponderancia y valor del presente, la experimentación y la intensidad en las vivencias. Finalmente, las comunicaciones posibilitan experiencias y conexiones más allá de la espacialidad geográfica, junto con la simultaneidad y la aceleración de los tiempos, y la valoración de lo efímero (Krauskopf, 2010; Rossi, 2009).

⁸ Los jóvenes son uno de los grupos más afectados por la pobreza; el desempleo juvenil en Argentina triplica el número de los adultos, y cuando están ocupados, sus inserciones se dan en los espacios de mayor informalidad, precariedad y explotación. En relación a la salud, la mortalidad en los jóvenes varones es alta y se asocia a la violencia y accidentes viales, en las mujeres a la falta de acceso a la salud sexual y reproductiva, y a los abortos clandestinos. Los jóvenes son presentados como sujetos peligrosos, los varones son los que sufren en mayor medida las detenciones arbitrarias y el acoso policial, y son un porcentaje alto de la población carcelaria. Sin dudas la condición juvenil implica vulnerabilidad, que se profundiza cuando está cruzada por otras condiciones: el sector social de pertenencia, el género, la etnia y el territorio.

La moratoria como tiempo de preparación para una adultez estable y fija ha perdido eficacia, no hay horizontes previsibles y tampoco caminos seguros, los/as jóvenes están obligados a realizar mayores esfuerzos individuales para trazar trayectorias en un mundo flexible, inestable y versátil.

Estos procesos no afectan de igual manera a todos los/as jóvenes; ponen en seria desventaja a aquellos que pertenecen a los sectores populares. No solo porque se agranda la brecha de la desigualdad, sino porque la ausencia de las instituciones configura formas nuevas y profundas de vulnerabilidad social, mientras que para los jóvenes de sectores altos estas configuraciones favorecen las libertades y la autonomía.

Más allá de pensar la juventud como construcción y en plural, visibilizando modos heterogéneos y desiguales de transitarla, la condición juvenil pone en relieve la convergencia de los procesos sociales en la configuración de una nueva forma de ser y estar en el mundo. Esto es de fundamental importancia para mirar y pensar las políticas públicas observando cuánto reconocen en sus propuestas esa condición.

2. Las políticas y sus contextos

Para la comprensión de las políticas es necesario situarlas en el respectivo modelo de Estado y en el modelo de acumulación; por ello, para identificar algunos cambios significativos en las políticas dirigidas a las juventudes en el período de Cambiemos, se hace necesario señalar algunas características centrales del período anterior.

Le tocó al kirchnerismo lidiar con los efectos del período de políticas neoliberales propio de un modelo aperturista que inicia en la década de 1970 y se despliega durante tres décadas. En palabras de Torrado, fue el “aumento sin precedentes de la incidencia, la intensidad y la heterogeneidad de la pobreza crítica, inductora de un deterioro brutal de niveles de bienestar, particularmente de los más débiles” (2010, p.57). Sin embargo, es la crisis económica y política del 2001 la que termina de dislocar la estructura social, afectando una de las variables significativas para la inscripción de clase y acceso al bienestar, el empleo. La desocupación llega al 21,5% en el 2002 (en algunas provincias alcanza el 24 y 25% como el caso de Córdoba), cuando 3 años antes había llegado al 14,7%); por su parte, “la desigualdad en los ingresos pasó del 34% al 42% para el decil superior, y la incidencia de la pobreza por hogares llegó al 42,4% (medida en población afectaba al 57,5%)” (Torrado, 2010, p.53). El problema no era solo el desempleo, las leyes de flexibilización laboral promulgadas durante el gobierno de Menem (1991-1999) favorecieron la precarización laboral, la informalidad, y la subocupación.

En cuanto a las políticas sociales en la década del '90, entre otras cuestiones se deterioraron las políticas universales (salud y educación) por desfinanciamiento y descentralización, las políticas asistenciales tuvieron predominancia y se basaron para su asignación en la comprobación de la falta de medios de las familias y las personas, y en muchos casos estuvieron atadas a contraprestaciones; también fue un rasgo la participación del subsector no gubernamental en las políticas de asistencia social (Britos citada por Arias, 2013). Sin dudas, la política de bienestar social del kirchnerismo tuvo un giro de 180 grados. El Estado cobró nueva centralidad, se reemplazaron las políticas de asistencia en favor de políticas de “inclusión con eje en los derechos”, aumentó significativamente el gasto público –en particular en las políticas de salud y educación– acompañado por programas y acciones que fomentaron la integralidad en los abordajes (Arias, 2013). La seguridad social se amplió buscando una progresiva universalidad (seguro de desempleo, jubilaciones, pensiones, AUH).

Estas políticas fueron parte de un Estado que transitó de un modelo “aperturista” a un modelo neodesarrollista, y “que introdujo un conjunto de dispositivos con el fin de regular el funcionamiento de los mercados” (Salvia, 2015, p.197).

3. Políticas públicas y juventudes

La construcción académica de las juventudes en tanto campo de saber también puede interpretarse, aunque indirectamente, como una forma de producción socioestatal sobre las juventudes. Colectivos, organizaciones y movimientos sociales también aportan una definición de las juventudes, elaborada en clave sociopolítica y en relación con los procesos de movilización colectiva. Por tal razón resulta significativo explicitar los modos de concebir la juventud y su relación con los tipos de políticas que se impulsan. Krauskopf (1998, 2005) ha mostrado los diferentes significados a través de los cuales la juventud es producida: como momento de transición, como problema, como actor estratégico del desarrollo, entre otros significados explorados. Desde estas concepciones se tejen prescripciones, regulaciones y accesos o restricciones a recursos a través de las políticas. Son en general las políticas represivas y de seguridad donde se han encarnado con mayor claridad la idea de joven peligroso. Las políticas de salud desde el enfoque de riesgo instrumentan programas centrados en la prevención de “problemas” tales como el embarazo no deseado, las enfermedades de transmisión sexual, el consumo problemático de sustancias psicoactivas, los trastornos de la alimentación, entre otros. En muchos casos, se trata de dispositivos atravesados por un concepto normativo de juventud (cuando no moral) que la desconocen como condición. La juventud como transición se expresa en las políticas cuando

la idea que prima es la de formar y preparar a los sujetos para la adultez (futuros ciudadanos, futuros trabajadores, progenitores, etcétera), entendiendo ese momento vital solo como un “paso hacia”, sin especificidad o valor propio. Cuando se lo piensa como actor estratégico del desarrollo, en general las políticas refieren a su inserción en el mercado de trabajo o la participación política, y apelan a los aspectos positivos que se le atribuyen a la juventud (a veces desarraigados de sus condiciones concretas de existencia): la innovación, el impulso emprendedor, la flexibilidad, etcétera.

Si bien el sello de la etapa kirchnerista en cuanto a las políticas sociales ha sido la integración y la cohesión social, en relación a las juventudes hay particularidades a señalar.

Melina Vázquez (2014) ha desarrollado un mapeo de las políticas públicas de juventudes entre los años 2010 y 2014, donde advierte una primera distinción entre las que definen explícitamente su trabajo con jóvenes desde la condición juvenil, y aquellas que lo definen solo por la franja etaria a la que se dirigen (que va de los 15 a los 29 años de edad).

También identifica seis orientaciones diferentes. Estas son: a) Políticas de participación política y construcción de ciudadanía: refiere a las políticas o líneas de acción que tienen entre sus objetivos principales promover acciones participativas (sociales, solidarias y políticas) y formas de organización colectiva, tanto dentro y fuera del sistema educativo. b) Políticas de inclusión social: incluye aquellas políticas e iniciativas que se formulan en vistas a promover la inclusión de sectores postergados o marginados fundamentalmente, aunque no de forma exclusiva, por cuestiones económicas. c) Políticas de actividades y prácticas culturales: engloba las líneas de acción que apuntan a promover el desarrollo de acciones y producciones culturales entre los jóvenes. Asimismo, se incluyen aquí las políticas que promueven el acceso a la cultura a partir del acceso y desarrollo de nuevas tecnologías basadas en sistemas digitales. d) Políticas de acceso a derechos: incluye aquellas iniciativas que promueven el conocimiento de los derechos por parte de sus posibles destinatarios, así como también se proponen difundir y dar a conocer la existencia de organismos encargados de defender a la población frente a la violación o incumplimiento de estos. e) Políticas de inclusión y terminalidad educativa: remite a las políticas y líneas de acción orientadas a la finalización de estudios en todos sus niveles, el acceso al sistema de educación superior, así como también la promoción del vínculo entre la universidad y otros sectores o grupos sociales f) Políticas de apoyo al desarrollo económico y los emprendimientos productivos: incluye todas aquellas políticas e iniciativas destinadas al impulso del desarrollo económico y que se orientan a financiar e incentivar acciones emprendedoras por parte de jóvenes empresarios, rurales, productores, así como la promoción del acceso a la vivienda propia (Núñez, Vázquez y Vommaro, 2014, p.97).

Entendemos que, en primer lugar, la variedad de políticas respondió a un reconocimiento de las juventudes, sus heterogeneidades y desigualdades, pero fundamentalmente al reconocimiento de la posición de sujetos de derechos, evidenciado en la preocupación por el acceso, la inclusión y la participación desde la actuación social y política.

4. Políticas incluyentes en el Estado integrador

Nos interesa describir y enunciar, brevemente, algunas políticas públicas que fueron implementadas durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, para luego visibilizar algunas bifurcaciones, interrupciones y rupturas que prosiguieron en el cambio de gobierno con la asunción de Mauricio Macri al Ejecutivo Nacional.

En el citado estudio de Vázquez (2015) sobre las políticas públicas de juventudes entre los años 2010-2014, encontramos datos que sistematizan la implementación de líneas de acción del Estado hacia las juventudes. El Ministerio de Desarrollo Social⁹ y el Ministerio de Educación,¹⁰ fueron las áreas que mayor porcentaje de acciones y presupuestos centralizaron en políticas dirigidas a los jóvenes. Un 50% de acciones quedaron bajo las decisiones de estos dos ámbitos y otro 50 % en otras 16 áreas estatales. Respecto al tipo de política pública se hace referencia a que las participativas representan un 23%; las acciones de inclusión y acceso a derechos ocuparon un 21%; las de inclusión y terminalidad educativa un 19%, las preventivas un 10%, las de inclusión en el mercado laboral un 9% y luego siguen en menores porcentajes las de apoyo económico a emprendimientos culturales, y de formación cívica (Vázquez, 2015, pp.34-35). En este contexto, se destaca la Dirección Nacional de Juventud (DINAJU) donde se generaban políticas en articulación con otras áreas del Estado, propiciando la integralidad y un modo de construcción de la juventud basado en la promoción de la participación juvenil, propiciando la inclusión a la comunidad (con espacios y programas específicos para los mismos), al mercado laboral (con programas de inserción y capacitación) y al sistema educativo (con programas de acompañamiento y becas). Dentro de estas líneas principales, además, aparecen las vinculadas a las preventivas de riesgos, de enfermedades de transmisión sexual y de consumo, entre otras.

⁹ Áreas de las cuales dependían acciones vinculadas a la SENAF, Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo humano, Secretaría de Deportes.

¹⁰ Principalmente, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Políticas Universitarias y las acciones que estas desplegaron; por ejemplo, becas universitarias y otros programas de inclusión educativos.

Retomamos, en lo que sigue, algunas de las políticas dentro de estas tres áreas que más relevancia ha tenido, en términos de población a la que se han dirigido (particularmente entre los 18 a 24 años).

En educación ya hemos mencionado que los aumentos en las partidas presupuestarias tendieron a mejorar el servicio en sus diferentes niveles,¹¹ pero queremos destacar aquí las políticas para el acceso y la permanencia en el sistema educativo, que estuvieron dirigidas principalmente a la terminalidad¹² de los niveles primario y secundario,¹³ y a la construcción del proyecto posible de estudiar en la Universidad Pública. Uno de los hitos fundamentales lo marca la Ley 26.206 de Educación Nacional, que establece el derecho a la educación y la responsabilidad del Estado de su garantía, a la vez que decreta la obligatoriedad del nivel secundario. Con ello se profundiza el proceso de incorporación y acceso masivo de jóvenes al sistema educativo, tal como era la tendencia regional de América Latina.¹⁴

¹¹ El aumento del presupuesto destinado a educación, lo llevó a alcanzar casi un 6% del PBI. Más allá de los cuestionamientos, según el CIPPEC: “Esta evolución, junto con la de otros indicadores de inversión complementarios, manifiesta un crecimiento del financiamiento educativo muy destacado que concluyó con el mayor nivel de inversión por alumno en términos reales del que se tenga registro histórico” (CIPPEC, 2014, p.1).

¹² Como el Plan Fines a nivel nacional que a mediados del 2015 se registraron 2.060.228 alumnos/as inscriptos/as en el Fines y 613.729 egresados y egresadas (UNESCO- Las miradas populares, 2015, p.109).

¹³ La información por nivel educativo muestra que en educación primaria Argentina posee una tasa neta de escolarización del 95%, siendo superada solo por México, Panamá y Venezuela. y una tasa de extra edad del 5,93%, siendo menores estos valores solo en Costa Rica y México. En el nivel secundario, la tasa neta de escolarización es la más alta con el 85%, siendo en Chile del 82%, en Uruguay, del 77%, en Colombia y Venezuela del 76% y en Brasil del 73%. Mientras tanto, la tasa de extra edad es la segunda más alta de la región, con un 29,96% (tomado por Gutiérrez, Uanini, 2015, p.32). Por su parte Poggi (2014, p.25) dice que, en Argentina, durante el año 2010, se registró un aumento de matriculación de esta franja etaria entre 15 y 17 años, en los niveles del sistema educativo, de más de un 80%. El grupo de 18 y 24 años se ha incrementado en 3 puntos porcentuales en el mismo período, tanto en el nivel medio como en el nivel superior. En la región latinoamericana se incrementó 5 puntos el porcentaje de jóvenes (entre 18 y 24 años) que asisten al nivel superior (Poggi, 2014, p.28). El nivel superior no corresponde a la educación obligatoria; el 21,4% de los jóvenes entre 18 y 24 años en América Latina concurre a este nivel educativo en el año de referencia.

¹⁴ En el nivel universitario, por ejemplo: entre el 2001-2010 la población nacional pasó de 36 a 40 millones, creció un 11% y en ese marco la población universitaria creció un 28%, de un millón cuatrocientos mil a poco más de un millón ochocientos mil (al año 2012) (Alonso 2013, p.4). También hay mayor cantidad de egresados universitarios: de 65000 en 2001 se pasó a 109.000 en 2011, un aumento de 68% (Revista Bicentenario SPU, 2013, p.19). Según datos de Siteal, UNESCO, para 2016 “el 93% de los adolescentes de entre 12 y 17 años asistían a la escuela. El 91,7% de ellos al nivel medio. Aproximadamente 9 de cada 10 jóvenes de entre 20 y 22 años accedieron al nivel medio, y el 70% entre quienes accedieron lograron graduarse del nivel. La brecha entre estratos sociales en el acceso al nivel medio asciende a 12 puntos porcen-

Estas acciones forman parte de otras con carácter de inclusión e integralidad, que buscaban mejorar las condiciones educativas de niños y jóvenes en el país. Entre estas destacamos la Ley de Financiamiento Educativo,¹⁵ la Asignación Universal por Hijo (AUH),¹⁶ el Programa de Respaldo a estudiantes de Argentina (PROGRESAR)¹⁷, los Programas de Becas Universitarias (PNBU)¹⁸ y de acompañamiento educativo y la expansión en territorios estratégicos de la Educación Superior, llegando a jóvenes de sectores históricamente excluidos.¹⁹ El acceso a la educación suponía también acceder a otros derechos, como los de participación, culturales, sociales y de salud. Asistimos en esos años a propuestas de bienestar estudiantil que permitieron a miles de jóvenes universitarios, estudiar con becas académicas, y/o con el PROGRESAR; pero también participar de la Mega muestra Tecnópolis, de visitas al museo Malvinas, y otras propuestas científicas y culturales gratuitas. Además, se propició el acceso a programas de prevención y atención de la salud; de acciones de construcción de ciudadanía que propiciaban garantizarles un bienestar integral, ampliando las tramas institucionales de inclusión para los jóvenes en desventajas.

En relación a las políticas de incorporación al mercado laboral, se destacan aquellas que apuntaban a mejorar y proteger la inserción en los puestos, mejorar condiciones, y brindar instancias de capacitación. Dentro de estas iniciativas también se incluyen aquellas ligadas a los emprendimientos productivos colocando a los jóvenes como actores del desarrollo. Un aspecto para destacar de estas políticas es el modo en que intentaron procesar la condición juvenil, com-

tuales y respecto a la graduación alcanza los 29 puntos, en perjuicio de los sectores sociales más desfavorecidos. Se observa que, durante el período 2000-2016, estas brechas se han reducido más de la mitad en relación con el acceso pero apenas se ha modificado respecto a la graduación.

¹⁵ Ley 26.075 de financiamiento educativo aprobada en 2005. Implicó pasar de un 2% del Producto Bruto a un 6.47%. Esto implicó una clara evolución del gasto en educación, ciencia y tecnología: de 1.992 millones de pesos (el 0.5 % del PBI) en el 2003, se pasó a 42.117 millones de pesos (1% del PBI) en el 2015.

¹⁶ Con la AUH al inicio de su implementación se registró que entre 130 y 140 mil pibes de inicial hasta secundaria se reincorporaron al sistema (Perczyk, 2012, p.7). A mediados del 2015, 362.100 niños/as que cobran AUH (UNESCO- Las miradas populares, 2015, p.109).

¹⁷ La AUH y PROGRESAR, son de los denominados programas de transferencias condicionadas; esto implicaba que hasta ese momento (luego el progresar tuvo reconversiones) había que acreditar el ingreso y permanencia en el ciclo escolar con el nivel que corresponda, a la vez que los controles de salud. A mediados del 2015 se registraron 870.000 acreditados al PROGRESAR.

¹⁸ 62.309 estudiantes becados a mediados de 2015.

¹⁹ El proceso de expansión en cifras según el Departamento de Estadística del Ministerio de Educación de la Nación: el año 2003 había 44 universidades estatales y 51 de orden privado. El año 2015, había 68 estatales y 64 privadas. Con este esquema, cada provincia de nuestro país pasó a tener al menos una Universidad Pública. En el año 2012 se dan inicio a los dos centros regionales de educación superior (CRESU) ubicados en dos puntos de la provincia, uno en la localidad de Deán Funes y otro en Villa Dolores. http://portales.educacion.gov.ar/spu/wp-content/blogs.dir/17/files/2015/12/Sintesis_completa.pdf

premiendo que las trayectorias vitales se tejen en la idea de la experimentación y la realización personal, al tiempo que el mercado laboral es inestable, y ofrece en muchos casos inserciones precarias y desfavorables (sobre todo para los jóvenes de sectores populares). Estas políticas previeron integraciones entre trabajo y educación (favoreciendo la terminalidad educativa de los niveles obligatorios y el ingreso a la educación superior), la formación en capacidades transversales o “competencias” que trascienden la educación formal y se ligan con destrezas para moverse en el mundo del trabajo, el acompañamiento y asesoramiento en los momentos de ingreso a los primeros empleos, la reflexión en relación a los proyectos personales reconociendo capacidades propias, intereses y correspondencias con las ofertas del mercado laboral (lo que se denominó en algunos casos “proyecto ocupacional”). Si bien estas tendencias tienen sus primeros registros en los años ‘90, es en los años 2000 donde logran correrse de la idea de capacitación en oficio, de empleabilidad centrada en la capacidad y los recursos de los sujetos, y que los empleadores sean actores de la política (Jacinto, 2010).

En el paso por estos dispositivos estatales, los y las jóvenes tuvieron experiencias positivas de inserción, de fortalecimiento de las trayectorias laborales, de acceso a otros recursos (información, relaciones, destrezas), pero también experiencias denigrantes propias de las desigualdades y opresiones del mercado laboral, sobre todo para jóvenes pobres (Andrada y otros, 2014).

Uno de los programas que tomó relevancia, y que hemos analizado y estudiado en el equipo de Investigación, es el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, dependiente del Ministerio de Trabajo de la Nación, creado con el objeto de

generar oportunidades de inclusión social y laboral de las y los jóvenes a través de acciones integradas que les permitan identificar el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o de prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo. (Resol MTY y SS 497/2008)

En sus inicios buscó atender la grave situación por la que pasaba el país ante la desocupación; luego, con la recuperación del mercado de trabajo, se centró sobre todo en la formación e integración, brindando capacitación y acompañamiento a la inserción laboral. Constaba de módulos de formación durante los cuales los jóvenes cobraban una ayuda económica, y luego fue integrado como parte de las acciones contempladas por el PROGRESAR.

En un sentido similar, destacamos una iniciativa como el PROEMPLEAR, el cual buscaba generar entrenamiento laboral en el sector público, por parte de jóvenes acompañados por referentes del comercio, instituciones públicas, la in-

dustria. Por ejemplo, en la Universidad Nacional de Córdoba se llevaron a cabo experiencias de entretenimiento laboral, y promoción de empleo en el sector público, donde participaron becarios, estudiantes trans y estudiantes de los Centros Regionales de Educación Superior (CRES). Iniciativas que no solo permitían el acceso a un recurso económico mensual, sino aportar a las trayectorias laborales de los jóvenes.

Aparece en el aspecto discursivo de la política el lugar que se le otorga al trabajo como integrador social, y principal vía de acceso a la inclusión. Esta idea se acompañaba de otra: el rol del Estado en el impulso a las áreas productivas que generan trabajo, y las regulaciones del mercado laboral. No se trataba de fomentar la empleabilidad “a secas”, sino de mejorar condiciones en el mercado y en los sujetos, y de ayudar a transitar las incertidumbres desde las propias fuerzas y nuevos soportes institucionales.

En relación a las políticas y acciones de impulso a la participación y protagonismo, se produjo una reconciliación instituyente de la juventud con la política como herramienta de acción, transformación y vehículo de cambios.

Podemos afirmar que, en términos generales, durante el gobierno anterior las juventudes eran enunciadas, tenidas en cuenta y consideradas sujeto activo de varios programas estatales. Además de las acciones nombradas, resulta esclarecedor destacar aspectos tales como la democratización y ampliación de la ciudadanía para jóvenes a través de la aprobación del “voto joven”, con la Ley 26.774 en el año 2012. La media sanción (ya con pérdida de estado parlamentario) de la Ley de Juventudes, presentada por el oficialismo en el año 2015 y votada en contra por representantes de Cambiemos, fue un interesante y superador intento de atacar varios de los déficits en políticas de juventudes. Esta etapa estuvo caracterizada por avances en materia de institucionalización de las voces y demandas de las juventudes en la agenda pública del Estado.

Podemos afirmar, tal como lo indican los datos y análisis brindados anteriormente, que durante los gobiernos kirchneristas se lograron mejorar indicadores, disminuir brechas²⁰ y facilitar el acceso a derechos de los jóvenes en relación a educación, trabajo y participación.

²⁰ A inicios del 2015, la CEPAL realiza un informe, en el que expresa que Argentina ha crecido en términos integrales, por lo que se destaca en la región. “La intervención fiscal (impuestos y transferencias) logran mejorar el índice de Gini un 28%, al reducirlo de 0.536 en base al ingreso de mercado, al 0.388 considerando pensiones, transferencias, impuesto a la renta y el “gasto” público en educación y salud (lo que define como “ingreso disponible extendido”). Con este índice Gini de Ingreso disponible extendido, el país se ubica tercero en la región en términos de igualdad, luego de Uruguay (0.313) y México (0.379). El informe detalla que Argentina es el país con el gasto público social per cápita anual más elevado de América Latina con U\$S1.893, seguido de Uruguay con U\$S1.846, Brasil con U\$S1.512 y Chile con U\$S1.340 www.cepal.org/es/presentaciones/panorama-fiscal-de-america-latina-y-el-caribe-2015

5. De inclusivas a excluyentes

El gobierno de Cambiemos es cercano y lleva apenas la mitad de su mandato, por lo que consideramos, sería poco sensato establecer categorías tipificadoras y estructurantes, sobre todo porque las políticas iniciadas por el gobierno anterior y propuestas para el análisis, las vinculadas a la educación y el trabajo, están aún en vigencia. En particular nos referiremos al PROGRESAR y el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, que proponíamos como ejemplos en el apartado anterior.

Entonces... ¿Qué cambió en la gestión de Cambiemos? En términos educativos, quien fuera ministro de educación y actual senador Esteban Bullrich, expresaba a los inicios de su gestión que “hay que crear argentinos capaces de vivir en la incertidumbre y disfrutarla”,²¹ este sentido de construcción sobre los jóvenes en vínculo con la educación fue acompañado con decisiones de recorte de programas en todos los niveles del sistema. Recientemente²² se produjo un ajuste de 3 mil millones a las universidades nacionales, acompañado *a posteriori* de discursos por parte de funcionarios y dirigentes de Cambiemos, desvalorizando las inversiones en educación superior. Una de las más desafortunadas y cuestionadas intervenciones estuvo a cargo de la gobernadora de la provincia de Buenos Aires, María Eugenia Vidal,²³ quien desvalorizó la existencia de universidades públicas, refiriéndose sobre todo a las del conurbano bonaerense, ya que a su entender los sectores de pobreza no llegarán jamás a estudiar allí (Página/12, 30 de mayo de 2018). Así, fundamentaba cierto espíritu de “justicia impositiva”.

Entre el 2017 e inicios del 2018 se produjo una reconversión del PROGRESAR (Programa de Respaldo a estudiantes de Argentina), con modificaciones que podrían dar cuenta de un giro en la concepción de la política y de los sujetos. Pasó a denominarse BECA PROGRESAR, se radicó en el Ministerio de

²¹ Expresiones del ministro en el panel en el Foro de inversiones y negocios (MinDavos) en septiembre de 2016, en el Centro Cultural NK en Buenos Aires.

²² Según una nota del 30 de marzo de 2018, del diario *Página/12*: Un ajuste para empezar el año: “Cuando recién están comenzando las clases en el sistema universitario, el Ministerio de Educación confirmó un recorte de tres mil millones de pesos en el presupuesto del sector y el congelamiento de las obras de infraestructura. El anuncio lo hizo la secretaria de Políticas Universitarias, Danya Tavela, en el marco del plenario del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) que se realizó esta semana en Jujuy”.

Un informe reciente de CONADU resalta los recortes en el ámbito universitario. Las becas para carreras prioritarias disminuyeron de 39.715 en 2015 a 29.520 en 2017; y las destinadas a estudiantes de bajos recursos cayeron, en el mismo período, de 23.019 a 14.985”. Apunta que la inversión en el sector llegó al “nivel más bajo desde 2011”: mientras la participación universitaria sobre el total del presupuesto del país creció del 0,55% en 2006 al 0,86% en 2015, en 2016 disminuyó al 0,79%. Recuperado de <http://conaduhistorica.org.ar/prensa/no-al-ajuste-de-presupuesto-en-la-universidad-publica-y-la-ciencia/>.

²³ Expresiones del 30 de mayo de 2018 en un almuerzo del Rotary Club.

Educación, y los requisitos para la permanencia en el programa se sujetaron a mayores exigencias en el rendimiento académico (aprobar la totalidad de las materias) con compensaciones extras por lograr notas iguales o superiores a 8 (ocho). En los anuncios gubernamentales se resaltó la idea de “mérito” para conservar la beca y lograr mayores transferencias. En su origen el PROGRESAR expresó la noción de sujeto de derecho, exigiendo logros que no resultaran excluyentes. Veremos los resultados de estas nuevas exigencias recién a fines del 2018, ya que quienes pertenecían al PROGRESAR no se les demandará el cumplimiento de los nuevos requisitos durante este año, pero quienes accedieron a la beca este año, deberán lograr dichas metas. En general los requerimientos de rendimientos académicos estándar refuerzan las condiciones de los diferentes puntos de partida de los sujetos, por lo cual esta lógica no responde a la noción de derecho sino de premio al logro. Los ingresos familiares no son suficiente dato para dar cuenta de las desigualdades que atraviesan a los jóvenes; estarán en desventaja con esta nueva modalidad aquellos que tengan pertenencias territoriales estigmatizadas, segregadas, distantes de los centros de estudio, pertenencia a familias con dificultades en la reproducción cotidiana, de capitales culturales y sociales familiares que no estén entramados al mundo de los estudios superiores, o los jóvenes que tengan que combinar el estudio con el trabajo entre otros. Otra cuestión son los montos que se proponen como BECA; las actualizaciones son del 15% de base lo que deja muy retrasadas las transferencias en relación a la inflación que solo para el presente año está proyectada en un 30%. El PROGRESAR dejó de ser una política inclusiva y pasó a ser una beca que prioriza requisitos de rendimiento académico: pasó de 908.090 beneficiarios en el último trimestre de 2015 a 706.024 al primer trimestre de 2016. En 2017 se observa de la caída de 276.222 titulares (López y Rotondi, 2018).

En relación al Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, este también ha tenido continuidad en la gestión Cambiemos. Si bien no se modificaron condiciones formales para el acceso, podemos advertir dos cuestiones básicas para el funcionamiento de la política. Una, es el debilitamiento de la estructura administrativa que sostiene los espacios de inserción; otra, la vinculación concreta de la política con un mercado laboral que se ha vuelto más excluyente desde diciembre del 2015. Para el tercer trimestre del 2016 el INDEC reconocía que se perdieron más de 127.000 puestos de trabajo y el desempleo juvenil de Argentina es el mayor de la región: según cifras de la compañía internacional de recursos humanos, Adecco, el país registró un nivel de desempleo entre los menores de 25 años superior a la media regional, y la tendencia es creciente. Mientras en la región el desempleo joven es del 16%, en Argentina se disparó al 24,6%.²⁴

²⁴ En términos regionales, “el desempleo juvenil aumentó en forma abrupta en el último año, pegó un salto de más de 3 puntos porcentuales, al pasar de 15,1% a 18,3%”, dijo el director de

En nuestra investigación sobre el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo pudimos identificar que la inserción en él respondía a diferentes estrategias de los jóvenes frente al trabajo, que en la mayoría de los casos se sostenían en las posibilidades familiares de “demorar” el ingreso de los más jóvenes al mercado laboral y apostar a la terminalidad educativa y la capacitación laboral. En la actualidad, sin dudas las posibilidades familiares de prescindir de la fuerza productiva de algunos de sus miembros adultos se ven afectadas por la pérdida de ingreso real, con la inflación y los aumentos en el precio de bienes y servicios claves en la reproducción cotidiana (energía eléctrica, gas, por nombrar algunos de ellos).

Otra cuestión es el modo en que el gobierno de Cambiemos define la inserción laboral como una cuestión de capacidad/dificultad del individuo, y la política pública como una ayuda, una asistencia en actividades puntuales: “ayudar a realizar el currículum”, “simular entrevistas de trabajo”, “conectar a los jóvenes con empresas y empresarios” en el marco de intervenciones puntuales y esporádicas como son las “Ferias Futuro”²⁵. Estas ferias banalizan la desocupación y la formación para el empleo, y apoyan su éxito de público en los miles de jóvenes que buscan una oportunidad laboral. La apelación a la idea de “emprededurismo” como modelo de inserción en el mundo del trabajo, se pone de relieve en las figuras que se proponen para contar su historia y transmitir saberes a las generaciones jóvenes: en tres casos estas ferias tuvieron como modelo de emprendedores a tenistas argentinos reconocidos y exitosos. El valor de la competencia, los logros por mérito y capacidad individual tejen esos discursos. Quizás estar preparados para las incertidumbres como planteaba el exministro era adelantarse a esta situación, donde los jóvenes, por más que tengan mejoras en los niveles educativos alcanzados por sobre otras generaciones, esto no basta para habilitarlos al acceso al trabajo.

En relación a las políticas de participación, y a las que apelan a la condición juvenil para pensar sus servicios y acciones, quizás estas son las que han sufrido más claramente un giro discursivo y de producción de juventudes. En lo enunciado por el Instituto Nacional de Juventud (antes DINAJu), dirigido por referentes de la juventud de Cambiemos, se explicitan lineamientos generales de gestión: “creamos propuestas y espacios para que puedas capacitarte, hablar de lo que te interesa o preocupa, hacer actividades recreativas y desarrollar tus emprendimientos”.²⁶

Si aquellos programas que se impulsaron en los gobiernos kirchneristas apelaron a la participación como componente socializador de ciudadanía, como

la OIT para América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://www.telesurtv.net/news/Desempleo-juvenil-en-Argentina-es-el-mas-alto-de-America-Latina-20170605-0024.html>

²⁵ <https://www.argentina.gob.ar/feriafuturo>

²⁶ <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/instituto-nacional-de-juventud>

ejercicio de un derecho, o medio para aplicar políticas (Vázquez 2015), los términos en que se convoca y se apela al “ser joven” desde la Subsecretaría de la Juventud de la Nación ponen su acento en la individualidad, la emocionalidad y las prácticas de voluntariado.

Estamos atravesando procesos de reconfiguración del rol del Estado y de las políticas públicas que se implementan para las juventudes. En materia educativa, se expresa la puesta en tensión del carácter público de la educación, como configurador del espacio de lo común. En el ámbito de las políticas laborales se acentúa la flexibilización, el ajuste y la pérdida de pisos que permiten inserciones, estabildades y proyecciones a los/as trabajadores. Finalmente, en el terreno de la participación, avanzan discursos y acciones que propician alternativas y carreras individuales por sobre los proyectos y procesos colectivos.

6. Algunas afirmaciones provisorias

Decíamos al principio que la condición juvenil es expresión de la pérdida de certezas, resguardos e inclusiones, al mismo tiempo que de la profundización de los procesos de individualización, donde las trayectorias vitales se dibujan buscando realizaciones personales, y las identidades se mueven entre posicionamientos transitorios y desanclados de la biología y las tradiciones. Este contexto y la propia condición juvenil se vivencian de modos diferentes y desiguales. La invitación a los/as jóvenes que realizó exministro de Educación “a disfrutar la incertidumbre” es la expresión de una condición de clase; sin duda los/as jóvenes de los sectores sociales altos tienen más posibilidades de encontrar en esta incertidumbre la libertad y la autonomía para trazar trayectorias singulares, desancladas de patrones y mandatos. Mas, para jóvenes de los sectores populares se vuelve un camino penoso donde hasta se pierde la posibilidad de reproducir las condiciones de las generaciones anteriores, aunque esto sea lo que se desee y asegure la sobrevivencia.

En la construcción de cohesión social, el Estado sigue siendo un actor central cuando dispone intervenciones que habiliten inclusiones, acompañen los tránsitos de las trayectorias vitales y el acceso a recursos claves para hacer la vida.

Desde la asunción del gobierno de Cambiemos, se promovió una discursividad fresca y juvenil, aunque destinada a la interpelación de los sectores medios y altos. O, podemos decir, a quienes tienen garantizadas ciertas condiciones educativas, económicas y culturales. Todo aquel sujeto que no goce de esa dignidad es interpelado a desplegar sus esfuerzos, capacidades e inteligencias por sí solo para lograr hacerse de aquello que necesita para conquistar su bienestar. El Gobierno no le ofrece propuestas que faciliten el goce de sus derechos. Las políticas económicas, de salud, educación, y seguridad social van depreciando sus

capacidades de garantizar el bienestar de los/as jóvenes y sus familias. Avanzan en acortar los márgenes de crecimiento, y favorecen el fortalecimiento de los sectores concentrados de la economía.

Nos encontramos ante un Estado neoconservador, con fuerte presencia de discursos y acciones que tienden a la mercantilización de los procesos sociales y la exclusión, con incidencia negativa en las condiciones de vida de los jóvenes de sectores populares, en particular.

En este marco, las construcciones de las juventudes van dirigidas a nuevos individualismos²⁷ que según la clase social a la cual pertenecen podrán sostenerse y desarrollarse en clave más o menos emprendedora. Si particularizamos en los jóvenes de sectores populares, que presentan mayores desventajas, estamos ante la presencia de un Estado en los márgenes. No está presente, a través las instituciones públicas, ni con recursos necesarios a la hora de resolver los problemas cotidianos y mejorar el bienestar integral de los jóvenes (educación, trabajo, salud). En este sentido, retomamos los aportes de Miranda Corica y decimos que la construcción de la juventud actual es de una “generación ‘precaria’, constituida en una nueva clase social” (2018, p.28). Actualmente, vivenciamos las ausencias de políticas, de entramados entre espacios micro y macrosociales, que incluyan y aborden respuestas a los problemas de época de los/as jóvenes; al contrario, se toman decisiones que expresan desprotección y generación de mayores vulnerabilidades. En este sentido, consideramos se reproducen las desigualdades de origen y con ello persiste la tendencia a nuevas y mayores injusticias.

En términos estructurales, desde la asunción del Gobierno de Cambiemos las posibilidades y condiciones de vida de los sectores populares empeoraron.²⁸ Pero con ellas también recrudecen las posibilidades de construir sustentos cotidianos que permitan a jóvenes transitar experiencias menos desiguales, tanto en términos educativos y laborales como culturales. El gobierno nacional construye un escenario de alerta sobre el exceso de “gasto público”, promoviendo discursos acompañados por acciones en torno a la necesidad de ordenar y volver austero al Estado frente a las políticas sociales destinadas a la inclusión de jóvenes en educación, trabajo, salud, y cultura. El eje está puesto en achicar el lugar que el

²⁷ Krauskopf señala la diferencia entre individualización e individualismo, diciendo que el primero se refiere a “que la plenitud personal y la de los otros se está convirtiendo en un valor principal e incide en las conductas relacionales de la vida social. En este contexto la permisividad tiene que ver con la relación consigo mismo y la tolerancia, con la relación con los otros... los jóvenes requieren ser gestores y cogestores de su desarrollo e integración social”. Por su parte “El *individualismo* es la organización conductual del individuo que da prioridad a sus intereses con desinterés y a menudo desconsideración hacia los demás” (2010, p.32).

²⁸ Según la UCA, la pobreza infantil aumentó al 62,5% y hay 8 millones de niños privados de algún derecho. El último informe del Observatorio de la Deuda Social reveló un incremento del 2,1% de la pobreza infantil entre el 2016 y el 2017. La situación empeora en la medición multidimensional, más abarcativa.

Estado le dedica a la educación pública: deslegitimación del rol de las escuelas públicas; desconocimiento y negación de la importancia del cuidado y fortalecimiento de las universidades nacionales, denigración del trabajo docente y del reconocimiento de las condiciones salariales y laborales, control evaluador de los procesos educativos en todos los niveles. Eso fue acompañado de una exaltación de los esfuerzos y éxitos individuales basados en el espíritu emprendedor, reconociendo con mérito de existencia a quienes tienen posibilidades por sí mismos de pertenecer a la vida social. Es decir, el Estado, para este Gobierno, no está para formar parte del presente y de las posibilidades futuras de los/as jóvenes, no está para acompañar los procesos de construcción de autonomía y de ejercicio de libertades y no existe para mejorar las posibilidades de creación y disfrute de una juventud saludable, interpelada por sus realidades y con potencialidades para definir y elegir proyectos futuros. Por el contrario, el Estado está para quienes son capaces de sobrevivir a sus exclusiones y vulneraciones, y para quienes ya cuentan con algunos sustentos y respaldos previos que no los dejan tan a la deriva. Como plantea Clemente:

El modelo de concentración de riqueza que propone Cambiemos, necesita primero una política de shock que discipline a la sociedad y genere las condiciones para aceptar los cambios que son restrictivos y de ajuste, es decir impopulares. Luego a largo plazo el modelo debe poder convivir con una clase media empobrecida, pero “productiva” en coexistencia con lo que en la lógica del gobierno actual se definen como “inempleables”. (Clemente, 2017)

En este sentido, enfrentamos un proceso de consolidación de mayores desigualdades, exclusiones y segregaciones socioeconómicas, que dejan a los jóvenes con menores oportunidades de integración y acceso a derechos.

A la mochila de estigma social que cargan como sujetos “ni ni”, se suma una escalada de dificultades para la supervivencia, teniendo los/as jóvenes que asumir con esfuerzo tareas de subsistencia, de cuidado, de estudio y, la mayoría de las veces, de abandono de trayectos educativos, por la necesidad de recurrir a sucesivas y discontinuas “changas”. Estamos presenciando, entonces, una transición de las políticas públicas en general, y de juventudes en particular, desde una tendencia incluyente (en la educación, el trabajo y la participación) a una incertidumbre pública, fundamentada en las meritocracias excluyentes. Esto se presenta como una de las *configuraciones generacionales de la política* (Vommaro, 2015, p.76), que implica un presente y futuro preocupante para los jóvenes, quienes se constituyen como una marcada clase de *generación precaria* (Corica, 2018).

7. Desafíos y tareas posibles

Como hemos mencionado en nuestra introducción, más que escenarios futuros nos atrevemos a pensar en términos de los desafíos que se derivan del análisis de las políticas públicas ligadas a las juventudes y tienen, además, asidero en nuestras prácticas de docencia, investigación y extensión con jóvenes de los sectores populares en diversos espacios. Desde estas múltiples posiciones y espacios sugerimos:

En términos de investigación, abordar a los jóvenes en sus heterogeneidades y atravesamientos y develar cómo las políticas públicas actuales se dirigen a los jóvenes desde un enfoque de clase. Las miradas estatales en relación a los jóvenes de los sectores populares homogeneizan a los mismos bajo la figura del joven varón, pobre y peligroso. No ha sido objeto de este artículo, pero sobran los ejemplos en relación a como se estigmatiza a los pobres en general y a los jóvenes pobres en particular desde diversos discursos y actores. Los medios de comunicación y los discursos de Cambiemos abonan y legitiman estas miradas.

Desnaturalizar el mérito y la carrera individual como modo de alcanzar beneficios y/o derechos; y el éxito y la competencia como modo de mejorar las condiciones de vida, parece ser una tarea no menor que tenemos por delante.

Por otra parte, en nuestro caso, articulamos la investigación con las prácticas de intervención en y con diversas organizaciones juveniles y otras que están en contacto directo con jóvenes. Nos referimos a centros de salud, sitios de memoria, ONGs e instituciones educativas. En estos múltiples espacios circulan jóvenes y no tan jóvenes, quienes impulsan y promueven acciones de promoción y defensa de derechos. Es desde estos espacios desde los cuales invitamos a desnaturalizar y deslegitimar modos de mirar e intervenir con jóvenes. Como hemos afirmado, si la categorización social se realiza en términos estigmatizadores, probablemente los sujetos llevarán esa marca en forma persistente, como huella del discurso y de las prácticas institucionales y profesionales en las que ésta se corporiza. La necesidad de esta revisión adquiere particular relevancia en el ámbito de las políticas públicas –lugar privilegiado de intervención profesional–, donde las nominaciones han alcanzado una legitimidad instrumental y no solo discursiva.

Proponemos asumir una tarea desde la investigación y la intervención que cuestione la naturalización de las nociones de juventud desde el adultocentrismo y la homogeneidad de las y los jóvenes; que invite a establecer un enfoque de la juventud distinto, que rescate a los/as jóvenes como conocedores de su realidad e involucrados en el mundo, con múltiples capacidades y habilidades para moverse en él. Es fundamental, entonces, propiciar espacios para escuchar sus voces y experiencias, habilitando lugares donde puedan actuar y decidir en y para su entorno.

Aún en un contexto de discursos estatales que imponen la meritocracia y

el individualismo como valores, es necesario y posible impulsar espacios y prácticas de defensa de derechos y revalorización de prácticas colectivas en su defensa. Nuestra patria está colmada de múltiples experiencias invisibilizadas, soterradas, muchas de ellas impulsadas por efectores de políticas públicas, que reclaman que las visibilicemos, las acompañemos, las legitimemos. La universidad pública sigue siendo un espacio de relativas autonomías para aportar en tal sentido.

En una carta de Boaventura de Sousa Santos a los jóvenes mexicanos,²⁹ este afirmaba:

La contingencia de nuestra vida y de nuestra sociedad está dominada por dos emociones: el miedo y la esperanza. Sepan ustedes que esta violencia desatada pretende que ustedes se resignen, dominados por el miedo, y sobre todo por el miedo de la esperanza. Los poderosos saben que sin esperanza no hay resistencia ni cambio social. (Boaventura de Sousa Santos, 2014)

Aun cuando la esperanza, las utopías del trabajo colectivo y cooperativo coticen en baja en el lenguaje, las prácticas y las políticas de Cambiemos, consideramos que no es posible resignar a ellos si de lo que se trata es de producir prácticas (investigativas, de intervención social, políticas) que apunten a una mayor equidad. A eso referimos al decir que más que escenarios futuros, optamos por invitar a asumir desafíos colectivos.

Referencias bibliográficas

- Acevedo, M., Andrada, S. y Machinandiarena, A. (2018). Investigar e intervenir con jóvenes de sectores populares: claves conceptuales y herramientas de trabajo socio territorial. En Colección: *Las juventudes argentinas hoy: tendencias, perspectivas, debates*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- Acevedo M., Andrada S. y otros (2014). Los y las jóvenes: sus representaciones en torno al trabajo. Avances de una investigación. Trabajo presentado en Reunión *Nacional de Investigadores en Juventudes de Argentina*. Villa Mercedes, San Luis. Recuperado de www.redjuventudesargentina.com
- Acevedo, M. y Andrada, S. (2016). El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, la mirada de los jóvenes cordobeses desde una experiencia en la UNC. Trabajo presentado en *VIII Congreso Latinoamericano de Estudios del Trabajo*. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.
- Alvarado, E. (2011). Las políticas de empleo orientadas a los jóvenes, en la provincia de San Juan: cambios y continuidades. *Revista de Ciencias Sociales*, Instituto de Investigaciones Socioeconómicas de la Facultad de Ciencias Sociales Universidad Nacional de San Juan, Vol. 3, N°3.

²⁹ Boaventura de Sousa Santos. (2014). Carta a las y los jóvenes de México. La Jornada.

- Andrada, S. y Santiano, I. (2017). El trabajo, perspectivas teóricas. La relación: jóvenes y trabajo. Ficha del *Seminario de extensión y curso libre Las juventudes en el contexto actual. Vínculos con la participación, la educación y el trabajo. Claves para la comprensión y la intervención con jóvenes*. Facultad de Ciencias Sociales, UNC.
- Arias, A. (2013). Trabajo Social, organizaciones y nuevas demandas. En *Trabajo Social y Territorio –reflexiones sobre lo público y las instituciones*. Testa C. (compiladora) Buenos Aires: Editorial Espacio.
- CEPAL (2017). Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42209/1/S1700769_es.pdf
- Clemente, A. (14 de marzo de 2017). Nada en Común. *Página/12*.
- Criado, M. E. (2009). Generaciones / clases de edad. En R. Reyes (Dir.) *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología Científico-Social*. Madrid: Plaza y Valdés.
- Cuadernos del pensamiento crítico latinoamericano. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | (2014). Conselho Latinoamericano de Ciências Sociais | Latin American Council of Social Sciences N°19.
- Di Leo, P.; Guyuelma M. y Sustas S. (2018). Sujetos de cuidado Escenarios y desafíos en las experiencias juveniles. En *Las juventudes argentinas hoy: tendencias, perspectivas, debates*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- Feijoó, M.; Poggi M. (Coord.) (2014). *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-UNESCO.
- Gutiérrez, G. y Uanini, M. (2015). Transformaciones en los procesos de la escolaridad secundaria argentina (1970-2013). *Revista Dossier Temático Relapae*, Año 2, N°2, ISSN 2408-4573, 28-37.
- Jacinto, C. (2010). La transición laboral de los jóvenes y las políticas públicas de educación secundaria y formación profesional en América Latina: ¿qué puentes para mejorar las oportunidades? En Espinosa, B., Esteves, A. y Pronko, M. *Mundos del trabajo y políticas públicas en América Latina*, Quito: FLACSO.
- Krauskopf, D. (2010). La condición juvenil contemporánea en la constitución identitaria. *Última década*, Vol.18, N°33, 27-42. Recuperado de <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php>
- López E. y Rotondi E. (2018). Reconversiones y nuevas exclusiones en políticas socio educativas. En La Serna, C. (comp.) *Cuadernos de Coyuntura Eje - Estudios Educativos*. Facultad de Ciencias Sociales UNC.
- López, E. (2017). *Universidad Pública e Inclusión. La incidencia Programa Becarios Ingresantes en Jóvenes de condiciones desfavorables, primera generación de universitarios de la UNC*. (Tesis de maestría). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.
- Miranda, A. y Corica, A. (2018). *Gramáticas de la Juventud. Reflexiones conceptuales a partir de estudios longitudinales en Argentina*. Recuperado de <http://flacso.org.ar/wp-content/uploads/2018/04/Libro-Entre-la-escuela-y-el-trabajo-FLACSO-digital.pdf>
- Núñez P., Vázquez, M. y Vommaro, P. (2015). Entre la inclusión y la participación. Una revisión de las políticas públicas de juventud en la Argentina actual. *Juventudes latinoamericanas: prácticas socioculturales, políticas y políticas públicas*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario. CLACSO.
- Para Vidal sobran universidades públicas (30 de mayo de 2018). *Página/12*.
- Perczyk, J. (2012) *Revista Bicentenario*. SPU, Ministerio de Educación, Argentina. ISSN 2250-6748.

- Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/empleojoven/jovenesconmasymejortrabajo>
- Rossi, F. (2009). *La participación de las juventudes hoy. La condición juvenil y la redefinición del involucramiento político y social*. Buenos Aires: Prometeo.
- Salvia, A. (2015). Heterogeneidades estructurales y desigualdades sociales persistentes. De la caída del modelo neoliberal a la falta de horizonte bajo el modelo neodesarrollista. En Gervasoni y Peruzzotti (comp.) *¿Década Ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo* Buenos Aires: Debate.
- Segunda Época. (2014). Manifiesto de la Bienal Latinoamericana de Infancias y Juventudes: Democracias, Derechos Humanos y Ciudadanías. Manizales. Caldas, Colombia.
- Segura, R. (2015). *Vivir afuera. Antropología de la experiencia urbana*. Buenos Aires, UNSAM: Buenos Aires. Cap. V., pp. 127-150.
- Torrado, S. (2010). El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002). *En Tomo I. Primera Parte: parámetros políticos y Económicos*. Buenos Aires: EDHASA.
- Vázquez, M. (2015). *Juventudes, políticas públicas y participación: un estudio de las producciones socioestatales de juventud en la Argentina reciente*. CABA: Grupo Editor Universitario.
- Vilas, C. (2007). *Pensar el Estado*. Buenos Aires: Ediciones UNLA.
- Vommaro, P. (2015). Juventudes y políticas en Argentina y en América Latina. Tendencias, conflictos y desafíos. *Colección Las juventudes en Argentina Hoy: tendencias, perspectivas y debates*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario. CLACSO.
- Vázquez, M., Vommaro P., Núñez, P. y Blanco, R (comps). (2015). *Militancias juveniles en la Argentina democrática. Trayectorias, espacios y figuras de activismo*. Buenos Aires: Imago mundi.
- UNESCO (2015). Las miradas populares Radiografía de las políticas sociales del siglo XXI. Comité nacional most.
- UNESCO SITEAL. Perfiles de país: Argentina. Recuperado de <http://www.publicaciones.siteal.iipe.unesco.org/perfiles-de-pais/4/argentina>

Niñez: paradigmas y políticas en los tiempos de Cambiemos

María Inés Peralta¹

Ana Paola Machinandiarena²

1. Enfoques teórico-políticos: la lucha política por la niñez

Dos autores claves en la cuestión social de la infancia, Eduardo Bustelo y Antonio Carlos Gómez de Costa, reconocen a la Convención Internacional de los Derechos del Niño como la principal fuente legitimadora de la protección de la infancia como lucha política. A partir de su ratificación por parte de 191 países –lo que la convierte en el tratado internacional más ratificado y llamado como la “Primera Ley de la Humanidad”–, esta Convención adquiere una relevancia pedagógica, política, social, jurídica y programática incuestionable. Este documento, producto de 10 años de trabajo y consensos entre expertos/as adultos/as convocados/as por las Naciones Unidas, se corresponde, al decir de Bustelo (2007), con un momento histórico de redefinición de la categoría Infancia en el cual el objetivo es constituir al “niño” en “sujeto de derechos” –al menos en el ámbito declarativo y sostenido en un piso de derechos de ciudadanía consensuados a nivel mundial.

¹ Licenciada en Trabajo Social. Magister en Ciencias Sociales con orientación en Políticas Sociales. Decana de la Facultad de Ciencias Sociales y Profesora Titular de la Universidad Nacional de Córdoba. Directora de la Carrera de Posgrado Especialización en Intervención Social en Niñez y Adolescencia. Investigadora de temas ligados con política y pobreza. Autora de “Estrategias del clientelismo social”, compiladora y coautora de “Trabajos infantiles mirados por sus protagonistas” y “Movimientos sociales, territorio y política”, además de numerosos capítulos de libros y publicaciones en revistas de Trabajo Social y de Extensión Universitaria.

² Licenciada en Trabajo Social y Traductora Pública Nacional de inglés, Maestranda en Antropología. Profesora Asistente en la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales. Responsable docente del Seminario de Trabajo Social con Niños, Niñas y Adolescentes y en el Curso Libre de juventudes en el Contexto Contemporáneo. Miembro de equipo de investigación en temas ligados a las juventudes y en proyectos extensionistas. Miembro de equipo de atención primaria de la salud provincial en la zona sudeste de la ciudad de Córdoba.

Dentro de las demandas socialmente problematizadas que ocupan un lugar en la agenda pública, las vinculadas con niños/as y adolescentes comienzan a adquirir especial relevancia. Entonces, comienzan a visibilizarse y cuestionarse las prácticas y representaciones predominantes tanto en el espacio público social como en las propuestas estatales –y judiciales– para el sector. Se han puesto en debate las concepciones de sujeto, las definiciones socialmente construidas y luego naturalizadas sobre ser niño/a, ser púber, ser adolescente, las definiciones sobre sus necesidades, el carácter de las instituciones históricamente constituidas para su atención, el sistema de políticas públicas estatales y las prácticas sociales, la legislación vigente y las estrategias de intervención.

Si se repasa la historia de la cuestión social de la niñez y de los diferentes movimientos de protección a la infancia desde sus lejanos comienzos en tiempos de la industrialización, se advierte que no se discutía entonces si era necesario que los niños tuvieran educación, casa, comida o familia. Las diferentes perspectivas se planteaban en relación a quién era el obligado a garantizarlos y con qué alcance; en otras palabras, qué significaba “familia”, “casa” o “educación”. Pero no se discutía que proteger a un niño incluyera esos componentes básicos que, en la terminología actual, integran el conjunto de los llamados “derechos económicos, sociales y culturales” (Sarmiento, Ikawa, Piovesan, 2007). Por supuesto, no se hablaba de derechos económicos, sociales y culturales ni de derechos de NNA³ con el alcance que hoy tienen esas expresiones; sin embargo, el mundo de los/las adultos/as acordaba que los/las niños/as debían ser protegidas, proyectando en esa idea lo que “discrecionalmente” el mundo adulto entendiera por protección.

Esta discrecionalidad del patriarcado se expresa con claridad en las palabras de García Méndez en el prólogo del libro *Recreo de la Infancia*: “De un modo similar a lo ocurrido entre varones y mujeres, también entre los adultos (varones o mujeres) y los niños/as o adolescentes, las peores atrocidades han sido y son cometidas mucho más en nombre de la piedad, el amor y la compasión que en nombre de la propia agresión” (Bustelo, 2007, p.12). Es necesario seguir remarcando el aporte del feminismo a las luchas por los derechos de la niñez ya que permitió precisar, desnudar y denunciar las manifestaciones de la dominación patriarcal y, dentro de ella, las del poder adultocéntrico sobre la niñez y la juventud. Asimismo, los aportes del Movimiento de Niños y Niñas Trabajadores de Latinoamérica,⁴ desde su lugar decolonial y periférico, también puso de ma-

³ Niños, Niñas y Adolescentes, en adelante NNA.

⁴ El Movimiento de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores de Latinoamérica (MNNATs) surge en la década de 1970 como Movimiento de Adolescentes y Niños Trabajadores Hijos de Obreros Cristianos (MANTHOC). Entre sus objetivos está el de visibilizar la realidad de niños y niñas trabajadores, aportar argumentos para una valoración crítica del trabajo infantil (superadora de la mirada estigmatizadora y abolicionista de UNICEF), y generar acciones tendientes a la legalización de estas actividades. Para más información, remitir a <http://molacnats.org/> y <http://www.ifejant.org.pe/>

nifisto el adultocentrismo y autoritarismo de las “protecciones” sostenidas en el Paradigma del Patronato de Menores o de la Situación Irregular de la Infancia, tanto en los ámbitos sociales como jurídicos y de políticas públicas. Anclados en la cosmovisión andina de la infancia, este movimiento social de niños, niñas y jóvenes y sus adultos facilitadores o colaboradores han realizado un interesante aporte a la construcción política, social y ciudadana de las infancias y juventudes de este lado del mundo –y, en este sentido, han criticado fuertemente a la Convención por los Derechos del Niño que, de acuerdo a su análisis, se sustenta en una visión homogeneizante y eurocentrada de la Infancia.

Desde el concepto foucaultiano de biopolítica o bio-poder⁵, Bustelo (2007) precisa tres niveles en los opera sobre los cuerpos y sobre la vida de NNA:

1. El nivel de la negación de la vida o la política de expansión de la muerte: la mortandad de NNA es la forma más silenciada de la biopolítica moderna. Miles de NNA mueren⁶ por día como víctimas de las guerras, de la explotación extrema, de la desnutrición, de enfermedades prevenibles, de gatillo fácil, y no hay responsables por ello, no hay jueces que juzguen, hay impunidad. Es la existencia de la vida despojada de todo valor político: al decir de Eduardo Galeano (1989, p.52) son los “nadies”, “los que cuestan menos que la bala que los mata”.

2. El nivel de la pobreza, la indigencia y la miseria en la mayoría de la población infantil mundial: NNA condenados a la mera sobrevivencia. ¿Qué respuestas funcionales a la biopolítica se instalan frente a esta realidad? Un andamiaje conceptual y dispositivos que ponen en primer lugar la compasión, para luego pasar a la represión en la transición de la niñez y la juventud. Ambas lógicas responden a la “dominación”.

Sobre la compasión, podemos decir que el campo de la niñez es uno de los mejores ejemplos –si no es el mejor– donde reconocer la necesidad del más profundo esfuerzo reflexivo crítico para correr los velos que naturalizan las relaciones de dominación. ¿Por qué la adultez da por supuesto que todo lo que hace es por “el bien” de la niñez? ¿Por qué naturalizamos que lo único que queremos es proteger a los indefensos? ¿Cómo y cuánto de ternura y de severidad expresamos en las relaciones que establecemos adultos y niños? ¿Cómo y cuánto de esa ternura y severidad nos transforma e impacta en tanto adultos? ¿Cómo proyectamos sentimientos construidos con la niñez cercana afectivamente a posiciones respecto de la niñez como sujeto social? La dominación de clase, de raza, de géneros impacta

⁵ “Ese biopoder fue, a no dudarlo, un elemento indispensable en el desarrollo del capitalismo; éste no pudo afirmarse sino al precio de la inserción controlada de los cuerpos en el aparato de producción y mediante un ajuste de los fenómenos de población a los procesos económicos... La invasión del cuerpo viviente, su valorización y la gestión distributiva de sus fuerzas fueron en ese momento indispensables” (Foucault, 1998, p.84).

⁶ Según los datos de UNICEF, 10 mil NNA mueren actualmente por día en el mundo, por desnutrición y falta de agua potable. Son 4 millones al año.

y tiñe la relación entre adultos y niños/as, generando emociones complejas y contradictorias: la compasión que pone el énfasis en la otredad “sufriente” y no en la otredad “amorosa”, el peso en una relación desigual entre sujetos y no en una relación de iguales diferentes mutuamente enriquecedora. Sobre la represión podemos señalar que cuando aquellos niños/as se acercan a la juventud y desde allí cuestionan, se rebelan, se diferencian, critican al mundo adulto, se vuelven “peligrosos” para nuestras seguridades, certezas y respuestas instituidas. Si, además, ese cuestionamiento a las seguridades del mundo adulto se cruza con las subordinaciones de clase y raza, la peligrosidad se potencia construyéndose así un enemigo que debe ser reprimido. El poder se impone sobre los y las jóvenes con actitudes autoritarias y/o con la represión lisa y llana, en la familia, en la sociedad, en el Estado. El par compasión-represión constituye un juego perverso desde el que se victimiza a NNA y el mundo adulto se posiciona como victimario.

3. El tercer nivel en el que opera la biopolítica es “el control de los que sobreviven a través de la construcción de la legitimidad de una visión hegemónica de la infancia” (Bustelo, 2007, p.35). Esta legitimidad normaliza “una” visión particular de la relación entre adultos y NNA: el adultocentrismo que ubica al polo dominado de la relación en el lugar del no saber y no poder, del desvalimiento, de la negación. Así es como el mundo adulto mantiene bajo control a NNA, quienes

chocan, atropellan, exploran y se encuentran con el sistemático ‘no’ de los adultos. En esa instancia única, los niños y las niñas son los principiantes de lo imposible (...) La infancia es juego, cadencia, ritmo, imaginación y apertura: es la anunciación del comienzo, de otro comienzo que convoca a tiempo de la emancipación. (Bustelo: 2007, p.143)

Es una invitación profundamente desafiante la que nos dejó Bustelo.

Antes de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, o sea antes de que el problema de la protección se entendiera como lucha política, antes del momento histórico en el que la categoría Infancia implicara considerar a NNA como “sujeto de derechos”, la forma que adquiriría la protección en salud, en nutrición, en educación, en cómo accedía a una familia, etcétera, frecuentemente implicaba la vulneración de lo que hoy se llamarían derechos de ciudadanía.

Hoy, a pesar de este “reconocimiento conceptual y programático”, constatamos permanentemente la distancia y tensión que ha sido enunciada de distinto modo por distintos autores: titularidad y provisión de derechos según Dadhen-dhorf (Aquín; 2003), ciudadanía formal y sustancial según Bottomore (Aquín, 2003), ciudadanía emancipada y asistida (Bustelo, 1998), ciudadanía invertida, regulada, universal (Fleury, 1997), entre otras. Esta tensión nos ubica en la contradictoria relación que existe entre los derechos humanos y las dimensiones

económica, social, política y cultural de nuestras sociedades, expresándose en diversos tipos de exclusiones y vulneraciones de derechos.

2. Haciendo foco en desigualdad y niñez

En este artículo pondremos el énfasis en el segundo nivel de la biopolítica que identifica Bustelo ya que se ha repetido muchas veces en los debates sobre la cuestión social de la niñez que “la mayoría de los NNA son pobres y la mayoría de los pobres son NNA”. La desigualdad económica de las relaciones sociales afecta profundamente la situación de la infancia, a punto tal que Amartya Sen, Premio Nobel de Economía, propone tomar la mortalidad infantil como un indicador fundamental para construir el índice de desarrollo de los países. Habitar América Latina, la región más desigual del mundo, requiere partir de este eje para analizar cualquier política en el campo de la niñez.

Siguiendo a Abramovich (2007) podemos reconocer que el concepto de derechos humanos en nuestros países ya ha superado el énfasis en la imposición de límites que controlan el poder del Estado, que ponían el foco en la “libertad”,⁷ para pasar a incorporar sus obligaciones positivas –las obligaciones de hacer– como requisito del efectivo cumplimiento de los derechos civiles y políticos –pero también económicos, sociales y culturales– poniendo ahora el énfasis en la “igualdad”.

El tema es particularmente relevante en una región que ha reconocido esos derechos con un grado de exigibilidad difícil de encontrar en otras latitudes mediante el artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su Protocolo adicional sobre Derechos Humanos llamado Protocolo de San Salvador.⁸ Y a su vez, paradójicamente y como ya se ha resaltado, todo esto se

⁷ Bustelo, Eduardo (2007, p.69) la historia de Europa ha estado más asociada a las luchas por la libertad que a las luchas por la igualdad, y al desgarramiento étnico al constituirse los Estados-nación.

⁸ En 1999, entró en vigor el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales cuyo artículo 19 dispone que los Estados Partes se comprometen a presentar, de conformidad con lo dispuesto en ese artículo y por las correspondientes normas que al efecto deberá elaborar la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), informes periódicos respecto de medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el Protocolo. La Asamblea General de la OEA aprobó las “Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador” y encomendó al Consejo Permanente que propusiera la posible composición y funcionamiento de un Grupo de Trabajo encargado de analizar los informes nacionales y también solicitó a la CIDH que proponga al Consejo Permanente indicadores de progreso por cada agrupamiento de derechos sobre los que se deba presentar informe. En 2008, la CIDH presentó los “Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” que contiene

expresa en una región sostenida con la mayor crudeza en la desigualdad económica y social.

El art. 4 de la CIDN expresa:

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.

Los debates en los ámbitos internacionales expresan las reservas, los límites, los vacíos que se conjugan en el momento en que en el campo de la política se discute la protección de la infancia, que no es otra cosa que mantener los márgenes de “discrecionalidad” del poder político y económico.

Entonces, si bien la CIDN es el primer tratado universal que reconoce derechos de primera generación a NNA (aunque con sus limitaciones), restringe y debilita considerablemente la exigibilidad de los de segunda y tercera generación. Esta fórmula finalmente adoptada “hasta el máximo” de los recursos disponibles, no implica un financiamiento conminatorio para los Estados para hacer efectivos los derechos sociales, especialmente en épocas de crisis o recesión; épocas en las que la vida de los pobres es la que está en peligro, no la de los ricos, quienes solo pueden llegar a ver en algunos casos, disminuir su nivel de gastos. En el caso argentino, se pueden citar miles de ejemplos en torno a este argumento por medio del cual el Estado sostiene políticas ineficientes o inadecuadas a las realidades regionales de los y las niños/as de nuestro país: el no nombramiento del Defensor del Niño –como plantea la Ley Nacional 26.061 en sus artículos 47 al 64–, el deterioro de las políticas educativas (escuelas en malas condiciones edilicias, docentes con sueldos en los límites de la Línea de Pobreza y paritarias restringidas, programas educativos recortados o eliminados), de las políticas culturales (orquestas infantiles con presupuesto restringido, recorte en los canales educativos), el aumento desmedido de las tarifas de luz y gas, la caída del poder adquisitivo de los salarios, entre muchos otros aspectos que se podrían enumerar y que afectan directamente la calidad de vida de los sectores populares.

No podemos dejar de llamar la atención sobre el año y el contexto mundial en el que nuestro país ratifica la CIDN: en el mismo año (1989) se ratifica la CIDN y surge el Consenso de Washington. En los países latinoamericanos, se comenzaron a aplicar, en algunos con más virulencia que en otros –Argentina fue uno de los mejores alumnos– los principios y acciones que impuso el Consenso

un conjunto de pautas desarrollados para la evaluación y monitoreo de derechos económicos, sociales y culturales (en adelante DESC o derechos sociales).

de Washington: la “reforma del Estado” que en nuestro país se tradujo en el slogan “Achicar el Estado es agrandar la Nación”. Así, paradójicamente, se avanza en las normativas que reconocen los derechos humanos en general y en particular de sujetos específicos, a la vez que se recortan políticas y presupuestos de un Estado que es llamado a ser “garante de derechos” en dichas normativas. Las políticas neoliberales provocaron la exclusión de gran parte de nuestra población, afectando principalmente a niños, niñas y adolescentes y con ello la ruptura del lazo social. El hiato entre lo prescripto en los Tratados de Derechos Humanos ratificados –a partir de 1994 de rango constitucional– y las condiciones objetivas y subjetivas de vida de nuestro pueblo era inconmensurable. El consenso de Washington no solo provocó la ruptura del lazo social al vaciar y debilitarse las instituciones de políticas sociales, sino también una ruptura epistemológica, una ruptura en el lenguaje, en la cultura.

Pero, ese mismo contexto de profundo ajuste para las mayorías populares reavivó las prácticas de resistencia que forman parte de nuestra memoria popular. Es así como esos mismos años fueron muy potentes en la lucha social y política que se asienta en las reivindicaciones de movimientos sociales centrales, como el de derechos humanos y el de mujeres. Respecto a la cuestión de la niñez también fue una década muy importante en la que se logró instalar el cambio de paradigma en la agenda pública: la sociedad civil organizada desarrolló prácticas cuestionadoras a lo instituido, tomó la cuestión de la niñez como tema de agenda desde el enfoque de los derechos humanos, desde la educación popular y desde la perspectiva latinoamericanista; se conformaron redes locales, nacionales y latinoamericanas que disputaron concepciones e impulsaron los procesos de reforma legislativa, de cuestionamiento a las políticas públicas tutelares y a las prácticas sociales compasivas y/o represivas hacia NNA.

Es en estos contextos de disputa donde se construyen las políticas sociales como respuestas a las necesidades problematizadas, que salen del ámbito de lo privado y se constituyen en “cuestiones” de agenda. Oszlak y O’Donnell se refieren a este espacio como aquel en el que “las necesidades, exitosamente politizadas, se traducen en demandas para la acción gubernamental” (1984, p.110).

Así fue posible que se hiciera realidad en el año 1994 la incorporación de la CIDN a nuestra Constitución Nacional y que, entre otras, se impulsaran durante esos años las luchas por alcanzar un ingreso ciudadano por cada niño/a. El cruce entre derechos de la niñez y pobreza estuvo siempre en la base del amplio conjunto de organizaciones sociales, políticas y sindicales que sostuvieron la movilización y lucha política por los derechos de la niñez a lo largo de 15 años, jugando un papel fundamental para hacer realidad la aprobación de la Ley 26.061 en el año 2005. Nuestra América Latina y Caribeña tiene esta compleja distinción de la desigualdad que nos compele a seguir resistiendo y nos desafía a pensar, a

producir y a intervenir emancipatoriamente, ya que no hay políticas para la infancia que puedan pensarse ni realizarse fuera de la política y de la construcción de relaciones sociales más simétricas. En este sentido, Argentina fue el último país en sancionar una ley acorde a las directivas de la Convención por los Derechos del Niño. Las resistencias del Poder Judicial, tanto a nivel nacional como en muchas provincias; la falta de acuerdo en torno al presupuesto necesario para sostener políticas sociales de protección de derechos; las diferencias en torno a la concepción de las infancias, las juventudes y las familias; la herencia dictatorial donde la vida y la identidad de cientos de niños, niñas y jóvenes dejaron de tener valor en sí mismo; y el desafío enorme de construir una nueva institucionalidad en torno a estos sujetos, todo fue demorando y dificultando la construcción de consensos que llevaran a la sanción de esta nueva legislación. Muchas de las provincias, entre ellas Córdoba, también demoraron la incorporación de legislación acorde a los derechos reconocidos de las infancias, y no fue hasta que la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia presionó a través de sanciones económicas (con impacto en los presupuestos provinciales) a las provincias, que se derogaron las leyes sostenidas en el Paradigma de Patronato de Menores y se fue construyendo –en distintos ámbitos, como el legal y los dispositivos estatales y de políticas públicas– una nueva institucionalidad social y jurídica en torno a la intervención con niños, niñas y jóvenes.

Las deudas hacia las infancias también son destacadas por Bernardo Kliksberg quien refiere que,

si bien América Latina está avanzando, tiene una enorme deuda con los niños. Pese a que produce alimentos para tres veces su población, el 25% de las madres que dan a luz sufre de desnutrición, y del 42 al 57% de las muertes de niños son causadas por esta razón. El hecho de ser la región más desigual del planeta influye fuertemente en esta paradoja. (Unicef, 2013)

Respecto a la educación, señala que:

El 95% de los niños empieza hoy la escuela primaria, un importante progreso, pero el 14% no la termina, y solo uno de cada dos que ingresan a la secundaria la finaliza. Las desigualdades son muy marcadas. En el 20% más rico de la población, finalizan la secundaria el 86% de las mujeres y el 81% de los hombres. En el 20% más pobre, solo el 26 y el 23%, respectivamente. (Kliksberg, Unicef, 2013)

Estos datos muestran la enorme distancia entre normativas internacionales y nacionales que consagran derechos y la efectiva asignación de los recursos económicos invertidos en salud, educación y protección para la infancia. Muestran

también que tremenda inequidad solo se aborda desde un proyecto societal y político que ponga el centro en la redistribución de la riqueza y que, mientras tanto y de manera urgente, se posicione por un Estado fuerte y activo con políticas y programas orientados por la universalidad del acceso a derechos básicos. Un ejemplo de este tipo de programas es resaltado por Kliksberg:

la Asignación Universal para hijos de trabajadores informales en Argentina mostró el fundamental impacto que pueden tener las políticas públicas adecuadas. Bajo el enfoque de derechos, cubre a 3,8 millones de niños, y exige que las familias muestren que asisten regularmente a la escuela y reciben las vacunas. Según las evaluaciones, aumentó sensiblemente la matriculación escolar de niños pobres, se redujo la deserción y se logró acercar a las familias pobres a las escuelas. (UNICEF; 2013).

Una de las principales críticas hacia esta política pública era su no universalidad (por ejemplo, hasta el año 2016, la AUH no incorporaba a hijos/as de trabajadores independientes con monotributo, aun cuando los ingresos de estos fueran por debajo de la Línea de la Pobreza).⁹ La amplia cobertura de la misma pone esta política social a la vanguardia en Latinoamérica en lo que respecta a políticas de Ingreso Universal de la Niñez.

3. ¿Qué sucede en el período de Cambiemos?

La pobreza creció y, con ella, la niñez pobre. Contemporáneamente a la escritura de este capítulo se están dando a conocer los resultados del estudio Barómetro de la Deuda Social en Infancia,¹⁰ realizado sistemáticamente por la UCA

⁹ Durante el primer año de la Presidencia de Mauricio Macri se firmó un acuerdo entre ANSES, el Ministerio de Desarrollo Social, y UNICEF para elaborar un plan de ampliación y universalización de la Asignación Universal por Hijo entre 2016 y 2020. El acuerdo contempló un préstamo del Banco Mundial por 6.300 millones de dólares que se sumó a una inversión total de 2 mil millones de dólares en tres años para garantizar la ampliación. Esto se debió a un estudio que afirmaba que un 25,5% de los niños no era alcanzado por ninguno de las transferencias de dinero del Estado, Asignación Universal por Hijo, Asignaciones Familiares, y deducción por hijo del impuesto a las ganancias. El primer cambio que se realizó para la ampliación de la Asignación fue la eliminación de las restricciones para ser beneficiario de la AUH a quienes percibían otros planes sociales nacionales o locales (lo que contradujo la idea original de la AUH que restringía a cobrar otros planes paralelamente para cesar del clientelismo político con fondos públicos). Asimismo, se anunció la ampliación de las asignaciones familiares para los hijos de monotributistas y para los empleados con contratos temporales, en diferente medida. Ese mismo año, el gobierno también impulsó la sanción en el Congreso de una ley de devolución del Impuesto al Valor Agregado (IVA) para los beneficiarios de la AUH. Recuperado de https://es.wikipedia.org/wiki/Asignaci%C3%B3n_Universal_por_Hijo

¹⁰ El informe completo “Diferentes representaciones de la pobreza infantil en Argentina” (2010-2017). Recuperado de <https://docs.google.com/document/d/1FYftWQJ-OQzOI5VeYkOCZ9-cvjsD5gwZb0D5cdHKNvo/edit>

(Universidad Católica Argentina), cuyos datos son contundentes. Se seleccionan solo algunos que permiten mostrar el movimiento de las cifras referidas a porcentajes de niños/as de 0 a 17 años en Argentina, entre los años 2015, 2016 y 2017.

Según este estudio –considerado uno de los índices más confiables en relación a la medición de pobreza en Argentina– la tasa de pobreza por ingresos varió de 40,6% a 47,5% y a 42,5 % en esos tres años. La tasa de indigencia por ingresos en el mismo rango etario y en los mismos años de 9,1% a 11,4% y a 10,1% de la población infantil. La incidencia del déficit en alimentación aumentó de 8% a 8,7% y a 9,6% y la del déficit en vivienda de 24,4% a 25,2% y a 25,3 %.

No es una sorpresa que los ajustes económicos afectan profundamente las condiciones de vida de las mayorías que viven del trabajo asalariado, agravando especialmente la realidad cotidiana de NNA. Cuando aumenta la desocupación, la subocupación y la precarización laboral, la infantilización de la pobreza se expresa con toda su crudeza.

En el contexto descripto, el derecho a la educación se ve profundamente afectado, aunque se viva en conglomerados urbanos y se cuente con un banco y una escuela en el barrio, ya que las condiciones de vida de los grupos familiares están cargadas con la violencia de la exclusión social, los obstáculos del hábitat y/o el saneamiento ambiental. Estas condiciones requieren del reforzamiento de la presencia del Estado, cuestión que se ha visto reducida y debilitada desde la asunción de Cambiemos, en general y, en particular, en el caso de un área especialmente sensible para la niñez en condición de pobreza:

En el caso de la educación inicial, el avance que supuso la sanción de las leyes sobre la obligatoriedad a partir de los cuatro años junto con la regulación de la educación maternal (Ley 27.064) no ha sido tal debido a que, para el cumplimiento de dichas normas, se requieren mayores inversiones y financiamiento educativo. Los 3.000 jardines de infantes prometidos por el presidente de la Nación para su gobierno aún no se han construido; por el contrario, de los 450 que se esperaban para 2017 no hay a la fecha edificios finalizados. A partir del análisis del presupuesto educativo, para este año 2018 se pronostica que continúe la subejecución del Programa de Jardines Infantiles (datos de CTERA, 2017). (Redondo, 2018)

Ni qué hablar de las condiciones laborales de docentes, quienes sufren la caída estrepitosa del poder adquisitivo de sus salarios frente a la inflación sin control y a la negativa gubernamental de actualizarlos; ante a lo cual nuevamente se redoblan compromiso y militancia para seguir dando respuestas a sus alumnos/as con enormes costos personales.

Un mérito del estudio de la UCA es haber incorporado indicadores más blandos que expresan también, profundamente, las vivencias y percepciones de

NNA. Al respecto, se puede citar solo a título de ejemplo, que NNA que no realizan actividad física o extraescolar aumentó del 57,8% en 2015 al 59,4% en 2017. Y respecto a NNA que son “retados en voz fuerte o con gritos” aumentó del 54,9% en 2015 al 62,8% en 2017, siendo éste un indicador que nos habla de la situación de violencia social en la que viven sus adultos significativos.

El lugar de la niñez en la industria cultural y de los medios también ha tenido un retroceso significativo. Patricia Redondo resalta que:

se desdibujan políticas culturales que en el pasado generaron una televisión pública infantil con un despliegue estético singular: en los últimos meses de 2017, el desmantelamiento de los canales *Encuentro* y *Paka paka* es un índice del desconocimiento, del descuido y la desprotección de los derechos a la/s cultura/s de la infancia. (...) El desplazamiento de los espacios de una producción audiovisual donde el lenguaje, la imagen y el discurso invitaban a la imaginación y a la creación infantil hacia una mirada sobre la infancia vinculada a la que el mercado ofrece exclusivamente a través del consumo desde el nacimiento, produce marcas subjetivas individuales y colectivas. (Redondo, 2018)

4. Apuntes para avanzar en la comprensión del problema

En tanto los problemas sociales son construcciones sociales, los modos en los que se los define tendrán relación con las políticas y estrategias para su abordaje. Siguiendo a Clemente (2014), identificamos 3 perspectivas sobre la pobreza:

a) La pobreza como externalidad del modelo, ha sido el enfoque dominante durante las reformas neoliberales, entendiendo que son disfunciones o aspectos no buscados del funcionamiento del mercado y que deben ser corregidos. Visto así, no se trata de un problema estructural o del modelo de desarrollo, sino solo de una consecuencia no deseada, poniendo el acento en abordajes puntuales e hiperfocalizados y priorizando el abordaje territorial para actuar sobre los efectos del problema y su contención. Nos encontramos así con políticas que resaltan o “ensalzan” desmesuradamente el papel de organizaciones de la sociedad civil, con intervenciones centradas en aspectos educativos y promocionales pero escindidos de lecturas y abordajes integrales y estructurales del problema, lo que debilita y disuelve el aporte que aquellas intervenciones podrían significar a un diseño real de corresponsabilidad asentado en una política estatal garante de derechos. En estos contextos y con estas perspectivas toman vuelo organizaciones fuertemente asentadas en la concepción “modernizada” de la compasión y de la solidaridad entendida como una actitud individual desinteresada y desprovista de todo componente político, sin cuestionar ni mirar más allá de la dimensión micro del

problema. Si bien esta dimensión es fundamental porque cada niño/a es una realidad singular que importa y debe ser abordada, sin el enfoque de derechos y sin la perspectiva política dicha dimensión singular se escinde de los niveles particular y general del análisis, fortaleciendo nuevamente paradigmas que ocultan las dimensiones profundas del problema.

b) La pobreza como amenaza es el enfoque clásico que inspiró la Ley de Pobres (1887) en plena revolución industrial y que, aunque actualizado, mantiene vigencia. El modelo “tutelar” es el que mejor representa esta lógica que asocia la pobreza a la violencia, la enfermedad y el delito, y que no por casualidad mantiene una fuerte relación con las concepciones y políticas tutelares hacia la infancia que se instalaron a comienzos del siglo XX con la Ley Agote. Al respecto, como ejemplo, dos expresiones distantes en dos siglos una de la otra, expresan la permanencia de un significado funcional a la persistencia de la dominación oligárquica en su dimensión social. La expresión “la pobreza es a la riqueza lo que la infancia a la edad madura” del Barón de Gerando, uno de los reformadores sociales del siglo XVIII que se ocuparon del problema del pauperismo (Castel, 1996); y la expresión “los pobres necesitan de los ricos, de su moral. Porque son esclavos de la política” le pertenece a la política Elisa Carrió (Clarín, 2015). Ambas expresiones demuestran una relación de dominación material y simbólica que para ejercerse requiere una aceptación de superioridad por parte de quien ocupa la posición subalterna; ambas expresan el núcleo duro del sistema capitalista, patriarcal y adultocéntrico.

c) La pobreza como vulneración de derechos, supone ubicar al Estado como garante del bienestar colectivo. Se involucra a la política y a la sociedad en la construcción de la respuesta que por concepto va a representar alguna disputa de poder por la distribución secundaria de la riqueza. Desde esta concepción no es posible despegar la situación de las familias y NNA pobres de la cuestión del trabajo, la seguridad social y las políticas de la distribución secundaria del ingreso, lo que favorece tomar a la cuestión de la niñez como una cuestión de la política, debilitando los énfasis compasivos y represivos que deben ser desterrados en una perspectiva emancipatoria.

Esta perspectiva política de la cuestión de la niñez es la que se percibe en una nota periodística de Gabriel Lerner¹¹ en momentos previos al tratamiento de la Reforma Previsional en la Cámara de Diputados e impulsada por el Ejecutivo Nacional (diciembre de 2017): “En Argentina se abonan mensualmente 4.124.958 asignaciones familiares a trabajadores con hijos menores de edad y 3.941.893 Asignaciones Universales por Hijo a trabajadores desocupados, informales y monotributistas”. Estos/as sujetos cuentan con este derecho basado en una norma por la cual

¹¹ Abogado especialista en Derechos del Niño, ex Secretario Nacional de SENAF y SEDRONAR.

en marzo las asignaciones deberían ser actualizadas. Según la mayoría de los especialistas, ese aumento –como el de las jubilaciones– debería ser del 14,5%, con lo que la asignación más extendida pasaría de \$1.412 a \$1.616,74, subiendo \$204,74. Sin embargo, si en Diputados prospera la “reforma previsional” el aumento será solo del 5,7% y la asignación solo llegará a \$1.492. Cada pibe o piba perderá unos \$125,00. La pérdida global de la infancia más humilde –esos más de 8 millones– será –solo en marzo y como mínimo– de \$1.006.258.993, totalizando un recorte anual de 12 mil millones de pesos o más. (Lerner, 2017)

Estas prestaciones tienen sustento en la Convención sobre los Derechos del Niño y en diversas normativas internacionales sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, asentadas en el principio de progresividad y no regresividad porque los derechos de niños y niñas tienen jerarquía constitucional. ¿Acaso están presentes estos argumentos en quienes defienden las reformas previsionales y laborales en la era de Cambiemos?

Solamente desde un posicionamiento que entiende el problema de la niñez como una cuestión de Estado y una cuestión política será posible construir razones desde las herramientas del derecho que supimos conseguir.

5. Algunos compromisos necesarios con las infancias

El primer compromiso con los derechos de la niñez es abordar la distribución de la riqueza y eso implica, como mínimo, pensar un modelo de desarrollo con inclusión social: fomentar la producción nacional, proteger el mercado interno, aumentar la inversión pública, crear puestos de trabajo, sostener instrumentos de negociación salarial como las paritarias, ampliar la cobertura de la seguridad social, favorecer el aumento del consumo interno, son políticas estratégicas para reducir las brechas de ingresos, mejorar las condiciones de vida de las mayorías populares y con ello, de la mayoría de NNA. Esto está muy lejos de ser una prioridad en las políticas públicas de la era de Cambiemos. Sin ese foco, las principales proyecciones a futuro son más niños y niñas pobres, más niños y niñas con derechos vulnerados.

Por el contrario, algunos datos de seguridad social y trabajo indican un viraje hacia políticas de ajuste focalizadas en los sectores sociales populares. Entre muchos aspectos a considerar, durante el mes de julio de 2018 se firmó el Decreto Presidencial 702/18 (suspendido momentáneamente en su ejecución por presión de los gobiernos provinciales) por medio del cual se modifican los montos de las asignaciones familiares en las zonas diferenciales (Tierra del Fuego, Santa Cruz, La Pampa, Río Negro, Neuquén y varios departamentos de Formosa, Mendoza,

Catamarca, Buenos Aires y Salta), para igualarlas al resto del país. Esto afectaría a una población de 449.409 niños/as que, de una forma u otra verán afectados sus ingresos, lo que tendrá un altísimo impacto en las economías regionales de nuestro país. Y si además tenemos en cuenta que la mayoría de los trabajadores temporarios de estas zonas pertenecen a pueblos originarios, o que muchos de los pueblos donde viven estos trabajadores son pueblos cordilleranos de 300 o 400 habitantes, el decreto se convierte en un refuerzo más al centralismo porteño, blanco, y oligárquico.

Sumado a esto, la negativa a convocar paritarias acordes a la inflación actual, los tarifazos sostenidos y defendidos por el grupo gobernante, los aumentos cotidianos en los combustibles, la devaluación de la moneda, entre muchos otros aspectos, la calidad de vida de niños, niñas y jóvenes se ve afectada progresivamente (lectura que se puede realizar a partir de algunos indicadores locales, como aumento de comedores y merenderos comunitarios, y en la cantidad de niños y niñas que asisten a los mismos).

El segundo compromiso con los derechos de las infancias es el desarrollo de políticas y programas que tiendan a mejorar la igualdad de oportunidades entre todos los NNA argentinos: las políticas asistenciales —entendidas como derechos, que es la única manera en que deben ser entendidas cuando son políticas de Estado— apuntan a compensar las principales inequidades en materia educativa, sanitaria, cultural, deportiva, recreativa. O sea, se trata de asegurar el acceso a las políticas universales y eso requiere además de la inversión en infraestructura y en recursos humanos para las escuelas, centros de salud, centros culturales y centros deportivo-recreativos, asegurar el acceso de cada NNA a los recursos singulares que hacen posibles el aprovechamiento real de esos servicios públicos: becas escolares, becas de terminalidad educativa, becas de comedores, provisión de computadoras, útiles y bibliotecas, equipos deportivos, instrumentos musicales, entre muchos otros recursos. Eso no es fomentar la “vagancia” ni el “asistencialismo”: es acercar la igualdad de oportunidades. De hecho, la ministra de Desarrollo Social, Carolina Stanley, refiere que una de las principales problemáticas de la infancia es el trabajo infantil: “Para esta problemática no hay una única causa, no es solo un problema de ingresos, no es solo una cuestión cultural o una cuestión educativa, sino que es todo eso junto”,¹² volviendo a poner la responsabilidad en el centro de vida de los niños y niñas, pero ocultando la primera razón del trabajo infantil: la falta de trabajo y la pobreza de los grupos familiares.

¹² Panel desarrollado por la ministra de Desarrollo Social Carolina Stanley en la IV Conferencia Mundial sobre la Erradicación Sostenida del Trabajo Infantil. Título de la presentación: “La protección social es clave para erradicar el trabajo infantil”. Buenos Aires, 16 de noviembre de 2017. Recuperado de <http://www.desarrollosocial.gob.ar/noticias/conferenciabajoinfantil>

El tercer compromiso con la infancia es generar espacios de participación ciudadana genuinos, en los distintos ámbitos de desarrollo de su vida cotidiana y pública. Espacios de participación en las escuelas, en los municipios, en los ámbitos judiciales (tanto administrativos como penales), en los ámbitos de salud pública, en sus familias, en cooperativas, clubes, entre muchísimos otros espacios donde niños y niñas construyen pertenencia, se reconocen y sostienen entre pares. En este sentido, es fundamental tomar los aportes de la Observación General N°12 a la Convención por los Derechos del Niño, especialmente en su artículo 12, en el que “se garantiza a todo niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño”. El derecho de todos los niños y niñas a ser escuchados y tomados en serio constituye uno de los valores fundamentales de la Convención (y de nuestra legislación actual). Sin embargo, es uno de los derechos con menor reconocimiento en el ejercicio efectivo del mismo (y para muestra basta citar las dificultades que encuentran los centros de estudiantes secundarios para generar espacios de escucha activa en los establecimientos educativos, o las dificultades que tienen niños y niñas cuando tienen que enfrentarse a espacios tan temibles como los de la Justicia, sin contar con representación particular especializada).

Seguramente, quedan muchísimos aspectos fuera de consideración en estos escasos párrafos que hemos podido esbozar; sin embargo, consideramos importante apuntar nuevamente que la democracia es buena para los niños y niñas, pero especialmente los niños y niñas son buenos para la democracia.

Referencias bibliográficas

- Aquín N. (comp.). (2003) *Ensayos sobre Ciudadanía. Reflexiones desde el Trabajo Social*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Bustelo, E. (2007). *El recreo de la Infancia. Argumentos para otro comienzo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Foucault, M. (1998). *Historia de la sexualidad I. La Voluntad de Saber*. Madrid: Siglo XXI.
- Galeano, E. (1989). *El libro de los abrazos*. Buenos Aires: La Cueva.
- Ley Nacional 26.061 de Creación del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.
- Observación General N°12 (2009). El derecho del niño a ser escuchado. UNICEF – Comité de los Derechos del Niño.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1984). Estado y Políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En Kliksberg, B y Sulbrandt, J. (comp.) *Para investigar la administración pública*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Administración.
- Redondo, P. (2018). La infancia en la Argentina. Una deuda interna. *El cohete a la luna*. Recupe-

rado de www.elcohetelaluna.com/la-infancia-la-argentina-una-deuda-interna/

Sarmiento, D.; Ikawa, D. y Piovesan, F. (coords.) (2007). Reforma legal y derechos económicos y sociales de los niños: las paradojas de la ciudadanía, publicado en *Revista Jurídica de Buenos Aires*, Lexis/Nexis, 2007, 69-88.

UCA-BDSI. Informe “Diferentes Representaciones sobre la pobreza infantil en Argentina” (2010-2017). Recuperado de www.docs.google.com/document/d/1FYftWQJ-OQzOI-5VeYkOCZ9-cvjsD5gwZb0D5cdHKNvo/edit

UNICEF (2013). *Inversión social privada en Infancia*. Buenos Aires: Serie Cuadernos de Acción.

Neoliberalismo periférico **en relaciones internacionales:** **Macri y su política de inserción internacional**

*María Teresa Piñero*¹

Desde que Mauricio Macri asumió la Presidencia de Argentina en 2015, su política de relaciones internacionales estuvo orientada hacia tres objetivos: a) ordenar las políticas internas del Estado de acuerdo a los cánones actuales de la gobernanza internacional, a los fines de ser admitido dentro del circuito de los países confiables para los negocios y las inversiones; b) desactivar los núcleos de hipótesis de conflicto con los países que podrían poner trabas a su admisión subordinada a dicha gobernanza; c) alinearse con los países que pudieran contribuir a la formación del adversario político a nivel interno, para la construcción de su legitimidad política en un contexto de restricción y de ajuste, por efecto de las decisiones tomadas en relación a lo dicho más arriba en el punto a).

Para explicar el modo en que se vincula con el mundo para la consecución de estos objetivos, desarrollaremos algunos supuestos que pueden pensarse como indicios de su modelo ideológico.

1. *Neoliberalismo periférico*

El *neoliberalismo tardío* de este gobierno tal como lo caracteriza García Delgado (2017), si bien tiene ciertas características diferentes a los imperantes en las décadas de los '70 y de los '90 en Argentina, asume las generales y constitutivas del modelo ideológico neoliberal en su versión doctrinaria (Brown, 2015, Laval y Dardot, 2013 y Rosanvallon, 2006). En términos sintéticos diremos que se trata de construir sociedades de mercado reguladas por la noción de *empresa*

¹ Profesora Titular por concurso- Investigadora cat. I. Facultad de Ciencias Sociales y Facultad de Derecho. Doctora en Derecho y Ciencias Sociales. Prosecretaria de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, UNC. Directora del programa de investigación del CEA, FCS: "Construcciones neoliberales: aspectos jurídicos, políticos e internacionales desde la teoría crítica".

como parámetro de actuación individual, borramiento de lo colectivo público estatal, y la famosa “teoría del derrame” como guía y utopía aspiracional.

A nivel de relaciones internacionales y de política exterior las formas que elige el gobierno de vincularse con el mundo y el orden internacional imperante siguen en general esos lineamientos ideológicos, no obstante resulta interesante distinguir las formas en que la matriz política neoliberal debe torcer o modificar algunos supuestos para ser viable, en un contexto de reglas distintas a las que imperan para la toma de decisiones a nivel nacional o que caracterizan al neoliberalismo de los países centrales.

La gestión Macri desde la primera medida tomada en relación al pago a los extorsivos fondos buitres, evidenció un posicionamiento que llamaremos de *neoliberalismo periférico* en el orden internacional, esto es que el gobierno parece asumir que las posibilidades de desarrollar las premisas de su neoliberalismo a nivel internacional, están condicionadas por el carácter periférico de su capitalismo, y esto conlleva un tipo de neoliberalismo con matices respecto al de otros países, así como el que desarrolla a nivel interno.

En el neoliberalismo periférico no se lucha contra el “exterior” y sus dispositivos de dominación, se acata lo mandado y en todo caso la lucha es contra el Estado nacional propio, al que hay que disciplinar según las normas del liberalismo, a diferencia de los enfoques críticos. En estos se parte de la relación de dominación del centro hacia la periferia,² de un capitalismo dependiente en la periferia, así como el colonialismo interno de sus sociedades, como características distintivas. Pero esto no indica una condición de inferioridad, sino el reconocimiento de la propia especificidad y la necesidad de corregir la desigualdad, exclusión y sumisión que implica el capitalismo periférico. Los críticos planteaban diversas estrategias, todas las cuales partían de la no subordinación al orden internacional, lucha contra la dominación de los Estados centrales y claramente contra el neoliberalismo.

El neoliberalismo periférico no es tal porque el actor de la política exterior sea un Estado periférico, sino por el hecho de que quien dirige las relaciones internacionales o la política exterior de un Estado asume que éste tiene un poder menguado, una capacidad menor por una insuficiencia de origen. Por ello para realizar su condición neoliberal a nivel nacional debe comportarse según ciertas

² La relación entre centro-periferia hace referencia a una relación de dominación entre Estados basada en ciclos económicos que marcan el ritmo —aunque con efectos ampliados— a los Estados o zonas de la periferia, que generalmente son subordinadas en razón de haber sido colonizadas y seguir manteniendo su rol en una división del trabajo naturalizada y regulada por los Estados del centro, según sus necesidades. Esto define un orden internacional en el que los regímenes internacionales se dictan según las reglas marcadas por esa realidad. Este ha sido en Latinoamérica el enfoque de la CEPAL y los críticos posmarxistas, entre los que se destacan los de la “dependencia”.

reglas de adaptación. Además, se estima que es bueno y justo que así sea por el modelo ideológico que esto presupone. Entonces se considera que hay tanto un destino insoslayable del Estado por el carácter periférico de su capitalismo, como un componente normativo de política, al evaluar que la jerarquía internacional presupone límites y condicionamientos que permitirán generar ciclos y políticas económicas, con efectos positivos a nivel nacional.

La infravaloración del Estado deviene del propio carácter de colonialismo interno que caracteriza a las élites de los neoliberalismos periféricos, ya que en general han oscilado entre la ambición de llegar a ser como los Estados centrales y el resentimiento por nunca ser plenamente aceptados. Este tipo de “sentimientos” lleva ineludiblemente a una imitación en todos los órdenes, así como sostenía Furtado (2003, pp.82-83) las élites políticas de la periferia carecen de capacidad creativa política porque alimentadas del mimetismo político –viven haciendo esfuerzos adaptativos frente al trasplante macizo de dispositivos creados para otras sociedades– a las que, sin embargo, admiran.

Esto los lleva a generar conductas subordinadas y obedientes de las jerarquías a nivel internacional, fundadas en una cierta convicción de que los niveles de incidencia del Estado en el orden internacional son nulos, ya que se carece de posibilidades de construir metapoder –entendido como la posibilidad de cambiar los valores y principios que lo rigen, siguiendo a Krasner (1989)– y que además se tiene escaso plafón de generación de relaciones de poder capaces de alterar las reglas de juego a nivel internacional.

Este poder menguado que es asumido como una premisa inicial de la política exterior argentina, ha sido la condición en la historia frente a la cual se han planteado distintas estrategias de vinculaciones y de posicionamientos; entre ellas, Macri opta por lo que designamos en este trabajo *neoliberalismo periférico*, Menem tomó un camino que se llamó de *realismo periférico* (Barcelona, 1992 y Busso, 1997), los Kirchner el de la *autonomía heterodoxa* (Bologna, 2010 y Simonoff, 2009).

Podemos marcar una primera diferencia con el neoliberalismo de los ‘90 en Argentina a nivel internacional. Entonces la figura de las *relaciones carnales* que se le adjudicaba a la política exterior menemista con Estados Unidos indicaba un horizonte de expectativas sobre las posibilidades de lograr una cierta horizontalidad con los países centrales, siempre que se cumplieran las premisas exigidas que debían guiar las conductas de los Estados periféricos. Ese era un momento de *neoliberalismo normativo*, siguiendo a Davies (2017), pleno de promesas de un orden mejor, el que se lograría por un modelo de desarrollo de “modernización vía internacionalización”, aludiendo a la estrategia de modernización por integración económica y emulación de pautas económicas, políticas y culturales prevalentes en los países avanzados: democracia, mercado y la cultura individualista y consumista que domina al capitalismo avanzado. Con Macri y su neoliberalismo

periférico no hay promesa de orden superador, solo la invitación a la resignación y al sacrificio.

Y esto también marca la diferencia central con el gobierno de los Kirchner, y en general con de los países latinoamericanos comprometidos con la integración y cooperación sur-sur. Y es que, asumiendo el carácter periférico, y por lo tanto dependiente de su capitalismo, no se adscribía a un neoliberalismo a nivel de vínculos entre Estados, más bien se inscribió en una *autonomía heterodoxa* (Puig, 1986). Según esta perspectiva la política exterior de un Estado es una cuestión de maniobras, tácticas y estrategias en los vínculos con los Estados, pero orientado por principios ideológicos definidos; procurar y desarrollar autonomía de los Estados periféricos para la toma de decisiones con el fin de trabajar por la emancipación de los pueblos y sujetos. Esto implica estrategias de avanzar y retroceder pulseando posiciones en escenarios internacionales y en vínculos bilaterales, a fin de contar con la mayor posibilidad de sostener el más amplio nivel decisional propio en el marco de las posibilidades que diera el orden internacional en un contexto específico. Todo ello se daba en consonancia con el escenario regional que permitía un fuerte embridamiento nacional del capital por efecto de posiciones regionales defensivas y ofensivas.

Esto permitió el desarrollo de un conjunto de estrategias de vinculación internacional orientadas a asegurar que los imperativos creados por la acumulación de capital –en su modo histórico– y que configuran el orden internacional, se mantuvieran dentro de los parámetros compatibles con el rol de un Estado nacional, para renegociar ámbitos de acción del capital reorientando la apropiación y distribución del excedente.

Por el contrario, el *neoliberalismo periférico*, hace un esfuerzo constante por adaptar su neoliberalismo interno a la gobernanza internacional.

2. Supuestos del neoliberalismo periférico

2.1. El neoliberalismo periférico adapta sus normas internas a las que le exige la gobernanza internacional neoliberal. No brega por autonomía porque asume y valora que en el orden internacional el neoliberalismo no es meritocrático.

La gobernanza internacional neoliberal la definimos como el conjunto de dispositivos (reglas, normas, procedimientos, restricciones, estímulos) que interpelan a los Estados a ordenar sus dispositivos internos-nacionales-de acuerdo a las lógicas de acumulación capitalista en un contexto determinado y con una determinada constelación de actores que definen sus reglas.

Existe un gobierno internacional. No hay anarquía entre los Estados. Tampoco únicos actores poderosos, como se podía pensar en la lógica de la Guerra

Fría. En nuestra perspectiva existe un orden internacional definido por un conjunto de principios que ordenan la conducta de los Estados y que son actualizadas por reglas que no tienen un dueño. Por eso decimos que la gobernanza internacional es un “gobernarse a sí mismo”.

Efectivamente ya no estamos en tiempos de Guerra Fría en los que el poder de los Estados se identificaba en términos casi dicotómicos y de manera excluyente con el *hard power* vinculado a recursos materiales como capital, recursos humanos, fuerza militar, poderío bélico, y otros, o *soft power* como la dominación hegemónica, la fuerza de las convicciones o los recursos de política exterior por fuera del gobierno como los medios de comunicación, etcétera. Hoy el poder de un Estado mayormente está definido por el grado de adecuación al desenvolvimiento de la lógica o de la racionalidad de la acumulación capitalista en su actual contexto.

Así explicar en la actualidad el poder de un Estado –en el mundo occidental moderno- es describir las maneras bajo las cuales decide las formas de la acumulación capitalista nacional y de la mayoría de los Estados que forman su círculo de interdependencia. Esto implica embridar al capital decidiendo las formas en que sirve para una acumulación y redistribución nacional.

En este escenario la lógica de la acumulación capitalista es la financiera transnacional que funciona en escalas inmanejables por la deficiencia de regulaciones nacionales y de actores particulares, lo que desdibuja cada vez más sus producciones del *suelo*; allí donde los hombres concretos trabajan y producen sus formas de vida. Si ese capitalismo, que ya es intrínsecamente violento por su carácter de biocapitalismo (Foucault, 1974), a partir de la crisis del 2008 la violencia se evidencia en la epidermis del sistema mundo económico capitalista, esto es en la producción industrial y en el trabajo que la constituyó, porque produce exclusión del sistema que le dio vida; la tasa de ganancia, la plusvalía ya no se engendra del vínculo capital-trabajo. Esta dupla tensionante entre ambos elementos, si bien siempre fue conflictiva, en la época industrial pudo integrar a las masas obreras y proporcionarles un mundo de derechos y regulaciones a su favor.

En oposición a lo antedicho, el neoliberalismo precariza en tanto tiene una lógica de *acumulación por desposesión de derechos* y es restaurador de un *poder de clase* (Harvey, 2007) perdido con las restricciones impuestas al capitalismo durante el Estado del Bienestar. El proceso que Harvey identifica como de acumulación capitalista por desposesión de derechos implica la pérdida de activos a través de la acción de las instituciones del capital financiero, mucho más poderosas que los Estados del sistema internacional, quienes además se convierten en garantes de esa forma de acumulación (Harvey, 2007, pp.111-118).

Estas cuestiones se inscriben en un escenario que define a futuro un conjunto de condiciones de posibilidad de funcionamiento de las democracias na-

cionales, en el contexto de una creciente apropiación de la plusvalía por medio de mecanismos centrados en la especulación. La plusvalía financiera se ha convertido en la horma dominante de apropiación de la renta y la riqueza, ligada al poder creciente de los actores individuales del mercado en la compra de activos. La articulación entre estos intereses está en manos de otra dimensión que es la cooptación del ámbito jurídico, que a nivel internacional por medio de corporaciones jurídicas instituye el derecho a aplicar para beneficiar a estos actores. Entre los activos que desposeen derechos los vinculados a la deuda pública, de ya la mayoría de los países, es central, sumado al poder de las corporaciones financieras ligadas a la deuda también.

Es una nota de los actuales tiempos que el poder del Estado depende mucho más del capital financiero y los bonistas en tanto sus poderes y prácticas están cada vez más dirigidos a satisfacer las demandas de las empresas y los accionistas, a menudo a expensas de los/as ciudadanos/as. Esto implica un fuerte apoyo del Estado a la creación de un buen clima de negocios favorable al capital.

En palabras de Streeck (2014), estamos rozando el fin del capitalismo democrático. Si bien este sintagma parecía una contradicción, todavía en otros momentos neoliberales quedaban márgenes para que desde el espectro socialismo-liberalismo se instituyeran promesas legitimatorias que anudaran lazos sociales (Offe, 2014). En oposición, en la actualidad el neoliberalismo como corteza ideológica del nuevo ciclo del capitalismo financiero transnacional, es incapaz de legitimar su proyecto pues carece de componente normativo que argumente los modos en que es buena y justa su existencia.

Esto se ha integrado a la propia lógica de manejo de las políticas estatales; así la deuda pública en algunos países –Argentina primero en la lista– se ha convertido en uno de principales instrumentos de las políticas monetarias para hacer frente a la crisis que se está viviendo. Desde el año 2008 también los países centrales han aumentado considerablemente su deuda externa, elevado el nivel de financiarización de sus economías e integrándose en los circuitos cada vez más sofisticados de financiarización de deuda.

Por ejemplo, las deudas por hipoteca en España, a raíz de la crisis de las suprime, se han titulizado, formando parte de los activos financieros, entrando en el circuito de la economía de la deuda vendiéndose como paquetes financieros; “la vivienda local se convierte en un instrumento financiero global” (Sassen, 2015, p.139). Esto es el efecto de la especulación financiera, que comienza con virulencia en la década de 1980, cuando Estados Unidos dio a la industria financiera los instrumentos para el apalancamiento, utilizando el dinero de los bancos de los ahorristas privados. Situación que encuentra su cenit en 2008, al momento en que se decide salvar a los bancos de la debacle financiera en vez de a los/as ciudadanos/as endeudados/as.

La crisis del 2008 a decir de Vogel (2011) al transformar los roles de los bancos a inversores y prestatarios de último recurso, junto con la monetización que hicieron los bancos centrales y los Estados de las obligaciones de los mercados de capital, se convirtieron en actores en estos mercados. Esto quiere decir que las deudas de los bancos privados se financian tomando deudas en los bancos privados. Nos enfrentamos entonces con procesos compensatorios, pero conectados; la nacionalización de las deudas del sector privado se corresponde con la privatización de las deudas nacionales y los mercados financieros se integran directamente a la administración de la deuda pública.

Si los poderes soberanos del Estado sobre los flujos de capital y dinero se han visto definitivamente erosionados durante las últimas décadas para los países centrales, esto se agudiza para los países periféricos implicando un escenario de forzada negociación y poder de veto permanente.

El contexto de financiarización del capital con disminución acelerada de inversiones directas para estos países hizo que en el corto plazo aumentaran las inversiones financieras. Por ello las interpelaciones a la necesidad de una nueva arquitectura mundial en materia financiera transnacional resulta una urgencia para los Estados de la región. Sin embargo, estamos muy lejos de que haya una propuesta de esta naturaleza en la medida que la gobernabilidad internacional sigue la lógica neoliberal: desregulación del sistema financiero para que la multiplicación de deuda pueda servir de catalizador natural del equilibrio necesario para que se siga aumentando la dependencia que asegura inéditas tasas de retorno de ganancia.

2.2. En el neoliberalismo periférico las políticas producen el efecto de sentido que cristaliza en la actualidad la subordinación que lo caracteriza: la deuda como lazo de vinculación.

El neoliberalismo periférico elegido por Macri se inserta en la gobernanza internacional asumiendo una regla plena del actual momento y es que la lógica financiera de endeudamiento internacional es la que orienta el ciclo de acumulación capitalista entre los Estados. Hemos definido el modelo macrista: *desarrollo por endeudamiento*, el que fue ampliamente legitimado por la mayoría del Congreso nacional cuando en el año 2016 se dio inicio a esta forma de acumulación capitalista, con el pago a fondos buitres. Por ello, analizando los debates de entonces, en ocasión de la discusión de la ley,³ afirmábamos que:

En los debates legislativos por el *sí a la ley de pago a fondos buitres* surge una consideración del capitalismo como un *Cosmos* (en el sentido grie-

³ Ley 27.249/16 de “Normalización de la deuda pública y acceso al crédito público” de marzo de 2016 que implicaba la derogación de las leyes denominadas “ley cerrojo” y “pago soberano de la deuda”.

go), como una fuerza incontrolable, suprema, anónima pero portadora de tradiciones culturales que imponen su jerarquía y efectos como acontecimientos naturales. Existe en los discursos una profusión de expresiones subjetivas descalificadoras del capitalismo, planteado como un sistema que impone una lógica depredadora que confirma el carácter dependiente de las decisiones nacionales. Esta lógica capitalista aparece como a histórica sin referencias a agentes o sujetos que la causen, lo que le otorga al capitalismo un carácter inanimado y abstracto. Con lo cual la representación sobre algún tipo de cambio a las situaciones de dependencia que es capaz de generar esta situación y que se vinculara a decisiones que estos mismos legisladores tuvieran que tomar aparece como débil e improbable. Estas fuerzas exteriores se presentan representadas en un espacio homogéneo esencialmente incontrolable que define un tipo de vínculos que impone un sentido responsable de actuación, a la que definen como de cumplimiento inevitable de las obligaciones pactadas. (Piñero, 2017, pp.136-137)

En ese marco se entiende que el presidente de Argentina coloque bonos, por decreto, de la deuda pública a 100 años con una tasa de interés del 7% (cuando el resto de los países están pagando entre el 3% y 4%). Esto supone que durante 86 años Argentina pagará intereses. Una nota es que el Gobierno está aumentando la deuda pública por año en 35.000.000 millones de dólares, según datos del Ministerio de Hacienda de la Nación (s.f.), más del 70% está contraída en dólares, mientras que este año lo que más ha aumentado en el gasto público ha sido la carga de intereses de esta. De hecho, el proceso de endeudamiento probablemente supere los que se dieron en las otras dos grandes olas históricas de aumento de deuda: la del Proceso Militar 1976-1983 y la de la década de la convertibilidad menemista de los '90.

Lazaratto (2013) designa como *economía de la deuda* a las actividades rentables de un nuevo bloque de poder nacido al amparo de ciertas medidas que implicaron una privatización de la creación soberana de las políticas monetarias –entre ellas las devenidas de la llamada “independencia del Banco Central”, dictadas por las normas de la gobernanza internacional, y que dejaron entonces a los “mercados” la fijación de estas. Así el nuevo bloque de poder refleja esas alianzas neoliberales donde los actores tienen un poder inusitado vinculado a la administración de la deuda y a su reproducción. Por supuesto culpando al Estado y pidiendo un ajuste o, mejor dicho, una baja en el gasto público para hacer frente a los imperativos de estas políticas neoliberales.

“La política de la deuda inviste de lleno lo que Foucault llama biopoder” (Lazaratto, 2013, p.119), el pleno control sobre los sujetos y su vida ya que

imprime un sello a la subjetividad, su realización personal, triunfo neoliberal. El lazo de unión es la deuda, confiere estatus en este contexto a los sujetos –los acredita como “solventes”– y redobla el vínculo de la dominación entre deudores y acreedores. Este es el lazo real en las sociedades, el verdadero y el que permite, moldeando las subjetividades, “soportar” al neoliberalismo, adjudicándose los sujetos la culpa de los costos que hay que pagar a nivel social, en tanto se entiende, se asume que es uno mismo quien no alcanza el máximo nivel de su rentabilidad individual.

Estas operaciones autosacrificiales, que permiten explicar incluso resultados electorales inéditos,⁴ caracterizan lo que Davies (2016) llama *neoliberalismo punitivo*, correspondiente a la tercera fase de este luego de 2008, cuando el paradigma carece de promesas normativas, de un discurso de lo bueno y justo que permita plegar los costos sociales que impone. En esta fase los neoliberales, siguiendo a Foucault citado por Lazaratto (2013, p.105), ya no tienen al *homo economicus* como el sujeto del intercambio y el mercado, sino al empresario de sí mismo, que se castiga y culpa.

2.3. El gobierno que asume un modelo ideológico neoliberal debe contar con el supuesto que el libre mercado existe solo para los Estados periféricos entre sí, los del centro solo acuerdan medidas en torno a sus reglas monopólicas de acumulación capitalista. Esto lo llevará a tomar decisiones que fusionan todos los niveles de la política internacional –política exterior, comercio internacional, policía militar– a los fines de cumplir con la regla de la acumulación capitalista dictada por la gobernanza internacional.

En una primera aproximación se podría pensar que este neoliberalismo sostiene la libertad de mercados, el librecambismo, y las transacciones fluidas y libres entre Estados, tal como se desprendería de una lectura del liberalismo doctrinario de Adam Smith y de tantos otros. Sin embargo, la libertad como valor no es un objetivo del liberalismo a nivel internacional, más bien se trata de fundar los incentivos para la cooperación entre los Estados, y entre ellos se estima que el fluir del comercio es capaz de lograr la paz por el natural intercambio de utilidades. El capitalismo a través de la estrategia del libre comercio no implica libertad, todo lo contrario.

Y esto porque no hay igualdad de condiciones entre los participantes del intercambio comercial, porque la variable que define el grado de libertad, es decir de las posibilidades de igualdad entre los Estados, es la composición de esas utilidades, su peso y su valor. Valga para ello el ejemplo de la división entre países poseedores de recursos naturales, proveedores de materias primas y productores

⁴ Como el voto a Macri por parte de los sectores populares y grupos vulnerables.

de manufacturas primarias. Por otro lado, los poseedores —más que de la industria—, diríamos siguiendo a Dos Santos (2001), de la tecnología.

Tecnología que, por resultar cada vez más inaccesible para la periferia por las restricciones a su acceso, limita de alguna manera las posibilidades de la industrialización. Recordemos para desmitificar la idea del libre comercio, el supuesto del deterioro en los términos del intercambio que tan exacto planteaban los postmarxistas, y observemos en la actualidad, las restricciones que impone a la periferia la regulación internacional de las Patentes de tecnología por parte de los Estados que las desarrollan o poseen.

Además, la libertad en el ámbito de los intercambios comerciales es también una cuestión de escalas; cuanto más pequeño es el universo por controlar por el Estado, mayores son las posibilidades de realizar la libertad. Esta afirmación nuestra, podríamos decir es una consecuencia del pensamiento de Braudel (Wallerstein, 1998) sobre la relación entre la libertad y la escala de la realización del capital. La distinción que realiza el autor entre *capitalismo* y *mercado* nos permite pensar los márgenes de libertad.

En el primero siguiendo a Marx, no hay libertad, porque la tendencia es al monopolio, concentración de la acumulación capitalista en pocas manos direccionando las políticas estatales. En el mercado sí hay libertad de competencia, pero queda reservada para quienes no tienen monopolios y deben competir por su posición en los mercados. En esta perspectiva, el libre comercio es una actividad de menor jerarquía que resulta del juego de novatos o pocos especializados o carentes de poder en un escenario en el que pugnan por ganar posiciones en un mercado regulado, demostrando su incapacidad de controlar el mismo.

Bien podría decirse que la libertad de mercados tampoco existe en general ya que el Estado siempre interviene en su regulación, o sea que esto no ocurre solo a nivel internacional. Pero a nivel nacional, siempre que haya fuerzas políticas en juego, podrá contarse con políticas compensatorias o reguladoras de la concentración de capitales, o normas que aseguren la igualdad para la libertad de comercio.

El gobierno de Mauricio Macri ha actuado según esta lógica, por ello ha eliminado las restricciones a las importaciones, levantado las trabas a las posibilidades de que los países centrales comercien “libremente” con nosotros. Y se ha encargado meticulosamente de barrer todas las posibles señales de constricción al “libre” funcionamiento de la lógica de acumulación capitalista en la actualidad.

Tomemos algunos ejemplos claves de inicios de su gestión: las modificaciones en Minería eliminando retenciones (Decreto 349/2016), la ley que elimina la compra nacional y la participación de las pymes nacionales en las licitaciones públicas, las garantías de seguridad cambiaria a inversores extranjeros, las garantías a las empresas contratistas de un mínimo de rentabilidad durante varias décadas

(Ley 27.328/16).⁵ En el caso de la propiedad de tierras rurales: mayores posibilidades de su adquisición para los extranjeros (Decreto 820/2016), constantes ampliaciones y desregulaciones para un funcionamiento libre de la acumulación por parte de los Bancos.⁶ En materia de satélites; plena aplicación de normas no derogadas de los '90 que conformaron una política de comunicaciones subordinada internacionalmente (Resolución 274E/2016). Derogación de la norma que para Laboratorios Nacionales de medicamentos otorgaba preferencias frente a los laboratorios internacionales, priorizando la industria nacional (Resolución conjunta 1 E/2016). El megadecreto del 2017 que, entre tantas desposesiones de derechos ciudadanos, por ejemplo, invierte la carga de la prueba a favor de bancos y financieras por incumplimiento de su obligación de información a los/as ciudadanos/as (DNU 27/18).

2.4. Hay un nuevo bloque de poder a nivel internacional, una nueva alianza neoliberal, y si en el neoliberalismo general el Estado actúa en orden a una cierta libertad para elegir políticas y actores funcionales a estas –conformando alianzas diversas–, lo que da cierto poder de veto a algunos actores por encima de otros, en el neoliberalismo periférico éstas están solamente dictadas por la articulación entre los intereses y valores de los actores “nacionales” con los internacionales.

Esta afirmación pone en relieve una discusión en la teoría de relaciones internacionales y política exterior, acerca de qué es lo que incide en la conducta que toman los Estados a nivel externo. El saldo de dicho debate depende de ciertas consideraciones político-ideológicas, aun cuando en relaciones internacionales no se asuma plenamente el componente normativo de las teorías y se niegue que las descripciones están guiadas por la consideración de lo bueno o de lo justo o de lo que corresponde en cada momento, al evaluar qué es lo que determina o incide en las decisiones de los Estados nacionales.

En la pregunta sobre qué preferencias o intereses de los actores deben ser tenidas en cuenta a la hora de decidir una política de relacionamiento internacional, Moravcsik (1997) estima que la guía para esa respuesta la debe proporcionar el liberalismo en tanto protector supremo de los intereses de los individuos.

⁵ En el 2018 se dictó la ley de “Compre Nacional” por presión de los sectores de la oposición que incluyó que los proveedores de bienes de origen nacional disponen en las contrataciones de una preferencia del 7% en caso de que la oferta sea realizada por una PyME o del 5% si la hace una empresa de mayor dimensión.

⁶ Aumento de las comisiones que los bancos pueden cobrar a clientes en un 20 por ciento, y liberación de los controles sobre dichas comisiones en una segunda etapa, con escasas condiciones. Comunicación BCRA A5927, recuperada de <http://www.bcra.gob.ar/Pdfs/comytexord/A5927.pdf> Comunicación BCRA A5928, recuperada de <http://www.bcra.gov.ar/pdfs/comytexord/A5928.pdf>

Considera al liberalismo una teoría a-ideológica, más bien descriptiva del funcionamiento real de los Estados, que busca proteger los intereses de los actores, por lo cual los resultados son siempre agregados de intereses en conflicto y cooperación, estructurados a partir de demandas societales concretas. Los individuos y grupos son vistos como actores racionales que buscan maximizar su bienestar.

El Estado representa algún conjunto de la sociedad, sobre la base de cuyos intereses define las preferencias estatales y la acción internacional. Para Moravcsik (1997, p.515), el Estado no es un actor al estilo realista (unitario y racional) sino que es una institución constantemente sujeta a la captura y recaptura, construcción y reconstrucción por coaliciones de actores sociales.⁷ La acción gubernamental, de este modo, está siempre limitada o restringida por las identidades, los intereses y el poder de grupos e individuos presionando para que el Estado actúe de manera consistente con sus preferencias.

Al momento de tomar la decisión de qué representar efectivamente a nivel internacional, hay tres patrones que el autor considera inciden en el accionar de los Estados. El primero corresponde a las preferencias que el Estado representa en su política exterior en base a la lectura que realiza de las identidades sociales nacionales, las que encuentra configuradas por tres elementos: seguridad, política y economía. El segundo supuesto que configura las preferencias del Estado resulta de las maneras en que se evalúan los costos de llevar adelante ciertas transacciones comerciales internacionales y el tercero son las maneras en que las configuraciones políticas de representación domésticas catalizan dichas articulaciones. O al decir del autor, el “modo de representación política” (1997, p.520).

Correlacionando lo afirmado puede suponerse que el Estado definirá sus preferencias en orden a su política exterior en base a la forma triunfante que resulte de una puja política que representará lo que supone que la sociedad desea acerca de cómo organizar la seguridad, qué tipo de instituciones políticas se necesitan y qué tipo de modelo económico es necesario. Pero para los liberales, como el concepto de “sociedad” es elusivo, ya que solo existen individuos, finalmente primará la representación de los grupos con más poder, entre los cuales, en la mayoría de los casos, la élite del poder dentro de un país es una de ellas.

En la actualidad en un contexto de primacía de lazo entre los Estados definida por las formas del capitalismo transnacional, pensamos que la primera aproximación es que los actores hacia los cuales el Estado está representando como importantes o claves o poderosos, para que configuren las preferencias del Estado

⁷ “The fundamental actors in international politics are individuals and private groups, who are on the average rational and risk-averse and who organize exchange and collective action to promote differentiated interests under constraints imposed by material scarcity, conflicting values, and variations in societal influence”. (Moravcsik, 1997, p.515)

en materia política, son todos aquellos actores nacionales capaces de confluir en esquemas transnacionales. Esta nueva ciudadanía transnacional (Sassen, 2001) o clase transnacional (Cox, 1980) se vincula a la manera en que el horizonte de acumulación capitalista enhebra sus articulaciones.

Siguiendo a Lazaratto (2013) el nuevo “bloque de poder neoliberal” desde el año 2008 es el resultante de la alianza entre bancos, inversores institucionales, empresas privadas, y todos quienes inciden en la lógica de la acumulación capitalista financiera transnacional. Los que la producen. Y el Estado es el principal asegurador de esa lógica tomando decisiones que los benefician.

Esto nos lleva –para contextualizar– a la siguiente pregunta:

¿Cómo funcionan estas articulaciones entre actores en la Argentina según la representación que hace el gobierno para estructurar las preferencias y así ordenar la conducta del Estado en materia de relaciones internacionales?

Tradicionalmente los debates sobre los actores del capital en Argentina han girado alrededor de la burguesía y su carácter de “auténticamente” nacional y/o sus límites en tanto el grado de su internacionalización. Por eso en los años ‘90 el foco de antineoliberalismo se centraba en los empresarios que en sus tradicionales alianzas con los bloques de poder transnacionales –construidos desde las dictaduras– continuaban en la lógica de participar en política según los grados crecientes del retorno de su tasa de ganancia.

Pero en la actualidad el Estado nacional no está capturado (al menos no exclusivamente) por estos grupos sino por múltiples demandas o lógicas que funcionan a nivel de actores que la reproducen sin siquiera compartir una identidad de clase. Así en Argentina desde el 2015, los grupos beneficiarios por las políticas del gobierno son las mineras transnacionales, las empresas refineras de petróleo, los sectores agroexportadores del campo, los sectores de consumo suntuoso, los medios de comunicación poderosos, los representantes de las empresas transnacionales, los bancos internacionales y los financistas en general. Estos últimos configuran una nueva clase que permite una movilidad ascendente inmediata y poder de decisión por los réditos que implican la velocidad de acumulación del capitalismo financiero. Así los bonistas hoy poseedores de bonos de la deuda pública argentina tienen un poder de fuego interesante en el mercado mundial de deuda pública e inciden en las políticas nacionales (si no, véase el caso de pago a los fondos buitres o las medidas que permite el *carry trade* por parte de inversionistas extranjeros, entre otras medidas desnacionalizadoras).

En el fondo los actores que impulsan estos procesos corresponden a aquellas clases que habían perdido su poder en ocasión del capitalismo de bienestar y que con el neoliberalismo recuperan sus posibilidades de acumulación sin límites. Estos actores de clase corresponden a un desarrollo geográfico desigual del capitalismo, configurado por una multitud de intereses de individuos y grupos que

tratan de definir espacios y lugares para sí mismos en el entorno de los procesos macroeconómicos de desarrollo geográfico desigual, gobernados conjuntamente por las reglas de acumulación del capital y el poder estatal (Harvey, 2007).

En el neoliberalismo en general puede ocurrir que los actores del capital privilegiado sean los nacionales, como ocurre con Trump en Estados Unidos y que breguen por medidas proteccionistas de su economía. No así en el neoliberalismo periférico en el que su capitalismo dependiente se reproduce en una lógica de imitación ampliada subordinada de lo que ocurre en los países centrales. En el neoliberalismo periférico las elecciones que el Estado toma se realizan en función de programas económicos ya definidos por las restricciones económicas y financieras que han sido decididas por fuera del territorio nacional.

2.5. En el neoliberalismo periférico la participación en foros multilaterales u organismos internacionales sigue la lógica neoliberal de aliarse a quienes ordenan cómo actuar según los criterios de mercado.

En las Relaciones Internacionales la participación en los foros multilaterales y/u organismos internacionales ha sido el espacio donde los países periféricos han logrado flexibilizar e incluso cambiar muchas normas que imponen los países centrales y que generalmente van en contra de los intereses de los primeros. En la década de los años '70 del siglo XX estos comienzan a utilizar a los foros y organizaciones internacionales como escenarios de presión para cuestionar el orden liberal internacional existente, cimentado en regímenes, principios y normas orientados por el mercado⁸ manifestando la voluntad de sustituirlo por uno fundado en asignaciones políticas y según criterios de redistribución (Krasner, 1989, p.15).

Para ello la clave era la cooperación y la coordinación diplomática con los países en igualdad de condiciones, utilizando la capacidad de decir “no”, o “ponerse firmes” rechazando el plegamiento a los intereses ajenos, atando a los países centrales a una arquitectura internacional que los obligue. De esta manera las acciones, entre otras, se dirigieron a apoyar el sistema de “una nación, un voto”, intervenir para la creación de la UNCTAD como contrapeso del GATT, el reconocimiento de los derechos económicos soberanos estatales, como la extensión de zonas económicas en el océano por medio de la denominada Convención sobre los derechos del Mar, regulaciones nacionales aceptadas sobre la inversión extranjera directa y demás. Podríamos mencionar los últimos logros de Argentina al presionar en estos organismos en alianzas con otros países periféricos y obtener

⁸ “En este la atribución de recursos está determinada por los dotes y preferencias de los actores individuales que tienen el derecho de alienar su propiedad según sus propias estimaciones de sus mejores intereses” (Krasner, 1989, p.14).

varias cuestiones; por ejemplo, que la deuda externa sea considerada una cuestión de violación de derechos humanos en la ONU.

En aspectos más específicos, Argentina ha presentado propuestas sobre emisión de derechos especiales de giro, secreto bancario, financiación para proyectos de infraestructura e inversiones extranjeras, moviéndose casi siempre hacia cuestiones más amplias que las estrictamente financieras monetarias. Otro campo donde el aporte argentino ha resultado determinante es en lo que hace a los alimentos, evitar la volatilidad de sus precios, la necesidad de incrementar la oferta, la ayuda alimentaria y la agricultura en general (Petrella, 2010).

Desde la llegada de Macri al poder, la decisión ha sido abandonar todo intento de reestructurar los campos de poder en espacios multilaterales, evitando participar de los públicos estatales, y manifestando la voluntad de estar en los comerciales-empresariales. Por ello Argentina es sede de un acontecimiento central en términos de construcción neoliberal; la dinámica de negociaciones que tienen lugar en el ámbito del G20, tradicional grupo empresarial. En el mismo orden el ingreso a la OCDE que promulga el país hizo que durante el primer año de gobierno, se recibieran seis misiones de la OCDE, buscando acelerar este proceso de admisión (Morgenfeld, 2017). En junio de 2016, el presidente Macri asistió a la Cumbre de Presidentes de la Alianza del Pacífico celebrada en Puerto Varas, Chile, y solicitó formalmente la condición de país “observador”, manifestando así la plena ilusión de formar parte de las nuevas alianzas de poder en un decidido intento de dar un brusco giro a las políticas exteriores del anterior gobierno.

Respecto del G20 –en tanto foro privilegiado por Argentina– es bueno recordar siguiendo a Badie (2013) que la creación tanto de este como de otros grupos, vino a representar la privatización de la política internacional, en un momento en que el proceso de selección al espacio de los decisores típico de la “diplomacia de club” como lo nomina el autor, se refina, se vuelve más estricto, aunque con apariencia de democratización.

Los grupos: el G6, el G8, el G20 arman una diplomacia paralela que censura y habilita los temas de cooperación entre los Estados. “Esta diplomacia de club se ve hipotecada por dos de sus rasgos esenciales; la selección de sus miembros y la débil pertinencia de sus decisiones” (Badie, 2013, p.159). Se vincula el poder de estos Grupos a un proceso que comienza en 1989 y que el autor designa como “apolar”, la época del anonimato y la pérdida de la certeza del enemigo, por la finalización de la guerra fría, con diplomacias paralelas que abren la puerta al regreso oligárquico del sistema internacional, a una connivencia desquiciada entre países y a una profundización de la humillación y el consecuente resentimiento de los Estados “menores”.

2.6. El neoliberalismo periférico tiene una política diplomática de “amistad” con los Estados de acuerdo a los criterios de subordinación dictados por el

bloque de poder y por las representaciones que posee sobre las señales de amistad que debe dar.

La política de construcción de los lazos de amistad en la diplomacia, en el neoliberalismo general se define por la máxima de “nos hacemos amigos o continuamos siéndolo, de aquellos que pueden ser nuestros enemigos” y eso depende de cómo se midan los diferenciales de poder. Estados Unidos y Rusia continuaron teniendo vínculos diplomáticos con cierto grado de condescendencia mutua, tanto en épocas de guerra fría, como en la actualidad.

Estados Unidos, China, Japón, la Unión Europea y sus amigos figurarán en la lista de los amigos de los gobernantes de los países del neoliberalismo periférico aun cuando estos no les otorguen ningún beneficio comercial ni económico en general. Porque para este neoliberalismo periférico la manera en que cada Estado se ubica en relación a la constelación de los bloques de poder define los vínculos que podrán tenerse. Esto trae dos efectos: que los Estados que deciden ser del neoliberalismo periférico buscarán diplomáticamente acercarse y tomar políticas que desactiven polos de conflicto con los países que podrían poner trabas a la admisión de los que forman el núcleo de la gobernanza. Para ello barrerán con medidas que puedan hacer que los integrantes del bloque de poder al cual se alinean les cierren los circuitos de comunicación y vinculaciones.

Macri *sobreactúa* el acercamiento a Estados o figuras internacionales, sin plan ni previsión, así que

en la búsqueda de mayores relaciones comerciales e inversiones se han prometido ventajas a todas las grandes potencias sin comprometerse particularmente con ninguna y sin sopesar las relaciones de poder existentes en el mundo. Esto dio lugar a un proceso en el que, antes que hablar de la conquista de nuevos mercados, la diplomacia argentina ha tenido que dedicar su tiempo a evitar el cierre de aquellos que ya existían, como en el caso del aceite de soja en China o el reciente episodio del acero o del biodiesel de los Estados Unidos, entre otros. (Paikin, 2018).

Las medidas de acercamiento diplomático en la era Macri siguen ese camino disperso y sobreactuado. Se recibió a jefes de Estado de los Estados Unidos, Francia, Italia, Canadá y Japón; las reuniones en el exterior con los mandatarios de China, Rusia, España y Alemania; la participación en el Foro de Davos; la organización del llamado “Davosito” en Buenos Aires; el intercambio de ofertas de liberalización entre el Mercosur y la Unión Europea para la firma de un Acuerdo Birregional; el compromiso con México para la firma de un tratado de libre comercio (TLC) en 2017; la firma de un Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversiones con los Estados Unidos (TIFA, por sus siglas en inglés); la firma de

un Tratado Bilateral para la Promoción y la Protección de las Inversiones (TBI) y de un polémico acuerdo de inversiones en obra pública con el gobierno de Qatar; y los anuncios –que no fueron sino aspiraciones– de distintos funcionarios de gobierno de firmar TLCs con Estados Unidos y China y de formar parte del Acuerdo Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés).

Algo similar con el caso Malvinas donde se llega a la cooperación en la explotación petrolera y pesquera en el mar argentino y la cooperación en ciencia y tecnología –entre otros temas– con Inglaterra, dejando fuera el reclamo por la soberanía de las Islas.

Está claro que en el tema Malvinas, la acción conjunta entre ambos países se retrotrae a las relaciones del modelo diplomático de Menem, lo que significa dejar de lado la disputa por la soberanía sobre las Islas y avanzar en acuerdos económicos por áreas (pesca, hidrocarburos, navegación). En los papeles, implica la legitimación plena de Gran Bretaña en el Atlántico Sur, incluso a contramano de la defensa a favor de Argentina de varios organismos multinacionales como el G77 + China y hasta de las propias resoluciones de la ONU (Morgenfeld, 2017). En Malvinas, Inglaterra explora y explota hidrocarburos violando las resoluciones de la ONU e, incluso, tiene fortalecida una base militar con prolífica actividad.

En el neoliberalismo periférico la militarización de la sociedad es una premisa central, para lo que se deben tomar medidas internas a los fines de aceptar los acuerdos militares con los países del centro.

En ese orden se inscriben los acuerdos de cooperación militar con Estados Unidos –en su mayoría secretos– que se tomaron desde el primer momento, como el convenio firmado con la Guardia Nacional del Estado de Georgia, Estados Unidos. A través de la firma de este convenio, Argentina pasará a integrar el Programa de Colaboración Estatal del Departamento de Defensa (SPP), lo que permitirá que las Fuerzas Armadas nacionales desplieguen actividades conjuntas con la Guardia Nacional del Estado de Georgia, lo que implica una significativa pérdida de la soberanía nacional en algo tan sensible como es la defensa territorial; a ello se suma la creación de programas internos como el llamado Plan Belgrano, para justificar las bases territoriales de Estados Unidos en el Norte argentino, lo que se pone en evidencia al observar que ha sido el único punto en que el Plan Belgrano –de múltiples objetivos– ha avanzado. En la entrevista al encargado de negocios de EE. UU. en Argentina (Niebieskikwiat, 2017) pueden leerse los vínculos que se plantean entre la “cooperación en seguridad” –que llega a ejercicios en la Patagonia, recolección de datos y trabajos conjuntos en la Antártida y demás– y las trabas de importación al biodiesel que impone el país del norte a Argentina.

Lo que se deriva de este supuesto es que *dichas políticas de acercamiento o amistad se orientan también por su utilidad a la contribución de la formación del*

adversario político a nivel interno para la construcción de la legitimidad política en un contexto de restricción y de ajuste por efecto de las decisiones tomadas en el neoliberalismo interno.

Desde su llegada al poder Mauricio Macri sostuvo la decisión de “desideologizar” la política exterior de Argentina en clara alusión al gobierno de Cristina Kirchner, de insertar al país en el mundo intentando construir una imagen de aislamiento promovido por la gestión anterior. En ese orden barrer con la integración regional, desactivar la participación en los organismos referidos al tema (Unasur, Consejo de Defensa sudamericano y otras construcciones institucionales derivadas de la integración), plantear un activismo contra Venezuela, denunciar el tratado con Irán, han sido medidas tomadas en clara intención de desmarcarse y denunciar la política del anterior gobierno.

Finalmente, y a modo de conclusión, nos referimos al último supuesto guía de este trabajo, y es que *en el neoliberalismo periférico, la élite gobernante en general parecería estar afectada por el síndrome de Truman*. El trastorno acuñado por el psiquiatra Joe Gold caracteriza a un individuo que se siente todo el tiempo observado, se vuelve paranoico, como viviendo en un *reality show* o en una obra teatral.

En el neoliberalismo periférico el gobernante sobreactúa su propio rol, lo prepara con meticulosidad ya que como en un *reality* –de allí Truman– se siente amenazado y desafiado por el entorno: por el externo, por la presión de ser aceptado, y por el interno, por los efectos siempre mirados como desestabilizadores de las reacciones dramáticas ciudadanas por el ajuste social que producen sus políticas.

Su discurso no representa a nada ni a nadie, es vacío, acuñado en la construcción de significantes que no temen ser significados por fuera de la gramática discursiva que nos comunica, pues está preparado para esquivar la crisis –*circunvalarla* dice Davies– que deviene de la deuda externa e interna que efectúa el modelo elegido, y también la crítica, de la cual, en otro contexto debe responder.

Nos ofrece formas de afirmación vacía, que deben repetirse de manera ritual, que han abandonado la aspiración de representar la realidad y que más bien están dirigidas a reforzarla.

Cuando Mauricio Macri nos ofrece un *modelo de desarrollo por endeudamiento, de crecimiento por austeridad*, el propósito de dicho discurso es el de repetir, de afirmar, de calar, no el de representar u ofrecer un resguardo de verdad.

El discurso trumaniano está lleno de globos amarillos increíblemente amarillos, y es que:

el neoliberalismo se ha vuelto increíble, pero eso se debe en parte a que

es un sistema que ya no busca la legitimidad como la buscaba antes, mediante un cierto consenso cultural o normativo. El poder soberano siempre ha tenido una lógica circular, ejercido para demostrar que puede ejercerse. Pero hoy, esa soberanía se encuentra en esferas técnicas y tecnocráticas: políticas, castigos, recortes y cálculos están siendo repetidos sin más, porque esa es la única condición de su realidad. (Davies, 2016, p.143)

Referencias bibliográficas

- Badie, B. (2013). *Diplomacia del Contubernio. Los desvíos oligárquicos del sistema internacional*, Buenos Aires: EDUNTREF.
- Barcelona, E. (1992). *Relaciones Carnales*. Buenos Aires: Planeta.
- Bologna, B. (2010). La autonomía heterodoxa de la Política Exterior de Néstor Kirchner. En Bologna, Briceño y otros, *La Política exterior del Cristina Fernández*. Tomo IV. Rosario: UNR.
- Brown, W. (2015). *El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo*. México: Malpaso.
- Busso, A. (1997). La relación Argentina–Estados Unidos en la post-Guerra Fría: Un estudio de caso: La desactivación del Proyecto Cóndor II. *Reden. Revista española de estudios americanos*. Año 8, N°14, 139-166.
- Davies, W. (2016). Neoliberalism 3.0. *New Left Review*, N°101.
- Decreto 349/2016. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 12 de febrero de 2016.
- Decreto 820/2016. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 29 de junio de 2016.
- Decreto 27/2018. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 10 de enero de 2018.
- Dos Santos, T. (2002). *La teoría de la dependencia. Balances y Perspectivas*. México: Plaza & Janés S.A.
- Furtado, C. (2003). *En busca de un nuevo modelo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- García Delgado, D. y Gradín, A. (comps.) (2017). Neoliberalismo tardío: entre la hegemonía y la inviabilidad. En *El Neoliberalismo Tardío: teoría y praxis*. Documento de Trabajo N°5. Buenos Aires: Argentina: FLACSO.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia sobre el neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Krasner, S. (1989). *Conflicto Estructural. El tercer mundo contra el liberalismo global*. Buenos Aires: GEL.
- Laval, C. y Dardot, P. (2013). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona: Gedisa.
- Lazarato, M. (2013). *La fábrica del hombre endeudado*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Ley 27249/16. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 31 de marzo de 2016.
- Ley 27328/16. Contratos de Participación Público – Privada, Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 16 de noviembre de 2016.

- Offe, C. (2014). "Dos teorías y media. Posdemocracia en la era de los mercados financieros globales". *Revista de pensamiento contemporáneo*. N°43, 154-162. Recuperado de www.roderic.uv.es/handle/10550/45565
- Ministerio de Hacienda, Secretaría de Hacienda (s.f.) Presentación gráfica de la deuda. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/hacienda/finanzas/presentaciongraficadeudapublica>
- Moravcsik, A. (1997). Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, 51, 4, 513-553.
- Morgenfeld, L. (2017) Macri y el fracaso de la subordinación a Estados Unidos: de Obama a Trump. *Realidad Económica* del IADES. Recuperado de <http://www.iade.org.ar/noticias/macri-y-el-fracaso-de-la-subordinacion-estados-unidos-de-obama-trump>
- Niebieskikwiat, N. (20 de septiembre de 2017). Entrevista a Thomas Cooney, encargado de negocios. Argentina reiniciará ejercicios militares conjuntos con EE. UU. *Clarín*.
- Paikin, D. (6 de mayo de 2018). Con anteojeras librecambistas. *Página12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/112691-con-anteojeras-librecambistas>
- Petrella, F. (2010). *Argentina: gobernanza global y participación en el G20*. CARI: http://www.cari.org.ar/pdf/argentina_gobernanza_global_participacion_G20.pdf
- Piñero, M. T. (2017). Debates sobre reestructuración de deuda externa en el Congreso de la Nación. El capitalismo financiero en la Argentina. *Tensiones en la democracia argentina: Rupturas y continuidades en torno al neoliberalismo*. Cuaderno de Investigación. Córdoba: CEA-FCS- UNC. Recuperado de <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/4905?show=full>
- Puig, J. C. (1986). La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural. En J. C. Puig. (comp.), *América Latina: Políticas exteriores comparadas*. Tomo I. Buenos Aires: GEL.
- Resolución 274 E/2016. Ministerio de Comunicaciones, Argentina, 3 de agosto de 2016.
- Resolución conjunta 1 E/2016. Ministerio de Salud y Secretaría de Comercio, Argentina, 5 de septiembre de 2016.
- Rosanvallon, P. (2006). *El capitalismo utópico. Historia de la idea de mercado*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Sassen, S. (2001). *¿Perdiendo el control? la soberanía en la era de la globalización*. Buenos Aires: Katz.
- Sassen, S. (2015). *Expulsiones. Brutalidad y Complejidad en la economía global*. Buenos Aires: Katz.
- Simonoff, A. (2009). Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner. *Confines*, 5/10. Instituto Tecnológico de Monterrey, México.
- Streeck, W. (2014). ¿Cómo finalizará el capitalismo? *New Left Review*. N°87. Recuperado de <https://newleftreview.org/II/87/wolfgang-streeck-how-will-capitalism-end>
- Vogl, J. (9 de noviembre de 2015). Entrevista. *Revista N° Clarín*. Recuperado de https://www.clarin.com/ideas/joseph-vogl-espectros-finanzas_0_HywyhxKw7e.html
- Wallerstein, I. (1998). *Impensar las ciencias sociales*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Políticas de ausencias, una receta neoliberal para la ruralidad¹

Gala Aznárez Carini²
Mariana Gamboa Fernández³

Representantes de campesinos, pueblos indígenas, pastores, pescadores y trabajadores rurales, incluidas las mujeres rurales, somos partes fundamentales en la cooperación internacional y la solidaridad internacional en relación con los derechos humanos, la alimentación y el desarrollo rural, ya que constituimos el sector de la población más afectado por el hambre y la malnutrición a pesar de contribuir fuertemente a alimentar al mundo.

Vía Campesina, 2018⁴

El presente escrito pretende ser una tematización en proceso de las tensiones que atraviesan actualmente el escenario rural nacional, sobre el telón de la gramática neoliberal que se despliega en Argentina como también en otros países de Latinoamérica (Giarraca y Teubal, 2005; Svampa, 2012).⁵ Específicamente nos interesa detenernos en localizar aquellas tensiones que manifiestan una disonancia con el despliegue hegemónico del agronegocio en el escenario rural argentino (Gras y Hernández, 2013). En principio, diremos que la arena de las disonancias podríamos circunscribirla, para nuestro objetivo, en dos registros. En

¹ Agradecemos a Débora Fernández por su lectura atenta, sus puntuaciones críticas y los aportes de estilo que acompañaron la escritura de este artículo.

² Licenciada en Psicología y doctoranda en Ciencia Política del Centro de Estudios Avanzados de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Integrante del Programa de Estudios en Teoría Política del CIECS-FCS y del Programa de Extensión Movimientos Campesinos Indígenas SEU-FCS.

³ Licenciada en Trabajo Social, docente coordinadora del Programa de Extensión Movimientos Campesinos Indígenas SEU-FCS. Profesora Asistente de las cátedras TEEI I A (Grupo) y TEEI II (comunitario) carrera de Trabajo Social FCS-UNC, y miembro del equipo de investigación Bases para el Ordenamiento Territorial del Chaco Seco, con especial referencia al Humedal de Mar Chiquita, dirigido por la Doctora Alicia Barchuk.

⁴ Vía Campesina. (2018). Palacio de las Naciones, Sala XX/ 9-13. Ginebra.

⁵ Para ver más sobre esto, se recomienda: Giarracca, N. (comp.) (2001) *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* CLACSO.

primer lugar, en la implosión de conflictos territoriales que viven campesinos e indígenas a lo largo y ancho del país. En segundo lugar, podríamos decir que en nuestro país las tensiones que atraviesan el escenario rural, tanto en su dimensión temporal como espacial, fueron en su mayoría tramitadas estatalmente a partir de la figura de la agricultura familiar, que tendió a consolidar la ponderación de un sentido agrario sobre la ruralidad.

Entonces, a modo de hipótesis, diremos que nuestro análisis parte de una diferenciación entre la lógica del agronegocio y una lógica política. En tanto, consideramos que esta última opera precisamente abriendo un espacio litigioso sobre la multiplicación incesante del campo del agronegocio (Rancière, 2007). En esta línea, entendemos que, en nuestro país, específicamente en la ruralidad, esta lógica política encuentra sus contornos en la reemergencia y reafirmación identitaria campesina e indígena en las luchas por el territorio ante el avance del agronegocio y la megaminería.

Siguiendo esta dirección, el desarrollo de la propuesta se hará en tres momentos. En el primer momento, presentamos sucintamente las claves de lectura y las coordenadas conceptuales que orientan nuestro análisis en torno a la confrontación política entre el modelo del agronegocio y el de la agricultura familiar campesina e indígena. Los dos momentos siguientes están destinados a circunscribir escenas nacionales en las cuales ubicamos condiciones particulares en las que se despliega esta disputa en nuestro país. Trabajamos sobre estas escenas procurando localizar la tensión entre las lógicas referidas según las modalidades particulares que adquiere la disputa por la administración de la ruralidad y la planificación pública de las políticas agrarias. Para ello, recuperamos lo señalado por Nora Britos respecto a que las políticas sociales “constituyen una constelación institucional cuyo examen nos permite, como una escritura en espejo, identificar los conflictos sociales y políticos a cuyo encauzamiento directo, dirección y modificación se han dirigido históricamente estas intervenciones estatales” (2006, p.84). En este artículo no buscamos desprender del análisis de las políticas estatales, y sus efectos, lecturas universalizables ni fotografías estancas de los conflictos sociales y políticos que en ellas se tejen; sino más bien insinuar los desplazamientos de sentido y (re)afirmaciones identitarias que dan cuenta de un proceso de disputa política por la administración de la ruralidad. Entendiendo por ésta una determinada configuración en torno a la distribución del territorio, el uso y tenencia de la tierra y la planificación política de lo rural y su valor productivo.

En este sentido, entendemos que las políticas públicas configuran un régimen social, a partir del cual el Estado interviene en la distribución de lo común, definiendo patrones diferenciados de reproducción que estructuran de manera relativa el ordenamiento de la sociedad (Laclau y Mouffe, 2004). En esta intervención se pone en juego la totalidad del orden social, político, económico y

cultural, de manera co-implicada con las decisiones de diferentes actores y las demandas sociales. Es por ello que consideramos que la disputa de los sectores subordinados por su participación activa en la diagramación de las políticas sociales, concerniente a sus intereses de clase y a la sociedad en su conjunto, conlleva una querrela por la redistribución de las partes de la comunidad (Rancière, 2007). Como dice Nancy Fraser (1991), se trata de una lucha por el reconocimiento político de las necesidades, una lucha por instalar en la agenda de lo público la legitimidad de una demanda y disputar los satisfactores con los cuales se dará resolución a la solicitud.

1. La disputa por el sentido de la ruralidad

En nuestro país, el escenario rural se conformó en un centro gravitacional de la política estatal desde sus cimientos, fundamentalmente en lo que respecta a la diagramación del territorio nacional tal como lo conocemos hoy (Delrio, 2010; Viñas, 2013).⁶ La configuración histórica del mismo se estructuró principalmente en torno a la significación del *campo* como basamento primordial de la economía nacional y del *agro* como valor productivo privilegiado en el marco de las narrativas modernizantes y civilizatorias que acompañaron la consolidación del Estado argentino. Iniciada el siglo XXI, la ruralidad, lejos de descentrarse en la trama social contemporánea, adquiere toda su vigencia –y urgencia– como escenario principal de una serie de disputas políticas por sus sentidos, sus usos posibles y, principalmente, las posibilidades de existencias –sociales, culturales y productivas– que habilita o excluye.

En este punto, el desciframiento de la ruralidad no solo ha sido parte de la planificación de la política pública, sino que ha compuesto un objeto de estudio inagotable al interior de la Ciencias Sociales y eje de significativos debates académicos en el ámbito de la Historia, la Antropología, la Sociología, la Ciencia Política y el Trabajo Social. En relación a esto, partimos de un abordaje de la ruralidad entendida como una construcción socio-territorial y caracterizada como una “formación social abigarrada” (Zavaleta en Tapia, 2002).⁷ Tal como

⁶ Para una profundización en torno a este punto se recomienda el detallado análisis de: Barsky, O. y Gelman, J. (2009). *Historia del agro argentino*. Buenos Aires: Sudamericana.

⁷ Tal como lo plantea Tapia, en una “formación social abigarrada no solo coexisten varias relaciones sociales y jurídicas de producción, sino que básicamente se trata de una heterogeneidad de tiempos históricos. Este es un tipo de diversidad profunda, ya que en la medida en que existe esta diferencia, también hay diferencias en las estructuras políticas y la cultura general, diferencias que son más o menos irreductibles. Otra característica de una formación social abigarrada es la diversidad de formas políticas y de las matrices sociales de generación”. (2002, p.309). En este sentido, en términos epistémico-metodológicos, no entendemos la ruralidad como un constructo cerrado, cuya definición pueda colmar su sentido; más bien consideramos, siguiendo los autores aquí tomados, que la misma

lo retoma Pimmer, “la característica central del abigarramiento es una formación social en la cual diversos modos de producción, tiempos históricos, cosmovisiones, lenguas, culturas y estructuras de autoridad existen de forma paralela negada y sobrepuesta, articulándose solo de manera parcial” (2016, p.170). En esta línea de pensamiento, Bartra (2014) sostiene que la configuración actual de la ruralidad latinoamericana se manifiesta en las relaciones asimétricas establecidas en el mercado, en las modalidades que toman las relaciones laborales, en los mecanismos de competencia por el acceso a la tierra, al agua y a los bienes naturales en general, y a los medios de producción en particular. En ella, sugiere el autor, el campesinado solo puede configurarse como una clase socialmente heterogénea y abigarrada. Siguiendo a estos autores, entendemos que el concepto de abigarramiento permite inteligir los modos en que la heterogeneidad habita la estructuralidad que imprime el agronegocio sobre la ruralidad. Al tiempo que habilita un análisis minucioso de las instancias en las que dicha heterogeneidad es obturada por el despliegue homogeneizante del capital transnacional y el relato agrario global en la región, a la vez que posibilita localizar las tensiones y fisuras por las cuales esta se manifiesta como borde o límite a dicha totalización. Como señala Svampa (2012), en Latinoamérica dicho despliegue se ve favorecido por el acoplamiento entre la neoliberalización de los Estados y la consolidación de modelos extractivos destinados a la exportación de materia prima.⁸ Este acoplamiento entre la reconfiguración de los Estados-nación y la extensión del relato agrario a escala global tejió, de la mano del desarrollo de la biotecnología productiva, las condiciones propicias para la reprimarización de las economías y la reafirmación de los enclaves de exportación en los países de la región. Esto se da, como sugiere Giarracca, en el marco de un proceso de revalorización del capital que ha puesto a los bienes naturales en el centro de la escena financiera global, y en el que “el mundo en su totalidad se convierte en un territorio en disputa” (2006, p.52).

En sintonía con el relato de la Revolución Verde a escala global,⁹ en nues-

compone una configuración socio-territorial, en un escenario específico, cuya significación se encuentra en permanente deconstrucción, a partir de una fijación precaria de sentidos y la disputa contingente por su desplazamiento y resemantización (Laclau y Mouffe, 2004).

⁸ En nuestro país la reconfiguración neoliberal del Estado tuvo implicancias particulares en el ámbito agrario. En 1991, por medio del Decreto 2284/91, se eliminaron la Junta Nacional de Granos, la Junta Nacional de Carnes, el Instituto Nacional de Vitivinicultura, la Dirección Nacional de Azúcar, la Comisión Reguladora de Yerba Mate, entre otras medidas regulatorias que impactaron directamente en el sector agropecuario (Hocsman, 2014).

⁹ El término Revolución Verde se utiliza internacionalmente para denominar al proceso de tecnificación de la producción agropecuaria inaugurado a mediados del siglo XX, basado en el desarrollo selectivo de variedades de mayor rendimiento, con mayor control del proceso y menor dependencia de los ambientes productivos. El relato de la Revolución Verde a escala global tenía entre sus principios de legitimidad la seguridad alimentaria, para una población mundial en crecimiento, a partir del incremento significativo de la producción. Para ver más al respecto se

tro país la retórica de la modernidad, inaugurada a mediados del siglo XX,¹⁰ encuentra hoy nuevas condiciones de reedición con el despliegue del agronegocio en el espacio rural. Durante los años del cambio de milenio, el relato de la revolución paradigmática del agro argentino colmó no solo el discurso de sus propulsores y publicistas, sino que su significación ocupó un lugar destacado en la política pública y en la planificación agraria nacional. Tanto en un ámbito como en el otro, el cambio de paradigma encontraba su fuerza propulsora en el “hilo conductor de la innovación agrobiotecnológica de avanzada que Argentina inició con la primera liberación comercial de un cultivo genéticamente modificado”.¹¹

Tal como afirman Gras y Hernández (2013), desde hace al menos dos décadas, asistimos a la emergencia de una nueva lógica productiva en el sector agropecuario que constituyó una inflexión a nivel de los procesos productivos, la innovación radical de las modalidades de gestión de la empresa agraria y, en el plano sociológico, la movilización de nuevas identidades profesionales y la fundación de formas institucionales acordes. Pero, y fundamentalmente, la irrupción de este nuevo modelo de producción “profundizó las brechas entre la agricultura empresarial y la familiar” (2013, p.45). En este marco, las condiciones de persistencia de la agricultura familiar, en un contexto de vertiginoso avance del agronegocio, se convirtieron en el foco de atención de un vasto abanico de científicos sociales.

Como señalan los trabajos aquí citados, en este contexto de hegemonización del agronegocio a nivel nacional, los imperativos de incrementar la productividad y aumentar la rentabilidad de cara a una mayor competitividad en el

recomienda *Enseñanzas de la Revolución Verde*, documento de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 1996.

¹⁰ En nuestro país la modernización en el campo agrario se inició con la mecanización y tecnificación creciente de la producción agraria y pecuaria a nivel nacional. En este proceso han jugado un papel significativo organismos públicos como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (ambos creados en 1957). Recuperamos a Bartra que destaca lo siguiente: la conocida Revolución Verde ocurre a mediados del siglo y significa una ruptura con el desarrollo técnico anterior basado principalmente en la sofisticación de manejos y prácticas de origen campesino operada por agrónomos, que ahora es crecientemente sustituido por una mayor mecanización y sobre todo por el empleo de semillas híbridas y dosis intensivas de insumos de síntesis química (Gamboa, M. y Calderón, G. (2011). *Ficha de Cátedra: Aportes a las reflexiones sobre el Modelo de Desarrollo Agroindustrial y Sistema Alimentario en Argentina*. Esc. Trabajo Social, UNC).

¹¹ Plan Estratégico de Desarrollo de la Biotecnología Agropecuaria 2005-2015, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del Ministerio de Economía y Producción de la Nación. 2004, p.5. En 1996, por medio de las Resol. 115/96 y 167/96 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación, se aprobó la liberación al medio del organismo genéticamente modificado soja transgénica tolerante al herbicida glifosato, su producción y comercialización, así como también de los productos y subproductos derivados de esta.

mercado mundial de *commodities* empujó la frontera agropecuaria. Tal como lo destaca uno de sus publicistas en un reconocido periódico de tirada nacional,

la perspectiva de alcanzar una cosecha de 100 millones de toneladas genera una fuerte presión para la expansión de la frontera agrícola, que tiene a la región chaqueña como escenario central. Gran parte de la región presenta fuerte degradación ambiental por sistemas productivos ineficientes y depredatorios (...). (Clarín, 2003)

Así, la llamada “frontera agropecuaria” distinguía sobre el escenario rural un “núcleo central productivo”, delimitado a la región pampeana, y las “zonas extrapampeanas” caracterizadas históricamente por la presencia de sistemas productivos “tradicionales”, cuando no “ineficientes” y “depredatorios”. Como sugiere la nota periodística, la expansión del agronegocio se produce con la generalización de una gramática articulada a la “eficiencia”, la “rentabilidad” y la “competitividad”, legitimada en la perspectiva de alcanzar la cosecha récord; y en sintonía con el ideario, plasmado en el plan estratégico ya citado, de ubicar a Argentina como líder en el mercado mundial de alimentos y productos agroindustriales. Bajo aquella cadena de significantes se ordenaba el sentido de un núcleo productivo, “dinámico” e “innovador”, que integra el “sector más dinámico de la economía nacional” y sus “márgenes” y “zonas de frontera”. Justamente en esos escenarios, sostienen Giarracca y Teubal, por la fuerte presión que genera la expansión de la frontera agraria, “la disputa por el control de la tierra hizo crecer los conflictos en el medio rural. Dicho proceso se dio fundamentalmente, pero no exclusivamente, en regiones ‘extrapampeanas’” (2005, p.21).

En este sentido, en un contexto de reemergencia de luchas socioterritoriales en Latinoamérica, en Argentina los conflictos por la tierra y la defensa de los derechos territoriales de comunidades indígenas, campesinas y de la agricultura familiar toman una presencia notable en las disputas por el sentido de la ruralidad y sus configuraciones en la trama política nacional. En nuestro país, como vimos, el escenario no dista de lo señalado para la región, aunque con sus especificidades. En tanto, el modelo de agronegocios se consolidó en Argentina mediante la promoción de una innovación paradigmática, basada en la incorporación de los paquetes tecnológicos, y acoplada a la reestructuración estatal, con la aplicación del paquete de medidas político-económicas orientadas a la liberalización, la desregulación y la apertura al mercado externo con manejo de la política cambiaria.

A modo de síntesis, el avance de la lógica del agronegocio se dio a nivel nacional en el marco general de reestructuración neoliberal del Estado argentino trastocando la configuración de la ruralidad. De este modo, la gramática hegemónica del agronegocio, por un lado, reforzó las utilidades competitivas del “centro” productivo agroexportador y signó sus “márgenes” de “ineficiencia”,

“improductividad” y “escasa rentabilidad”, y, por otro, totalizó el sentido de la ruralidad a su condición agroproductiva. En este sentido, nos interesa señalar que bajo esta gramática no solo se legitiman las expulsiones y desalojos violentos de comunidades campesinas e indígenas de sus tierras, en vistas a su revalorización productiva, sino que el efecto totalizador que produce el agronegocio invisibiliza otros modos de vida y de producción abigarrados a la composición de una ruralidad heterogénea.

2. Campos en tensión

*Ni un metro más, la tierra es nuestra.
Somos tierra para alimentar a los pueblos.
Territorios en manos campesinas indígenas.*

Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI).

Durante la primera década del siglo XXI, la profundización de la brecha entre la agricultura empresarial y la agricultura familiar, tal como la formulan Gras y Hernández (2013), es advertida como signo social de la tendencia a la desaparición de la segunda en relación inversamente proporcional al avance de la primera. Empero, consideramos que un análisis de los conflictos suscitados en los pliegues de dicha brecha nos posibilita entender su condición litigiosa, y con ella las subjetividades políticas que allí anidan. En esta dirección, tomaremos dicha brecha como el *locus* de manifestación de una lógica política que particiona la ruralidad inscribiendo un litigio en torno al territorio. En otras palabras, allí donde sociológicamente podemos advertir la tendencia al borramiento y la desaparición de una diversidad de modos de ser en la ruralidad –campesinos/as, indígenas, trabajadores/as rurales, agricultores/as familiares–, que produce la imagen de “una agricultura sin agricultores” (Giarracca y Teubal, 2005), procuramos localizar la irrupción de una heterogeneidad rural que distorsiona el efecto totalizante de la lógica empresarial del agronegocio.

Como muestra el epígrafe que da comienzo a este trabajo, los sujetos allí nombrados se representan exponiendo en sí mismos los puntos de fuga de un relato agrario global que, bajo los ideales de la seguridad alimentaria, no ha hecho más que arrojar a la precariedad extrema a los actores privilegiados de la alimentación de los pueblos. De esta manera, la retórica que articula dicha enunciación de la Vía Campesina (VC) pronuncia ese gesto paradójico de ser parte fundamental del resguardo de los derechos humanos vinculados a la alimentación y al desarrollo rural en el mundo y ser, a su vez, el sector de la población más afectado por el hambre y la vulneración de otros derechos imprescindibles. Al respec-

to, un referente de la Coordinadora Latinoamericana del Campo (CLOC)-VC, Diego Montón, recalcó en una nota reciente que la vulneración permanente de derechos se agrava con las acciones violentas contra comunidades campesinas e indígenas que “se profundizaron en la región bajo el despojo de tierras, desalojos, la monopolización de los mercados, la privatización de semillas, todo lo cual ha condicionado la vida y supervivencia de la agricultura” (Diario La Vanguardia, 2018). Tanto para la CLOC a nivel regional, como para la Vía Campesina a nivel internacional, la pequeña producción, la agricultura familiar y el trabajo rural artesanal se volvieron puntos nodales en la disputa por el sentido de la ruralidad bajo las banderas de la Soberanía Alimentaria y la Reforma Agraria Integral.

En sintonía con la gramática internacional de la CLOC-VC, en Argentina el referente nacional de dichas organizaciones, el Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI), manifiesta que “el rol de las organizaciones campesinas indígenas y de la agricultura familiar es de valor estratégico” para el resguardo de la soberanía alimentaria; y, por tanto, una política agraria que se pretenda democratizadora “debe contar con la activa participación de las organizaciones en cuestión” (MNCI, 2011). De este modo, tanto la lucha por la defensa del *derecho al territorio*, como la mirada estratégica sobre la *producción campesina indígena*, entendemos, se convirtieron en la arena de disputa por el sentido de la ruralidad y la redistribución de lo común. En este marco, para algunos movimientos, la figura de la *agricultura familiar* vino a representar la heterogeneidad que habita la ruralidad en relación diferencial con el modelo del agronegocio, tanto en términos de tenencia como de uso productivo de la tierra. Al tiempo que significó un modo particular de formular al Estado nacional la demanda por otro tratamiento de la ruralidad, que contenga una política agraria y una repartición del territorio diferente y diferencial.

En el año 2008, cuando el escenario político nacional parecía saturado por el llamado conflicto agrario, reflejado en el discurso público y mediático como un duelo entre “*el campo*” y el “gobierno nacional”, se creó al interior de la cartera estatal la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar.¹² De algún modo, la nueva repartición lograba introducir en el ámbito oficial una torsión sobre el sentido totalizante del “campo agroexportador”. A partir de allí, aun con sus límites, la figura de la agricultura familiar, campesina e indígena tendría un lugar específico en la planificación pública del “desarrollo rural”. Así, por primera vez en Argentina se reconoce la importancia económica, social y política de los agricultores familiares, permitiendo, con participación directa de

¹² Sobre el llamado conflicto del campo ver: Verasi, G. (2014). El “conflicto del campo” de 2008 en Argentina: Hegemonía, acumulación y territorio. *Geograficando*. N°10, Vol.2; también: Ribotti, S. (2014). El Conflicto del Campo. Matrices culturales e identificaciones políticas. *Mundo Agrario*. N°15, Vol. 29.

los actores, abordar los problemas del sector, definir políticas públicas tendientes a la inclusión social, el desarrollo productivo y el mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores rurales. En 2014 se produjo la división del área y se creó la Secretaría de Agricultura Familiar en el ámbito del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación, dándole así un nuevo estatuto en el organigrama estatal.

De alguna manera, a contrapelo de las interpretaciones homogeneizantes del Estado bajo la grilla del catálogo de medidas político-económicas de la reestructuración neoliberal, el análisis de la estatalidad en términos de co-implicancia con los sujetos políticos que componen la comunidad muestra la diversidad, e incluso disonancia, de sus aristas, las tensiones que atraviesan sus configuraciones y, en definitiva, la multiplicidad de discursos y prácticas que lo habitan. El gesto político –insistimos, aun con sus limitaciones– redundó en un desplazamiento del debate en relación al rol del Estado en términos de menor injerencia y mayor libertad económica, tal como se había planteado respecto al conflicto sobre los derechos de exportación ya mencionado; para dirigir la cuestión en torno a la intervención del Estado en relación a los sujetos contados (o no) en la planificación pública de la ruralidad. Con lo cual, la profundizada brecha entre el avance de la agricultura empresarial y la agricultura familiar encontraba en la estatalidad otra modulación, otra escritura posible, en la cual la *des-aparición* campesina indígena tomaba un lugar al interior de la política pública.

En este sentido, las tensiones y demandas producidas por los movimientos de la agricultura familiar, campesina indígena hacia los gobiernos provinciales y nacional exigían –en una articulación de solicitudes particulares provenientes de la singularidad de sus territorios– un reconocimiento de derechos que se fundaba en su incorporación al amplio espectro de políticas públicas dirigidas al escenario rural. De este modo, dichos sujetos producen una interpelación política que se dirige al Estado y que inscribe en el centro de la contienda un litigio por su participación en la administración de la ruralidad y en la distribución de la tierra, en tanto actores productivos del orden común y sujetos de derechos particulares vinculados al territorio. En otras palabras, las demandas formuladas por los movimientos campesinos indígenas al gobierno inscriben su dimensión política en el registro de una interpelación al Estado respecto a los sujetos que son contados en la diagramación del ordenamiento social y los derechos allí repartidos.

En este marco, la sanción de la Ley Nacional 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina, resulta un acto más que significativo. Si no tanto por las dificultades que al día de hoy acompañan su ejecución, sí al menos en lo que respecta a la normativización –en la jurisdicción nacional– del lugar de la Agricultura Familiar en la reconfiguración de esa “nueva ruralidad”. En esta se inscriben los sujetos

campesinos e indígenas como actores privilegiados de esa diagramación del agro a nivel nacional, al tiempo que se escribe el reconocimiento de la necesidad estratégica del sector y el valor histórico de su reparación. En este movimiento, y por sobre todo, la ley contempla una de las demandas más radicales y apremiantes de dicho sujeto político: “el Acceso a la Tierra para la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, considerando la tierra como un bien social” (Ley Nacional 27.118, título III, art. 15). No obstante, lejos están la Ley Nacional de Emergencia Territorial¹³ –que contempla las situaciones de posesión de comunidades indígenas– y la Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar –que, como dijimos, contempla el acceso a la tierra para campesinos e indígenas–, de detener el avance del agronegocio y de revertir las situaciones de extrema violencia con la cual se procura expulsar y desalojar a las familias y comunidades de sus tierras.

3. Políticas de ausencia

El 10 de diciembre de 2015 asume Mauricio Macri como presidente de la Nación. A poco de iniciado el gobierno de la alianza Cambiemos, entre otras medidas, se modificó la denominación y competencias del entonces Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, devenido en Ministerio de Agroindustria. Como intentamos sugerir, los cambios introducidos en la cartera oficial distan de quedar en meras cuestiones nominales, más bien dan cuenta de un giro discursivo cuyas consecuencias confieren un renovado estatuto al agronegocio en la planificación estatal de la ruralidad. En continuidad, en un breve lapso de tiempo, el rango institucional y presupuestario de la Agricultura Familiar se vio fuertemente diezmado, en contrapunto con el impulso del sector agroindustrial exportador al interior de la trama oficial.¹⁴

Al respecto, ante la modificación del organigrama ministerial, el MNCI se pronuncia denunciando ante la prensa que las medidas tomadas por el gobierno nacional apuntan a favorecer al sector del campo que se beneficia con la devaluación y la quita de las retenciones. En sus palabras, expresan,

Tenemos la necesidad de desenmascarar la farsa de las economías regionales. Hasta ahora todas las medidas fueron para los empresarios concentrados de algunos sectores como la vitivinicultura, las frutas o la yerba. Los pequeños productores no aparecen en esa ecuación. Al

¹³ Ley Nacional 26.160, sancionada en 2006, y promulgada sistemáticamente hasta la actualidad.

¹⁴ En febrero de 2016 el gobierno nacional eliminó la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Agricultura Familiar (área responsable de garantizar la participación de organizaciones y agricultores familiares en la implementación de políticas para el sector). Al año siguiente, dicha unidad pasa al rango de Subsecretaría de Agricultura Familiar y es anexada al área de Coordinación y Desarrollo Territorial.

macrismo no le interesa el mercado interno. (Página/12, 2016)

En noviembre de 2017 organizaciones de comunidades campesinas e indígenas, pequeños productores, trabajadores rurales y agricultores familiares, expresaron su malestar en un comunicado, en el que afirman,

Como si esto no bastara, la designación del presidente de la Sociedad Rural a cargo de la cartera (ministerial) reivindica lo peor de la historia argentina. La SRA como institución representa los intereses de los sectores más concentrados y poderosos del campo (...), y colocar a su presidente al frente de la cartera que tiene que atender la producción agropecuaria del país, es un claro camino hacia la profundización del agronegocio más salvaje y el desconocimiento de todo un enorme sector que produce alimentos diariamente. (Infocampo, 2017)

Y denuncian que “luego de 2 años de gestión del gobierno de Macri, los reclamos del sector de las economías regionales y la agricultura familiar no fueron escuchados, pese a las numerosas acciones que se llevaron a cabo (frutazo, verdurazo, yerbatazo, bananazo, feriado)” (Infocampo, 2017). Siguiendo estas líneas, el proyecto político inaugurado bajo el sello de Cambiemos, tal como lo señalan las referencias aquí tomadas, supuso un giro notable en lo que respecta a la perspectiva estatal de la cuestión agraria y el espacio rural en múltiples aspectos. Al respecto, como sugiere el comunicado ya citado, “este cambio en el ministerio clarifica aún más el campo que desea este gobierno. Un campo despoblado en manos de grandes terratenientes que producen para exportación. Excluidos quedamos quienes vivimos y producimos en la tierra los alimentos”.

De manera que, con el imperativo del cambio como rumbo político y con el ideal agroexportador que anida en el imaginario del campo argentino, se desplegaron dos rasgos que nos interesa señalar. Uno en relación al lugar privilegiado que el campo del agronegocio adquirió no solo en continuidad con desequilibrios existentes en partidas presupuestarias, administración de recursos y gestión de derechos; sino también en la diagramación de la cartera institucional de los organismos estatales destinados a la planificación pública de la ruralidad, cristalizado con el sello ministerial de la agroindustria. El cambio nominativo viene a condensar aquello que se inscribe en otros registros de la institucionalidad, el acto de dejar fuera de la representatividad política la diversidad rural que no encauce en la agroindustria como única forma productiva. Dos, en sintonía con lo anterior, la hegemonización de la lógica neoliberal en las tramas institucionales de la estatalidad, particularmente en lo que atañe a la administración agraria y a la política de gestión de la ruralidad en su complejidad, ha tenido su reverso en las políticas de ausencia que arrojan fuera del campo argentino la agricultura

familiar, los poblados rurales, las economías locales, las comunidades indígenas, las producciones campesinas y artesanales. Como sugieren las citas precedentes, las huellas de la ausencia aparecen con la expulsión, los desalojos, los desplazamientos, la imposibilidad de producir en condiciones variadas y sustentables y de comercializar de modo justo en entornos locales y mercados regionales. A lo que se añade el notable desmantelamiento institucional, con el despido masivo de la/os trabajadora/es que configuraban la presencia del Estado en el territorio campesino indígena, generando una ausencia significativa que implicó la reconfiguración de las organizaciones y el resurgir de una memoria de lo vivido en la década del noventa.

A fines de junio de 2018 la prensa difundió la eliminación del Monotributo Social Agropecuario. La nota de un reconocido diario se refiere a ello expresando el sentido que dicha política tenía en la planificación agraria, cuando afirma:

El MSA fue creado en 2009, durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, para formalizar la comercialización del segmento de productores más pobres y para garantizarle a los agricultores familiares, campesinos e indígenas una obra social y aportes previsionales. Son sus principales beneficiarios pequeños productores caprinos, porcinos, huerteros, apicultores, ganaderos de muy baja escala, entre otros. Al momento de su lanzamiento se puso como una de las metas que el beneficiario pudiera vender su producción en forma directa, sin pasar por los intermediarios que históricamente se quedaron con la mayor parte de las ganancias de los productos adquiridos de manera informal en los campos. (La Nación, 2018)

Actualmente, el imaginario de una Argentina agroindustrial y competitiva se recorta sobre el fondo de una política que descuenta derechos, expulsa a comunidades campesinas e indígenas de la tierra y niega el lugar de la agricultura familiar en el ordenamiento de la ruralidad. Como lo sugiere la nota, sus principales “beneficiarios” son los pequeños productores familiares, que históricamente vendieron su producción de manera informal, ante intermediarios que se quedaban con la mayor parte de las ganancias, sin obra social ni aportes previsionales. La necesidad del achique que fundamenta el recorte presupuestario y los despidos al interior de la repartición ministerial referida se contrarrestan con el empuje en la órbita oficial al campo del agronegocio.¹⁵ Así lo manifiesta el ministro Luis Miguel Etchevehere en diálogo con un reconocido diario, se trata de “trabajar

¹⁵ La partida presupuestaria del Ministerio de Agroindustria se redujo para el 2018 un 3,4% respecto a la anterior. Sumado al impacto negativo en las partidas presupuestarias destinadas a organismos descentralizados vinculados al sector como el INTA, el INTI y el Senasa. Asimismo, la cuantía de las retenciones a las exportaciones, en su mayoría reducidas durante el gobierno de la alianza Cambiemos, va en línea con lo aquí sugerido respecto a la ponderación del agronegocio de exportación en la política oficial.

fuertemente en reducir el déficit e intensificar la austeridad, de la mano de generar condiciones para que, en el caso nuestro, la producción agroindustrial exprese todo su potencial” (Clarín, 2018).¹⁶

Hoy, la gestión política del cambio está consolidando una estatalidad que niega las condiciones de posibilidad de una ruralidad diagramada con la diversidad agraria, basada en la agricultura familiar, la producción campesina y la vida comunitaria indígena, solidificando un ideal productivo de viejas raíces y nuevas tecnologías. El neoliberalismo actual no puede ser analizado con la sola clave del retiro del Estado en privilegio de la lógica del mercado. La condición de época parece más bien indicar que el Estado tomado por la lógica neoliberal impregna el espacio público, no de ausencia de políticas, sino de políticas de ausencia que llenan el campo de vacíos y gestionan la ruralidad despoblando sus comunidades.

4. Conclusiones

Para concluir, más que un cierre, nos gustaría puntuar algunas preguntas y exigencias éticas que nos devuelve la actualidad. Signada ésta por un contexto de recrudescimiento de la violencia para quienes deciden defender sus territorios y resistir los embates del poder cada vez más concentrado, neocolonial y difuso. Siguiendo esta línea, las características del actual gobierno argentino disparan interrogantes que requieren novedosas respuestas, algo crucial para aprehender la configuración del Estado tal como hoy se nos presenta. No como totalidad homogénea, sino en tanto compuesto de una trama multiforme tejida de antiguas tradiciones políticas y nuevos modelos empresariales. Entonces, cómo se vinculan estos hilos deriva en qué sujetos y qué configuración estatal componen la comunidad en la que vivimos, a la vez que, produce sus propios bordes opacos, puntos de fuga y exclusiones. Empero, en la configuración del Estado actual, ¿están las tradiciones políticas hechas de la misma consistencia que las gestiones empresariales? ¿A qué sujetos convoca cada una? ¿Qué le hace el neoliberalismo contemporáneo a las prácticas de gobierno? ¿Qué horizontes pueden convocar a una nueva matriz de estatalidad, de producción y de distribución de derechos?

Entendemos que una vía de entrada a estas cuestiones supone un análisis sobre cuáles son las implicancias políticas de que los principales funcionarios e intelectuales que acompañan al gobierno provengan, en una magnitud significativa, de los altos niveles gerenciales de importantes empresas y grandes corporaciones. Otra vía posible sería preguntarnos por los mecanismos contemporá-

¹⁶ Y detalla, “de 20 subsecretarías bajamos a 8, redujimos gastos de viáticos, celulares, etcétera, que en el año va a significar un ahorro de 218 millones de pesos. (...). Y tomamos la decisión de rescindir contratos. Ahorraremos 400 millones de pesos por la reestructuración de personal político”.

neos de segregación y legitimación de la violencia. El retorno de la construcción pública del enemigo interno y extranjerizado debería generarnos más sospechas sobre la propia “comunidad” nacional, que el consenso y la legitimación que en verdad parecen encontrar. Dejarse inquietar por quiénes calzan bajo estas estrategias segregativas es, consideramos, nuevamente el desafío ético de nuestra época. Quiénes son esos otros, cuáles son sus causas comunes de exclusión. Finalmente, una vía más sería dejarnos enseñar por esos puntos irreductibles, esos lazos que resisten al efecto segregativo, esos movimientos incesantes e insistentes que nos muestran la contingencia y la precariedad de nuestros marcos interpretativos, aún de los más fijos y persistentes.

Hace ya tiempo que la decolonialidad del pensamiento y el compromiso crítico nos han invitado a salir de la consistencia imaginaria de que Argentina es un país de inmigrantes y que sus ciudadanos llegaron en barco. Hace ya un par de años que el Estado argentino reconoció la necesidad y el compromiso que le concierne en una reparación histórica de la Argentina originaria y actual. No obstante, tanto en lo que respecta a la emergencia territorial como a la agricultura familiar, solo basta abrir los periódicos para evidenciar el recrudescimiento a lo largo y ancho del país de la violencia más brutal.

Sobre este punto, y en función de lo expuesto, quisiéramos señalar dos elementos que entendemos constituyen horizontes de nuevos imaginarios posibles, con los cuales transitar el sendero de cualquiera de las vías referidas. Por un lado, la disposición permanente a acompañar y fortalecer los lazos comunitarios allí donde estos tomen existencia, organización y territorio. A condición de, *a priori*, alojar aquello que desborda los límites imaginarios de la “comunidad”, sea cual sea; a la vez que, *a posteriori*, resguardar allí los dispositivos culturales, políticos y jurídicos que permitan nuevas escrituras de lo que en ellos acontece. Por otro lado, siguiendo esta línea, entendemos que las conquistas y formulaciones de derechos en el plano de la jurisprudencia nacional e internacional, constituyen una herramienta de inscripción histórica y social de indudable valor, aun cuando las distancias entre sus enunciados normativos y lo que sucede en nuestra sociedad parezcan no reducirse.

Es por esto por lo que consideramos que ir a contrapelo de las políticas de ausencia supone al menos dos gestos ético-políticos. En primer lugar, una valoración crítica del lugar de la escritura, en todos los registros del saber colectivo, en tanto reservorio de luchas, resistencias y de las memorias que allí se recrean de manera constante. En segundo lugar, problematizar nuestros marcos de interpretación para así alojar las invenciones colectivas y los lazos que en ellas se producen, en términos culturales, políticos y éticos comunitarios; y, a su vez, para poder inteligir los mecanismos y dispositivos que posibilitan el desmantelamiento de las políticas y gestiones de gobiernos, asociados al imperialismo finan-

ciero y a la desmemoria. Tal como lo formuló Mariátegui, “los *pueblos capaces* de la victoria fueron los *pueblos capaces* de un mito multitudinario”.

A la memoria de Santiago Maldonado, Rafael Nahuel, Rodolfo Orellana, Marcos Soria y las y los jóvenes de nuestro continente que luchan incansablemente por una América emancipada.

Referencias bibliográficas

- Barsky, O. y Gelman, J. (2009). *Historia del agro argentino. Desde la conquista hasta comienzos del siglo XXI*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Bartra, A. (2006). *El capital en su laberinto. De la renta de la tierra a la renta de la vida*. México: Itaca.
- Bartra, A. (2014). *El hombre de hierro. Límites sociales y naturales del capital en la perspectiva de la Gran Crisis*. México: Itaca.
- Basualdo, E. (ed.) (2017). *Endeudar y Fugar. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Britos, N. (2006). *Ámbito profesional y mundo del trabajo. Políticas sociales y Trabajo Social en los noventa*. Buenos Aires: Espacio.
- Delrio, W. (2010). *Memorias de expropiación. Sometimiento e incorporación indígena en la Patagonia 1872-1943*. Buenos Aires: UNQ.
- Fraser, N. (1991). La lucha por las necesidades. *Debate Feminista*. Año 2, Vol. 3, 3-40.
- Fraser, N. (1993). Repensar el ámbito público: Una contribución a la crítica de la democracia realmente existente. *Debate Feminista*. Año 4, vol. 7, 23-58.
- Giarracca, N. (comp.) (2001). *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires: CLACSO.
- Giarracca, N. (2006). Territorios en disputa: los bienes naturales en el centro de la escena. *Realidad económica*. N°217, 51-68.
- Giarracca, N. y Teubal, M. (2006). Democracia y neoliberalismo en el campo argentino. Una convivencia difícil. En Grammont, H. *La construcción en el campo latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO.
- Giarracca, N. y Teubal, M. (coord.) (2005). *El campo argentino en la encrucijada. Tierra, resistencias y sus ecos en la ciudad*. Buenos Aires: Alianza.
- Gras, C y Hernández, V. (coord.) (2013). *El agro como negocio*. Buenos Aires: Biblos.
- Hocsman, D. (2014). Tierra, capital y producción agroalimentaria. Despojo y resistencias en Argentina. En *capitalismo: Tierra y poder en América latina (1982-2012)*. Buenos Aires: Continente. CLACSO.
- Hocsman, D (2014). La cuestión agraria actual en perspectiva regional/global: bloque de poder modernizado y complejo corporativo. *Contemporánea. Dossiè O mundo rural no século XXI*. Vol. 4, N°1, 43-60.
- Laclau, E. y Mouffe, C. (2004). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Buenos Aires Fondo de Cultura Económica.
- Pimmer, F. (2016). La autonomía relativa en la periferia: reflexiones en torno al Estado en la obra de Nicos Poulantzas, René Zavaleta y Luis Tapia. *De raíz diversa*. N°6, Vol. 3, 157-185.
- Rancière, J. (2007). *El Desacuerdo. Política y filosofía*. Buenos Aires: Nueva Visión.

- Svampa, M. (2012). Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. En Movimientos socioambientales en América Latina. En *Revista OSAL-CLACSO*. Año XIII, N°32, 15-38.
- Tapia, L. (2009). *Pensando la Democracia Geopolíticamente*. Bolivia: CLACSO.
- Tapia, L. (2002). *La producción del conocimiento local: historia y política en la obra de René Zavaleta*. Bolivia: CIDES-UMSA-Muela del diablo.
- Viñas, D. (2013). Indios, ejércitos y frontera. Buenos Aires: Galerna y Santiago Arcos.
- La modernización agrícola (20 de diciembre de 2003). *Clarín*.
- Agricultores esperan que en junio haya declaración de la ONU sobre sus derechos. (9 de abril de 2018). *Diario La Vanguardia*.
- Nuestro Repudio a los acuerdos y declaraciones sobre la crisis alimentaria del G20*. MNCI, julio de 2011.
- Sin lugar para los pequeños. (12 de febrero de 2016). *Página/12*.
- Organizaciones de pequeños productores repudiaron la designación de Etcheverhe. (8 de noviembre de 2017) *Infocampo*.
- Agroindustria comunicó el fin del Monotributo Social Agropecuario. (29 de junio de 2018). *La Nación*.

