



**Esteban Iglesias
Juan Bautista Lucca**
COMPILADORES

**LA PERSISTENCIA
EN LA ARGENTINA
DE CAMBIEMOS**


UNR
EDITORA


CENTRO DE ESTUDIOS
COMPARADOS
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

**La persistencia de
la Argentina de
Cambiemos**

La persistencia de la Argentina de Cambiemos / Esteban Iglesias... [et al.];
compilado por Esteban Iglesias; Juan Bautista Lucca - 1a ed - Rosario:
UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2020.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-702-415-9

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

CDD 320.82

ISBN 978-987-702-415-9

UNR editora

Editorial de la Universidad Nacional de Rosario
Urquiza 2050 - S2000AOB / Rosario, República Argentina
www.unreditora.unr.edu.ar / editora@sede.unr.edu.ar

Directora Editorial

Nadia Amalevi

Editor

Nicolás Manzi

Diagramación

UNR Editora

Foto de tapa y stenciles

Juan Bautista Lucca



Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

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

Impreso en Argentina

La persistencia de la Argentina de Cambiemos

**Esteban Iglesias
Juan Bautista Lucca**
COMPILADORES

Índice

La persistencia de la derecha argentina: Cambiemos, 2015-2019 Esteban Iglesias y Juan Bautista Lucca	9
Imágenes políticas: claves para una lectura del momento macrista Julia Exposito, Emilio Lo Valvo y Pablo Barberis	13
Los debates presidenciales vinieron para quedarse Sergio Roulier	29
Las políticas públicas del macrismo interrogadas por la economía feminista: crisis, producción de sentidos y producción de subjetividad en torno a la economía social y solidaria Ruth Sosa y Sebastián Vera	47
Des-jerarquizando instituciones: algunas reflexiones sobre salud y trabajo de las mujeres en el gobierno de Cambiemos Maricel Bertolo y Valeria Venticinque	61
El castigo es una empresa. La búsqueda de la eficiencia penal en las políticas penitenciarias de Cambiemos Mauricio Manchado	81

Desprofesionalización de la Policía, violencia institucional y punitivismo: las caras del “caso Chocobar” Marco Iazzetta	97
Políticas públicas y derechos sociales en la provincia de Santa Fe en tiempos de “Cambiemos” Silvia Levín	109
El gobierno de Mauricio Macri: ¿Occidente o emergentes? Una lectura a “destiempo” de las dinámicas internacionales del siglo XXI Clarisa Giaccaglia	125
“Integrados al mundo”. Las relaciones entre Argentina y la Unión Europea durante el gobierno de Macri María Victoria Alvarez	145
Los itinerarios de Cambiemos en la relación Argentina-Bolivia y Argentina-Venezuela Natalia Ceppi y María Elena Lorenzini	157
La gestión de la deuda soberana durante la administración de Mauricio Macri (2015-2019) José Fernández Alonso	173
Algunas aproximaciones a la política climática de Cambiemos (2015-2019) María del Pilar Bueno	189
Epílogo: El macrismo en el pluriverso de las derechas Gastón Souroujon	203
Sobre la autoría de los textos	211

La persistencia de la derecha argentina: Cambiemos, 2015-2019

Esteban Iglesias
Juan Bautista Lucca
(CONICET y CEC - Universidad Nacional de Rosario,
Argentina)



Esta publicación es un esfuerzo colectivo realizado desde el Centro de Estudios Comparados (CEC/UNR) para dar cuenta de la tarea de investigación de docentes e investigadores/as de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina) pertenecientes a las carreras de Ciencia Política, Comunicación Social, Trabajo Social y Relaciones Internacionales. Asimismo, puede ser tomado como la continuación del libro publicado en el año 2019, bajo el sello editorial de la UNR, titulado *La Argentina de Cambiemos*, el cual contaba asimismo con una pluralidad de contribuciones de nuestro/as colegas de esta casa de estudio.

Escribimos la introducción al primer volumen de *La Argentina de Cambiemos* cuando el período de gobierno encabezado por Mauricio Macri aún no había concluido. Esos últimos meses de 2019 fueron de extrema complejidad para su gobierno y para la sociedad argentina. La disparada del dólar y el empeoramiento de la situación socioeconómica aparecían como los puntales de esa crisis, la que se superpuso con el mal desempeño electoral en las elecciones de ese año, las Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias. En esa coyuntura nuestros interrogantes remitían a los rasgos novedosos de *Cambiemos*, en tanto fuerza política. Y no era para menos ya que la llegada al gobierno nacional en 2015 constituyó un verdadero sorpasso en la historia política argentina reciente, considerando que las derechas, hasta ese momento, estaban emparentadas con experiencias autoritarias, o que recurrían a las fuerzas militares para la consecución de sus intereses, o eran fuerzas subsidiarias y menores de alguna versión del peronismo, como sucedió con la Unión de Centro Democrático en la elección de 1989, que inauguró el período menemista.

La derrota electoral de *Cambiemos* en 2019 y la vuelta del peronismo al gobierno nacional, bajo la coalición Frente de Todos, ha modificado nuevamente el mapa y el estado de las fuerzas políticas en el régimen democrático. Así, ante nuevas condiciones políticas nuestros interrogantes ya no remiten a la novedad de una fuerza de derecha sino más bien hacia sus posibilidades de persistencia. ¿Qué razones o motivos explicarían la persistencia de una fuerza política de derecha en Argentina luego de una contundente derrota electoral?

Entendemos que se han buscado múltiples razones y evidencias para explicar la supervivencia política del PRO, *Cambiemos*, Juntos por el Cambio, o denominaciones concurrentes de esta expresión en la sociedad argentina. Sin embargo, aquí pretendemos hacer foco en un argumento:

destacar que tanto su ascenso político-electoral, su fervor gubernamental, como su persistencia en la política argentina se debe a que expresa valores y principios con fuerte arraigo en la sociedad argentina. En todo caso, su novedad radica en haber reactualizado ese ideario en una coyuntura histórica, hilvanando una nueva discursividad que se emplaza con fuerza en el espacio público. Entre los elementos que Cambiemos relee, interpreta, potencia e imprime persistencia a futuro, vamos a destacar tres:

1. El individualismo: elemento que fue actualizado bajo la promesa de la movilidad social gracias al emprendedorismo y al mérito. En este sentido, las figuras emblemáticas del gobierno de Cambiemos fueron los Chief Executive Officer (CEO) y los emprendedores. Este individualismo horadaba además la impronta de los derechos netamente sociales, como ser el derecho a la protesta. Así Cambiemos desplegó una verdadera “judicialización de la protesta” y un “populismo punitivo”.
2. El papel del Estado y la orientación de las políticas públicas implementadas se inscriben en la impronta neoliberal, al postular un Estado activo que promueva y posibilite el funcionamiento de las fuerzas del mercado. Su ortodoxia se observó desde el inicio de su gobierno con las medidas de apertura económica, la flexibilización del funcionamiento del mercado de capitales, la reducción de retenciones al agro, la quita de subsidios a los servicios públicos, entre otros. Así, el Estado no era más que un entorno institucional que debía ser eficaz para el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado.
3. Cambiemos inscribió nuevamente el conservadurismo en la política argentina, al reinstalar la idea de desigualdad, pero esta vez anexándole el argumento de que la “culpa es de las víctimas”. Si los dos aspectos anteriores, debilitaron la solidaridad social y el sentido de pertenencia a una comunidad política, el gobierno de Cambiemos anexó el argumento de que los individuos son los culpables de las desigualdades sociales a través de sus actos personales.

Ahora bien, plantear que un partido (PRO/Cambiemos) de reciente formación –en contraste con la longeva tradición de partidos del peronismo y el radicalismo argentino–, o bien que 4 años de gobierno de Macri –en comparación con experiencias más duraderas como las del menemismo o el kirchnerismo–, pueden persistir en el tiempo, requiere aprehender cómo

su accionar partidario y de gobierno transformó el escenario a futuro. En ese sentido, es posible argumentar que la experiencia de la Argentina de Cambiemos habría galvanizado tres torsiones de envergadura:

Logró recomponer la lógica de la disputa bimodal, no solo en una dinámica peronismo vs. anti peronismo, sino también incorporando nuevos clivajes o líneas de corte en la disputa política, como la polarización territorial (pampa húmeda vs. interior); el enfrentamiento entre los estratos sociales inferiores (pobres vs. clases medias); entre argumentos sobre la dinámica de la economía (el Estado como promotor vs. la lluvia de inversiones privadas), entre otras. En cada una de estas antinomias, el PRO/Cambiemos ocupa claramente un lugar central como intensa minoría que hegemoniza uno de ambos polos, lo cual lo vuelve perdurable en el tiempo.

Asimismo, independientemente del balance que cada uno haga sobre su gobierno, cabe destacar que las élites políticas que configuraron la administración de Cambiemos dan cuenta de la incorporación de un nuevo perfil de élites a la política argentina, como también muestra evidencia de que esta es una fuerza con capacidad de darle forma a nuevos liderazgos (Macri, Vidal, Larreta, entre otros) a través de novedosas estrategias (liderazgos de comunidades y redes) con un relato de amplio espectro.

Independientemente de cuán (anti) democrático haya sido el gobierno de Macri, es innegable que la experiencia vivida entre 2015 y 2019 implica la configuración, acceso y ejercicio de una fuerza política de derechas con una masividad y estrategias institucionales como otrora no se había observado en la Argentina; y eso, ya es una marca imborrable que habrá de persistir con los años al momento de analizar el largo plazo de la historia política nacional.

Cambiemos es una fuerza política nueva, arropada en viejos oropeles, dispuesta a contener las transformaciones realizadas luego del gran sismo social que fue el 2001 en Argentina, pero también a imprimir un nuevo (dis)curso a la política Argentina. En definitiva, si la política es la disputa por el sentido del orden -al decir de Norbert Lechner- queda en claro que “La Argentina de Cambiemos” perfila a un retador que deambula de forma temeraria por el ring con una derecha demoledora.

Imágenes políticas: claves para una lectura del momento macrista

Julia Exposito

Emilio Lo Valvo

Pablo Barberis

(Universidad Nacional de Rosario, Argentina)



Los resultados de las elecciones presidenciales de 2015, que dieron como victoriosa a la alianza Cambiemos, marcan sin lugar a dudas un punto de inflexión en nuestra historia nacional y han sido presentados como la expresión de un “nuevo” tiempo político no solo en nuestro país sino también a nivel regional e internacional. Más allá de las posiciones políticas que acompañaron los análisis tanto mediáticos como académicos sobre el proceso abierto, en todos ellos parecía haber una seguridad sospechosa en torno a las modalidades en que grandes opositores o alegres entusiastas leyeron la coyuntura. En los extremos se visualizaron dos imágenes: la vuelta, cruda y descarnada, del neoliberalismo, como si este hubiera sido vencido pero no por ello derrotado por los gobiernos progresistas, noción que aboga a reducir al neoliberalismo a un proyecto político pero lo desconoce como una racionalidad; y en el otro extremo la demonización de los populismos, que los reduce a meros regímenes totalitarios y los contrapone a la noción de democracia, obliterando un análisis del populismo como una forma específica de la política contemporánea, cuyas conexiones con el neoliberalismo son mucho más finas que la planteada por una relación de mutua exclusión.

Pretendemos problematizar estas dos imágenes del momento macrista desde una apuesta que interroga la materialidad de esa coyuntura con dos tipos de análisis que se entrelazan y complementan. Por un lado, recurrimos a una perspectiva histórica de larga duración, que nos permite comprender la lógica neoliberal en estrecha relación con las mutaciones del modo de acumulación capitalista a partir de la década de los 70. Al mismo tiempo esta perspectiva nos habilita a establecer momentos, temporalidades y especialidades tanto a un nivel macro como micro. Por otro lado, un análisis situado, nos lleva a interpelar lo específico de los procesos neoliberales de nuestra región, poniendo la mira en la escena nacional y su momento macrista¹.

Desde esta perspectiva bifronte proponemos en lo que sigue, tres imágenes que nos ayudan –colectivamente– a pensar de modo crítico el momento macrista: una imagen populista, una feminista, una fascista.

-
1. Las reflexiones que siguen son producto de un conjunto de avances de investigación enmarcados en el Proyecto de Investigación y Desarrollo (PID-SPU-SCyT) “Coyuntura y articulaciones. claves para una lectura política del momento actual”, dirigido por Cristina Díaz y radicado en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Código del proyecto: 1POL305.

Cada una de estas imágenes aboga por un análisis más integral del momento neoliberal actual. Al mismo tiempo, busca suscitar a partir de cada caso y su discursividad inherente, nuevos interrogantes para el análisis político del macrismo.

1. Imagen populista: el macrismo como actualización del diagnóstico

A tono con la única consideración filosófica de Macri en cuatro años de gestión –la sociedad argentina como “una inmensa red afectiva”²–, la campaña de “Cambiamos” de 2015, proponía imágenes de “esperanza”: pobreza cero, terminar con el narcotráfico y unir a los argentinos. En contraste, es difícil rastrear en la campaña por la reelección de “Juntos por el Cambio” en 2019 poco más que “miedo”. En el último tramo de la campaña –entre las P.A.S.O. y la primera vuelta–, el “securitismo” sobredeterminó cualquier otro recurso político-retórico, inundando de significantes fascistas, racistas, macartistas y xenófobos la discusión pública. De la esperanza al miedo, de la mentada alegría a la tristeza, de la refundación del país a fundir la Argentina... ¿Qué pasó?

Los análisis críticos del macrismo oscilan entre dos polos, ¿se trató de un proyecto fallido o fue un saqueo exitoso? La primera hipótesis, entiende al macrismo como intento de producción de un orden (más o menos democrático) pos-progresista, subraya su carácter neo-fundacional, y la reconfiguración neoliberal del sueño decimonónico de las élites de nuestro país. Después de setenta años de peronismo, el macrismo era el proyecto de una Argentina ordenada, blanca e integrada al mundo. En esta línea “hobbesiana”, el macrismo como proyecto político neoliberal resulta un fracaso. En contraste, una lectura del macrismo como “saqueo” reivindica la velocidad de un esquema de negocios predatorio, y se señala a la lógica de la renta financiera como clave de inteligibilidad de la experiencia macrista. Lejos de cualquier capitalismo “serio” –ganancia, plusvalor relativo, trabajo asalariado–, el macrismo es expresión descarnada de una “acumulación por desposesión” (Harvey, 2004) en una etapa postindustrial del capitalismo que precisa de dosis crecientes de violencia; gestor local de una racionalidad

2. “Los sentimientos y las emociones son lo más real que tenemos. Y de eso está hecho un país. Una sociedad es una inmensa red afectiva”. Discurso ante la Asamblea Legislativa, 01 de marzo de 2017. Disponible en <<https://www.infobae.com/politica/2017/03/01/el-discurso-completo-de-mauricio-macri-en-la-asamblea-legislativa/>>

neoliberal global, y acelerador de los procesos de mutación del capitalismo (devenir renta de la ganancia, financiarización de la vida, precarización de la existencia, endeudamiento, etc.). En esta línea “marxiana”, el macrismo como saqueo neoliberal es un éxito.

Entonces, ¿éxito económico o fracaso político?... ¡Sí, por favor! ¿Realmente debemos considerar el problema a partir de una alternativa analítica entre economía y política? Desde el punto de vista del proyecto político, sin dudas el programa económico resultó igualmente un fracaso. Desde el punto de vista del saqueo, es posible confirmar la vitalidad de los dispositivos políticos del neoliberalismo. Tal vez, ambas perspectivas rozan la verdad a condición de tomarse como análisis complementarios. Tal vez, ambas dimensiones pueden ser conjugadas bajo una noción de neoliberalismo ampliada.

En aras de esta exploración del neoliberalismo, nos preguntamos: ¿cómo luego de más de una década de gobiernos con voluntad de inclusión social y ampliación del consumo, de retóricas militantes y efectivización de derechos, fue posible el experimento macrista? Si consideramos la victoria de Macri en 2015 como muestra, no ya de supervivencia sino de vitalidad del neoliberalismo, la respuesta a la pregunta supone considerar un “descentramiento” del populismo. Al menos, dislocación de una perspectiva populista que considera al populismo y al neoliberalismo como totalizaciones antitéticas, como fuerzas opuestas sobre un terreno retórico-formal compartido (y bastante neutral).

En el cruce entre equivalencias y diferencias, la perspectiva populista caracteriza al neoliberalismo a través de lógicas discursivas, lógicas que considera constitutivas de lo social. Por tanto, el neoliberalismo más que un conjunto de políticas económicas monetaristas, una corriente teórico-política de pensamiento, o una ideología anti-estatalista, etc., es aquello que anuda y da sentido a estas particularidades. En efecto, como articulación de prácticas en un “discurso” (Laclau y Mouffe, 2004) o un tipo de “totalización signifiante” (Laclau, 2005) el neoliberalismo es presentado como un fenómeno político de tipo macro.

Desde esta perspectiva, el kirchnerismo como proyecto político fue considerado y militado como la emergencia de una composición política de nuevo tipo, subrayando la discontinuidad –o directamente en franca ruptura– con el neoliberalismo. Detrás de una experiencia de gobierno, se entreveía la racionalidad populista de lo político, capaz de tejer un lazo pos-neoliberal a través de la articulación de un conjunto de demandas

surgidas al calor del colapso del 2001. En este sentido la perspectiva populista planteaba “el 2001” como una crisis orgánica del neoliberalismo –cuya génesis podía rastreadse a la “crisis del tequila” de 1995 y la erosión progresiva de la capacidad de absorber demandas del proyecto menemista de la “convertibilidad”– que tiene su desenlace con la implosión de los significantes flotantes del gobierno de la Alianza, resultado de una impugnación callejera del rol articulador del mercado y de la mediación de las instituciones del sistema político argentino. Con el trasfondo de esta crisis, contra la hiperbolización de la “lógica de la diferencia” como único lazo posible a expensas de cualquier forma de inscripción identitaria no mercantil, no privada, no individual, a partir de las secuelas –sociales, económicas y culturales– del neoliberalismo, el kirchnerismo era la emergencia –difícil pero progresiva– de una subjetividad popular apuntalada a través del Estado (Lo Valvo, 2014). Frente al neoliberalismo como constructo político simbólico de lo social, se reivindicaba al populismo como una racionalidad política antitética y capaz de producir –a partir de una disputa hegemónica– un “discurso” alternativo. Junto a líderes regionales como Lula, Chávez, Evo y Correa; Néstor y Cristina eran los nombres emergentes de esta “saga populista” del siglo XXI, que devolvía a nuestro país una alternativa política y mostraba al mundo una incipiente vía latinoamericana al pos-neoliberalismo. Después de la evangelización y el pensamiento único, más allá del fin de la historia y el fin del neoliberalismo, el populismo hacía historia.

El “cómo” del interrogante inicial –¿cómo luego de doce años de “hacer” populismo puede perseverar “lo” neoliberal?– indica para nosotrxs rumiar la experiencia de gobierno macrista con la precaución de considerar que el neoliberalismo no se agota en las dimensiones discursivas de la perspectiva populista y, por tanto, desconfiar del modo de plantear la secuencia temporal que propone (2001 crisis del neoliberalismo, 2001-2003 gestión de la crisis, 2003 populismo, 2015 neo-neoliberalismo). De fondo la hipótesis es: sólo a título de reconsiderar el énfasis exclusivo en el carácter discursivo del neoliberalismo puede el nombre “populismo” aún rozar la actualidad. Se trataría de explorar la caracterización del neoliberalismo en otras direcciones –más allá de un “sistema” o “discurso” contingente– para considerarlo como parte constitutiva del terreno histórico en el que es posible desplegar una estrategia populista. Por así decirlo, desplazarlos de una perspectiva populista “molar” que privilegia las totalizaciones significantes, para ir hacia una problematización analítica del “pueblo”

que preste atención a lógicas globales y también reflexiones acerca de fenómenos políticos “micro”, que no se agotan en las “demandas” como unidad de análisis. En este desplazamiento, el neoliberalismo resulta explorable en otras dimensiones.

Re-conectar las posibilidades de la construcción política del pueblo (Laclau, 2005), con las mutaciones globales del capitalismo puede contribuir a actualizar el “diagnóstico populista” del momento neoliberal actual (Lo Valvo, 2018). El problema de la subjetivación política (popular) desde una perspectiva de la “historicidad radical” es condición de un “saber de la finitud” (Laclau, 2003). En un análisis político con perspectiva populista, la investigación de las “formas positivas” del neoliberalismo no resultan menos importantes que el movimiento formal de sustituciones y el trabajo de la negatividad. Considerar al populismo un proyecto de inmunización antineoliberal es comenzar por el final. En cambio, podemos preguntarnos ¿cómo a partir de la neoliberalización progresiva de la existencia común, es viable una estrategia de construcción popular? Pensar contra el neoliberalismo, y al mismo tiempo, pensar desde el neoliberalismo.

2. Imagen feminista: el problema de la reproducción social

Los feminismos en nuestro país –y en el mundo– se definen a sí mismos en plural y los podemos ubicar como uno de los movimientos centrales que han resistido a las lógicas neoliberales en tiempo macristas. Imposible quitarnos del imaginario popular la masiva movilización del “Ni una menos” de 2015 o las sucesivas marchas del 8M y por la interrupción voluntaria del embarazo. De este modo, nuestros feminismos lejos de querer doblegar todos estos debates a una mirada blanca, heteronormada y cis –que cierta derecha macrista impulsó–, produjeron resistencia mediante lógicas políticas movimentistas, callejeras, asamblearias y organizativas impulsadas por la diversidad y la diferencia, y colmadas de interrogantes disruptivos que articulan lo cultural, lo político, lo social y lo económico. La fortaleza política de los feminismos es la de hacer visible y evidente las múltiples posturas –tanto teóricas como prácticas– que se ponen en movimiento en el andar colectivo destituyendo la idea unívoca de un sujeto de la resistencia. La pregunta por lo sexo-genérico devela su entramado de clase, de raza, de condición migrante. Uno de los debates contemporáneos centrales que permite analizar esta complejidad se encuentra en torno a la problemática de la reproducción social (Arruzza, 2016).

Poner el eje de los debates actuales en torno a la reproducción social supone problematizar los modos de producción de valor en el capitalismo neoliberal a nivel global; al mismo tiempo que habilita un análisis concreto de los modelos socio-económicos de los gobiernos de derecha de la región y del macrismo en particular (Expósito, 2017). De este modo el foco de análisis no sólo está puesto en una teoría de la división socio-sexual nacional, regional e internacional del trabajo, sino también en su incesante relación con la re-producción continua de nuestras sociedades mediante procesos de acumulación de capital y producción mercantilizada de subjetividades y fuerza de trabajo. Es decir que, los feminismos destacan, por un lado, la importancia de visibilizar toda una serie de trabajos, vínculos y violencias que se ocultan y se reproducen en una rotunda división sexual del trabajo –que tiene sus particulares momentos pasibles de ser historizados como bien señala Federici (2018)– y en su relación con la división social e internacional. Por otro lado, nos advierten que el control patriarcal y la producción del trabajo de mujeres y feminizadas se caracterizan por la reproducción social del capital como parte central de esta lógica sistémica y no puede ser restringida a un ámbito o espacio específico. De este modo, poner el foco en una perspectiva de la reproducción social, admite llevar el análisis más allá de las nociones de cuidados y trabajo doméstico, al abarcar a la reproducción tanto de la vida como de las relaciones capitalistas patriarco-coloniales (Mezzadri, s/d). Es decir, comprender tanto la reproducción de lxs trabajadorxs como de la fuerza de trabajo en el marco de determinadas condiciones de producción de valor, división social-sexual e internacional del trabajo y relaciones socio-políticas operantes.

La feminización –del trabajo, de la política, etc.–, tan nombrada y debatida en tiempos macristas, no puede ser reducida a un potente proceso global de lucha política de un feminismo de la igualdad o a la ocupación de puestos jerárquicos por mujeres en lugares de trabajo –que pregonan fundamentalmente los feminismos empresariales–, ni mucho menos a la gestión de una mayor participación y empoderamiento femenino (dicho sea de paso de mujeres cis, blancas, flacas, exitosas y en lo posible heterosexuales) que el G-20 mujeres o la ONU nos quieren mostrar. Supone también una otra feminización tan fundamental como subterránea –una que no sale en las revistas y grandes medios– aunque se hace presente en las consignas de las marchas, en las remeras y grafitis en las plazas y en los debates y talleres de los encuentros nacionales. Comprenderla supone

agudizar el análisis sobre el mundo del trabajo, al vislumbrar cómo las lógicas propias del trabajo doméstico y de cuidados operan sobre todas las formas del trabajo, al trastocar las líneas que demarcan lo público y lo privado, lo abstracto y lo concreto, el adentro y el afuera de la relación capital/trabajo (Ferguson, 2020), haciendo estallar la jornada laboral, la relación salarial y formal, la sindicalización y los derechos de lxs trabajadorxs. Y se funden en un sin fin de temporalidades múltiples y complejas donde la (auto)explotación y el (auto)control juegan un papel central en los modos disciplinarios y de producción de valor actuales del trabajo. En la argentina macrista esta imagen se vuelve central para profundizar un modo de acumulación precario y flexible que se sustenta sobre un proceso de feminización global del trabajo y que por tanto recorta salarios, suspende derechos, criminaliza la protesta, aumenta subsidios y deudas privadas. Es decir que la imagen movimiento que las feministas nos invitan a percibir se ha acelerado y profundizado en nuestro país bajo el gobierno de la alianza Cambiemos.

Por tanto, nos invitan a reflexionar sobre un proceso que si bien ya navegaba por los canales de la re-producción de valor y de las formas de vida y subjetividades de un capitalismo particularmente hegemonizado por las finanzas, se profundiza en nuestro continente por la crisis de los gobiernos progresistas y el avance de una derecha explícitamente neoliberal y neoconservadora. Comprender la crisis actual que nos atraviesa tanto en términos sociales, económicos y climáticos –crisis de la cual aún no sabemos toda su profundidad y consecuencias, menos aún en un presente tomado por la pandemia del coronavirus– radica en poder desentramar las contemporáneas lógicas de explotación, producción y acumulación de valor que se despliegan mediante una sobreexplotación y recorte de derechos al mundo del trabajo, y ensayar colectivamente potenciales salidas. La posibilidad de pensar un futuro, ya no hegemonizado por las finanzas, la deuda y la explotación, se afirma sobre un proceso que transforme las estrategias socio-económicas del trabajo re-productivo denunciando la destrucción ambiental y la necro-política que pone a trabajar –incluso hasta la muerte– a determinados cuerpos y subjetividades; y de las políticas sociales de cuidado –referentes a educación, salud, sexualidad, socialización, crianza, acompañamiento y cuidado de viejxs, niñxs, medio ambiente, etc.–.

También esta imagen del macrismo que los feminismos nos muestran implica comprender la profundización de una lógica neoliberal que pone a

actuar al Estado mediante mecanismos sofisticados y financieros de seguridad y vigilancia que apelan a la utilización de sus poderes a fin de silenciar todo tipo de disidencia y de garantizar la propiedad privada en sus múltiples modos (Harvey, 2014). La reforma del Estado que el macrismo adoptó profundiza una lógica pública empresarial flexible, y lo acentúa en su rol de reproductor del modo de acumulación por despojo: neo-extractivismo, financiarización, políticas securitarias represivas, recorte y suspensión de derechos, narcotráfico, subsidios y deudas públicas y privadas.

En definitiva, el trabajo re-productivo, signado por la informalidad y la precariedad laboral, por ser en su mayoría trabajo independiente –sin salario y escasos derechos–, sustentado en gran medida por subsidios privados –principalmente a clases populares– y la deuda doméstica –que en tiempos macrista se acentúa en bienes primarios (Gago y Cavallero, 2019)–, son los modos moleculares que en nuestra región se produce el proceso de valorización del capital y hacen a la vez de disciplinadores de la fuerza de trabajo –incluso también en su versión asalariada pero no por ello exenta de los procesos de precarización, flexibilización, informalización y endeudamiento–. Por tanto, la lógica neoliberal del trabajo atenta no sólo contra la capacidad de reproducirnos diariamente y restringe nuestra capacidad proyectiva al someternos a los mecanismos de deuda a futuro, sino que también arremete contra nuestros modos organizados de resistencia: al disminuir la sindicalización y recortar, reprimir o prohibir asambleas y movilizaciones laborales³.

Esta imagen feminista en movimiento nos permite pensar cómo todos los espacios parecen haber sido colonizados por el capital creando la sensación de lugar imposible para la resistencia⁴ y cómo las esferas reproductivas devienen lugares centrales en los procesos de generación de valor y reproducción del capital: reforzando directamente los patrones de control del trabajo dado que expanden las tasas de explotación y absorbiendo la externalización sistemática de los costos reproductivos del capital –siendo un subsidio directo para el capital–. Imagen que nos invita a ver cómo el capital para poder reproducirse necesita colonizar los

3. Lógica de explotación y opresión del trabajo que, como desarrollan los feminismos, se sitúa en la historia capitalista del trabajo doméstico en particular y en la precariedad del trabajo reproductivo en general (Federici, 2013).

4. Incluida la propia subjetividad y los sueños como sugiere Rolnick (2015), bajo el régimen farmacopornográfico como afirma Preciado (2008).

procesos de resistencia e insistir en su captura, hoy mediante las finanzas, la deuda, la violencia y la guerra, es decir, producir destructivamente sus canales de reproducción. Pero que también, nos invita a recoger genealógicamente que ésta es la lógica del capital desde sus orígenes como afirma Rosa Luxemburgo (1968), y no por ello los procesos de resistencia han cesado de generar múltiples modos de fuga. Por tanto, si el macrismo profundizó en nuestro país este modo de acumulación global del capital, basado en la producción de una fuerza de trabajo que pierde cada vez más su condición de asalariada y se desmantelan sus canales de su resistencia y se encuentra sumida en una miseria cada vez más creciente y expuesta a una precariedad constante de su existencia (Segato, 2016; Falquet, 2017; Lorey, 2016), al mismo tiempo no cesa de resistir y va creando nuevas redes y modos organizativos de lucha que escapan a los procesos de captura al mismo tiempo que garantizan colectivamente su reproducción.

3. Imagen fascista: Ambivalencias de las nociones securitarias y las subjetividades odiantes

Primer conteo: #narcotráfico #Chocobar #Venezualización #enemigo interno: conspiración mapuche #protocolo antiprotesta #ley de flagrancia

Hay aspectos de la gubernamentalidad de la “alegría” que suelen ser confusos. Quizá por los estilos escogidos para su presentación en sociedad. Eminentemente grotescos, despojados de sutilezas. Por caso: la imagen imborrable de una improvisada conferencia de prensa suspendida a poco de empezar, donde la entonces ministra de seguridad y su habitual gesto de molesto desconcierto –quizá por tener que dar cuenta de “algo”; por no poder perpetrarse *Ad Aeternum* en el amparo del secreto de Estado–, mostraba a lxs argentinxs a través de los medios de comunicación, un video –cuyos detalles de edición resultaban al menos bastante burdos– que de manera incontrastable, invertía la carga de la prueba en un juicio contra miembros de una fuerza de seguridad federal. Juicio iniciado y sostenido por una organización popular, ante manifiestos abusos de autoridad de los agentes de esa fuerza. Una segunda o tercera pregunta de los periodistas selectivamente acreditados, bastó para que la jornada concluyese. Las imágenes, aunque carentes de estilo de edición, parecían estar preparadas. Las respuestas que exigían, claramente no. El hecho no es un caso aislado. Cada momento clave en la comunicación de algunos de los aspectos centrales de la política de seguridad de Cambiemos, produce al menos un doble

efecto en sus registros sociales: sorpresa, por lo obscenamente burdo, y naturalización; novedad y desasosiego; y quizá a la vez: resignación.

La inmanencia de la “alegría”, tiene la potencia de irrumpir en la temporalidad de las tramas históricas. A la vez que suspende el registro historiográfico en sentido amplio, y condensa todo el pasado en una misma cosa que debe ser llamada al olvido. Sabe jugar con una idea de la eternidad. Sabe crear la sensación de haber inaugurado una nueva era de redención, en la que todas las antinomias sólo pueden reconciliarse. Sabe alterar la percepción de los plazos que ciertas cuestiones exigen, desdramatizando complejidades de toda índole jurídica. Altera las secuencias lógicas que sugieren las condiciones indispensables de todo el despliegue del Estado y trabaja en una hipótesis de permanente “desconcierto”. Suprime los elementos de juicio con los que se escruta habitualmente lo político. No se siente en la necesidad de revelar un plan. La “Argentina que todos soñamos” parece no necesitarlo.

El tiempo va haciendo lugar a la aparición de fragmentos. No emergen como decisiones de una gestión. Parecen ser respuestas necesarias a algunos males que operan en la más anónima clandestinidad: durante el invierno populista también “pasaban cosas”. La mayor asociación ilícita que la Nación ha padecido, ha dado lugar a un conjunto de males que deben extirparse. Hemos sido asechados por una maligna organización internacional que financia acciones a terroristas originarios que cometen ilícitos en sus propiedades. Bienes del pueblo que el populismo les cedió violentando la ley sagrada de la “propiedad privada”. El esfuerzo por restituir lo desnaturalizado tiene sus costos: algunos infiltrados quizá deban morir. El periodismo sabe crear sus hipótesis más elocuentes acerca de la extraña convivencia de un personaje de tez blanca infiltrado en medio de los mapuches. Está claro que es un sujeto sospechoso.

El desfile parece continuar: la pesada herencia exterioriza sus secuelas. Son cicatrices abiertas en el tejido social argentino. Nos hemos llenado de espías que vienen de países donde la peste comunista no ha cesado. La inquebrantable vocación por destruir el orden natural del paraíso neoliberal, solo tiene como meta fertilizar el campo a los populismos. Venezuela y Cuba son quienes fomentan y sostienen los costos de la empresa subversiva, pero no están solos. El peligro adopta formas de artistas chilenos y de deportistas paquistaníes. No hemos estado lo suficientemente alerta, pero el terrorismo internacional ha creado en la Argentina su más redituable Zona Franca. Lo advierten desde la embajada de los Estados Unidos. Es

una suerte que Patricia Bullrich esté bien vinculada a los oráculos de la inteligencia del primer mundo. El periodismo lúcidamente recuperado de los años de oscurantismo, no tarda en detectarlo y celebrarlo.

El populismo, en clara vocación fascista, ha empoderado agrupamientos sediciosos contra nuestras fuerzas de seguridad, a la vez que las ha sometido a un permanente manoseo simbólico en pos de instalar su desviada perspectiva sobre los derechos humanos. Es momento de poner las cosas en su lugar. Devolver a los uniformes el respeto que exige la tarea de velar por nuestra seguridad. Es necesario mostrar a la sociedad que hay delincuentes peligrosos con capacidad de traficar hasta “veinticinco dosis de mariguana”. El periodismo a favor de la salud pública asiste con sus cámaras. Las grandes epopeyas empiezan en historias mínimas. El único plan, parece ser restaurar el orden perdido. Todo debe hacerse profesionalmente: reformular protocolos de seguridad, los especialistas internacionales ya han demostrado suficiencia en la materia. Las nuevas formas democráticas de securitización, exigen dispositivos a la altura del cuidado del cuerpo social. Extirpar el germen del “autoritarismo populista” exige cierta paciencia, pero es necesario que los agentes actúen con convencimiento. Sus actos deben ser respaldados, aun cuando pasen algún límite: incluso legal.

Segundo conteo: #Fascismoalegre #enelpáisdela libertad #novuelvenmás #choriplanerismo

Combinar el odio social con la violencia institucional parece una nueva disciplina artística. El reino de la libertad y la alegría, asume recoger espontáneamente un conjunto de condenas sociales (por ende no creadas en la artificialidad de la política estatalmente entendida), como si las mismas no fuesen promovidas desde las usinas simbólicas de Cambiemos. Hay un clima de aceptación y asimilación de un conjunto de políticas tendientes a dismantelar la parafernalia estatal del populismo. Odiar puede ser bueno, nos querían convencer de lo contrario.

El odio debe ser elocuentemente interpelado si queremos que sea el combustible del cambio. El periodismo parece ser el aliado natural a la gran gesta republicana. No obstante, la libre empresa de la producción mediática expresa una suerte de insuficiencia en la tarea. Su tarea se revela escasa. Cuesta admitir que el Estado deba asumir los costos, pero es por el bien de la Nación. Es necesario dismantelar de una vez y para siempre los registros de las epopeyas populistas. Los resortes sociales que las mantienen vivas. El momento exige intervenir en todos

los frentes de batalla. Las trincheras virtuales son puestas en la mira de las oficinas del Estado. La batalla cultural exige replantear las armas. Las caricias significativas ahora apuntan a los principales bastiones simbólicos del pasado reciente al que no debemos volver.

Las cajas de resonancia de la incitación odiante parecen multiplicar. Hay ecos de odio en cuanta noticia que roce la cosa política, no importa la orientación ideológica del medio que la postule. Surgen identidades digitales. Es increíblemente saludable entrar a odiar un poco y salir. La idea liberal de escisión de las esferas de la vida se reacomoda a los formatos digitales. La pantalla en el medio anula la instancia de la necesidad de la piel de cordero. Puedo odiar sin mediaciones. Miles de trolls no pueden estar equivocados.

El populismo es el fascismo y debe odiarse. El imperativo no asimila otra razón posible. Gustan de amontonarse en las plazas a las que son arrastrados como ovejas. Se hipnotizan con el humo del choripán y el fermento del vino artificial que reciben de estipendio. La mezcla de olores compone la atmósfera previa al momento totémico. Veneran a los usurpadores de la República. Alaban la suma del poder público condensado en el líder. Se fueron y no volverán más. Es necesario eliminar los resabios. Dejaron el Estado lleno de grasa.

Las plazas están bien valladas. La “chusma” ya no las dispone para sus rituales. Resulta inverosímil el goce del agrupamiento donde el Yo se desdibuja: qué puede haber de erotizante en lo colectivo, qué los sigue convocando. Ahora lo hacen para protestar. Son “los maestros que no quieren trabajar”, los convence “un gordo que nunca trabajó”. Nadie quiere trabajar. Todos quieren la teta del Estado. Podemos reemplazar a los maestros por gente bien intencionada. Con ganas de emprender. Dónde está la policía que se paga con mis impuestos. La vuelta al orden será televisada. Hay atmósferas lacrimógenas que hacen mejor justicia a estos tiempos de plazas con cercos. Los estruendos de balas de goma escribirán las nuevas páginas de la República que recuperamos, y que no debe volver a perderse. Solo quiero vivir en un país normal... soy Micky y hago pop: pop para divertirme.

La experiencia macrista entre otras cosas, nos ha mostrado una dimensión poco visitada en literatura política. Efectivamente el odio puede componer una superficie de subjetivación. Tal fenómeno ha sido bastante discutido, pero como bien sabemos, el fascismo tiene que ubicarse en experiencias históricas concretas, que han tendido a ser colocadas en el terreno de excepción en contraposición a la “normalidad” democrática y

republicana. La idea de democracia misma se constituye en muchos imaginarios teóricos y sociales, como una suerte de infalible receta inmunológica contra el fascismo. Pero extrañamente se lo piensa en los aspectos más habituales de nuestra cotidianidad (tal cual lo sugiriera Foucault en el prefacio de la edición anglosajona del *Antiedipo*). He ahí el punto en el que macrismo ha resuelto de manera elocuente un tipo permanente de interpelación a un tipo de subjetividad odiante. Y ha logrado colocar su potencialidad en el centro de la escena de una reconfigurada opinión pública. Claramente el odio a un tipo de experiencia populista, no es su mérito. El mismo se constituye en esas dinámicas de interpelación que ha sabido descubrir y alimentar. Mezcla de lo novedoso que inspiraba la “alegría” como promesa redentora, y las formas de denostación de lo popular como elementos pertenecientes a un pasado que solo puede atrasar. El macrismo presentó sus bocetos sobre el pasado como anomalías que deben corregirse e instando a su condena cultural. Al irremediable destino de su licuación en el tiempo.

Fuimos testigos de la experiencia de odiar “al paso”: en el trabajo, en el taxi; en nuestras instancias recreativas hemos visto eso que convenimos en llamar “la grieta”, componiendo parte del terreno, cuando no directamente al menos delimitando sus coordenadas de inscripción. El macrismo supo modular el odio a esa especie de “normalidad democrática”. Lo naturalizó. Lo desdramatizó. Lo igualó a la categoría de libertad de expresión, a la vez que exaltó el imaginario individualista de una voluntad de decir siempre en primera persona. Lo niveló a las instancias del juicio, que demanda lógicas de producción simbólicas que exigen otras mediaciones de lo sensible y sus resoluciones discursivas. Tales fueron algunas de las improntas dominantes en las dinámicas comunicacionales que claramente el macrismo no inventó, pero supo traducir de manera muy potente a su momento.

4. Conclusiones

Esta triada de imágenes nos permitió no perder de vista, por un lado, al poner a jugar su movimiento, temporalidad y modulaciones subjetivas –tanto las que son puestas a trabajar como las resistentes al orden–, las mutaciones del capitalismo a nivel global y regional, y caracterizar algunos de sus componentes relevantes para la coyuntura macrista: capital financiero, deuda, neo-extractivismo, guerra contra las mujeres, las nuevas realidades del trabajo. Por el otro, nos habilitaron a examinar la vitalidad de

la pregunta populista para pensar la política con el objetivo de profundizar una caracterización del neoliberalismo en tanto parte de la trama histórica del presente; caracterizar los modos que asume el mundo del trabajo, así como su feminización, racialización y precarización; analizar las prácticas colectivas de resistencia, en particular el auge de las luchas feministas que no desvincula el análisis estructural de los modos organizativos que se propone; y por último, explorar las formas de subjetivación que suponen las dinámicas virtuales que asume la política y las tendencias a las formas anafectivas de los vínculos sociales que van de la mano con la producción de subjetividades odiantes, responsables de sí y destructoras de toda otredad.

Populismos, feminismos, fascismos. Tres imágenes del macrismo. Podrían ser otras, por supuesto. Sin embargo, lo dicho no le quita potencia al anudamiento que presentan y a la productividad de aquello que permiten criticar. Tal vez, entre imágenes populistas, feministas y fascistas se jueguen las posibilidades políticas de un más allá del neoliberalismo.

Bibliografía

- ARRUZZA, C. (2016), “Reflexiones sobre el género. ¿Cuál es la relación entre el patriarcado y el capitalismo? se reabre el debate”, en *Revista Sin permiso*.
- BERARDI, F. (2017), *Fenomenología del fin*, España, Caja Negra Editores.
- BUTLER, J. (2007). *El género en disputa*, Barcelona, Paidós.
- DELPHY, C. (1985), “Por un feminismo materialista. El enemigo principal y otros textos”, Barcelona, en *Cuadernos inacabados 2.3*, La Sal edicions de les dones.
- DAVIS, A. (2005), *Mujeres, Raza y Clase*, Madrid, Akal.
- EXPOSITO, J. (2017), *El marxismo inquieto*, Buenos Aires, Prometeo.
- FALQUET, J. (2017), *Pax Neoliberalia*, Buenos Aires, Editorial Madreselva.
- FEDERICI, S. (2018), *El Patriarcado del salario*, Buenos Aires: Tinta Limón.
- FEDERICI, S. (2013), *Revolución en punto cero*, Madrid, Traficantes de sueños.
- FERGUSON, S. (2020), “Las visiones del trabajo en la teoría feminista”, Buenos Aires, en *Revista Archivos*. Año VIII, N° 16, pp. 17-36.
- FOUCAULT, M. (2014), *Una introducción a la vida no fascista (Prefacio de Michel Foucault a la edición estadounidense e El Anti-Edipo*. Ed. digital en <<http://anarquiacoronada.blogspot.com/2014/02/una-introduccion-la-vida-no-fascista.html>>
- FRASER, N., BHATTACHARYA, T. y ARRUZZA, C. (2019), *Manifiesto de un feminismo para el 99%*, España, Editorial Herder.
- GAGO, V. (2019), *La potencia Feminista*, Buenos Aires, Tinta Limón.
- GAGO, V. y CABALLERO, L. (2019), *Una Lectura feminista de la deuda*, Buenos Aires, Fundación Rosa Luxemburgo.
- GUILLAUMIN, C. TABET, P. y CLAUDE MATHIEU, N. (2005), *El patriarcado al desnudo*, Buenos Aires, Brecha Lésbica.

- HARTMAN, H. (1988), “Un matrimonio mal avenido: hacia una unión más progresiva entre marxismo y feminismo”, en *Papers de la Fundació* /88.
- HARVEY, D. (2014), “El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión”, en *Revista Social Register*, Vol. 40, pp. 99-129.
- HARVEY, D. (2014), *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*, Quito, Editorial IAEN.
- LACLAU, E. y MOUFFE, Ch. (2004), *Hegemonía y estrategia socialista*, Buenos Aires, FCE.
- LACLAU, E. (2003), “Estructura, historia y lo político” en BUTLER, J., LACLAU, E. y ZIZEK, S. *Contingencia, Hegemonía, Universalidad. Diálogos contemporáneos en la izquierda*. Buenos Aires, FCE.
- LACLAU, E. (2005), *La razón populista*, Buenos Aires, FCE.
- LO VALVO, E. (2014), “¿Kirchnerismo populista? Reflexiones en tono coyuntural sobre la propuesta de Ernesto Laclau” en LO VALVO, E. y EXPOSITO, J. (comp) *Articulaciones. Derivaciones entre teoría y coyuntura en la obra de E. Laclau*. Rosario, Editorial Libros por demanda. Pp. 279-297.
- LO VALVO, E. (2018), “Actualidad del diagnóstico populista. Entre las mutaciones del capitalismo y la urgencia del pueblo”, en CAROZZI, S.; DAVILO, B. y GIANI, J. (comp) *Populismo. Razones y pasiones*. Rosario, Ediciones Paso de los Libres. Rosario.
- LUGONES, M. (2008), “Colonialidad y Género”. Bogotá: N° 9: 73-101, en *Tabula Rasa*.
- LUXEMBURGO, R. (1968), *La acumulación de capital*, Buenos Aires, by Editorial.
- LOREY, I. (2016), *Estado de inseguridad*, Madrid, Traficante de sueños.
- MEZZADRI, A. (2019), “Sobre el valor de la reproducción social. Trabajo informal, mayoría del mundo y la necesidad de teorías y políticas inclusivas”, inédito, S/D.
- PRECIADO, P.B. (2008), *Testo Yonqui*, España, Editorial Espasa.
- ROLNIK, S. y Guattari, F. (2015), *Micropolítica. Cartografías del deseo*, Madrid, Traficante de sueños.
- SEGATO, R. (2016), *La guerra contra las mujeres*, Madrid, Traficante de sueños.

Los debates presidenciales vinieron para quedarse

Sergio Roulier
(Universidad Nacional de Rosario, Argentina)



1. Introducción

Si hay algo que dejó la Argentina de Cambiemos, y al menos llegaron para quedarse, son los debates presidenciales. No es porque haya sido algo que fuera impulsado por la administración de Mauricio Macri, ya que el primer debate presidencial se dio antes que asumiera y lo tuvo como protagonista al ex presidente. Sí, durante su gestión se sancionó la Ley 23.337/16 que los declaró obligatorios y quedaron bajo la órbita de la Justicia Electoral Nacional. Tampoco esa normativa los convierte en verdaderos escenarios de cruces y discusiones entre los candidatos. Esto será un camino a transitar por parte de los organizadores y de los futuros participantes que se animen un poco más a salir de los libretos.

Así, en 2019 se realizaron dos debates preelectorales públicos entre candidatos a presidente de la Nación. Uno se hizo en Buenos Aires y el otro en la ciudad de Santa Fe en un intento de federalizar la propuesta. Como era de esperar ambas convocatorias lograron la centralidad política y mediática pero, fundamentalmente, captaron la atención de los ciudadanos. Los índices de ratings, la cobertura de los medios de comunicación, las publicaciones en las redes sociales y los comentarios en la calle fueron el fiel reflejo.

La historia de los debates presidenciales comenzó en la Argentina mucho antes. Los primeros se concretaron en 2015 bajo la organización de la entidad no gubernamental Argentina Debate y tuvieron una amplia difusión por parte de los canales de televisión abierta con alcance nacional. Principalmente el segundo cuando confrontaron los dos candidatos que llegaron a la segunda vuelta electoral. Algunos miembros de esa ONG terminaron siendo funcionarios del macrismo, pero en ningún momento jugaron a favor a la hora del armado de los debates.

Los argentinos debieron esperar hasta ese año para tener una contienda pública entre aspirantes a la máxima magistratura. Argentina junto a República Dominicana eran los países que no habían tenido un debate presidencial en América Latina. A partir del primer cruce televisivo entre Jhon Fitzgerald Kennedy y Richard Nixon en 1960 y que fue emitido para todo Estados Unidos, las deliberaciones entre candidatos fueron multiplicándose en el resto del mundo. Cada país fue adaptando su modalidad. Mayormente se hicieron en los estudios de TV y por eso el alto impacto entre los votantes. Las metodologías a la hora de organizar las discusiones fueron ampliándose hasta protagonizar verdaderos

cruces y los desempeños de los participantes terminaron siendo uno de los factores fundamentales para la decisión del sufragio.

Lo que no se pudo lograr entre los candidatos presidenciales en la Argentina hasta 2015, sí se hizo para el resto de los cargos. El primer antecedente de un debate político televisado fue el que protagonizaron el canciller radical Dante Caputo y el senador justicialista Vicente Saadi por el tratado del Canal de Beagle. A los pocos años, el periodista Bernardo Neustadt invitó a Carlos Menem a debatir junto a Eduardo Angeloz en la mesa de Tiempo Nuevo pero el riojano dejó la silla vacía, algo que no le impidió imponerse en las urnas en 1989. Después de ese fallido intento, un canal de noticias de alcance nacional se ocupó de armar debates entre candidatos a cargos legislativos y a la jefatura de gobierno porteña.

El mismo camino hicieron los medios de comunicación de Rosario y la provincia de Santa Fe. El primer antecedente fue en 2003 y se mantuvo hasta ahora y se constituyó en una fuente de consulta para el primer debate presidencial de la historia argentina. Paralelamente, desde 2017 en adelante, la facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario también organizó sus propios debates de candidatos.

2. Una tradición en el mundo

El punto de partida en el estudio de los debates públicos entre los candidatos presidenciales es el histórico cruce entre el demócrata Kennedy y el republicano Nixon el 26 de septiembre de 1960. Se constituyó en la primera base de los estudios sobre el impacto de la imagen en la política sobre el electorado a partir de la irrupción de la televisión y la manera que ésta pueda generar cambios en las decisiones de los electores en cuanto a cómo se decodifican los mensajes y también qué lecturas se hacen sobre los que aparecen en pantalla.

La imagen descontracturada, fresca y maquillada de Kennedy, que contrastaba con el rostro sudoroso y avejentado de Nixon fue la clave para entender las investigaciones posteriores que dieron como victorioso al demócrata para aquellos que lo vieron por TV. En cambio, el republicano se imponía en los que habían seguido el programa por radio.

Tuvo tanto impacto el debate por tv que debieron pasar 16 años para que se reanudaran los debates presidenciales en EE.UU. y desde 1976 la cultura de la discusión pública se instaló incluso dentro de los

propios partidos políticos. Un año antes de la elección general comienzan a definir en internas a sus candidatos. Los postulantes recorren los diferentes estados incluso ante escenarios públicos donde se los ve confrontar cara a cara.

Con los candidatos ya elegidos para competir en la general, la Comisión de Debates Presidenciales es la entidad encargada de organizar estos encuentros y fija las fechas de los cuatro debates que se llevan a cabo cada año electoral: tres de ellos entre los presidenciables y el cuarto para los aspirantes a la vicepresidencia. Si bien no hay una ley que los obligue a debatir, la práctica está arraigada y se regula sobre quienes pueden organizarlos y las televisoras que los transmiten.

En Europa, Suecia fue pionera en los debates de la época moderna porque allí se organizó el primero de cara a las elecciones parlamentarias de 1948. Siguió los Países Bajos en 1967 y Alemania en 1969, pero esos encuentros no fueron televisados. En el país germano los debates por TV empezaron en 2002 y ya se convirtieron en una costumbre.

Francia tiene una rica historia en debates. El primero se hizo el 10 de mayo de 1974 entre los candidatos François Mitterrand y Valéry Giscard d'Estaing con una duración de 90 minutos. En 1981 los mismos hombres se volvieron a cruzar pero con un resultado electoral diferente. Salvo en 2002 cuando el presidente Jacques Chirac se negó a debatir con el derechista Jean Marie Le Pen, no hubo interrupciones en la historia de los debates. Quedó demostrado el alto interés de la audiencia, y que el desempeño de los candidatos influyó en las urnas.

En España, el primer antecedente fue el 25 de mayo de 1993 cuando debatieron José María Aznar y Felipe González, con una segunda instancia una semana después. Pasaron quince años para que volvieran a discutir en forma pública dos aspirantes a la presidencia: en 2008 lo hicieron José Luis Rodríguez Zapatero y Mariano Rajoy. Los debates fueron de la mano con el complejo escenario electoral de los últimos años. Hubo cuatro elecciones presidenciales en cuatro años ya que ninguno de los partidos podía lograr mayoría en el Parlamento para imponer a su candidato. La última contienda, el 10 de noviembre pasado, enfrentó al socialista Pedro Sánchez (actualmente presidente), al conservador Pablo Casado, al liberal Albert Rivera, al izquierdista Pablo Iglesias y al ultraderechista Santiago Abascal.

Distintos países de América Latina cuentan con varias experiencias de esta tradición. En rigor, el primer debate presidencial de la historia no

fue el Nixon y Kennedy. El 15 de septiembre de 1960 en Tv Tupí de Brasil se hizo el primer debate entre los candidatos a presidente Janio Quadros y Henrique Teixeira Lott. “En ese tiempo hubo debates televisados en México y Venezuela, pero a diferencia de lo ocurrido en Estados Unidos, esta práctica no se incorporó a la cultura política institucional en América Latina. Ahora, en cambio, crece con fuerza una ola de debates electorales que abarca a la mayoría de los países de la región. Brasil y México fueron líderes en la promoción de esta nueva ola de debates presidenciales” (Ruiz, Alberro; 2012).

Los debates en Brasil están establecidos en la ley electoral y se incorpora a todos los candidatos sin ninguna restricción. En 1989 volvieron los debates con el recordado cruce entre Fernando Collor de Melo y Luiz Inácio Lula da Silva. Desde esa fecha se los organiza sin interrupciones. Para la primera vuelta de las elecciones de 2014 se llevaron a cabo seis debates presidenciales en diferentes ciudades y para el ballottage hubo otros cuatro. También se hizo el primero en internet, fue en 2010 entre Dilma Rousseff, José Serra y Marina Silva.

“En México, durante la década del noventa, cuando el régimen político se encontraba en una lenta senda de democratización para la elección de sus autoridades, se privilegió todo lo que tuviese que ver con recuperar un proceso electoral lo más equilibrado y limpio posible. Y en la construcción histórica de una elección transparente uno de los pasos fue la promoción de los debates. Por eso, ya en 1994, el candidato del oficialista Partido de la Revolución Institucional (PRI) debatió por televisión con sus dos principales rivales” (Ruiz, Alberro 2012: 03). Los mexicanos ya registran antecedentes además en las campañas de 2000, 2006, 2012 y 2018. El Instituto Federal Electoral coordina la realización de dos debates que se transmiten en vivo por la radio y televisión pública (y también por señales privadas).

El 9 de octubre de 1989, y con Augusto Pinochet todavía presidente, en el estudio principal de Canal 13 se hizo el primer debate presidencial televisado en Chile, que enfrentó a Patricio Aylwin, de la Concertación, con Hernán Büchi, el candidato de la derecha, en ese entonces del pacto Democracia y Progreso. Ese fue el puntapié inicial para que después los encuentros entre los aspirantes al sillón presidencial los organice la Asociación Nacional de Televisión de Chile (Anatel) que nuclea a los canales de TV. Llegaron a debatir hasta nueve candidatos para una primera vuelta dentro de un mismo estudio y el programa debió dividirse

en dos emisiones. También se registra el primer caso de dos mujeres candidatas cuando en 2013 deliberaron Michelle Bachelet y Evelyn Matthei. Además de los televisados, hay debates por radio que son armados por la Asociación Nacional de Radiodifusores de Chile.

La experiencia en Ecuador arrancó en 1976 cuando participaron los seis candidatos en la primera vuelta en el estudio del Canal 10 ante una dictadura militar que cambiaba en forma permanente las reglas del juego. En este país esta práctica no es obligatoria y son las organizaciones civiles y/o los medios de comunicación quienes los convocan. El último fue en 2017.

Colombia tiene una legislación nacional que los regula desde 2005. Durante la última campaña electoral se llegaron a realizar unos treinta debates de candidatos en diferentes plataformas como la tele, la radio, internet y las redes sociales.

Uruguay escribió su historia en la materia desde 1989 con el intercambio que protagonizaron Luis Alberto Lacalle y Jorge Battle. Luego hubo elecciones donde faltó el debate y en otras no participaron todos los candidatos.

Venezuela, antes del régimen de Hugo Chávez, tuvo debates presidenciales importantes. El primero fue en 1963 entre Rafael Caldera y Arturo Uslar Pietri. El último fue en 1998 con la participación de Chávez y en adelante los pocos que hubo fueron sólo entre opositores.

Perú inició su tradición desde 1990 con el debate entre Mario Vargas Llosa y Alberto Fujimori. Y desde allí siempre se organizaron ante cada elección presidencial.

Finalmente, República Dominicana tuvo el suyo un año después de que Argentina se sumara.

3. Los debates llegaron al país

3.1 Antecedentes

El 14 de noviembre de 1984 tuvo lugar en Argentina el primer debate político televisado. Debatieron el canciller Caputo y el senador Saadi en los estudios de Argentina Televisora Color (ATC), hoy la Televisión Pública, bajo la moderación del periodista Bernardo Neustadt. El tema fue el tratado del Canal de Beagle, la firma del tratado de paz y amistad entre Argentina y Chile que dio fin al conflicto. Diez días más tarde, la ciudadanía se expresó en forma contundente a la postura del gobierno de Raúl Alfonsín con un apoyo del 81,13% de los votos.

El debate mostró a un Caputo muy sólido, formal, pausado al hablar y con argumentos que dejaron en claro su posición. En cambio, el legislador catamarqueño lució desordenado, confuso y hasta exaltado. Quedaron en la memoria dos frases expresadas por Saadi ante la elocuencia de su contrincante: “Se está yendo por las nubes de Ubeda” y “Basta de cháchara”.

Al periodista Bernardo Neustadt le gustó el formato y el 8 de mayo de 1989 convocó a los dos aspirantes con mayores posibilidades de imponerse en las elecciones presidenciales a debatir en el estudio de su programa Tiempo Nuevo. A cinco días de ir a las urnas, el radical Eduardo Angeloz se presentó a debatir y el justicialista Carlos Menem no respondió a la convocatoria. Así quedó la imagen de la famosa “silla vacía” donde debería haberse sentado el riojano.

El hecho despertó fuertes cruces entre ambos candidatos. El radicalismo aprovechó la situación con un spot y afiches donde sólo se veía la silla vacía. El peronismo retrucó la apuesta con otro aviso donde mostraba varias sillas vacías, mientras una voz en off remarcaba: “Hubo debates que la UCR no fue capaz de sostener: con los empresarios, los trabajadores y los jubilados”. El domingo siguiente Menem se impuso con más de la mitad de los votos.

La privatización de los canales de televisión de Buenos Aires y el surgimiento de las señales de noticias hicieron que los contenidos políticos se mudaran de la señal abierta al cable. Todo Noticias, del grupo Clarín, tomó la delantera. Los programas políticos apuntaron a un público más segmentado y concentrado en los grandes centros urbanos y luego se convirtieron casi en la única referencia comunicativa del país.

El programa A Dos Voces, bajo la conducción de Marcelo Bonelli y Gustavo Sylvestre (luego reemplazado por Edgardo Alfano) que se emite los miércoles a las 22 horas por TN fue el que empezó a generar espacios de debates entre los candidatos. Primero alrededor de una mesa y después ya lo hizo con un formato de debate más organizado y formal.

“Los debates electorales proporcionan a los votantes la posibilidad de ver cómo los candidatos se desenvuelven en un terreno más personal, no en grandes acontecimientos de masas, sino en la interacción con su rival y una interpelación más cercana al votante medio, no tanto al simpaticante congregado junto a otros miles en un mitín. Por eso se han convertido en un hito de referencia en todos los procesos electorales. Ante todo, un debate es un programa de televisión y como tal tiene que ser visto a la

hora de plantear la estrategia. Los telespectadores no sólo escuchan las intervenciones de los políticos, sino que los encuadran en un determinado rol, los encasillan en un personaje, como se hace cuna se ve una obra teatral, una serie de ficción o un largometraje (Universidad Camilo Cela, 2018: 455 y 456).

“A Dos Voces” ocupó la centralidad política con la organización de debates de candidatos con una lógica porteña en cuanto a quiénes convocaban y los temas a debatir. Así se fueron sucediendo a lo largo de los años espacios de discusión entre los candidatos a jefes de gobierno, a cargos legislativos locales y nacionales de la Ciudad y la provincia de Buenos Aires, en internas de frentes electorales y hasta cruzó algunos candidatos a gobernador de otras provincias.

En el resto del país los canales locales fueron construyendo una historia de debates en las principales ciudades (más adelante nos detendremos en el caso de Rosario). Chaco fue una de las adelantadas a la hora incluso de plasmar en una ley la obligatoriedad de los debates de aspirantes a gobernador que están regulados por la Justicia Electoral provincial. Esta convoca a los candidatos a debatir dos veces antes de los comicios generales, una es en la capital (Resistencia) y otra en una localidad del interior, y ambos son transmitidos por los medios de la provincia.

Es más el ex senador nacional chaqueño Eduardo Aguilar –Frente para la Victoria– impulsó hace ya una década un proyecto de ley para que se hicieran debates presidenciales en la primera vuelta electoral con la obligatoriedad de asistir para todos los candidatos cuyas fuerzas políticas alcancen una sumatoria del quince por ciento o más de los votos válidamente emitidos en las PASO y establecía sanciones para que no cumplan con esa obligación como por ejemplo la quita de los espacios publicitarios provistos por el Estado. Casi un anticipo de lo que vendría más adelante. También hubo otras iniciativas como la de un grupo de legisladores del PRO que querían un debate entre los dos candidatos de las dos fórmulas más votadas en la primera vuelta para la Presidencia de la Nación, a realizarse un día antes que termine la campaña electoral y con transmisión de las señales públicas de comunicación de alcance nacional.

3.2. El primer debate de la historia

“Argentina Debate es una iniciativa plural, multisectorial y no partidaria que busca promover un debate presidencial sobre las prioridades de desarrollo de nuestro país. Nos proponemos lograr el primer

debate presidencial de la historia argentina en las elecciones de 2015, en torno a una agenda de desarrollo que trascienda la coyuntura, y sentar las bases para la institucionalización del debate presidencial como BIEN PÚBLICO”. Así se presentaba la organización no gubernamental que convocó a los candidatos a la máxima magistratura a debatir y presentar sus propuestas el 4 de octubre en la facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA). La integraron figuras de la política, el periodismo, las letras y el empresariado, entre otros¹. Algunos de ellos terminaron ocupando cargos en el gobierno de Cambiemos, aunque de ningún modo eso influyó en lo que fue la convocatoria².

El objetivo consistía en generar conciencia en la ciudadanía y fundamentalmente en la política de hacer un debate de aspirantes presidenciales en un espacio neutral, en igualdad de condiciones para los participantes y que tenga alcance nacional. Por eso se convocó a los grandes medios de comunicación para que se sumen a la organización y su emisión. También llegaron especialistas internacionales en materia de debates presidenciales de EE.UU, Chile, Perú y Brasil que hicieron aportes para la organización. Incluso hasta se llamó a los que armaron el debate ese año a intendente de Rosario y a gobernador en Santa Fe para aportar su experiencia.

El día del debate llegó después de largas negociaciones, acuerdos y consensos en cuanto a la metodología, puesta en escena, logística, tiempos de exposición, moderadores y difusión de la iniciativa. A pesar de que los moderadores fueron periodistas que representaban a los canales porteños (Rodolfo Barili, Marcelo Bonelli y Luis Novaresio), al final sólo terminaron transmitiendo sólo América, la TV Pública, las señales de noticias y algunas radios.

Fueron convocados todos los candidatos que habían llegado a la elección general, pero a la cita no asistió quien había sido el más votado en

-
1. El comité estratégico estaba integrado por Alberto Abad, León Arsalanián, Juan Pablo Bagó, Diego Blasco, José Octavio Bordón, Federico Braun, Nicolás Braun, Gabriel Castelli, Gustavo D’Alessandro, Gerardo Della Pollera, Graciela Fernández Mejjide, Marcos Galperín, Santiago Lacase, Eduardo Levy Yeyati, Juan Llach, Carlos March, María O’Donnell, Agustín Otero Monsegur, Andrés Rodríguez, Adalberto Rodríguez Giavarini, Karina Román y Fernando Straface. Y la coordinación general de Hernán Charosky.
 2. Charosky fue subsecretario de Reforma Política y Asuntos Legislativos del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Alberto Abad estuvo al frente de la Administración Federal de Ingresos Públicos hasta 2018 y José Bordón fue elegido como embajador en Chile durante la presidencia de Macri.

las PASO y lideraba en las encuestas³, quizás convencido de lo que hasta en esa época era una fija: “quien gana no debate”. Hubo atril vacío, sin embargo, Massa apeló a silencios para reflejar la ausencia de Scioli en el debate. Eso fue lo más llamativo en un cruce que sólo tuvo a los candidatos de la oposición.

Scioli y Macri fueron al ballotage y esto hizo que Argentina Debate convocará a un segundo debate. Las negociaciones fueron más complejas. El candidato del Frente para la Victoria no tenía otra opción que presentarse. Ahora los canales de TV abierta vieron que la convocatoria iba a tener aún más trascendencia, abrieron su programación y le dieron amplia cobertura.

El debate fue en el mismo lugar, repitieron los moderadores, y cada candidato tuvo su tiempo para exponer e interrogar a su rival sobre tres grandes ejes temáticos. De esa convocatoria quedaron en la memoria frases que pronunció Macri como “En qué te han transformado, Daniel. Parecés un panelista de 678” o “se necesita un presidente que hable menos y escuche más”. También fue muy fuerte la imagen del beso en la boca entre el candidato de Cambiemos y su esposa, mientras Scioli apenas hizo un atisbo desapasionado para con su pareja en ese momento.

Macri salió más fortalecido de la deliberación pública y una semana después se impuso en las urnas. Si hay algo indiscutible de los debates es que lo que se dice y se hace sobre el escenario queda registrado en la memoria y no solamente se utiliza en esa misma campaña. Sino que también oficia de registro histórico y es traído a la escena pública frente a la coyuntura. Scioli, ya cuando el gobierno de Cambiemos expiraba y el Presidente iba por la reelección, reflató algunas frases suyas del debate de noviembre de 2015 como que “detrás de la palabra cambio hay una gran mentira” o “bajo el engaño de la palabra Cambiemos, viene un ajuste”, o cuando pidió que “no nos volamos a poner de rodillas frente al Fondo” (Monetario Internacional).

3.3. El debate hecho por ley

De todas las iniciativas que se conocieron bajo el título de Reforma Política que impulsó Cambiemos, una de las pocas que se concretó fue la

3. Los candidatos que participaron fueron Mauricio Macri (Cambiemos), Sergio Massa (Frente Renovador), Adolfo Rodríguez Saa (Compromiso Federal), Margarita Stolbizer (Progresistas) y Nicolás del Caño (Frente de la Izquierda y de los Trabajadores). El ausente fue Daniel Scioli (Frente para la Victoria).

de modificar la ley electoral e instaurar a los debates presidenciales de carácter obligatorio y quienes no cumplan serán sancionados con el no otorgamiento de espacios de publicidad audiovisual que otorga el Estado. Según fija la ley, serán convocados los candidatos cuyas agrupaciones políticas superen el piso de votos establecido para las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias. La autoridad de aplicación es la Cámara Electoral Nacional quien deberá organizar y coordinar la instrumentación de “dos instancias de debate, uno de los cuales deberá llevarse a cabo en el interior del país, en la capital de la provincia que determine la Cámara”. Además, “los debates tendrán lugar dentro de los veinte y hasta los siete días anteriores a la fecha de elección”. Y en el caso de que haya ballotage, “se realizará un debate adicional, con los candidatos que accedan a la elección definitiva, el que tendrá lugar dentro de los diez días anteriores a la fecha de la elección”. La ley fija que “el debate presidencial obligatorio será transmitido en directo por todos los medios pertenecientes a Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado” y sus señales “serán puestas a disposición de todos los medios públicos y privados del país que deseen transmitir el debate de manera simultánea, en forma gratuita”. Se agrega que “la Cámara Electoral pondrá a disposición mecanismos de coordinación y similares a los establecidos en los artículos anteriores en caso de que exista voluntad de realización de un debate electoral entre los candidatos a vicepresidente de las diversas fórmulas presidenciales”.

Tras las PASO de 2019 la Justicia electoral convocó a los frentes políticos para convocar a los debates presidenciales. Si bien hubo varios encuentros en donde afloraron lógicas diferencias entre las distintas fuerzas políticas sobre el debate, los jueces encaminaron la organización de ambas convocatorias. Eso sí lo que más dilató fue la elección de los moderadores. Finalmente se impuso la lógica porteña ya que eligieron a conductores de noticieros y de las principales radios AM de alcance nacional para las tres posibles instancias de discusión⁴.

El rol que tuvieron los moderadores fue de presentadores y hacer cumplir los tiempos. Según el protocolo de los debates, no pudieron hacer

4. Los moderados del primer debate fueron María Laura Santillán (Canal 13), Rodolfo Barili (Telefé), Guillermo Andino (América) y Gisela Vallone (TV Pública). Del segundo, María O'Donnell (TV Pública), Marcelo Bonelli (Canal 13), Mónica Gutiérrez (América) y Claudio Rígoli (Canal 9). Y habían quedado designados, en el caso de una segunda vuelta electoral: Viviana Canosa, Daniel López, Cristina Pérez y Alberto Lotuf.

preguntas y ni menciones sobre lo expuesto por los participantes. Como aconseja el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales de Colombia, a través de su Guía para la Organización de Debates Políticos, “los protagonistas son las y los candidatos, no quien modera” (Instituto Nacional Demócrata, 2001: 7).

Los candidatos que estuvieron fueron Mauricio Macri (Juntos por el Cambio), Alberto Fernández (Frente de Todos), Roberto Lavagna (Consenso Federal), José Luis Espert (Unite), Nicolás del Caño (Frente de Izquierda) y Juan José Gómez Centurión (Frente Nos). Y esta vez ambas convocatorias tuvieron repercusión en todo el territorio nacional porque distintos medios y plataformas tomaron la transmisión oficial. La metodología fue de exposición y preguntas entre los candidatos sobre tres grandes ejes temáticos diferentes en cada debate. Pero no hubo posibilidad de cruce o intercambio más allá del tiempo asignado, igual para todos, es decir no hubo ida y vuelta más allá de lo guionado. El formato elegido fue que los participantes estuvieron de pie detrás de atriles individuales que cubrieron parte del cuerpo y un lugar para apoyar apuntes, acompañados por una banqueta si deseaban sentarse. Se trata de un “formato formal, permite ser usado para una amplia cantidad de participantes, es comúnmente utilizado, en caso de ser transmitido por televisión requiere de pocos planos y posibilita ubicar el logo del partido” (Instituto Nacional Demócrata, 2011: 4).

El primer debate se hizo el 13 de octubre en el Paraninfo de la Universidad Nacional del Litoral, en la ciudad de Santa Fe. La elección del lugar obedeció a que allí se sancionó la última Constitución Nacional tras la reforma de 1994 y el intendente local se movió rápido para conseguir que su ciudad sea sede. El segundo debate tuvo lugar una semana más tarde en la Facultad de Derecho de la UBA. Tras los dos cruces quedó en claro que Fernández y Macri polarizaron las partidas e incluso compartieron la estrategia de confrontar uno con el otro. La falta del saludo final entre ambos no fue un dato menor. Es una costumbre en los debates presidenciales en el resto del mundo que los candidatos se saquen una foto todos juntos al final y que se den la mano. Como una señal para los televidentes, más allá de las diferencias, después de cada contienda democrática. Y fue preocupante porque ambos se llevaron la mayoría de los votos en los comicios posteriores.

El candidato del Frente de Todos sorprendió en Santa Fe con dardos contra el de Juntos por el Cambio que lo obligaron a éste a recomponerse

de los golpes iniciales. En el segundo encuentro el ex presidente lució más ofensivo, apoyado en los ejes temáticos de la Seguridad y la Calidad Institucional, con permanentes menciones hacia las causas de corrupción del kirchnerismo. Su rival no se achicó aunque “bajó un cambio” sin dejar de ir al cruce. En ambos programas, Fernández se mostró tranquilo, con un discurso afilado, apeló a frases contundentes, corrigió errores (como el famoso dedo hacia arriba en señal de acusación) y hasta se dio el gusto de *responder al pie* las estocadas de Macri o de Espert. Sus años frente al aula son un capital que otros contrincantes no tienen y que resultan claves en espacios de tanta exposición pública. Hasta comunicó con los gestos cuando no estaba en cámara, mirando fijo a Macri cuando hablaba o sentándose a descansar mientras los otros exponían.

En cambio, Macri fue de menor a mayor y concluyó *bien arriba* en la facultad la Ciudad de Buenos Aires. Allí se lo vio más preparado, seguro y concentrado en su estrategia. Fue más efusivo y le encontró la vuelta a mirar a la cámara (hablarle al televidente) mientras argumentaba.

Finalmente, los otros cuatro repartieron aciertos y desajustes, y tuvieron un rol secundario. Espert fue el que más se adaptó al formato, se presentó sólido, con frases *tituleras*, argumentos muy claros y específicos, y hasta se animó a interrogar a Macri y a Fernández. Gómez Centurión no acertó con los tiempos, le sobraron minutos o los moderadores tenían que cortarlo. Fue el más flojo. Del Caño no se apartó de los contenidos y las formas del discurso de izquierda. No sobresalió, sólo el pañuelo verde a favor del aborto que usó en el Paraninfo fue lo más vistoso. Lavagna tampoco se halló en la exposición ante los atriles. Se lo vio incómodo y errático. Eso sí, su último cierre fue lo que muchos creen que necesita la Argentina: un acuerdo básico entre los candidatos.

4. La experiencia de Rosario

Rosario escribe su historia en materia de debates públicos a partir de la iniciativa de los medios de comunicación locales. El primero fue el miércoles 3 de septiembre de 2003 cuando Canal 3 convocó a los cuatro candidatos a intendentes a debatir: Miguel Lifschitz, del socialismo y electo intendente el domingo siguiente, los justicialistas Norberto Nicotra y Marcelo Muniagurria –que fueron divididos a la elección–, y el radical Horacio Usandizaga. Allí se adoptó una metodología de debate que se fue repitiendo a lo largo de los años y que muy poco se avanzó: cada candidato tenía un

tiempo de exposición y otro de réplica sobre cuatro ejes temáticos, además de una presentación y un cierre. Como en todo debate, los turnos y los lugares en los atriles se sortearon previamente. El programa se grabó a la tarde, algo impensado para hoy, y se emitió en horario central de la noche. Los moderadores fueron Julio Orselli y Luis Novaresio.

Ocho años más tarde Canal 5 fue el que llamó a los candidatos a intendente y a gobernador para debatir. Los hicieron dos sábados a la mañana en los estudios de la avenida Belgrano y también fueron emitidos por la radio LT8 y por el portal del diario La Capital. En la disputa por la gobernación se cruzaron Agustín Rossi (Frente para la Victoria), Miguel Torres del Sel (PRO) y Antonio Bonfatti (Frente Progresista Cívico y Social) quien luego resultó electo. Para la intendencia de Rosario, debatieron Héctor Cavallero por el justicialismo, Ricardo Schlipper del PRO y la socialista Mónica Fein consagrada luego en las urnas. El formato fue más abierto pero tampoco hubo grandes cruces, salvo algún chispazo entre los aspirantes a la Casa Gris.

“El gran mojón sucedió cuatro años después cuando los principales medios masivos de comunicación de la ciudad (Televisión Litoral SA, Telefé y La Capital Multimédios) se pusieron de acuerdo y organizaron los debates de candidatos a intendente de Rosario y a gobernador de Santa Fe” (Roulier, 2018: 183). Fue la primera vez en la historia de los medios locales que el principal diario, los dos canales de TV abierta, las tres radios AM (La Ocho, Radio 2 y LT3) y los portales de noticias con más visitas (Rosario3.com y lacapital.com) se juntaron para organizar un mismo evento y lo transmitieran al mismo tiempo. Incluso Canal 13 de Santa Fe puso al aire el debate de aspirantes a la gobernación. Eso tuvo un impacto muy alto⁵ en la población y fue lo que sobresalió en un escenario electoral de suma paridad entre las principales fuerzas políticas⁶.

El debate a intendente fue más picante. La intendenta Fein se mantuvo con su relato y no tuvo errores, tuvo en cuenta la lección de que quien

5. La consultora en opinión pública e investigación de mercado Ibarómetro midió el impacto del debate de candidatos a intendentes que tuvo lugar el domingo 1 de diciembre a las 20 horas. Sobre mil casos consultados, el 51,6% dijo haber visto en vivo el debate y otro 34,2% respondió haber estado enterado del mismo. Ocho de cada diez consultados evaluó en forma positiva o muy positiva a la iniciativa.

6. En la elección a gobernador ese año, Miguel Lifschitz (Frente Progresista) se impuso por apenas 1776 votos sobre Miguel Del Sel (Unión PRO Fderal) y Omar Perotti (Frente para la Victoria) quedó tercero a 22 mil votos del ganador, tras el escrutinio definitivo.

gana un debate es el que no se equivoca. El justicialista Roberto Sukerman sobresalió del resto con su destreza al momento de mostrar cuadros y estar muy atento a los dichos de los otros. Anita Martínez (Unión PRO Federal) se mostró a veces errática y hasta tuvo un desliz en una pausa al increpar a Sukerman por sus críticas hacia ella en el debate. Eso la descolocó aún más. No está comprobado, pero el debate pudo haber incidido en el resultado en las urnas. En tanto, a Alejandro Grandinetti (Frente Renovador) la escena le sirvió para consolidar su debut electoral, en cambio a Edmundo Finkelstein (Frente de izquierda y los trabajadores) las luces opacaron su desempeño⁷.

El debate de los aspirantes a gobernador no tuvo destellos, cada uno se ató a su libreto y buscaron no equivocarse. Así salió un empate que terminó definiéndose en el cuarto oscuro.

Las elecciones legislativas de 2017 hicieron que los medios rosarinos volvieran a juntarse para organizar los debates. Esta vez no debatieron todos los candidatos que lograron sortear las PASO sino que los organizadores impusieron que sólo lo hicieran los de las cinco fuerzas políticas más votadas en la primaria. El dato sobresaliente fue la irrupción del candidato a concejal de Ciudad Futura que mostró una foto del arma que mató a su hijo⁸. También el candidato a diputado nacional de Cambiemos que leyó sus exposiciones en el debate⁹. Y las equivocaciones de algunos participantes al mostrar los cuadros al revés. Esa elección “se definió más por el contexto político que por lo que pasó en el set televisivo” (Roulier, 2018: 184).

Para los comicios de 2019 fueron los propios candidatos quienes se preocuparon más para que haya debate. Hasta aceptaron cambios de fechas y horarios por cuestiones de programación de los canales. Los medios repitieron el esquema de organización y se sumó el canal público

-
7. Fein y Martínez venían muy parejas en las encuestas previas. La socialista finalmente obtuvo la reelección. La candidata del hoy espacio Juntos por el Cambio no se pudo reponer de los yerros en el debate. Sukerman aumentó su caudal electoral y terminó tercero. Grandinetti fue cuarto y su buena performance le permitió encabezar la lista de candidatos a diputados nacionales de su espacio ese mismo año y obtuvo una banca. La izquierda salió quinta.
 8. El pastor Eduardo Trasante, padre de dos hijos muertos por las balas de los narcos, que se sobrepuso a la tragedia y desde su movimiento social ocupó el primer lugar en la lista de la fuerza que ocupó el cuarto lugar en las elecciones. A un año de asumir, su propio espacio lo obligó a renunciar por una denuncia de acoso sexual.
 9. El ex rector de la UNL, Albor Cantard, fue el candidato del oficialismo que se impuso claramente en las urnas.

de la provincia (5RTV) a la emisión. Se avanzó poco en la metodología de deliberación, con apenas dos espacios de réplica y contra réplica aunque sin cruces.

Primero se hizo el debate de los aspirantes a suceder a Mónica Fein. Fue un interesante intercambio de posiciones entre los cuatro participantes que se conocían muy bien porque todos eran concejales y formaban parte de una misma generación. Aprovecharon la escena para mostrarse¹⁰.

El de candidatos a gobernador concentraba mayores expectativas porque el resultado estaba abierto. Omar Perotti (Frente de Todos) sacó a relucir sus mensajes de campaña y lo transitó sin mayores inconvenientes. Antonio Bonfatti (Frente Progresista) no se lució y le pesó ser el candidato del oficialismo. José Corral (Juntos por el Cambio) hasta mostró unas esposas para llamar la atención pero no fue más allá. Las urnas dieron el veredicto que había anticipado la tele.

La Facultad de Ciencia Política y RR.II de la UNR aprovechó la decisión de los canales de no hacer debatir a todos los candidatos a concejales y diputados nacionales en 2017 y los convocó a debatir en las aulas. Fue una experiencia que sin las reglas y el guión del formato televisivo instaló un ejercicio que fue más allá de los límites de los claustros. Ese primer antecedente sirvió para repetir la experiencia en el 2019 con los candidatos a intendente y las cabezas de listas de concejales. Es más, los cruces entre dos candidatas llegaron a los medios tradicionales a través de la difusión que la discusión alcanzó en redes sociales y las señales que gestiona la universidad.

5. Conclusión

Más que discutir la importancia o no de los debates políticos televisivos, algo que todavía ocurre en la academia, habría que analizar qué hace la ciudadanía con lo que muestran esas instancias. O estudiar si realmente tienen impacto a la hora de votar, si reafirman su decisión o logran cambiarla después de ver a los candidatos deliberando. Los debates presidenciales vinieron para quedarse. Ya forman parte de las obligaciones que los candidatos conocen antes de someterse a la voluntad popular.

10. Estuvieron Pablo Javkin (Frente Progresista), Roberto Sukerman (Frente de Todos), Roy López Molina (Juntos por el Cambio) y Juan Monteverde (Ciudad Futura). Ese orden fue el resultado de las elecciones.

Es tiempo de consolidar formatos, metodologías, elaborar propuestas para que haya preguntas del votante a la hora de debatir, incorporar moderadores que también puedan preguntar a los debatientes, o generar espacios donde haya mayores cruces entre los participantes sin dejar de tener en cuenta que los debates televisivos son también programas de tevé ajustados a tiempos y espacio que impone la lógica del medio. Pero el hecho que sean emitidos por la denominada pantalla chica hace que lleguen a todo el público, incluso hasta viralizados por las nuevas tecnologías y las redes sociales.

Los candidatos tendrán que entender que lo complejo también puede ser comunicado de manera simple, concreta y directa. Que lo que se diga debe ser entendido por todo el mundo y no sólo por especialistas o un segmento determinado. Que comprendan que la televisión es una forma de tener un contacto cara a cara a través de un espacio mediatizado. Y por último tomar conciencia que la discusión, organizada y reglada, puede ser una forma de entender a la política como el medio que busque la solución de los problemas de la gente más allá de la disputa del poder.

Bibliografía

- AMADO, A. (2010), “La palabra empeñada, investigaciones sobre medios y comunicación pública en Argentina”, Friedrich Ebert Stiftung y Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, Buenos Aires, Argentina
- ELIZALDE, L. Y RIORDA, M. (2013), “Comunicación gubernamental 360”, Ediciones La Crujía, Buenos Aires, Argentina.
- FARA, C. y OTROS (2012), “Acciones para una buena comunicación en campañas electorales: manual de marketing y comunicación política”, Asociación Civil Estudios Populares y Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, Argentina.
- GRAGLIA, E. y OTROS (2015), “Acciones para una buena comunicación municipal”, Acep (Asociación Civil Estudios Populares) y Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, Argentina
- HALPERÍN, J. (2007), “Noticias del poder: buenas y malas artes del periodismo político”, Editorial Aguilar, Buenos Aires, Argentina
- HALPERÍN, J. (1995), “La entrevista periodística”, Editorial Aguilar, Buenos Aires, Argentina
- INSTITUTO NACIONAL DEMÓCRATA PARA ASUNTOS INTERNACIONALES (2011), “Guía para la organización de Debates Políticos”, Francisco Herrero Rodríguez y Pablo Andrés León Tobón, Colombia.
- INSTITUTO CERVANTES (2008), “Saber hablar”, Antonio Briz (coord.), Editorial Aguilar, Madrid, España.

- LOPRETE, C. (1984), “El lenguaje oral”, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, Argentina.
- LUENGO, O. (2011), “Debates electorales en televisión: una aproximación preliminar a sus efectos inmediatos”, *Revista de Ciencia Política, Asociación Española de Ciencia Política y de Administración*, Madrid, España.
- MATERIALES DIDÁCTICOS EXPRESIÓN ORAL (2011), varios autores, Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Ciencia Política y RR.II., Escuela de Comunicación Social, Rosario, Argentina.
- MORA Y ARAUJO, M. (2012), “El poder de la conversación”, Tomo 1: La Opinión Pública, Editorial La Crujía, Buenos Aires, Argentina.
- RIORDA, M. (2016), “Cambiando, el eterno comienzo de la Argentina”, Editorial Planeta, Buenos Aires, Argentina.
- ROULIER, S. y OTROS (2018), “Cómo se organiza un debate televisivo de candidatos”, en Tomo 4. Opinión Pública, Comunicación y Medios, Publicación del XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina.
- RUIZ, F. Y ALBERRO, H. (2012), “Ola de debates en América Latina: luces y sombras de un avance democrático”. KAS, Medioslatinos, Universidad Austral y Centro para la apertura y el desarrollo para América Latina.
- SIRVÉN, P. (1998), “Quien te ha visto y quién TV”, (segunda edición, corregida y ampliada), Ediciones De la Flor, Buenos Aires, Argentina.
- TUBAU, I. (1993), “Periodismo oral, hablar y escribir para radio y televisión”, *Paidós Papeles de Comunicación*, Barcelona, España
- UNIVERSIDAD CAMILO CELA y CENTRO INTERNACIONAL DE MARKETING POLÍTICO (2018), “Consultoría Política” (4ª edición), Jorge Santiago Barnés, María Gabriela Ortega Jarrín y José Angel Carpio García (coords.), Editorial Amarante, Madrid, España.
- VERÓN, E. (2001), “El Cuerpo de las Imágenes”, Editorial Norma, Enciclopedia Latinoamericana de Sociocultura y Comunicación, Buenos Aires, Argentina.

Publicaciones electrónicas

- ARGENTINA DEBATE 2015, Segunda Vuelta El Debate, Manual de Estilo <https://www.debatesinternacional.org/sites/default/files/Manual-de-Estilo-2da-vuelta-20151104-incluye-resultado-sorteo.pdf>

Las políticas públicas del macrismo interrogadas por la economía feminista: Crisis, producción de sentidos y producción de subjetividad en torno a la economía social y solidaria

Ruth Sosa
(Universidad Nacional de Rosario, Argentina)

Sebastián Vera
(Universidad Nacional de Rosario, Argentina)



1. Neoliberalismo y “reperfilamiento” del Estado. Las políticas sociales del macrismo desvanecen

La orientación de la gestión política con llegada de la Coalición *Cambiamos* a la presidencia de Argentina retomó un (viejo) rumbo ya conocido no sólo en nuestro país y en la región latinoamericana, sino en muchas latitudes del mundo, configurado por aquello que Gramsci oportunamente caracterizaría como la política motorizada por el “*mercado determinado*”. El marxista italiano refiere así a un replanteamiento de la estructura en términos de conjunto de organizaciones, aparatos y sistemas hegemónicos que confieren regularidad y automatismos. Aparatos que son dotados de una producción ideológica eficaz; que se torna visible en los relatos que se construyen y que los medios de comunicación reproducen para producir una determinada realidad. Para Gramsci, allí donde hubiere regularidad económica, hay regulación, y en este sentido, la hegemonía constituye una cosmovisión de orden moral, que es derivada de un entramado entre la política, la cultura y la economía nacional e internacional (Gramsci, 1972; Sosa, 2002).

Como un significativo antecedente sociohistórico, el neoliberalismo de los noventa, había impulsado deliberadamente la institucionalización de un proceso de precarización de los derechos sociales por la vía legislativa y reglamentaria (re-regulación laboral en términos de una flexibilización que precarizó las condiciones de trabajo, institucionalizó la privatización de políticas como la de seguridad social a través de la consolidación de un régimen individual de capitalización, degradación de las protecciones sociales vinculadas a la salud, la educación, al trabajo y al empleo) operando en paralelo al proceso de erosión de las persistentes políticas sociales universalistas, dotándolas de un perfil fragmentado, focalizado y gerencialista concomitantemente a su descentralización, estrictamente, de carácter político-administrativa.

Tras asumir en 2016, la gestión *Cambiamos* opta por una matriz estatal de ajuste estructural lo que provoca una abrupta regresividad de derechos históricamente conquistados e institucionalizados. Se configura la paradoja del crecimiento económico combinado con el endeudamiento externo y la fuga de capitales, lo que trae como consecuencia directa la ampliación de la pobreza y de la indigencia. La peculiaridad de este retorno a un modelo de acumulación de la valorización financiera se expresa, esta vez, en que la conducción del bloque hegemónico la tiene un concentrado sector financiero que consiguió subyugar a los conglomerados

nacionales y a los sectores tradicionales del empresariado, acentuando las contradicciones entre los grupos que componen el bloque hegemónico. Se instala una política asociada con la complicidad de poder mediático y judicial reforzándose un bipartidismo (la llamada “grieta”) cuya función opera obturando el retorno al poder ejecutivo gubernamental de aquellos movimientos políticos de perfil nacional y popular que habrían sido responsables en la historia argentina de “la pesada herencia”. El regreso a la “valorización financiera” trajo como corolario endeudar y fugar capitales en desmedro de la cultura del trabajo (Basualdo, 2017) y se fue configurando una matriz del capitalismo argentino de “acumulación por desposesión” (Harvey, 2004) expresado en múltiples formas de “expulsiones” (Sassen, 2015).

En efecto, tras la deuda asumida con el FMI, la gestión *Cambiamos* fue paradójal en términos de implementación de programas sociales. Debilitó políticas sociales universalistas que son las únicas capaces de garantizar derechos. Esta situación se coronó con la anulación de ministerios estratégicos, como el de Salud, el de Trabajo y el de Ciencia y Tecnología. No avanzó sobre la disolución del Ministerio de Educación debido a que en ese momento la conflictividad social vinculada a la interrupción de paritarias generó una amplia lucha del sector laboral docente.

Asimismo, extendió programas focalizados para la atención de emergencias con el objetivo de amortiguar los impactos negativos de la política del libre mercado. Promovió medidas de desinstitucionalización de políticas sociales a través de limitación de programas, en los que se reconfiguraron ciertos “beneficios” y presupuestos para contener los efectos derivados de la especulación financiera. Produjo una reducción de presupuestos de políticas sociales claves en materia de autonomía y formación profesional. Asimismo, se incrementó el “auto-empleo” impulsado por la racionalidad del “emprendedorismo”, en detrimento de las políticas genuinas de integración al universo del trabajo con protecciones sociales. En el mismo sentido, amplió el número de beneficiarxs de programas de emergencia y de la AUH con el fin de contener esos procesos expulsivos del mercado laboral derivados de la apertura incondicional del mercado trasnacional. Ello derivó en un crecimiento de la pobreza y en un aumento de la brecha de las desigualdades.

Operó un achicamiento de la estructura institucional “tradicional” del Estado a la vez que creó y amplió nuevas reparticiones vinculadas a las políticas de seguridad y espionaje, configurando una suerte de secretismo que

más tarde, al asumir el nuevo gobierno con otro rumbo, será metaforizado, críticamente, en términos de los “sótanos de la democracia”. La programática macrista expresó la operatividad de las alianzas de sectores de poder concentrado y la manipulación del derecho como una herramienta para esos mismos intereses y los alineados al capital financiero.

Dado que nos interesa especialmente el tratamiento vinculado a las políticas sociales, hemos de resaltar que ellas operan en un marco normativo. Involucran el contexto social, político, cultural e institucional en el que el llamado “bienestar” es producido, organizado y distribuido. Implica dimensiones de las políticas públicas, de las relaciones de mercado, y las no monetarias que modula dicho “bienestar”. La institucionalización, organización e implementación de las políticas públicas vincula el Estado, el Mercado, las Familias y las Organizaciones de la Sociedad. Dimensiones que se hallan atravesadas por una multiplicidad de intereses, sujetos y recursos de poder que a su vez, son diversos y asimétricos.

Nuestra interrogación va dirigida a poder desentrañar subyacentes en el macrismo en lo concerniente a lo que supone una Política Social en materia de la problematización del “bienestar” (o “buen vivir” desde una matriz latinoamericana), la “igualdad”, las “necesidades sociales”, “los riesgos sociales”, los “problemas sociales”, los “derechos”, las “protecciones sociales”, la “justicia social”, en tanto comprendemos que estas coordenadas han de ser susceptibles de intervención estatal para garantizar una trama social. Estas dimensiones ¿cómo son alcanzadas por una suerte de “sensibilidad de género”?

Las preguntas que atraviesan nuestro ensayo se orientan a poder dirimir qué consecuencias tiene para las mujeres y para las identidades socio-sexuales diversas-disidentes, una política referenciada en un patrón de acumulación que está basado en la valorización financiera y que, a fuerza de ello, es expulsivo de la fuerza de trabajo en los mercados laborales genuinos. Es decir, los procesos desestabilizadores de los bienes públicos y colectivos –que son derechos conquistados– ¿hacia dónde se corren?, ¿de qué manera se van tejiendo tramas “otras” para resistir ese corrimiento del Estado en materia de garantías de derechos y de ciudadanía social?, ¿qué cuerpos y organizaciones asumen la provisión-construcción del “buen vivir” familiar-social-comunitario?, ¿cómo se reconfigura la política, lo político y la producción de subjetividad?

Desde el prisma de la economía feminista nos interrogamos ¿ha de ser lo económico equiparado a los mercados de libre competencia?, ¿de

qué forma los feminismos vienen recuperando el sentido auténtico de la economía?, ¿de qué modo vienen expandiendo el contenido de la economía a las otras esferas (tradicionalmente, no mercantiles)? Recordemos que la economía es la ley/regulación de la casa. En función de ello, ¿qué narrativas nos traen las subterráneas microeconomías que resisten para re-existir con propuestas “otras” en términos de una política económica basada en el trabajo digno y sustentable?

2. El prisma de la economía feminista interpela la macro-economía capitalista, colonial, heteropatriarcal. Entre movimientos de desestatalización, familiarización y comunitarización

Hemos de resaltar el nivel de injerencia que tiene, particularmente, sobre la vida de las mujeres e identidades socio-sexuales disidentes, el actual modelo de acumulación basado en la valorización financiera en Argentina. Las transformaciones económicas y culturales que traen estas políticas orientadas por la libre competencia de los mercados, inciden directamente sobre la organización de la vida de las poblaciones carentes de recursos materiales y simbólicos. Es decir, la construcción de formas políticas multilaterales y el reforzamiento de las instituciones del capitalismo internacional volvieron a erosionar nuestra soberanía ya que instituciones como el FMI y el BM “recomiendan” políticas económicas mediante el dispositivo coercitivo de los créditos. Y la alianza *Cambiamos* asumió un crédito millonario acompañado de un posicionamiento político reverente con relación a estos organismos con la justificación de Argentina habría de “volver a integrarse al mundo”. De allí que los impactos negativos del rumbo que sigue esta gestión gubernamental, repercute desproporcionalmente entre identidades masculinas y femeninas. (Cobo y Posada, 2006). Las mujeres e identidades sexuales no hegemónicas, no acceden al mercado con los mismos recursos y la misma movilidad que sus homólogos varones (especialmente, la masculinidad hegemónica) y en consecuencia no pueden competir en igualdad de condiciones. El acceso de las mujeres al mercado se halla condicionado por lo que la economista feminista Ingrid Palmer denomina “el impuesto reproductivo” (en Cobo, s/f) que se realiza en el ámbito doméstico. Este impuesto en trabajo reproductivo y la asimétrica distribución de recursos colocan a las mujeres en una posición de desigualdad con respecto a las identidades masculinas hegemónicas.

Siguiendo con esta línea de argumentación, acordamos con la socióloga feminista Rosa Cobo, cuando apunta que las políticas que aumentan aquello que la lógica economicista denomina el “gasto público” tienden a reducir el trabajo gratuito de las mujeres en tanto el Estado se hace cargo de determinadas tareas reproductivas. Por el contrario, las políticas que recortan el “gasto público” tienen como efecto directo el incremento del trabajo gratuito que realizan las mujeres en el ámbito familiar. Los Estados que aplican los programas de ajuste estructural redefinen y expanden lo privado para así invisibilizar los costes de desplazamiento de la economía remunerada a la no remunerada (Cobo, 2006; Villota, 2011). Entonces, lo que no se puede canalizar en la familia, se traslada a la esfera social y comunitaria en donde tienen mayor participación las mujeres y son quienes se ven asumiendo una doble o triple jornada laboral (como asalariadas en el trabajo doméstico, en su comunidad, y en el trabajo doméstico para la reproducción en la esfera familiar). De este modo, la subordinación de nuestra economía nacional (re-primarizadas durante el macrismo) a los mercados mundiales y a los organismos multilaterales, ha dado lugar a una reducción y reconfiguración de los “gastos públicos” y de los programas sociales, trasladando el costo a las familias, donde suelen ser las mujeres las que cargan sobre su cuerpo el peso adicional que ha dejado el Estado. En esta dirección, uno de los efectos más rotundos de los programas de ajuste estructural inherentes a las políticas de la gestión *Cambiamos* es el crecimiento del trabajo gratuito de las mujeres en el hogar y la profundización de su empobrecimiento, como producto de los recortes y reconfiguración de los programas sociales por parte del gobierno. Es decir, aquellas funciones en las que el Estado se restringe: nutrición, atención primaria en salud, educación, vuelven a recaer sobre las familias y también, en la esfera social y comunitaria.

Entendemos que un papel preponderante del Estado es ser su capacidad para establecer protecciones sociales que garantizan un piso de “bienestar”; siendo el mercado, las familias y las organizaciones sociales y comunitarias esferas posibilitadoras de una gestión asociada en la que la función garante del Estado es indelegable en materia de derechos humanos básicos como salud pública, trabajo, alimentación, vivienda y educación. Por otro lado, hemos de alertar que la garantía de protecciones sociales y los modos de distribución de capacidades para encarar los riesgos, se organizan y funcionan en torno a estereotipos binarios socialmente construidos y estructurados en torno a la división sexual del trabajo (trabajo productivo-masculino/trabajo reproductivo-femenino), lo cual interfiere sistemáticamente

en los modos autónomos de desempeño político, económico y social de las mujeres y de las identidades sexuales no hegemónicas en la esfera pública. En términos de Adelantado (2008), mercantilización, desmercantilización, familiarización y desfamiliarización; desestatalización y comunitarización, tienen lugar en espacios sociales genéricamente construidos que sustentan sus prácticas distributivas de recursos bajo esa injusta, asimétrica y desigual división. De allí deriva un espectro de políticas sociales con diferentes tendencias, que buscan revertir esas desigualdades, prevenirlas o bien frenar sus consecuencias desplegando opciones diferentes con niveles distintos de abordajes, tales como: políticas de acción afirmativa; políticas para la mujer; políticas con perspectiva de género(s); políticas de transversalización de género(s), políticas de cambios de los tiempos, políticas de las diversidades y de las disidencias (Rodríguez Gustá, 2008; Astelarra, 2005; Faur; 2005; Sosa, 2014, 2017).

3. Lo político y la política en la producción de políticas públicas vinculadas al trabajo

Vinculado a la racionalidad macrista del “empreendedorismo”, nos interesa retomar los planteos que realiza Alemán (2016) en torno a la clásica distinción entre la política y lo político para establecer una vital diferenciación entre producción de subjetividad y sujetx. La producción de subjetividad se rige por las lógicas y dispositivos del poder asumiendo diversas formas, de las cuales destacamos los “imperativos de felicidad” (Ahmed, 2004) que someten, y por ende atormentan. En esa direccionalidad, enfatizamos sobre la figura del “empreendedorismo” que requiere de vivir la propia vida como si fuera una empresa. En este sentido, la política se enlaza con la producción de subjetividad del régimen dominante neoliberal-consumista. Esto mismo conlleva al incremento de la industria farmacológica, al coucheo ontológico-empresarial y la autoayuda, entre otras cuestiones. En el gobierno de Cambiemos esto fue denominado como la “Revolución de la alegría”. Vale agregar, una alegría mortificante que reniega la tristeza y el malestar como motor de los procesos de transformación social y de la salud mental no en términos psicopatológicos. De este modo, siguiendo a Ulloa (2011) entendemos a la Salud Mental como una producción cultural, como una variable de lo político y como un contrapoder.

El advenimiento del sujetx en su singularidad implica el atravesamiento de una experiencia común, solidaria y compartida desde la

posibilidad de habitar el malestar y la fragilidad como potencia. Esa singularidad irreductible que surge en el advenimiento con la lengua a su existencia hablante, sexuada y mortal. A diferencia de la individualidad que responde a los modos de producción de subjetividad de las políticas neoliberales, la singularidad no puede ser producida. En esta perspectiva, lo político se articula con el instante en el cual adviene en su singularidad esa noción de sujeto. Eso mismo integra una manera de designar a lo inapropiable, junto con el acto instituyente que pone en tensión lo instituido de la política.

Confundir estos términos y entregarle al poder toda la construcción de la subjetividad, como en parte han venido haciendo ciertos historicismos postmodernos, supone abdicar al crimen perfecto que el poder dominante pretende cometer, nos advierte Alemán (2016). Dicho de otro modo, si se confunden la producción de subjetividad de las políticas neoliberales con la constitución del sujeto y creemos que el poder dominante definitivamente capta ese momento, ese instante de advenimiento del sujeto, el crimen es perfecto. Que el crimen no sea perfecto implica que hay un resto, un vacío, una división, una brecha, que finalmente nunca ninguna producción puede terminar de colmar.

En estos términos sostenemos que una de las estrategias del gobierno de Cambiemos se vincula con el desprecio de lo público y de lo político. No sólo borraron de su discurso la palabra derechos, sino que pretendieron homologar igualdad de derechos con igualdad de oportunidades. Eso mismo se puede apreciar en las palabras del por entonces Presidente en el momento de dar los resultados de las evaluaciones del programa aprender. El 21 de marzo de 2017 Macri sostuvo:

“Cuatro de cada diez alumnos del primario que hizo la evaluación de sexto grado en la escuela pública no comprende textos; y en la escuela privada dos de cada diez, lo cual marca también otro problema de fondo que es la terrible inequidad entre el que puede ir a una escuela privada versus aquel que tiene que caer en una escuela pública; y lo dije el primero de marzo que nuestra tarea, mi tarea tiene que ser, que todos los chicos nazcan donde nazcan tengan las mismas oportunidades”.

En este discurso queda totalmente desdibujado el lugar del Estado como garante de derechos. Si bien, la igualdad de oportunidades contribuyó a una ampliación en el acceso, a la distribución de recursos y efectivamente se compensaron las desigualdades materiales (Dubet en Thisted, 2015). Pero también, la igualdad de oportunidades profundiza la

desigualdad y la injusticia. Por eso mismo, la igualdad de oportunidades, puede ser de una gran crueldad para quienes pierden en una competencia escolar o laboral que se encarga de distinguir según los propios méritos. Una sociedad más justa no puede sólo limitarse a seleccionar a quienes hagan más méritos; debe preocuparse y ocuparse también por canalizar el potencial de cada quien en la sociedad, sin jerarquizar méritos que se encuentran aliados convalidando el poder.

El riesgo de todo eso consiste en que las instituciones pueden llegar a culpabilizar a quienes pierden por su derrota y fracaso (Thisted, 2015). Dicho con otras palabras, se culpabiliza a quien no aprovechó las oportunidades que el libre mercado *ofrece*. Por eso, sostenemos que la igualdad de derechos no es lo mismo que la igualdad de oportunidades. La igualdad de derechos implica la concepción de un Estado activo que promueva la formulación e implementación de políticas públicas que garanticen el ejercicio de los derechos para todos. La igualdad de oportunidades postula un Estado gerencial que apela a un individuo comprendido como emprendedor de sí mismo, en el sentido empresarial.

4. Economía social, producción de sentidos y producción de subjetividad. Hacia un trabajo digno y sustentable: Resistir para “re-existir”

En las coordenadas de la construcción de la igualdad de derechos podemos situar algunas líneas que nos proponen comunidades organizadas en torno al trabajo digno y sustentable y en el que las mujeres se hallan sobrerrepresentadas.

La emergencia de la matriz de “buen vivir” en América Latina se ha construido en el intento de habilitar una narrativa propia de organizaciones y comunidades, en contraposición a un concepto colonial impregnado en las políticas públicas convencionales que es la categoría eurocéntrica y controvertida del “bienestar” utilizada, entre otros referentes en la materia, por Esping-Andersen (1990) en su clásico libro “Los tres mundos del capitalismo del bienestar”.

La cosmovisión “del buen vivir”, lejos de circunscribirse a una visión romántica que idealiza la “comunidad” como algo esencialista, se vincula al concepto de “comunalidad” a través del cual cada comunidad consensúa y acuerda los términos y referencias para su “buen vivir”, asumiendo sus singularidades y peculiaridades en la multiplicidad; y en una trama en la que confluyen procesos singulares y colectivos.

Por otra parte, el prisma feminista ha contribuido a la crítica a la matriz del “Estado de Bienestar” dado su carácter normativo patriarcal en tanto instituye a las mujeres como las titulares “derivadas” de los derechos del “varón-titular-proveedor-jefe de familia” (Amorós, 2008). Asimismo, los feminismos han deconstruido la visión romántica de los trabajos invisibles vinculados con el trabajo no pago, de cuidados, del voluntariado, del trabajo comunitario; en tanto devela que esos trabajos pueden ser consecuencias de la coerción, del sentido del deber y de las relaciones de poder. En su crítica al concepto clásico de “bienestar” el feminismo desnuda cómo los cuerpos de las mujeres han servido, históricamente, al bienestar de la masculinidad hegemónica al reproducir sus privilegios jurídicos-culturales-normativos.

Tras haber transitado la “*Argentina de Cambiemos*” nos vemos desafiados a interpelar, desde el prisma de género(s), viejos conceptos utilizados por las políticas públicas y por la economía clásica, en pos de trazar algunas líneas propositivas para los momentos que se viven en nuestros territorios.

En virtud de ello, hemos de desafiarnos a interseccionar las lentes del género con la de trabajo digno y sustentable ya que desde el prisma feminista se interpela el concepto liberal de economía centrada en los mercados de “libre competencia” (Carrasco, 2001; Pérez Orozco, 2014; Sosa, 2019) que plantea una noción economicista, androcéntrica y, por ende, reduccionista del trabajo.

Los debates feministas han contribuido a interpelar, ampliar y resemantizar el moderno y burgués, concepto de trabajo. De allí deriva la necesidad de pensar en desandar las viejas dicotomías entre trabajo pago y no pago; trabajo productivo y reproductivo, asumiendo la multidimensionalidad de la economía del cuidado y del trabajo digno-sustentable. De este modo, contribuye a la develación y revalorización del “otro económico”, que es el trabajo no pago: la economía social y solidaria; el trabajo doméstico (no remunerado). La economía feminista proporciona un concepto bisagra que es el de “sostenibilidad de la vida”, que posibilita interpelar, cuestionar, deconstruir viejas dicotomías (económico-no económico; trabajo-no trabajo) reformulando y resignificando conceptos claves para la sociabilidad humana como el de *trabajo*.

Todo esto tiene fuertes implicaciones políticas, en tanto la sostenibilidad de la vida reta hacia una nueva perspectiva de organización social del cuidado (Faur, 2004), en términos de reparto de la responsabilidad social en el mantenimiento de la vida (Pérez Orozco, 2017).

Para Carrasco, la *sostenibilidad de la vida*, que desplazaría a los mercados de la atención central y prioritaria; y abriría un espectro de posibilidades, tales como:

- Una nueva perspectiva de organización social que contemple las múltiples esferas de la actividad humana como procesos de satisfacción de necesidades.
- La co-producción del bienestar social-colectivo. Ello implica contribuir a una nueva matriz estatal.
- Las responsabilidades sociales compartidas del cuidado y de la sostenibilidad de la vida (Faur, 2004; Carrasco, 1999; 2001; Pérez Orosco, 2017).

Siguiendo a Carrasco (2001) la economía liberal-colonial reviste un discurso androcéntrico que es construido alrededor de la dicotomía fundacional “económico/no económico”; “trabajo/no trabajo”; “trabajo productivo/trabajo reproductivo”. Esta estructura binaria, asentada sobre la división social y sexual del trabajo, está atravesada por relaciones sociales de género asimétricas. Los “mercados” son el ámbito privilegiado de la masculinidad; los ámbitos micro-cotidianos-domésticos-comunitarios-reproductivos-familiares, incluso la esfera de la economía solidaria, son locus de las mujeres. Son las identidades femeninas quienes asumen los cuidados, el cuidado de la vida, la sostenibilidad de la vida. Son el colchón y el resorte amortiguador para el cuidado de la vida; son invisibilizadas. Esta epistemología androcéntrica, sobre la que descansa la economía clásica que atenta contra la sostenibilidad de la vida, es dualista y jerárquica. Descansa sobre una asimétrica división sexual-genérica del trabajo. Jerarquías sostenidas en dicotomías entre lo masculino y lo femenino. Lo primero encarna la normatividad y la normalidad; mientras que lo segundo, la subjetividad y la invisibilidad. Dicotomía que se extrapola hacia la disociación entre lo económico y lo social, construidas sobre narrativas que dicotomizan entre “lo económico como objetivo masculino, heteronormativo; heterodesignado” y lo social como “lo femenino, subjetivo, invisible, subalterno; lo otro” (los otros femeninos invisibilizados) (Carrasco, 2001).

Esta premisa fundamental nos viene muy bien si la vinculamos con un conocido enunciado de Silvia Federici (2018), cuando dice que “eso que llaman amor, se denomina trabajo (reproductivo) no pago”. Un trabajo socialmente útil y necesario pero que, al no generar valor, no interesa a la lógica del libre mercado. De allí la importancia de seguir bregando por la realización sistemática de las encuestas del uso del tiempo en los territorios

latinoamericanos para diseñar políticas públicas, transversales, con perspectiva de género(s), diversidad(es) y disidencias, con igualdad de derechos.

Comprender el papel que juega -al organizar los tiempos sociales- los espacios, las instituciones políticas, incluso nuestros propios cuerpos o nuestra sexualidad, es una labor crucial para la economía feminista que apuesta a una vida sustentable y a la dignidad en el ejercicio cotidiano del trabajo. De allí que es enorme el reto para la economía social y solidaria; economías sobre-representadas por mujeres e identidades sexuales disidentes. Tenemos por delante un amplio movimiento para darle un lugar de importancia a una esfera que hoy es crucial y estratégica en los territorios latinoamericanos una vez que reforzamos la vieja consigna que lo personal es político. Desde esas revoluciones que emergen desde las subterráneas esferas de la intimidad hemos de reconocer que el cuerpo y las emociones también son cuestiones políticas.

5. Consideraciones finales

La Argentina de *Cambiamos* provocó un retroceso en la construcción de los derechos que se venían experimentando. Por un lado, este retroceso fue vivenciado como un desmantelamiento que puso énfasis en el desprecio por lo público y la exaltación del individualismo consumista de mercado. Este posicionamiento coincide con la producción de subjetividad de las políticas neoliberales que enaltecen la figura del emprendedurismo. Por otro lado, este avance que generó cierto derrumbe de las defensas y resistencias constituye un momento interesante para ir tras las huellas y resignificar las distintas experiencias que en Nuestra América permitieron crear condiciones para habitar el ejercicio, la apropiación y el reconocimiento de los derechos. En dicho sentido, una de la mujeres que recibió un microcrédito de Banco Popular de la Buena Fe, sintetiza con cierto humor elaborativo “en un momento me di cuenta que era pobre, que era mujer y que tenía derechos” (julio de 2014). El humor, como una forma de recuperar la valentía la lucidez y el contentamiento corporal (Ulloa, 2011). Y así se interrumpe y diluye rígidas situaciones de opresión, de silenciamiento y de intimidación. Entonces, el humor conjetura posibles movimientos y pasajes que fermentan la construcción de organización para luchar por los derechos.

La organización es un punto de llegada, no de partida. La producción narrativa mencionada en el párrafo anterior nos brinda algunas

pistas a través de las cuales es posible expresar un acto de toma de posición que se realiza desde una vivencia singular del cuerpo. Ese darse cuenta implica un posicionamiento que entrama el trabajo intersectorial entre un Estado que garantice derechos, organizaciones y movimientos sociales que incidan e implementen políticas públicas inclusivas a través de la perspectiva de derechos entornadas en la búsqueda de la Memoria Verdad y Justicia.

Bibliografía

- ADELANTADO, J. (2008), *Cambios en el Estado de Bienestar: Políticas Sociales y Desigualdades en España*, Madrid, Icaria.
- ALEMÁN, J. (2016), *Horizontes neoliberales en la subjetividad*, Buenos Aires, Argentina, Grama Ediciones.
- AHMED, S. (2004), *Política cultural de las emociones*, México, UNAM.
- AMORÓS PUENTE, C. (2008), *Mujeres e imaginarios de la globalización. Reflexiones para una agenda teórica global del feminismo*, Rosario, Homo Sapiens.
- ASTELARRA, J. (2005), “Políticas conciliatorias: conceptualización y tendencias”. Disponible en : http://www.eclac.org/mujer/noticias/noticias/3/40283/UNFPA_GTZ.pdf
- BASUALDO, E. (2017), *Endeudar y Fugar. Un análisis de la historia económica argentina. De Martínez de Hoz a Macri*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- BENERIA, L. (2005), “Trabajo productivo/reproductivo, pobreza y políticas de conciliación en América Latina: Consideraciones teóricas y prácticas”. Disponible en: http://www.eclac.org/mujer/noticias/noticias/3/40283/UNFPA_GTZ.pdf
- CARRASCO, C. (2001), “La sostenibilidad de la vida. Un asunto de mujeres?”, en *Mientras Tanto*, N° 82, Barcelona.
- CARRASCO, C. (1999), “Introducción: Hacia una economía feminista”, en CARRASCO, C (ed.), *Mujeres y Economía*, Barcelona, Icaria.
- COBO BEDIA, R. (s/f), “Impacto de la Globalización Liberal en (la vida de) las mujeres”. Conferencia Magistral.
- COBO BEDIA, Rosa y POSADA, Luisa (2006), “La feminización de la pobreza”, En: *Mujeres en Red. El periódico feminista*. Junio.
- HARVEY, D. (2004), *El nuevo imperialismo*. Madrid, Akal,
- HIRATA, H. (2004), *Nova divisão sexual do trabalho*, San Pablo, Boitempo.
- FAUR, E. Faur Eleonor (2005), “Género y conciliación familia-trabajo: legislación laboral y subjetividades en América Latina, en: *Cohesión Social, Políticas Conciliatorias y Presupuesto Público. Una mirada desde el género*. Reunión Internacional de Expertas/os. México. Disponible en: http://www.eclac.org/mujer/noticias/noticias/3/40283/UNFPA_GTZ.pdf
- FEDERICI, S. (2018), *El patriarcado del salario. Críticas feministas al marxismo*, Buenos Aires, Tinta Limón.

- GRAMSCI, A. (1972), *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado Moderno*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- LETCHER, H. y STRADA, J. (2019), “Análisis sobre la evolución del empleo durante la gestión de Cambiemos. Los cambios en la medición del SIPA. Buenos Aires: CEPA.
- MACCERA, M.; LODIODICE, L. y REY, Ma. F. (2018), “Las políticas de financiamiento a la economía social y solidaria. Un análisis de las herramientas nacionales”. XIII Jornadas de Investigación Construir el conocimiento en la Universidad para promover el desarrollo regional. FCE/UNL. Disponible en: <https://fce.unl.edu.ar/jornadasdeinvestigacion/trabajos/uploads/trabajos/79.pdf>
- PEREZ OROSCO, A. (2014), *Subversión feminista de la economía. Aportes para el debate sobre el conflicto capital-vida*. Madrid, Traficantes de Sueños.
- RODRÍGUEZ GUSTÁ, A (2008), “Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención”, en Revista Temas y Debates N° 16, Revista Universitaria de Ciencias Sociales, Año 12, Facultad de Ciencia Política y RR.II, UNR Editora, Rosario, pág.109/129.
- SASSEN, S. (2015), *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía mundial*, Buenos Aires, Katz.
- SOSA, R. (2002), *Globalización o recomposición del capital? Procesos de trabajo y aparatos de hegemonía en la contemporaneidad*. Rosario, UNR editora.
- SOSA, R. (2014), “Políticas públicas y asimetrías de género en el trabajo productivo y reproductivo en América Latina”. En: Levin, S. (comp.) *Políticas públicas, género y derechos humanos en América Latina*. E-Book. *ProyectoLatin*. Disponible en: http://www.proyectolatin.org/books/Políticas_Publicas_CC_BY-SA_3.0.pdf
- SOSA, R. (2019), “Epistemologías feministas y sus contribuciones críticas a los estudios del trabajo en América Latina”. En: ANTUNES, R., BIALAKOWSKY, A., PUCCI, F., QUIÑONES, M. (Coords.) *Trabajo y Capitalismo: Relaciones y Colisiones Sociales*. Buenos Aires: Teseo/ALAS/CLACSO. pp. 335-352.
- THISTED, S. (2015), Problemas, discursos y estrategias en el campo de las políticas socioeducativas. En: *Políticas socioeducativas y formación docente*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- ULLOA, F. (2011), *Salud ele-Mental: Con toda la mar detrás*. Buenos Aires, Argentina, Libros del Zorzal.
- VERA, S. (2019), “Construcción del proceso dialógico desde la perspectiva desarrollada por Paulo Freire a través de la experiencia cultural del Banco Popular de la Buena Fe en el Centro Ecuménico Poriajhu”. Tesis doctoral. Facultad de Psicología, UNR.
- VILLOTA, P. (2011), “El impacto de la crisis económica en los tributos y en la sostenibilidad del nuevo modelo social en España. Aproximación desde una perspectiva de género. En: *Revista Investigaciones Feministas*, N° 2 (71-94). Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/INFE/article/view/38605>

Des-jerarquizando instituciones: algunas reflexiones sobre salud y trabajo de las mujeres en el gobierno de Cambiemos

Maricel Bertolo
(CIEHMGE - Universidad Nacional de Rosario, Argentina)

Valeria Venticinque
(CIEHMGE - Universidad Nacional de Rosario y
Universidad Nacional del Litoral, Argentina)



1. Introducción

Durante la gestión de Cambiemos, el Poder Ejecutivo Nacional dispuso una reorganización institucional, en respuesta a la situación de crisis económica, política y social por la que venía atravesando el país. Una de las expresiones de esta crisis, tuvo que ver con una fuerte corrida cambiaria que se inició en el mes de abril de 2018 y se fue profundizando en los meses siguientes, constituyendo la antesala para nuevos anuncios del Presidente en el mes de septiembre de 2018, encaminados a mostrar una contundente señal –a la sociedad y al mercado– de restricción presupuestaria y administrativa que implicó, entre otras medidas, una reducción en la cantidad de ministerios y una reestructuración de una parte importante del gabinete (Luzzi, y Wilkis, 2019: 282-283). Estas modificaciones incluyeron la salida de funcionarios de alto rango y la pérdida de jerarquía de varias áreas ministeriales, que se convirtieron en secretarías, decisión que también significó un deterioro desde el punto de vista institucional¹.

En el caso particular del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), su conversión al rango de Secretaría en el ámbito del Ministerio de Producción y Trabajo, a cargo de Dante Sica –quien se venía desempeñando como Ministro de Producción–, fue una decisión que significó una subordinación a esa nueva dependencia estatal, cuestión que también involucró una retracción en algunas de las funciones que venía desarrollando. Desde su creación como Ministerio de Trabajo y Previsión en 1949, solo el gobierno de facto del General Juan Carlos Onganía, había decidido su disolución y des-jerarquización institucional.

En el caso de la degradación del Ministerio de Salud (MS) fue también una acción que tuvo como antecedente la denominada “Revolución Argentina”, cuando el entonces Presidente de facto decidió ubicarlo bajo el paraguas del Ministerio de Bienestar Social. En esta misma línea, en

1. Ver: Decreto N° 174 del 2/03/2018 y el DNU 801, publicado el 5 de septiembre de 2018 en el Boletín Oficial, N° 33947. Estas medidas fueron el resultado de reuniones y discusiones en el marco de los sectores integrantes de la alianza Cambiemos. Entre las figuras más importantes que quedaron fuera del gobierno en esta nueva etapa, Gustavo Lopetegui y Mario Quintana, como secretarios de la Jefatura de Gabinete, además de la renuncia de Luis Caputo como Presidente del Banco Central. Por otra parte, este nuevo frente de inestabilidad económica, había dado inicio algunos meses antes, a negociaciones del gobierno de Macri por una línea de financiamiento con el Fondo Monetario Internacional (Luzzi, y Wilkis, 2019: 295-98).

ese período, se inició el proceso de toma de decisiones para descentralizar y tecno-burocratizar la salud. En efecto, el sector salud, en palabras de Tobar (2012), sufrió el impacto de las políticas de austeridad fiscal y los intentos por disminuir el gasto del Estado nacional, que condujeron a propuestas de racionalización del sector público, así como también, descentralización y desburocratización, específicamente dirigidas a cuestionar el modelo organizativo peronista, que concluyó con el traspaso de la responsabilidad en la administración de la red hospitalaria nacional a los Estados provinciales (Tobar, 2012: 12).

En varios sentidos, la victoria electoral de Cambiemos, alianza integrada por el PRO, la UCR y la Coalición Cívica, expresó una experiencia novedosa desde el punto de vista de la historia política argentina. Fue la primera vez desde 1916, que el Presidente electo no provenía de las filas de la UCR ni del Partido Peronista. Asimismo, fue original que una alianza política hegemónizada por el PRO –con una impronta de “centro derecha”– que definió una propuesta electoral de reformas pro-mercado, accediera a la Presidencia de la Nación a través de su participación en elecciones democráticas (Vommaro, 2019). Finalmente, fue especialmente innovadora, desde el punto de vista de quienes formaban parte de su gobierno, la incorporación de numerosos cuadros que provenían del mundo empresarial privado y no de la política (Vommaro, 2019).

En este trabajo, recorreremos de manera sucinta, la evolución de algunas políticas destinadas a la intermediación laboral y a la salud pública, prestando especial atención al período que se abre a partir de la des-jerarquización a nivel nacional de los MTEySS y del MS y su conversión en Secretarías. Este orden de temas y problemas, forman parte de una investigación más amplia, que tiene como ejes centrales el análisis de la intervención estatal y el trabajo femenino en perspectiva histórica, realizada en el marco de un proyecto de investigación acreditado por la Universidad Nacional de Rosario².

Partiremos afirmando que el desarrollo de las políticas de intermediación laboral y de las políticas sanitarias del sub-sector estatal han

2. Nos referimos al Proyecto: “Mujeres, intervención estatal y mercado laboral. Argentina, 1900-1934”, dirigido por la Dra. Maricel Bertolo y Codirigido por la Dra. Valeria Venticinque, acreditado para el período 2019-2022. Asimismo, la Dra. Bertolo, viene desarrollando una línea de investigación específica, vinculada con la problemática de la intervención del Estado en el mercado laboral en el período 1934-1941, enmarcada en el Programa Posdoctoral de la Universidad Nacional de Rosario.

tenido históricamente como principal destinatario las franjas más vulnerables de la sociedad. En síntesis, nuestras reflexiones buscan repensar en torno a los avances de una mirada que impone la idea de “servicio” en el mundo del trabajo y en el ámbito sanitario, cuestión que conlleva “nuevas” formas de subordinación femenina.

2. El área de trabajo y su intervención en el mercado laboral

En el primer año de la presidencia de Néstor Kirchner, se implementó el Plan Integral para la Promoción del Empleo “Más y Mejor Trabajo”, que contó con dos líneas de acción institucional, la Red de Formación Continua y la Red de Servicios Públicos de Empleo. La conformación de los Servicios Públicos de Empleo (SPE), como pilares de las políticas activas de empleo (Brown, 2012), se constituyó como una de las áreas prioritarias, orientada a promover la noción de “trabajo decente”, propuesta por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con el fin de establecer los parámetros fundamentales que deben converger en una relación laboral³.

La función estatal de intermediación en el mercado de trabajo, apunta a favorecer el encuentro entre quienes ofrecen y quienes demandan trabajo, a través de un conjunto de mecanismos de intervención. El Estado cumple de esta manera un rol clave como instancia capaz de promover la incorporación al mercado laboral de la población que está dispuesta a trabajar y cuenta con los requisitos necesarios (Sconfienza, 2017: 218).

Es conveniente mencionar que los SPE desarrollan un conjunto de actividades en forma articulada, que exceden la intermediación laboral en sentido estricto, ya que apuntan a realizar diversas acciones de capacitación, asistencia y acompañamiento de las personas para favorecer su ingreso y/o reinserción en el mercado de trabajo.

En Argentina, se promovió un modelo de descentralización territorial, a partir del cual se fue conformando a lo largo del territorio nacional, una red integrada de oficinas públicas de empleo, con improntas diferentes –como dependencias de los gobiernos municipales, provinciales

3. La creación del SPE, se enmarcó en las prescripciones vigentes en el Convenio 88 de la OIT de 1948, ratificado en 1956 por Argentina, y en la Ley Nacional de Empleo N° 24.013 de 1991 (HELBIG, D; MAZZOLA, R.; GARCÍA, M., 2015: 24-25). A pesar de la existencia de este marco jurídico de base, recién en los primeros años del siglo XXI, comienzan a tomarse las decisiones administrativas, que irán definiendo los mecanismos a partir de los cuales se conformará la Red a nivel nacional.

y también algunas oficinas a nivel nacional–, que tuvieron a su cargo la responsabilidad tanto en la gestión y ejecución de distintos programas, como en el desarrollo de acciones de intermediación laboral (Helbig, Mazzola, y García, 2015: 22-23).

Las políticas fueron coordinadas por la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo de la Nación, a través de la Dirección de Servicios de Empleo. A partir del año 2005 cobró mayor fuerza el proceso de conformación de la Red a nivel nacional. Su creación se vinculó con las zonas de mayor concentración de población y con los lugares donde los indicadores laborales registraron mayor grado de dificultad y vulnerabilidad social.

Los datos que disponemos muestran que en el año 2005, la Red contaba a nivel nacional con 62 OE, a partir de entonces comenzó un proceso de crecimiento cuantitativo muy importante que arrojó un total de 631 OE en 2015, distribuidas en todo el territorio, aunque también se evidenciaron importantes diferencias por provincia (Helbig, Mazzola y García, 2015: 21-22). Como ha sido reflejado en el mismo informe, en el ámbito específico de la Provincia de Santa Fe, funcionaban 65 oficinas en el año 2013. Estos valores dan cuenta de un crecimiento cuantitativo notable y también reflejan la voluntad del poder político de dar prioridad e impulso al conjunto de acciones que involucraron el desarrollo de estas políticas, cuestión que pone en evidencia una nueva impronta, diferente de las etapas anteriores.

La intermediación laboral se ha expresado en una serie de dispositivos de intervención, diseñados y coordinados a nivel nacional por el MTEySS e implementados a través del SPE, considerado como el centro de gravedad de esta política, desde donde se apuntó a promover un funcionamiento más equilibrado y equitativo del mercado laboral.

Consideramos que el equilibrio entre la oferta y la demanda en el mercado trabajo no se alcanza de manera automática. Más bien ocurre lo contrario, en su funcionamiento habitual, suelen convivir diversas situaciones como el desempleo, la subocupación y otras formas de precariedad laboral, que también están presentes y reflejan desencuentros o desajustes entre la oferta y la demanda. Por otra parte, en forma recurrente el mercado funciona de manera poco transparente, en relación a la información disponible sobre oferentes y demandantes de trabajo. Además, existen situaciones de asimetría en cuanto a las relaciones de poder entre trabajadores/as y empleadores/as, que se expresan en experiencias que suponen subordinación y discriminación por razones de género, clase social, etnias, edad, entre otras cuestiones. Estas situaciones tienden a ser

persistentes en el tiempo y difícilmente se alcance una situación de equilibrio en forma espontánea y rápida, ya que involucran costos operativos, acceso a información, instancias de capacitación, entre otras cuestiones (Kritz, 2006; Neffa y Korinfeld, 2006; Marioni y Delfino, 2014).

Las funciones y actividades desarrolladas por las oficinas de empleo municipales (OEM), han tenido un comportamiento específico en cada localidad. En parte, esto es consecuencia de que tuvieron a su cargo la ejecución de programas nacionales que coexistieron con programas e iniciativas locales, cuestión que contribuyó a perfilar una identidad propia en términos de su gestión. A pesar de ciertas particularidades, también mostraron una impronta común, ya que han tenido como función prioritaria, promover la inclusión e integración laboral de los sectores sociales más vulnerables.

Son muy escasos los informes y documentos disponibles, que reflejen datos cuantitativos sobre las acciones desarrolladas por el MTEySS en materia de intermediación laboral. En relación al apoyo brindado por el MTEySS a las OE municipales, a partir de la presidencia de Macri, se evidenció una respuesta inicial que tempranamente mostró algunos signos de retracción en cuanto al rol del Estado, en comparación con el año 2014, en el que se había constatado un proceso de “reactivación”, luego de algunos años de “estancamiento” (Sconfienza, 2017: 221). Como ha señalado Sconfienza (2017: 221), en este nuevo contexto, existieron algunos reacomodamientos internos que, entre otras cuestiones, se expresaron en la desvinculación de personal jerárquico de sus funciones específicas y, también en el papel “marginal” que comenzó a atribuírseles a los SPE, aspecto que afectó de manera especial, la implementación de acciones destinadas a la inclusión de los sectores más vulnerables.

La problemática de las mujeres presentó algunas aristas particulares. De acuerdo con una investigación realizada sobre el funcionamiento de OE en el año 2006, en la ciudad de Rosario –provincia de Santa Fe–, se constató que la mayoría de los/as beneficiarios/as eran mujeres (Neffa, et al., 2008:32-34). Esta investigación también evidenció la significativa participación de beneficiarios/as mayores de 25 años, siendo especialmente importante la presencia de personas con más de 45 años –quienes habitualmente presentan mayores dificultades a la hora de reincorporarse al mercado laboral–. Además, el trabajo reveló que una gran proporción de la población beneficiaria no había terminado su formación primaria o secundaria. Por último, en cuanto a la trayectoria laboral previa, se detectó la prevalencia de puestos de trabajo de baja

calificación y una clara segregación por sexos, los hombres vinculados mayormente al sector de la construcción y las mujeres más ligadas a los servicios domésticos y gastronómicos.

La preponderancia de las mujeres como principales demandantes de estas políticas –en aproximadamente un 53,8 por ciento–, también ha sido demostrada en una investigación cuyas conclusiones se refieren al desempeño del conjunto de las OE, en el período 2006-2015 (Helbig, Mazzola y García, 2015: 34-36). En este trabajo, se muestra que los/as jóvenes –de 18 a 35 años– prevalecen como demandantes de empleo, con bajo niveles de calificación, ya que sólo un 24,3 por ciento cuenta con el nivel primario completo y un 62,8 por ciento alcanzó el nivel secundario. En cuanto a los antecedentes laborales son muy variados. En el caso de las mujeres, su experiencia previa se encuentra vinculada en forma predominante con el sector terciario: comercio, gastronomía, administrativos, limpieza en servicios domésticos y no domésticos y tareas de cuidado de personas. Mientras que en el caso de los hombres, alcanzan mayor importancia las trayectorias ligadas al sector terciario, como la construcción y en menor proporción, al sector secundario, como operarios de plantas industriales.

A partir de la división sexual del trabajo se fueron construyendo histórica y culturalmente estereotipos de género, que adjudicaron diferentes tareas en función del sexo, correspondiendo fundamentalmente a las mujeres el ámbito doméstico, las tareas reproductivas y de cuidado, mientras que a los hombres el espacio público y las actividades productivas. La división del trabajo según el sexo, implicó además una clara jerarquización, aún en la actualidad se tiende a reconocer solo como verdadero trabajo el productivo, que se desarrolla en el mercado a cambio de un salario.

En las últimas décadas, desde el feminismo, la historia de las mujeres y los estudios de género, se han realizado notables aportes que pusieron en foco y problematizaron la separación tajante entre la esfera doméstica y el trabajo productivo, y apuntaron a revisar críticamente los estereotipos de género contruidos a lo largo de la historia.

El funcionamiento del mercado laboral muestra en todas las sociedades una clara impronta sexista y representa una de las dimensiones donde la posición desventajosa de las mujeres se expresa con mayor intensidad (Barrancos, 2011). Argentina no constituye una excepción, las dificultades en cuanto a las condiciones de ingreso y permanencia de las mujeres en el mercado de trabajo es un dato que está muy presente en nuestros días, ya que padecen con bastante frecuencia situaciones

de discriminación salarial y segregación ocupacional, que se traducen en distintas formas de exclusión y subordinación. Más precisamente, las mujeres predominan en distintas modalidades de trabajo flexible y no registrado, que las ubica entre los sectores más vulnerables de la sociedad.

En cuanto a las posibilidades efectivas de promover la incorporación al mercado laboral de los sectores con mayores dificultades en términos de empleabilidad, el Estado desempeña una función indispensable. En particular, cuando se trata de un mercado de trabajo segmentado como ocurre en nuestro país, con sectores significativos de la población desocupada y con bajos niveles de calificación, las agencias públicas de intermediación desempeñan un rol prioritario, especialmente a través del diseño de programas que apunten al desarrollo de las competencias laborales requeridas por los/as demandantes de mano de obra (Kritz, 2006: 71-73).

Las consideraciones que expondremos a continuación, se basan en información proveniente de entrevistas realizadas en época reciente, a referentes calificados del MTEySS y de la Dirección General de Empleo de la ciudad de Rosario. En cuanto a la evolución de las políticas específicas del Ministerio destinadas a la intermediación laboral durante la gestión de Cambiemos, en particular, a partir del proceso de des-jerarquización institucional, los relatos de los/as informantes claves consultados, señalaron que no tuvieron un desempeño uniforme a lo largo de todo el territorio nacional, la implementación de estas acciones dependió mucho de las decisiones de las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral locales y de su relación con los municipios y las provincias con los que estaban vinculadas, a través de las Oficinas de Empleo. En muchas localidades, las relaciones de las Oficinas de Empleo con el Ministerio se vieron discontinuadas, situación que produjo un “desgaste”, acentuando las dificultades de gestión y una mayor escasez de recursos en cuanto a la implementación de los programas, en especial considerando que se trataba del actor territorial más cercano, al que habitualmente acudía la población destinataria de la intermediación laboral.

Este cuadro de situación afectó de manera particular a las mujeres. Como quedó reflejado en una de las entrevistas, a pesar de que no se incorporó la perspectiva de género en el desarrollo de estas políticas, las mujeres a la hora de buscar un empleo, encontraron “más garantías” y se sintieron “más seguras” con la intermediación del Estado, en especial a través de la figura del “relacionador/a”, ya que cumplía un “rol fundamental” en términos de garantizar la veracidad y seguridad en la búsqueda de empleo.

En el caso particular de la Dirección de Empleo de la Municipalidad de Rosario, en la información que disponemos, se afirma que durante nuestro período de estudio, continuó funcionando en forma regular a través de las seis oficinas situadas en los Centros Municipales de Distrito, en tanto la problemática del empleo y la empleabilidad fue considerada un área prioritaria en la agenda municipal. Sin embargo, se destacó que las líneas de intervención desarrolladas en forma conjunta con el Ministerio de Trabajo de la Nación, a partir del proceso de des-jerarquización, “se vieron resentidas”, principalmente en relación a las posibilidades de ejecución por parte de las oficinas de empleo municipales de los programas nacionales. Por otra parte, los acuerdos y convenios para capacitaciones “sufrieron reducciones”, así como también la promoción de diversos programas de incentivo a la inserción laboral.

3. La salud pública como servicio y como derecho (¿?)

Partiremos clarificando que el sector salud en la Argentina está compuesto por tres subsectores: estatal, de la seguridad social y privado (Chiara, 2017). El subsector estatal o público, provee servicios de salud en forma gratuita a través de una amplia red de hospitales y centros de salud, involucrando aproximadamente el 30 por ciento del total de las prestaciones. En su gran mayoría acuden grupos sociales de bajos o nulos ingresos. En el mismo sentido, la distribución geográfica de sus servicios, coincide con el sector poblacional que es la demanda más estable históricamente de este subsector, quienes carecen de cobertura en las otras dos instancias.

Según Tobar (2012) la búsqueda de “neoliberalizar” el sistema sanitario, se inició en la última dictadura, que irrumpió en el sistema democrático argentino en 1976⁴. Por su parte, Belmartino (2005) y Rovere (2004)⁵,

-
4. Es interesante rescatar las palabras vertidas por el Dr. Campo, quien afirmó que estas políticas son un insumo fundamental para planificar las actividades hacia el interior del aparato técnico-administrativo del Estado, continuó luego en el mismo escrito refiriéndose a las características que deben presentar las políticas públicas, “Deben referirse y estar dirigidas al país real, evitando el uso de modelos teóricos, conceptualmente impecables en algunas oportunidades, pero despegados de las costumbres. (Spinelli, 1983:1).
 5. Rovere remarca que la dictadura militar que asoló el país desde marzo de 1976 clausuró, entre otras muchas cosas, los avances logrados en la búsqueda de un sistema de salud, el plan de Salud de la época comenzaba con una expresa y reveladora declaración de fe liberal abogando por una defensa irrestricta de la propiedad privada. (Rovere, 2004:1).

también coinciden en señalar que la idea de salud como valor social y como derecho humano, comenzó a verse jaqueada ante la alternativa que defendió el entonces Ministro de Economía, José A. Martínez de Hoz, bajo el gobierno de la Junta Militar⁶. Así, las acciones que involucró el arsenal neoliberal durante la gestión del Dr. Manuel Iran Campo, Secretario de Estado de Salud Pública durante el período comprendido entre los años 1976-1981, podemos sintetizarlas en algunas medidas: en primer lugar, fragmentación de los servicios, eliminando el Sistema Nacional Integrado de Salud. En segundo lugar, descentralización, cuestión que se evidenció a partir de que muchos establecimientos hospitalarios nacionales pasaron al ámbito provincial municipal, sin la correspondiente transferencia de los recursos a las jurisdicciones que comenzaban a asumir la nueva responsabilidad en la prestación de los servicios. En tercer lugar, fortalecimiento del sector privado, quitando presupuesto al sub-sector público y afectando también sus capacidades. En cuarto lugar, focalización de la provisión pública, los hospitales debieron concentrarse en la ciudadanía sin ningún tipo de recurso. En quinto lugar, arancelamiento de servicios públicos de salud; y finalizando el abordaje tecnocrático, la salud fue pensada solo para expertos, sin posibilidades de articular y co-gestionar con los sectores de la sociedad civil (Tobar, 2012).

En este sentido, es importante marcar que el área de salud, por aquellos años, contaba con menos de treinta años de reconocimiento y jerarquía ministerial, ya que a mediados del siglo XX, más precisamente, en 1946 el Dr. Ramón Carrillo había asumido la entonces Secretaría de Salud Pública, convirtiéndola en 1949 en Ministerio de Salud de la Nación. La situación sanitaria que encontró la primera gestión peronista, se caracterizó por la heterogeneidad de jurisdicciones, dependencias y prestaciones, haciendo que la centralización apareciera como un camino necesario y posible, en un contexto de acentuado intervencionismo estatal⁷. De igual forma, la idea

-
6. Con el retorno a la democracia en los '80 y un Estado de Bienestar deteriorado, el objetivo inicial fue mejorar y optimizar la oferta de salud reforzando la autoridad rectora e integradora del MS, a fin de asegurar el ejercicio del derecho a la salud igualitariamente a la totalidad de la ciudadanía, más allá de su condición laboral, y garantizar por la vía del Estado su cobertura integral.
 7. Iniciando el siglo XX el sistema de salud argentino se va gestando con diferentes modalidades que operaban como respuestas a las problemáticas de salud/enfermedad/atención médica. En ese marco, la mutualidad se transformó en la mayor fuente de financiamiento del individuo enfermo, en este sentido, se va constuyendo un sistema

de salud pública nacional se construyó pensando en los varones, considerados piezas fundamentales para el gobierno de la época, particularmente en relación al trabajo productivo y a la construcción de la esfera pública. Mientras que las mujeres eran la columna vertebral de la familia y las formadoras de la ciudadanía de la “la nueva Argentina”. Así, podemos señalar, que las preocupaciones por resguardar la función maternal, atravesaron las perspectivas de los distintos actores sociales involucrados en la problemática particular del trabajo femenino a lo largo de casi todo el siglo XX. Conforme al orden “natural” y “moral” que debía defenderse, se perseguía como objetivo prioritario preservar sobre todo a la futura descendencia, cuestión que involucraba directa y exclusivamente a las mujeres y estaba por encima de las clases sociales (Nari, 2004). Consecuentemente, el maternalismo y el pro-natalismo fueron una constante que filtraron las políticas sanitarias orientadas a las mujeres en la Argentina.

En la década del '90, cuando el neoliberalismo se fortaleció, las relaciones entre el Estado y la sociedad se transformaron profundamente a través de cuatro procesos centrales: privatizaciones, desregulación, descentralización y focalización. De tal modo, se fue perdiendo la presencia del actor estatal en la regulación de la vida cotidiana de la ciudadanía (Abal Medina, 2004:84). En este período, en paralelo, comenzó a generalizarse la visión de que el Estado debía ser abordado de dos formas: por un lado, reduciendo su magnitud para poder administrarlo de manera eficaz y, por el otro, simplificando sus funciones para evitar que contribuya a nuevas crisis en el país (Souroujon, 2014). Utilizando las expresiones de Belmartino (2005), los años 90 parecen haber roto el tradicional “pacto corporativo” que se había

de servicios, donde los mayores proveedores de atención se establecen en consultorios independientes y se vinculan de a través de múltiples formas a las organizaciones de base solidaria. El financiamiento de la salud que funcionaba como pública o cuasi-pública tenía origen en la recaudación de la Lotería nacional y en menor medida en partidas presupuestarias específicas. En estos efectores de naturaleza pública, las prestaciones eran totalmente gratuitas para aquellos denominados “pobres de solemnidad”, quienes no tuvieran ningún tipo de recurso, en este sentido este grupo no pagaba por su asistencia, pero también existía la figura del pobre, estos últimos si abonaban alguna cifra por ser atendidos por estos efectores públicos. En relación a la salud de las mujeres, entendemos que por este motivo, en algunas grandes ciudades del país se fue organizando el parto hospitalario y los cuidados alimenticios para el recién nacido y sus madres en el período del puerperio. Así, tempranamente, como señala Nari (2004), a fines del siglo XIX, comenzaron a organizarse en los espacios públicos, semi-públicos y privados las salas de parto, y los servicios de ginecología y obstetricia.

expresado en la Ley 18610⁸, es cuando comienza a pasarse progresivamente desde un sistema de salud surgido al calor de la lógica de las pujas político-corporativas, a otro orientado por las nuevas lógicas de mercado⁹.

Asimismo, Chiara (2017), nos invita a repensar los inicios del nuevo siglo, como un momento distinto en materia de salud. En esta nueva etapa, que coincide en Argentina con el inicio del “kirchnerismo” a partir del año 2003, es cuando la acción se concentra en las relaciones entre la ciudadanía y los proveedores sanitarios, buscando regular y fortalecer aspectos críticos de la práctica médica e institucional. En este sentido, se movilizaron distintos incentivos materiales y simbólicos que se dirigieron directamente a los efectores de primera complejidad y en menor medida a los de mediana y alta complejidad, dependientes de provincias y municipios, buscando también capacitar equipos sanitarios y elaborar protocolos de acción. En términos teóricos, gran parte del Proyecto se amparaba bajo el paraguas del Nuevo Gerenciamiento Público que, a diferencia del modelo weberiano, no dispone de un corpus teórico unificado que permita delinear un sendero claro de transformaciones globales para el aparato público. De igual forma, también se delinearón algunos rasgos diferenciales, como por ejemplo, el rol fundamental asignado al Estado como agente de cohesión e integración social, así como promotor del crecimiento de la innovación y la producción (Blutman y Hoya, 2019:8).

De acuerdo con esta nueva impronta, el rol del MS se reformuló, comenzaron a desarrollarse en forma creciente actividades regulatorias y de contralor, estableciéndose una política sanitaria a nivel nacional (Venticinque, 2016). Así el organismo se reconstruyó, anclado en el Plan Federal de Salud¹⁰ y en una serie de políticas y programas destinados a la población materno-infantil¹¹. Asimismo, a partir del año 2003 se concretó

8. La autora, hace alusión a la conocida Ley de Obras Sociales, mediante la cual se otorgó el poder de administración a los sindicatos.

9. La nueva ley N° 26682 de Medicina Prepaga del año 2011, parece ser el reconocimiento institucional de un sistema de salud que rompe los esquemas solidarios (intra-clase) individualizando las relaciones jurídicas en salud.

10. Este implicaba un sistema de salud equitativo e integrado, con un rol activo de un Estado Garante del bienestar de la población. Además consideraba de suma importancia la atención primaria, así se diseñó el Programa de Acciones Públicas de Salud. Ampliar información: <https://www.argentina.gob.ar/salud/>. Recuperado 31/03/2020.

11. Tuvo entre sus principales objetivos mejorar la accesibilidad de la cobertura de salud a la madre y al niño y elaborar propuestas para el desarrollo de la salud integral del niño. Ampliar información: <https://www.argentina.gob.ar/salud/>. Recuperado 31/03/2020.

un ambicioso Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (en adelante, PNSS y PR)¹², además del Programa de Lucha contra el SIDA y ETS¹³ y de una Política Nacional de Medicamentos, surgida en el año 2002 en medio de una crisis que impedía a un amplio sector de la población acceder a la medicación básica^{14, 15}.

Las presidencias kirchneristas definieron nuevas líneas de acción en materia de salud pública, que demarcaron las políticas y las prácticas sanitarias, presentándose también con una forma innovadora de pensar la salud de las mujeres. En el contexto de esta renovada impronta, surgía el ya mencionado PNSS y PR, aprobado casi veinte años después del retorno a la democracia. El debate en torno a la mencionada ley nacional se había iniciado con motivo de su media sanción en Diputados en 1995, continuando con la posterior pérdida de estado parlamentario hacia 1997, con una nueva media sanción en Diputados en 2001 y, finalmente, con la aprobación definitiva por parte del Senado en el 2002 (Pecheny, 2016). El Programa logró transformaciones importantes, entre otras, incluyó la problemática de las libertades sexuales y (no) reproductivas en la agenda del poder político, además de promover debates en los cuerpos legislativos, en las diferentes áreas de la gestión y en la misma sociedad civil (Venticinque, 2013).

El período que recorre el arco temporal comprendido entre el año 2015 y el 2019, que coincide con la presidencia de Cambiemos, produjo modificaciones significativas en el sector salud, que hicieron tambalear

-
12. Aborda la salud sexual y (no) reproductiva desde una clara perspectiva de género, buscando no centrarse en mujeres y varones aislados del resto de sus vidas y de sus relaciones, implica gratuidad en todos los métodos anticonceptivos reversibles o no, además de comprender un dispositivo participativo y de control desde la sociedad civil. (Venticinque, 2016).
 13. Provee, entre otras cuestiones, la cobertura del 100 % de la medicación para quienes se encuentran en tratamiento y el financiamiento a las provincias para el seguimiento de las enfermedades. Ampliar información: <https://www.argentina.gob.ar/salud/>. Recuperado 31/03/2020.
 14. Este implicó principalmente la distribución de medicamentos esenciales de manera gratuita por medio del Programa Remediar. Ampliar información: <https://www.argentina.gob.ar/salud/>. Recuperado 31/03/2020.
 15. En relación al financiamiento, se materializó en distintos tipos de transferencias: por un lado, las directas, que se desarrollaron en relación a la compra hospitalaria o de centros de atención primaria de la salud. Las segundas, fueron las transferencias a partir de programas específicos, este tipo de recursos tuvo como objetivo final generar un impacto redistributivo real en la población destinataria.

algunas de las conquistas adquiridas en las décadas anteriores. Así se vivieron momentos de negación de derechos o, como lo expresa Campana Alabarces (2019), se construyó una nueva matriz, donde estaba ausente la idea de integración social, y más bien se propuso discursivamente “armar” y “preparar” a los/as individuos para los “combates” que deberían librar. En este marco, el derecho a la salud pública se extinguía nuevamente detrás de las promesas de “cambio”, idea difusa que permitió la adhesión de las mayorías a un proyecto que aparecía como inocuo ante la mirada desatenta de los desencantados por un populismo “sui-generis”.

En particular, y en relación a la salud de las mujeres, la desjerarquización del MS¹⁶ golpeó de manera directa las políticas de salud sexual y (no) reproductivas. Esta realidad se hizo evidente en el deterioro que sufrieron las prestaciones del PNSS y PR, cuestión que se expresó en crecientes dificultades en cuanto al acceso a la información y a ciertos servicios e insumos, así como también, en relación a la provisión de métodos anticonceptivos y del misoprostol. Estas restricciones, tuvieron como contracara la consolidación de un modelo de acceso privilegiado a estos recursos por parte de sectores minoritarios de la población y con mayor poder adquisitivo.

Durante el año 2018, la lucha por la despenalización del aborto, marcó un posible camino a seguir defendiendo los derechos de quienes gestan (Paz y Ramirez, 2018: 20), aunque la derrota fue por partida doble, no se obtuvo la ley destinada a la interrupción voluntaria del embarazo (IVE)¹⁷ y además se produjo el deterioro del ya mencionado PNSS y PR.

Solo en algunas realidades provinciales, como es el caso de Santa Fe, sobrevivió con mejores perspectivas el PNSS y PR, como resultado de la voluntad política de los/as referentes que tuvieron a su cargo la gestión de la salud pública. Sin embargo, el desfinanciamiento a nivel nacional también impactó en el ámbito provincial y aunque siguió en pie, sus tareas se vieron

16. Según Rovere (2018), el cambio de denominación de Ministerio a Secretaría fue fruto de una noción equívoca del Estado, pero en sintonía con las decisiones que la gestión nacional venía tomando, incumpliendo con determinados derechos que son sus obligaciones constitucionales, dado que la vigilancia y el rol compensador de las inequidades sociales y geográficas en salud son sus tareas indelegables.

17. Siguiendo a Tarducci (2018), se presentaron proyectos de ley para despenalizar y legalizar el aborto en el año 2007, 2010, 2012, 2014, logrando que el último, presentado el 5 de marzo de 2018 llegara a discutirse en ambas Cámaras, siendo aprobado por la de Diputados el 14 de junio y rechazada por la de Senadores el 8 de agosto (Tarducci, 2018: 7).

limitadas (Venticinque, 2018: 20). En esta misma línea, Paz y Ramírez (2018) señalan que el ajuste en el área sanitaria impactó de manera negativa en los recursos necesarios para dar cumplimiento a las leyes de identidad de género y de parto respetado, entre otros derechos (Paz y Ramírez, 2018: 23)¹⁸.

El nuevo estilo de gestión sanitario, que fue el encargado de organizar, rediseñar y focalizar las políticas de salud, se fue transformando en un dispositivo para ciertas contingencias, que reaccionaría ante situaciones límites, comprometiendo la vida de algunas personas, impronta que favoreció la multiplicación de las desigualdades sociales y territoriales, y claramente, las de género.

En síntesis, en la misma dirección que lo señala Bahía (2018), el sentido de las políticas y prácticas en materia de salud pública con pretensión universalista se vinculan con una experiencia de sociedad más democrática. Quienes defienden la austeridad fiscal a ultranza, imponen un paquete de prestaciones básicas orientadas a paliar las situaciones de extrema vulnerabilidad de los sectores más excluidos y precisamente, quienes se encuentran siempre más en los bordes, son las mujeres. En este sentido, el debilitado organismo nacional, llegó tardíamente a las instancias sub-nacionales, donde las desigualdades sociales y de género se sienten más de cerca.

4. Reflexiones finales

La decisión de des-jerarquizar el MTEySS y subordinarlo al de Producción, generó protestas airadas por parte de diversos sectores sociales, aunque el discurso gubernamental, sin aclarar demasiado las razones de esta determinación, tendió a minimizar sus efectos. Sin embargo, las distintas fuentes consultadas para la realización de este trabajo, reflejaron que esta decisión, en líneas generales –ya que existieron algunas diferencias por provincia–, contribuyó a deteriorar los vínculos entre el área de Trabajo a nivel nacional y las Oficinas de Empleo municipales y/o provinciales, verificable tanto en términos de gestión como en cuanto a la disminución de los recursos y programas.

La información relevada mostró que las intervenciones habituales desarrolladas por el área de intermediación se vieron afectadas, así como

18. Además se socavó en numerosas jurisdicciones, tal vez en la mayoría, la implementación de la ley de Educación Sexual Integral sancionada en 2006 (Barrancos, 2018:3).

también, la vigencia de algunos programas de incentivo a la inserción laboral. No es un tema menor, considerando que se ocupa de atender a los sectores sociales más desfavorecidos de la población, entre los que cuentan con una importante presencia como beneficiarias, las mujeres trabajadoras. En particular, si consideramos el contexto económico nacional en el que fueron tomadas estas medidas, caracterizado por importantes segmentos de la población con falta de trabajo, empleos precarios, exclusión, segregación e inseguridad laboral. Por otra parte, la preferencia de las mujeres en acudir al Estado no es casual, como quedó reflejado en nuestras indagaciones, a la hora de buscar un trabajo les brinda un mayor grado de confianza y transparencia, además de acompañamiento y propuestas de capacitación, entre otras prestaciones.

En esta misma línea de análisis, la degradación del MS desencadenó acciones colectivas en todo el territorio nacional, movilizaciones frente a edificios públicos dependientes del área de salud nacional, asambleas en las carreras vinculadas a las ciencias de la salud, evidenciando el descontento generalizado por parte de los distintos sectores involucrados consecuencia del impactante cambio institucional. Entre los distintos espacios que hicieron escuchar sus voces se ubican masivamente las asociaciones que representan a los/as trabajadores/as de la salud en todas sus áreas y especializaciones. De esta manera, la decisión tomada, evidenció la falta de una línea directriz en materia de políticas sanitarias, coberturas problemáticas en instancias locales, ausencia de insumos, pérdida de calidad de atención, grave déficit en materia de recursos humanos, entre otros problemas. Este mapa de situación se tradujo en una pérdida de la calidad sanitaria y en severos perjuicios para la ciudadanía, particularmente en lo que respecta a las mujeres en situación de vulnerabilidad, con las distorsiones que habitualmente se les genera en términos de tiempo y de posibilidades de conciliar las demandas productivas con las domésticas y de cuidado.

Este período institucional que transitó el sistema sanitario, será recordado como continuidad del proceso de desmantelamiento que se inició en los años '70, cuando el neoliberalismo daba sus primeros pasos en la región. Es evidente que el estilo de gestión de la coalición "Cambiemos", colocó la administración de la salud en una clara situación de desventaja que se tradujo en una mayor desigualdad en el acceso a los espacios sanitarios, cuestión que continuó profundizándose de manera ilimitada.

En relación a las intervenciones estatales en sectores claves como salud e intermediación en el mercado de trabajo, destinadas a

una población en la que prevalecen mujeres en situación desempleo, precariedad laboral y/o vulnerabilidad sanitaria, consideramos que deberían ser pensadas y abordadas a través de mecanismos específicos, ya que estas realidades impactan de manera diferente en la vida de las mujeres y los varones, y también son procesadas en forma diferenciada. A modo de ejemplo, tal como es reflejado en un conjunto de estadísticas y mediciones vinculadas con el funcionamiento del mercado laboral, el problema de la desocupación afecta siempre más a las mujeres que a los varones, más allá del nivel educativo, la edad, etc.

En síntesis, se requieren repuestas estatales adecuadas que contemplen las problemáticas particulares de las mujeres y se encuentren atravesadas por la perspectiva de género¹⁹. Creemos que, en relación a este orden de problemas, el Estado desempeña una función que es indelegable. Cerramos estos trazos con la idea de continuar imaginando que otras realidades sociales puedan ser pensadas y proyectadas, en el camino hacia la construcción de una sociedad más democrática e inclusiva. Esperamos que algunas de las reflexiones que atraviesan este trabajo puedan constituir un aporte en ese camino.

Bibliografía

- ABAL MEDINA, J. (h) (2004), “La muerte y resurrección de la representación política”, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- BAHÍA, L. (2018), “Tempestad sanitaria: la salud bajo ataque”, en *Revista Soberanía Sanitaria*, Año 2, septiembre.
- BARRANCOS, D. (2011), “El mercado sexista”, en *Voces en el Fénix*, Buenos Aires, Año 2, N° 6: 44-49.
- BARRANCOS, D. (2018), “La ley abortada: Notas sobre el debate de la interrupción voluntaria del embarazo”, en *Revista Salud Colectiva*, 14.
- BELMARTINO, S. (2005), “La atención médica argentina en el siglo XX: instituciones y procesos”, Buenos Aires, Siglo Veintiuno editores.
- BERTRANOU, F. (2011), “El trabajo decente. La concepción de la OIT y su adopción en la Argentina”. *Voces en el Fénix*, Buenos Aires, Año 2 (N° 6): 50-55.

19. Hasta donde hemos podido indagar, a través de entrevistas a referentes clave, en la nueva gestión de la Municipalidad de Rosario que asumió en diciembre de 2019, se han comenzado a desarrollar desde la Dirección de Empleo, políticas de intermediación laboral, capacitación, acompañamiento y seguimiento, entre otras prestaciones, en forma articulada con la Secretaría de Género y Derechos Humanos, orientada a promover la perspectiva de género en el ámbito municipal.

- BLUTMAN, G. y HOYA, A. (2019), “Reinventando la rueda-cuadrada: el empleo público en la modernización del estado argentino (2015-2019)”, en *READ* Porto Alegre, Vol. 25, N° 2.
- BROWN, B. (2012), “Las políticas públicas de empleo: de los 90 a la postconvertibilidad”, VII Jornadas de Sociología de la UNLP. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata. <<https://www.academica.org/000-097/238>. Recuperado el 11/03/2020
- CAMPANA ALABARCES, M. (2019), “Pobreza cero? El deterioro del sistema público estatal de protecciones sociales en la Argentina de Cambiemos”, en E. IGLESIAS y J. LUCCA (comps.) *La Argentina de Cambiemos*, Rosario, UNR Editora.
- CHIARA, M; CROJETHOVIC, M. y ARIOVICH, A. (2017), “El universalismo en salud en Argentina entre 2003 y 2015: balances y desafíos desde una aproximación macroinstitucional”, en *Salud Colectiva*, 13
- HELBIG, D; MAZZOLA, R.; GARCÍA, M. (2015), “Servicios Públicos de Empleo en Argentina como pilar de apoyo a la política de empleo”. Oficina de País de la OIT para la Argentina. Buenos Aires (Serie Documentos de trabajo: 13). <<http://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/documentos-de-trabajo/lang-es/index.htm>. Recuperado el 11/12/2019 >
- KRITZ, E. (2006), “La intermediación laboral en un mercado de trabajo segmentado”. *Revista de Trabajo*. Buenos Aires. Año 2, N°2: 69-75.
- LUZZI, M. y WILKIS, A. (2019), *El dólar. Historia de una moneda argentina (1930-2019)*. Crítica, Buenos Aires.
- MARIONI, J. y DELFINO, A. (2014), “El trabajo temporario a través de las agencias en los aglomerados Gran Rosario y Gran Córdoba”, *III Jornadas nacionales sobre Estudios regionales y mercados de trabajo*, Universidad Nacional de Jujuy y Red SIMEL. San Salvador de Jujuy. Recuperado el 20/03/2020.<<https://www.academica.org/iii.jornadas.nacionales.sobre.estudios.regionales.y.mercados.de.trabajo/16> >
- NARI, M. (2004), *Políticas de maternidad y maternalismo político*, Buenos Aires, Biblos.
- NEFFA, J.C. y KORINFELD, S. (2006), “Los intermediarios del mercado de trabajo. Situación en un momento de crisis”. *Revista de Trabajo*. Buenos Aires. Año 2, N°2: 77-104.
- NEFFA, J.C.; BATTISTUZZI, A.; DEL BONO, C.; DE CHAMPS, A. GRINBERG, E. (2008), “Los servicios municipales de empleo”. Documento de Trabajo N° 43. CEIL-PIETTE-CONICET. Buenos Aires.
- PAZ, A. y RAMIREZ, C. (2018), “Los derechos sexuales y (no) reproductivos en tiempos neoliberales”, en *Revista Soberanía Sanitaria*, año 2, septiembre.
- PECHENY, M. y PETRACCI, M. (2006), “Derechos humanos y sexualidad en la argentina”, en *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, año 12. Universidad de Buenos Aires.
- ROVERE, M. (2018), “Significado y sentido de un Ministerio de Salud”, en *Revista Soberanía Sanitaria*, año 2, septiembre.

- ROVERE, M. (2004), "La Salud en la Argentina: Alianzas y Conflictos en la Construcción de un Sistema Injusto", en Revista La Esquina del Sur, mayo.
- SCONFIENZA, M.E. (2017), "La problemática de la exclusión laboral en Argentina. Análisis de las políticas de intermediación en el período 2004-2016", en *Me-thaodos revista de ciencias sociales*. Madrid. Vol. 5 (2): 210-229. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.17502/m.rcs.v5i2.170>. Recuperado el 28/02/2020.
- SOUROUJON, G. (2019), "El Macrismo: cuando la honestidad reemplazó al patriotismo", en E.IGLESIAS y J. LUCCA (comps.) *La Argentina de Cambiemos*, Rosario, UNR Editora.
- SPINELLI, H. (1983), "La violencia como problema de salud pública: el terrorismo de Estado en Argentina 1976-1981", recuperado el 01/04/2020. <<http://www.unla.edu.ar/documentos/institutos/isco/violenciaestatal.pdf>>
- TARDUCCI, M. (2018), "Escenas claves de la lucha por el derecho al aborto en Argentina", en *Salud Colectiva*, 14.
- TOBAR, F. (2012), "Breve historia del sistema argentino de salud" en O.GARAY (coord.) *Responsabilidad Profesional de los Médicos, Ética, Bioética y Jurídica. Civil y Penal*, Buenos Aires, La Editorial La Ley. 2012.
- VENTICINQUE, V. (2018), "La salud sexual y reproductiva en el ámbito municipal", en *Revista RevIISE*, Vol 12, Año 12.
- VENTICINQUE, V. (2016), *Lo importante es la salud. Apuntes para comprender rupturas y continuidades en las políticas y prácticas sanitarias transversales al género*, Rosario, Laborde libros.
- VENTICINQUE, V. (2013), *Las relaciones Gobiernos locales-Organizaciones sociales. Determinaciones e influencias a partir de las políticas públicas. El caso del Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable en el Municipio de Rosario (2003-2010)*. Tesis Doctoral. Disponible en: <https://fcpolit.unr.edu.ar/publicaciones/tesinas/tesis-doctorales-ciencia-politica/>.
- VOMMARO, G. (2019), "De la construcción partidaria al gobierno: Pro-Cambiemos y los límites del 'Giro a la derecha' en Argentina", en *Colombia Internacional* (99):91-129. Recuperado el 28/04/2010. <<https://doi.org/10.744/colombiaint99.2019.04>>

**El castigo es una empresa.
La búsqueda de la eficiencia penal
en las políticas penitenciarias
de Cambiemos**

Mauricio Manchado
(CONICET - Universidad Nacional de Rosario, Argentina)



1. Introducción

El 4 de Agosto de 2017, el por entonces Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Dr. Germán Garavano, acompañado por funcionarios del Servicio Penitenciario Federal, presentaba públicamente el “Plan Estratégico del Servicio Penitenciario Federal 2016-2020”, cuyo objetivo principal era “lograr un servicio público de calidad, que en línea con las mejores prácticas internacionales, apunte a generar una incidencia positiva en la reducción de los índices de reincidencia y reiterancia” y que en ese sentido, busque “promover el desistimiento del delito” y “atender a la protección pública, garantizando las condiciones de vida de las personas privadas de la libertad de acuerdo con el principio de normalidad” (Plan Estratégico, 2017: 13). Bastan sólo estas breves líneas para comprender el posicionamiento epistemológico y político que definirán a las políticas penitenciarias durante la gestión de Cambiemos, donde se reconoce un primer anclaje discursivo en línea con el resto de las políticas públicas a nivel nacional: el lenguaje del *management* o el gerenciamiento. Sólo adentrándonos un poco más en el documento, encontraremos términos que confirman esa hipótesis inicial: “optimizar”, “efectivización”, “eficaz gestión”, “modelo de riesgo y necesidad”. Podríamos continuar con esta suerte de glosario mercadotécnico, pero creemos que bastan tales enunciados para prefigurar una idea de lo que vendrá.

Por otro lado, los posicionamientos teóricos no asumen ambigüedades y son muy claros desde la Introducción del Documento: “Esta Dirección Nacional ha asumido el compromiso del cambio [...] a los fines de implementar el modelo teórico de abordaje más efectivo en que una administración pueda intervenir para lograr la reducción del delito y las probabilidades de reincidencia” (Plan Estratégico, 2017: 17). Esos marcos teóricos son importados y refieren a teorías criminológicas denominadas como “What Works” –lo que funciona¹– y las teorías del desistimiento del

1. En 1974 el sociólogo norteamericano Robert Martinson publicó un artículo titulado “What works? Questions and answers about prison reform”, en el cual desplegó el término “nothing works” para referirse al fracaso de los programas de rehabilitación y tratamiento de las prisiones. Tal mirada imperó hasta mediados de los 90 cuando surgen nuevos trabajos que sugerían que la existencia de algunos programas –fundamentalmente los provenientes de las terapias conductuales– podían ser efectivos. Dicho movimiento es enunciado como “What works”, y su premisa es distinguir qué programas y prácticas son las que producen efectos positivos en términos de tratamiento

delito². Ambas tuvieron desde finales de la década de los 70 –y lo tienen hasta la actualidad– un fuerte desarrollo en la producción académica anglosajona –fundamentalmente norteamericana y británica–, basados en estudios empíricos de corte cuantitativo y cualitativo, con una importante pretensión de que dichas investigaciones se constituyan como insumo para la definición de políticas públicas penitenciarias, tanto de la vida en prisión como de las trayectorias pos encierro. Sobre estas últimas pondrán el foco, fundamentalmente, las teorías del desistimiento del delito que, entre sus objetivos, pretenden reconocer cuáles son los principales factores que inciden para que los denominados “ofensores” abandonen –temporaria o definitivamente– las prácticas ilegales.

No profundizaremos en este artículo sobre los marcos teóricos referenciados –cuyas producciones académicas han sido heterogéneas, y sobre las cuáles podríamos también esbozar posicionamientos críticos–, sino que sólo nos interesan destacar dos gestos: 1) la importación de teorías de otros contextos –de producción– sin contemplar sus “viajes culturales” (Sozzo, 2013) considerando, particularmente, que los de aplicación son significativamente divergentes; y 2) la prevalencia de un lenguaje del *management* por sobre el de los Derechos. Así, el castigo penal y penitenciario será abordado como una empresa

penitenciario y cuáles no, basados en una importante generación de evidencia empírica (Cullen y Gendreau, 2001; Velázquez, 2014; McNeill, 2016).

2. La definición sobre el concepto de desistimiento del delito no es unívoca, y si bien suele asociarse al abandono de prácticas delictivas por parte de personas que estuvieron asociadas regularmente a ellas, no existe consenso sobre cuáles son los factores que lo provocan. Se reconocen tres grandes perspectivas que han abordado dicha problemática: 1) la teoría del control, 2) de la transformación cognitiva y 3) la tensión-apoyo social. El punto de partida que las asimila es que para que el abandono de la práctica delictiva sea posible resulta indispensable la construcción de una narrativa desistente (Cid y Martí, 2017). Sin embargo, también son significativas las diferencias al describir cuáles son los factores más influyentes en dicho proceso de desistimiento. Las teorías del control pondrán el peso en las condiciones estructurales y los controles sociales formales e informales (Sampson y Laub, 1993; Laub y Sampson, 2003), las de la transformación cognitiva (Maruna 2001; Giordano, 2002; Paternoster y Buschway, 2009) que el agenciamiento y la reflexión personal son cruciales para emprender dicho tránsito, y las de tensión-apoyo social sostienen la importancia está en generar oportunidades que reduzcan las situaciones de stress (pérdida del trabajo, problemas financieros, etc.) (Cullen, 1994; Agnew, 2006). No profundizaremos aquí sobre nuestras miradas críticas en torno a estos enfoques, pero sí nos parece interesante la síntesis propuesta por McNeill & Schinkel (2016), al pensar los procesos de desistimiento como un proceso político.

que actuará sobre un sujeto comprendido, desde una grilla intelegibilidad económica neo-liberal, como *empresario de sí mismo* (Foucault, 2007). A partir de allí, las condiciones estructurales pierden peso específico –y en ese sentido también el lenguaje de los Derechos– dando paso a la voluntad individual como principal parámetro para comprender las acciones pasadas, presentes y futuras de los “ofensores”. Por tanto, el presente artículo tiene como objetivo reflexionar en torno a cómo fue concebida la política pública penitenciaria durante la gestión de Cambiemos y en qué medida dichas políticas fortalecieron tanto el abordaje de la problemática carcelaria en términos de riesgo y capital humano, como también del incremento de la punitividad a partir, fundamentalmente, de modificaciones legales sobre la ejecución de la pena privativa de la libertad.

2. El castigo penal en continuidad histórica. Cambiemos no cambió tanto. Algunas advertencias

Consideramos necesarias algunas advertencias antes de avanzar en el análisis de las dos dimensiones propuestas para este artículo: 1) el diseño de las políticas públicas penitenciarias a nivel nacional y 2) las reformas legislativas que expresan un aumento en los grados de punitividad durante el gobierno de Cambiemos.

La primera advertencia remite a que muchos de los aspectos que señalaremos no adquieren el carácter estricto de “novedad” en lo referido a la trama del castigo penitenciario en Argentina. Una de las primeras continuidades es la que advertíamos en la *Introducción*: la importación tanto de teorías criminológicas como de modelos carcelarios pueden reconocerse ya desde los orígenes mismos de la prisión moderna en Argentina. La Penitenciaría Nacional inaugurada en 1877 en la ciudad de Buenos Aires incorporaba en su diseño punitivo el modelo de Auburn diagramado en Estados Unidos, y le imprimía al tratamiento carcelario las improntas de la antropología criminal positiva que supieron desarrollar los célebres Lombroso, Garofalo y Ferri. Ciertamente es también que la versión vernácula del positivismo criminológico le inscribirá algunas variaciones a aquellas teorías, como también la Penitenciaría Nacional irá modificando sus dinámicas internas al reconocer que las importaciones *tout court* no daban resultado (Caimari, 2004). Por tanto, el gesto de importar teorías foráneas en materia penitenciaria no es una novedad en términos estrictos. Segunda advertencia: el sistema carcelario en Argentina tiene tres grandes

divisiones³: el Servicio Penitenciario Federal (SPF), el Bonaerense (SPB) y los provinciales. Cada uno de ellos dependen de distintas administraciones estatales, y el documento que referenciaremos aquí es un Plan Estratégico que tendrá carácter de aplicación en las 33 cárceles que componen el SPF –de un total de 301 en todo el territorio nacional–, que actualmente cuenta con una población encarcelada de 13.358 personas (SNEEP, 2018). El SPF posee prisiones distribuidas en distintas provincias, pero no en su totalidad. Particularmente, Santa Fe tiene 10 cárceles en su territorio y ninguna de carácter federal⁴; y las más de 6.900 personas encarceladas, la gestión de sus encierros, se encuentra bajo la administración del gobierno provincial. Sin embargo, la lectura que proponemos del *Plan Estratégico* no es en términos de comprobar su aplicación o no, sino de reconocer la cosmovisión filosófica de la prisión (Sykes, 2017) asumida por la gestión de Cambiemos, y desde allí delinear los posicionamientos teóricos y políticos. La tercera y última advertencia, refiere a que las modificaciones legislativas que tomaremos como punto de partida para pensar el aumento de la punitividad en prisiones durante la gestión de Cambiemos tiene múltiples aristas: a) una de ellas refiere a que no es la única variable para medir los incrementos referenciados (Sozzo, 2016), b) que tales modificaciones no son exclusividad de gobiernos conservadores o de “derechas” sino que han existido también durante administraciones progresistas o de “centro-izquierda” –lo que no significa que no existan diferencias entre ellas–, y c) que la ley de ejecución de la pena privativa de la libertad n° 24.660 –objeto de las modificaciones que tensionaremos aquí– es marco legal para el funcionamiento de la justicia y las prisiones del territorio nacional, pero las administraciones provinciales también tienen potestad para generar adecuaciones donde imprimir, en lo referido a la gestión de la vida en las cárceles, la impronta específica de cada gobierno⁵.

3. Es importante señalar que este dato no es preciso, sino más bien una propuesta axiológica ordenadora. En Argentina existen más de cincuenta servicios penitenciarios distintos –existen múltiples diferencias entre las administraciones provinciales–, pero tomamos la referencia general descripta por el Sistema Nacional de Estadísticas de la Ejecución de la Pena de la Nación (SNEEP).
4. Actualmente existe, en la Unidad Penitenciaria n° 5 de mujeres de la ciudad de Rosario, un pabellón destinado a presas federales, pero se debe a una situación excepcional. El mismo se encuentra en el Complejo Penitenciario de la ciudad de Rosario, y aloja a 65 presas de dicha condición.
5. En este artículo referenciaremos el caso de la provincia de Santa Fe donde se reconocen una ley de adhesión y dos decretos referidos a las adecuaciones a la ley 24.660. La

Por tanto, avanzaremos sobre el análisis de ambos acontecimientos –el Plan Estratégico y la modificación de la ley 24.660– bajo la hipótesis de son dimensiones complementarias para comprender las concepciones, prácticas y discursos sobre la prisión y los presos/as, como así también de qué manera se construye el campo simbólico del castigo penal para la gestión de Cambiemos.

3. La prisión es una empresa. Acerca del preso como un *homo criminalis economicus*

Para comenzar, es preciso un dato que deberíamos haber incluido en la nómina de las advertencias previas, pero su labilidad podría convertirlo en mera anécdota para el momento en que este artículo se publique: Emiliano Blanco fue el Director del Servicio Penitenciario Federal durante la gestión de Cambiemos, pero también lo sigue siendo hasta la actualidad, transcurridos ya –al momento de nuestra escritura– cinco meses de la gestión del Frente de Todos a cargo del presidente Alberto Fernández. Por el momento, sólo lo enunciaremos como un dato poco significativo, aunque sería prudente prestarle atención en el corto y mediano plazo.

Era el propio Blanco quien en la *Introducción del Plan Estratégico* argumentaba que “las personas privadas de su libertad se enfrentan a múltiples y complejos problemas –entendidos como causas– que a su vez, están fuertemente interconectados. Dichos factores o causas, deben ser abordados por programas de tratamiento, concebidos estos en las intervenciones y planes de tratamiento individuales” (Plan de Gestión, 2017: 14). Hasta aquí, ninguna novedad, se apela a los recurrentes discursos de la resocialización y el tratamiento (Mathiesen, 2003), al tiempo que se destaca el abordaje multicausal de la problemática carcelaria. La novedad estará dada –y ya hemos dicho que las novedades en el campo penitenciario adquieren un fuerte grado de relatividad– por un posicionamiento que *a priori* podría entenderse como contradictorio. Por una

primera es la ley 11.661/1998 redactada durante la gestión provincial justicialista del Ing. Jorge Obeid, la segunda es el decreto n° 0598/2011 durante la gestión del Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS) a cargo del Dr. Hermes Binnes, y la última es el decreto 4127/2016 firmado por el Ministro de Seguridad Maximiliano Pullaro y el por entonces Gobernador de la Provincia de Santa Fe, Miguel Lifschitz.

parte, el *Plan Estratégico* propone una ruptura epistemológica y teórica sobre cómo fue concebida la planificación e intervención en el sistema penitenciario, introduciendo la “planificación estratégica situacional”. Tal definición indica que además de concebir que la planificación y sus efectos no están monopolizadas por el Estado, le otorga un lugar preponderante a los actores sociales sosteniendo que es “una organización, grupo o persona con capacidad para acumular fuerza, defender y desarrollar intereses y necesidades, producir intencionalmente acontecimientos e influir en las situaciones, grupos y personas”. Es decir, hay una lectura sobre la prisión que podemos compartir en tanto la gestión del encierro y las dinámicas carcelarias no pueden ser comprendidas sólo bajo el prisma, en términos de control y castigo, de las acciones emprendidas por el Estado⁶ pero, al mismo tiempo, aquel argumento es menos una clave interpretativa sobre la prisión que un gesto político enlazado con la segunda noción: la capacidad de los actores centrada en su carácter individual y en términos de voluntad personal. Sin adentrarnos en detalles, podríamos poner en continuidad la siguiente serie enunciativa *intereses-necesidades-intencionalmente-influir*. De este modo, la pretensión destotalizante sobre las posibilidades que el Estado Penal tiene para organizar y controlar la vida de los penados por fuera del conjunto de las reciprocidades formales e informales que la definen (Míguez, 2007) –donde se ven involucrados múltiples actores y actoras sociales– se inscribe no en la propuesta de un Estado garante de los Derechos Humanos básicos para las personas privadas de su libertad, sino en el deslinde de algunas de sus obligaciones esenciales. Así, resulta significativo que la misión de la Planificación sea lograr “una institución humanista, científica y eficiente”; sobre la primera no podríamos esbozar ninguna objeción, mas quien no quisiera que así fuese; sobre la segunda tampoco si esta remitiese exclusivamente a la producción de información científica, de datos que históricamente han sido escasos y deficientes en lo referido al castigo penitenciario, pero la tercera nos exige una pregunta: ¿Cómo es castigar de manera eficiente? ¿Sobre quién recae el peso de los indicadores, sobre un Estado que deslinda algunas de sus obligaciones o sobre los sujetos que no saben potenciar sus propias fuerzas? ¿Es entonces el preso

6. Un ejemplo de ello es el rol de las iglesias evangélicas como táctica de gubernamentalidad para el Servicio Penitenciario en la provincia de Santa Fe (Manchado, 2015; 2016; 2018; 2019)

un *homo criminalis economicus* emprendedor que debe saber invertir su propio capital humano en términos de costo-beneficio? Preguntas que exigirían un nuevo trabajo, pero que nos permiten esbozar una primera afirmación: la cárcel no es concebida aquí como un espacio social donde los Derechos sean una perspectiva integral de trabajo para que su ejercicio sea definido, promovido y desarrollado por el Estado, sino que las políticas penitenciarias “resguardan y tutelan adecuadamente los derechos humanos, para ofrecer una atención integral satisfactoria y digna a la población privada de libertad” (Plan de Gestión, 2017: 39). Entonces, si los Derechos Humanos son resguardados y tutelados, ¿quiénes deben ser los actores que los promuevan y generen las condiciones de posibilidad para su ejercicio? Aquí podemos esbozar dos nuevas respuestas: por un lado, un conjunto de actores externos que abarcan desde instituciones educativas y religiosas, hasta organizaciones y movimientos sociales –a los que en términos estrictos luego les será restringido el ingreso y la órbita de aplicación–; y por otro –y aquí, hipotetizamos, puso el peso la gestión de Cambiemos– es el propio preso quien, como empresario de sí mismo (Foucault, 2007) debe saber elegir, consciente y libremente, sobre las opciones que le presenta el mercado penal⁷. Así, un elemento más que nos ayuda a comprender dicha concepción es la de distinguir como la gestión penitenciaria definió el abordaje de los Derechos en términos de “servicios”, generando un espacio específico –denominado “Servicio de Derechos Humanos”– que tiene a su cargo “implementar y coordinar todas las acciones en materia de tutela y resguardo de los derechos humanos” a los fines de alcanzar los “más altos estándares institucionales en la protección y resguardo de los derechos humanos” (Plan de Gestión, 2017: 54). Si bien estas conclusiones no pueden adquirir más que el carácter de parcialidad, pueden ser la punta de ovillo para entender la cosmovisión filosófica que la gestión de Cambiemos tuvo sobre el castigo y su gestión. Esto, sin adentrarnos en algunos datos que señalan lo sucedido con las prácticas concretas en el Servicio Penitenciario Federal, que darán cuenta de la imposibilidad de alcanzar los objetivos propuestos en la planificación. Basta sólo con referenciar el excesivo uso del aislamiento

7. En repetidas ocasiones trata de emparentarse la noción de voluntad con la de autonomías, pero poco tienen que ver entre sí. Mientras que la primera opera sobre una transferencia de las responsabilidades –de lo colectivo a lo individual–, la segunda promueve exactamente lo contrario.

en celdas de castigo como forma de gestión del encierro (García, 2019), para dar comienzo a nueva discusión y análisis que proponemos para futuros trabajos.

4. Reformas legales y endurecimiento de penas: Viejas recetas para nuevos consensos

El 24 de Marzo de 2004 los medios de comunicación informaban sobre la muerte de Axel Blumberg, un joven estudiante de ingeniería del conurbano bonaerense que había sido secuestrado y posteriormente asesinado. Su padre, Juan Carlos Blumberg, lideraría desde entonces un conjunto de protestas y propuestas sociales en torno a la inseguridad civil (Castel, 2004) que terminaron, ese mismo año, con modificaciones del Código Procesal Penal. Sus mayores consecuencias serán el endurecimiento de penas para una serie de delitos⁸. Modificaciones que apuntaban, además, a restringir el acceso a las distintas propuestas de morigeraciones de la pena (Manchado, 2013) definidas en la ley de ejecución penal N° 24.660. Aquel acontecimiento es señalado como la última etapa de “populismo punitivo” en Argentina, por haberse logrado situar, en la articulación entre actores políticos, medios de comunicación y las demandas de un sector de la ciudadanía, a la inseguridad urbana como objeto de intercambio político, expresado en términos de “emergencia” y con la utilización de metáforas bélicas que señalaban al delincuente en su carácter de enemigo (Sozzo, 2009). Reclamo acontecido a los inicios de la gestión de Néstor Kirchner (2003-2007) quien, por la necesaria construcción de poder y legitimidad política al inicio de un gobierno que había asumido con poco más del 20% de los votos, habilitó la discusión para que en pocos

8. Algunos de ellos serán la portación de armas, los secuestros extorsivos y los delitos contra la integridad sexual, por nombrar los principales. Si bien no profundizaremos sobre este aspecto, resulta interesante señalar por un lado, que las modificaciones propuestas por Blumberg encontraron proyectos ya definidos de antemano por un conjunto de legisladores que vieron en las manifestaciones y sus demandas, el clima social propicio para su presentación e impulso final (Calzado y Van Den Dooren, 2016). Por otra parte, que las modificaciones no tuvieron efectos concretos en el campo de la seguridad/inseguridad sino que por el contrario, aumentaron las tasas y grados de punitividad sin contemplar los daños subjetivos, políticos y sociales provocados sobre quienes son seleccionados por el sistema penal. Para un interesante análisis de esta última dimensión ver “Diez años de inflar el Código”, disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-243153-2014-04-01.html>

meses el Código Penal se viese modificado, aceptando gran parte de las propuestas esbozadas por Juan Carlos Blumberg (Sozzo, 2016).

La pregunta más recurrente es si desde entonces hasta la actualidad –y particularmente durante la gestión de Cambiemos– podemos reconocer nuevas etapas de aquel “populismo punitivo”. Si bien no hay consenso de que haya sucedido en los mismos términos, sí reconocemos que los años 2016-2017 fueron escenario de hechos sumamente significativos en lo referido a los regímenes simbólicos y materiales del castigo. El 28 de Julio de 2017 se publica en el Boletín Oficial de la República Argentina la sanción de la ley N° 27.375, modificatoria de la ley de ejecución penal N° 24.660 –sobre ella nos concentraremos en las próximas líneas–, y en Diciembre de ese mismo año un policía mata por la espalda a un hombre que intentaba robarle a un turista en la ciudad de Buenos Aires; tras esa acción era felicitado e invitado a la Casa Rosada para fotografiarse con la por entonces Ministra de Seguridad, Patricia Bullrich y el presidente de la Nación, Mauricio Macri. El “caso Chocobar” –así fue enunciado mediáticamente– se inscribía también en una serie simbólica donde Macri apoyaba a un carnicero de Zárate que, luego de ser asaltado en su local, perseguía con su auto a un joven y lo chocaba contra un poste, generando finalmente su muerte. El por entonces presidente manifestaría que “más allá de toda la reflexión que tenga que hacer la Justicia, la investigación, si no hay riesgo de fuga, porque es un ciudadano sano, querido, reconocido por la comunidad, él debería estar con su familia, tranquilo, mientras la justicia decide por qué sucedió la muerte que hemos tenido”. Por tanto, para los ciudadanos sanos y queridos por su comunidad no debería existir la prisión preventiva, para todos los que no revisten dichas condiciones no les quedará más que ser objeto de los más altos grados de punitividad⁹.

La modificación de la ley 24.660 buscará entonces un efecto muy concreto: restringir las salidas transitorias a un conjunto de delitos que hasta entonces no eran alcanzados por dichas limitaciones¹⁰. Lo que aquella modificación discutía y ponía en escena era no sólo el reconocimiento estatal

9. En ese sentido, es interesante señalar que en Argentina, a finales del 2018, el 50 % de la población encarcelada se encuentra en condiciones de procesado -es decir, bajo prisión preventiva-, y a la espera de un juicio que determine sobre su inocencia o culpabilidad sobre el hecho que se lo acusa. (SNEEP, 2018)

10. Un interesante detalle de esas modificaciones puede encontrarse en Alvero (2017). “La nueva ley de ejecución pena privativa de la libertad. ¿Fin de la puerta giratoria?” Disponible en <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2017/12/doctrina46112.pdf>

del fracaso del objetivo resocializador de las prisiones sino también la incapacidad de pensar medidas alternativas al abordaje de delitos que no estuviesen ligadas al incremento de la punitividad. Mientras la ley 24.660 promulgada en 1996, con todos sus defectos a cuestas y el recurrente enfoque positivista de la progresividad, comprendía la necesidad de disponer de un conjunto de herramientas –educación, trabajo, religión, etc.– que permitiera avanzar en un esquema de progresividad donde el retorno a la libre ambulación y la integración al mundo comunitario fuese paulatino; las modificaciones introducidas en la ley 27.375 se inscribían en un sentido contrario. Un sentido que ya había sido adoptado en el 2004 con las modificaciones de las coloquialmente conocidas como “leyes Blumberg”, que lejos de solucionar los problemas que buscaba reparar, los agravó. En otros trabajos (Manchado, 2013; 2015 a, 2016 a) hemos analizado cómo aquellas propuestas se inscribían en una racionalidad política neo-liberal que introducía al campo del delito en una grilla de intelegibilidad económica; allí el delincuente decidía invertir en el delito como en la bolsa de acciones. En ese sentido, nos interesa resaltar cómo se reconoce, durante la gestión de Cambiemos, un eterno retorno a recetas que ya han demostrado su fracaso –la variable de reforzar las medidas de encarcelamiento para disminuir la “inseguridad civil”–, pero que se presentan como novedades de un nuevo o reciclado consenso punitivo donde la peligrosidad se instala en términos de exterioridad, de una alteridad radical (Tonkonoff, 2012; 2017) a la que consideramos resultante de elecciones individuales y no de condiciones/condicionamientos estructurales (económicos, políticos y sociales). Por tanto, el consenso sobre la peligrosidad se amplía, generando así un “régimen de ejecución penal diferenciada en función del delito cometido” (Alvero, 2017: s/p).

Pero hay otro aspecto que nos interesa señalar y que reviste el carácter de novedad relativa a las modificaciones introducidas en dicha ley. A fines de noviembre de 2016, el por entonces Ministro de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, Maximiliano Pullaro, firmó el decreto N° 4127 donde se describía que “es sabido –y la experiencia en ámbitos penitenciarios así lo demuestra– que existen categorías de condenados que, por diversos motivos, logran adaptarse a los reglamentos carcelarios de modo artificioso, no pudiendo dicha adaptación ser tomada en modo alguno como indicio de recuperación. El concepto, de este modo, opera como un correctivo calificador evitando el egreso prematuro de condenados reincidentes, multi-reincidentes, ofensores sexuales o autores de delitos aberrantes” (Decreto

Provincial 4127/16). Así, la normativa escindía lo que en la regulación de la vida en el encierro se conocen como la conducta y el concepto, dos parámetros que permiten por un lado, evaluar la convivencia de los detenidos con sus pares y vigilantes y por el otro, los avances en el tratamiento asignado. Lo que el decreto ponía en escena era el alto grado de ritualización de la prisión y la fragilidad de sus estructuras; el detalle es que lejos de tratar de generar transformaciones institucionales que permitiesen disminuir los daños del encierro o promover estrategias de morigeración de la pena, se opta por las viejas recetas de ampliar las restricciones para salir de prisión. Inventario de propuestas anquilosadas a las que se le suma la siguiente coincidencia entre el decreto provincial y la modificación de la ley 24.660 en su artículo 20, a partir del cual “concedida la autorización judicial, el director del establecimiento quedará facultado para hacer efectivas las salidas transitorias o la semilibertad e informará al juez sobre su cumplimiento”. Casi idéntica letra aparece en el decreto provincial, cristalizando así la pretensión de reafirmar las arbitrariedades que pueden ser ejercidas por un Director de Unidad Penitenciaria, y quitando peso específico a las decisiones judiciales. De esta forma, se solapa el Derecho otorgando un margen decisonal fundado ya no en el criterio de lo justo sino del simulacro; así, el aumento de la punitividad puede inscribirse no sólo en la promoción de leyes de endurecimiento sino también en el de la discrecionalidad de la vida cotidiana en prisión. A fin de cuentas, lo que la gestión de Cambiemos supo consolidar es un régimen de decibilidad y posibilidad del castigo que atravesará a gobiernos más conservadores como el nacional y otros, enunciativamente, más progresistas como el provincial¹¹; confirmando esto también los análisis de gran parte de la literatura criminológica actual: no es una ecuación precisa la que supone pensar que los gobiernos “de derechas” son más o menos punitivistas que los “de izquierdas” o progresistas (Sozzo, 2016; Brandariz García, 2017). Tal vez la gestión de Cambiemos en materia de políticas penitenciarias sea una novedad en lo referido a su propuesta eficientista del castigo, pero no tanto en las variables asumidas para aumentar los parámetros de punitividad, como tampoco de los sectores sobre los que se ejerce.

11. Durante el período 2007-2019, la provincia de Santa Fe fue gobernada por el Frente Progresista Cívico y Social, caracterizado por la alianza de dos grandes partidos como el Socialismo y la Unión Cívica Radical, y un conjunto de pequeños y heterogéneos partidos políticos.

5. A modo de conclusiones. Las deudas de la empresa del castigo

El castigo no es una empresa, es el ejercicio punitivo de un Estado –aunque no sólo de él– que desde su condición de garante de la seguridad ciudadana, decide perseguir, detener y disponer a la justicia a un sector de la población que comete ciertos tipos de delitos, y poner entonces a funcionar toda la maquinaria penal. Esta buscará, a través de sus violencias (Benjamin, 1999) y su materialización en el Derecho Penal, conservar el orden social imperante. Numerosas investigaciones han indicado pormenorizadamente que son los/as jóvenes, pobres y habitantes de las periferias urbanas quienes componen el inventario de los sujetos de castigo (Neuman, 1968; 1985, Daroqui, 2006), y aquello sigue siendo una regularidad desde la recuperación democrática en Argentina hasta la actualidad. Lo que sí se ha modificado es cómo se concibe el Estado en general, y el Estado Penal en particular. Los análisis internacionales de Garland (2005) y Wacquant (2004) nos dan algunas claves de lectura crítica para pensar las transformaciones de los Estados de Bienestar y sus procesos de neo-liberalización del castigo en el Norte Global, pero dichos marcos interpretativos exigen una mirada singular sobre lo que acontece no sólo en Latinoamérica sino también en nuestras realidades nacionales y locales.

Por tanto, sería importante pensar qué tipo de Estado, en términos integrales, propuso la gestión de Cambiemos para tensionarlo con la variable penal. Seguramente los capítulos de este libro permitirán dicho diálogo, tan necesario para comprender fenómenos complejos como la penalidad en los Estados de Derecho. Mientras, algunos datos dan cuenta de las enormes deudas –o logros– de la empresa penal que pretendió emprender la gestión 2015-2019. En lo referido a las tasas de encarcelamiento, durante los cuatro años de Cambiemos, no sólo hubo un crecimiento sostenido que la llevo de 169 a más de 213 cada 100 mil habitantes (el último dato producido por la SNEEP es de diciembre de 2018) –lo que en términos poblacionales significa haber pasado de 72.693 a 94.883 en 2018– (SNEEP, 2018), sino que hubo un significativo aumento en la restricción al otorgamiento de salidas transitorias, pasando de un 89,9% en 2015 a un 92,1% en 2018 (SNEEP 2015; 2018). Dichos datos deberían ser desarmados y analizados en partes, pero queremos dejar planteado aquí un escenario estadístico que refleja cómo el efficientismo penal sólo podría ser valorado positivamente si su parámetro exclusivo es el aumento del

castigo, punitividad y dolor. Sí, por el contrario, analizamos las dinámicas singulares que asumieron las prisiones durante la gestión de Cambiemos, posiblemente el color rojo se intensificará cada vez más. Y si a eso le agregamos que el régimen simbólico construido estuvo ligado, fundamentalmente, a generar un otro radical investido, paradójicamente, de una animalidad racional –ante sus elecciones delictivas, desligando así al Estado y la sociedad en su conjunto de sus implicancias en un fenómeno social complejo como el delito– seguramente entraríamos en *default*, el riesgo penal estaría por las nubes, y los índices de inflación punitiva cada vez más incontenibles; cualquier similitud con el lenguaje y la realidad económica imperante durante los cuatro años de Cambiemos no es pura casualidad, sino sólo una alarmante y coherente causalidad.

Bibliografía

- AGNEW, R. (2006), *Pressured into crime: An overview of general strain theory*, Los Angeles, Roxbury.
- ALVERO, J. (2017), “La nueva ley de ejecución de la pena privativa de la libertad. ¿fin de la puerta giratoria?”, en *Boletín Asociación de Pensamiento Penal*, disponible en <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2017/12/doctrina46112.pdf>
- BENJAMIN, W. (1999), “Para una crítica de la violencia”, en *Ensayos escogidos*, Coyoacán, Ed.Coyoacán.
- BRANDARIZ GARCÍA, J. (2017), “¿Historia de dos continentes? Análisis comparativo del reciente descenso de la población penitenciaria en EE.UU. y España”, en *Studi sulla questione criminale*, xii, n° 1-2, pp. 151-169.
- CAIMARI, L. (2004), *Apenas un delincuente: crimen, castigo y cultura en la Argentina, 1880-1955*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- CALZADO, M. ; VAN DEN DOOREN, S. (2016), “¿Leyes Blumberg? Reclamos sociales de seguridad y reformas penales”, en *Revista Delito y Sociedad* , vol. 1, n° 27, pp. 97-113.
- CASTEL, R. (2004), *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires, Editorial Manantial.
- CID, J.; MARTÍ, J. (2017), “Imprisonment, social support and desistance. A theoretical approach to pathways of desistance and persistence for imprisoned men”, en *International Journal of Offender Therapy & Comparative Criminology*, vol. 6, pp. 1443-1454. DOI: 10.1177/0306624X15623988
- CULLEN, F. (1994), “Social support as an organizing concept for criminology: Presidential address to the Academy of Criminal Justice Sciences”, en *Justice Quarterly*, 11, 527-559 doi:10.1080/07418829400092421
- CULLEN, F.; GENDREAU, P. (2001), “From nothing works to what works: changing professional ideology in the 21st century”, en *The Prison Journal*, Vol. 81, n° 3, pp. 313-338.

- DAROQUI, A. et. al. (2006), *Voces del encierro: mujeres y jóvenes encarceladas en la Argentina, una investigación socio-jurídica*, Buenos Aires, Omar Favale Ediciones Jurídicas.
- FOUCAULT, M. (2007), *Nacimiento de la biopolítica: curso en el Collège de France: 1978-1979*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- GARCÍA, B. (2019), *Castigo y gestión: los usos del aislamiento solitario en las prisiones federales argentinas*, Tesis de Maestría UNL, mimeo.
- GARLAND, D. (2005). *La cultura del control*, Barcelona, Gedisa.
- GIORDANO, P. et. al. (2002), "Gender, Crime, and Desistance: Toward a Theory of Cognitive Transformation", en *The American Journal of Sociology*, vol. 107, No. 4, pp. 990-1064.
- LAUB, J.; SAMPSON, R. (2003), *Shared beginnings : divergent lives : delinquent boys to age 70*, Harvard, Harvard University Press.
- MANCHADO, M. (2013). "Neoliberalismo, prisiones y 'medios' del encierro: una mirada sobre el vínculo sistema penal y los medios de comunicación en la argentina", *Revista Question*, vol. 1, 38.
- MANCHADO, M. (2015), "Dispositivo religioso y encierro: sobre la gubernamentalidad carcelaria en Argentina", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 77, n° 2, pp. 275-300.
- MANCHADO, M. (2015 a), "El individuo peligroso como empresario de sí mismo. Un abordaje posible sobre las construcciones mediáticas de la figura del delincuente", en *Revista Question*, vol. 1, n° 47, pp. 176-189.
- MANCHADO, M. (2016), "Reciprocidades y gubernamentalidad tras la inserción del dispositivo religioso en cárceles de mediana y máxima seguridad de la provincia de Santa Fe (Argentina)", *Revista de Antropología Social*, 25 (1), pp. 35-60.
- MANCHADO, M. (2016 a), "Las paradojas del Estado penal. ¿A quién y cómo castigar? Reflexiones sobre la construcción de subjetividades punibles desde una perspectiva neoliberal", en *Revista Estudios del ISHiR*, 15, pp. 56-68.
- MANCHADO, M. (2018), "'Hacen un buen trabajo dentro del servicio'. Las ocupaciones estratégicas del dispositivo religioso pentecostal en las prisiones argentinas", en *Revista Temas y Debates*, n° 35, pp. 95-112.
- MANCHADO, M. (2019), "Gobernar y evangelizar. El papel del dispositivo religioso en la producción del orden carcelario en Argentina", en *Revista Indret Criminología*, pp. 1-22.
- MARTINSON, R. (1974), "What works? Questions and answers about prison reform", en *The Public Interest*, 35, pp. 22-54.
- MARUNA, S. (2001), *Making Good: How ex-convicts reform and rebuilds their lives*, Washington, APA.
- MATHIESEN, T. (2003), *Juicio a la prisión*. Buenos Aires: Ediar.
- MIGUEZ, Daniel (2007), "Reciprocidad y poder en el sistema penal argentino. Del 'pitufo' al motín de Sierra Chica". En ISLA, A. (comp.) *En los márgenes de la ley: inseguridad y violencia en el Cono Sur*, Buenos Aires, Paidós.
- McNEILL, F. (2016), "El paradigma del desistimiento para la gestión de delincuente", en *Revista Indret Criminología*, vol. 1, pp. 1-24.

- MCNEILL, F.; SCHINKEL, M. (2016), "Prisons and desistance". BENNETT, J., CREWE, B. and JEWKES, Y., eds *Handbook on Prisons*, Cullompton, Willan Publishing.
- NEUMAN, E. (1985), *Las víctimas del sistema penal*, Córdoba, Marcos Lerner.
- NEUMAN, E.; IRURZUN, V. (1968), *La Sociedad Carcelaria. Aspectos Penológicos y Sociológico*, Buenos Aires, Depalma.
- PATERNOSTER, R; BUSCHWAYS, S. (2009), "Desistance and the feared self: Toward and identity theory of criminal desistance", en *Journal of Criminal Law and Criminology*, vol. 99.
- SAMPSON, R.; LAUB, J. (1993), *Crime in the making: Pathways and turning points through life*, Cambridge, Harvard University Press.
- SOZZO, M. (2009), "Populismo punitivo, proyecto normalizador y 'prisión depósito' en Argentina", en *Sistema Penal y Violencia*, n° 1, pp. 33-65.
- SOZZO, M. (2013), *Viajes y cuestión criminal*, Caracas, Universidad Nacional Experimental de la Seguridad.
- SOZZO, M. comp. (2016), *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CLACSO.
- SYKES, G. (2017), *La sociedad de los cautivos. Estudio de una cárcel de máxima seguridad*, Bs. As, Siglo XXI.
- TONKONOFF, S. (2012), "Homo Violens. El Criminal Monstruoso según Georges Bataille", en *Revista Gramma XXIII*, 49.1, pp. 145-250.
- TONKONOFF, S. comp. (2017), *La pregunta por la violencia*, Buenos Aires, Pluriverso Ediciones.
- VELÁSQUEZ VALENZUELA, J. "El origen del paradigma de riesgo", en *Política criminal*, Vol. 9, n° 17 pp. 58-117.
- WACQUANT, L. (2004), *Las cárceles de la miseria*, Buenos Aires, Manantial.

Documentos utilizados

- "Plan Estratégico. Servicio Penitenciario Federal 2016-2020", Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 2017.
- SNEEP (2015), "Informe Anual Sistema Nacional de Estadísticas de Ejecución de la Pena"; Dirección Nacional de Política Criminal en materia de Justicia y Legislación Penal; Subsecretaría de Política Criminal; Secretaría de Justicia; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- SNEEP (2018), "Informe Anual Sistema Nacional de Estadísticas de Ejecución de la Pena"; Dirección Nacional de Política Criminal en materia de Justicia y Legislación Penal; Subsecretaría de Política Criminal; Secretaría de Justicia; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Decreto Provincial N° 4127/2016; Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe.

Desprofesionalización de la Policía, violencia institucional y punitivismo: las caras del “caso Chocobar”

Marco Iazzetta
(Universidad Nacional de Rosario, Argentina)



1. Vidas cruzadas

*Soy sentimental sobre la necesidad de la gente de conocerse.
He estado tanto tiempo con asesinos,
y oigo sobre monstruos que nos rodean, me sorprende
porque nunca conocí a uno.
No creo que existan.
Nils Christie*

La historia de Juan Pablo Kukoc es desgarradora. Oriundo de un pequeño pueblo de la Provincia de Salta, era el segundo de seis hermanos. Desde pequeños todos tuvieron que trabajar en la calle vendiendo naranjas, paltas y pan casero. Su papá era alcohólico y golpeaba a su madre, hasta que ésta consiguió que un juez le concediera una orden de restricción¹. Un hecho alteró radicalmente sus vidas: su hermana mayor fue violada por el padre de sus hermanos pequeños. La Policía logró intervenir cuando éste intentaba suicidarse con una sábana atada en un árbol de palta. Su madre cree que desde ese momento su personalidad cambió rotundamente. A raíz de esto, la familia decidió mudarse a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en donde residía un pariente. Para diciembre del año 2017, se encontraban viviendo en un conventillo que les otorgó el Instituto de la Vivienda, en el barrio porteño de La Boca, junto a otras seis familias. Pablo tenía 18 años y ya mostraba problemas con el alcohol y las drogas. Hacía menos de veinte días que había salido del Instituto de Menores de San Martín, en donde estuvo casi cuatro meses a raíz de acumular tres causas de robo (Goldman, 2018).

Luis Oscar Chocobar, es también procedente de Salta y vive en La Boca. Cuando llegó a Buenos Aires primero trabajó en una fábrica textil y después en una empresa de jardinería hasta que fue despedido en el 2015. Ese año, ya cerca de cumplir los 30 años y después de dos intentos fallidos para ingresar a la Policía Federal², decidió postularse en la Policía Local del Municipio de Avellaneda, creada durante la gestión de Daniel Scioli.

-
1. Ver “¿Quién era Pablo Kukoc, la víctima del policía Chocobar?”, portal de internet de La Izquierda Diario, 6 de febrero de 2018. Link del sitio: <http://www.laizquierdadiario.com/Quien-era-Pablo-Kukoc-la-victima-del-policia-Chocobar>. Visitado por última vez el 26 de abril de 2020.
 2. Al respecto, ver “El hacker de la Policía Federal publicó documentos sobre Chocobar”, portal de internet del Diario La Nación, 16 de agosto de 2019. Link del sitio: <https://www.lanacion.com.ar/seguridad/el-pirata-hacker-policia-federal-publico-documentos-nid2277810>. Visitado por última vez el 26 de abril de 2020.

Recibió una formación que duró sólo seis meses³. La recuerda como difícil, tanto en lo que respecta al estudio de contenidos teóricos y jurídicos –dada su escasa preparación en el colegio secundario– como también en materia de instrucción física, a partir de que en ese aspecto se encontraba fuera de forma⁴.

Sus vidas se cruzaron el 8 de diciembre de 2017. El turista norteamericano Frank Joseph Wolek recorría las calles del Barrio de la Boca en dirección a Caminito. En la calle Garibaldi entre Olavarría y Suárez fue interceptado por Jorge Miguel Pereira Rojas y Pablo Kukoc, quienes, al encontrar resistencia al intentar sustraerle su cámara fotográfica, lo apuñalaron. Tres personas que estaban en la puerta de un local comercial escucharon un grito de auxilio y vieron a los dos jóvenes corriendo. Comenzaron a perseguirlos -dos en moto y uno a pie- y lograron alcanzar a Kukoc. Hubo un forcejeo cuando pretendieron recuperar el artefacto robado.

En ese instante arribó Chocobar, quien habría observado tanto la resistencia de Wolek como su posterior pedido de auxilio. Se identificó como policía y dio la voz de alto, pese a lo cual Kukoc reinició la huida. Ante esa actitud efectuó tres disparos intimidatorios hacia arriba, pero cuando vio que éste no acató la orden y continuó su carrera, realizó otras cuatro detonaciones: dos impactaron en el cuerpo de Kukoc, provocando que cayera al suelo. Cuatro días después falleció en el Hospital Argerich⁵.

-
3. “Cómo funciona la policía local en la provincia de Buenos Aires”, portal de internet del Diario La Nación, 25 de abril de 2015. Link del sitio: <https://www.lanacion.com.ar/seguridad/como-funciona-la-policia-local-en-la-provincia-de-buenos-aires-nid1787022>. Visitado por última vez el 26 de abril de 2020. Cabe señalar que la formación de las Policías Locales durante la gestión de María Eugenia Vidal como gobernadora paso de 6 a 9 meses. Al respecto, ver “En dos años echaron a casi un 10% de los policías locales de toda la provincia”, portal de internet del Diario El Día, 12 de febrero de 2018. Link del sitio: <https://www.eldia.com/nota/2018-2-12-5-3-52-en-dos-anos-echaron-a-casi-10-de-los-policias-locales-de-toda-la-provincia-policiales>. Visitado por última vez el 26 de abril de 2020.
 4. “Luis Chocobar, a tres meses del asalto: ‘Muchas veces no puedo dormir, pero no me arrepiento de lo que hice’”, portal de internet del Diario Clarín, 07 de marzo de 2018. Link del sitio: https://www.clarin.com/policiales/luis-chocobar-meses-muchas-veces-puedo-dormir-arrepiento-hice_0_SJDM9JROF.html. Visitado por última vez el 26 de abril de 2020.
 5. Auto de procesamiento de la Sala 6 de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional. Disponible en el sitio web: <http://www.cij.gov.ar/nota-29184-La-C-mara-confirm-el-procesamiento-de-Luis-Oscar-Chocobar.html>. Visitado por última vez el 26 de abril de 2020.

El funcionario policial estuvo 72 horas detenido y fue liberado por el juez Gustavo Pierretti del Juzgado N° 17. La causa pasó al Fuero de Menores cuando el 13 de diciembre fue detenido Jorge Miguel Pereira Rojas de 17 años, presunto coautor del ataque al turista estadounidense. El Juez Enrique Velázquez finalmente procesó al Suboficial por el delito de homicidio agravado por su comisión con violencia contra las personas mediante la utilización de un arma de fuego cometido con exceso en la legítima defensa. Esta decisión fue confirmada el 16 de febrero de 2018 por la Sala 6 de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional pero modificando la calificación legal por la de homicidio agravado por la utilización de un arma de fuego, en exceso en el cumplimiento de un deber⁶.

Si bien los magistrados reconocen que el agente inicialmente tomó las precauciones necesarias, a la poster accionó el arma de fuego contra Kukoc para detenerlo, sin que mediara una agresión en su contra que explique la necesidad racional de hacerlo. No hubo entonces, desde la perspectiva de los jueces, aparente proporcionalidad en su respuesta. Se considera, además, que pudo reiterar los disparos intimidatorios⁷, continuar con la persecución o esperar la colaboración de fuerzas de seguridad que ya habían sido informadas a través del Servicio de Emergencia 911. En este sentido, afirman que “los disparos realizados cuando ya había cesado la agresión concreta y sin un arma visible que los justificara de manera completa, configuran un exceso”⁸.

Por último, en el documento se expresa que el desarrollo fugaz que caracterizó al evento, que se originó de forma extremadamente violenta “bien pudo perturbar su ánimo, aun siendo miembro de las fuerzas de seguridad. Basta recordar que, según aseguró, fue su primer enfrentamiento armado y llama la atención la cantidad de veces que aludió al miedo que sintió, a punto tal de decir que *con una mano cubría su cara y con la otra disparaba*. Puntualizó que al hacerlo se nubló su visión”⁹.

6. *Ibidem*.

7. A pesar de esta afirmación de los magistrados, cabe señalar que Reglamento General de Armas y Tiro, Capítulo X, Punto F titulado Recomendaciones Generales, prohíbe las detonaciones intimidatorias por qué pueden poner en riesgo la integridad física de terceros.

8. Auto de procesamiento de la Sala 6 de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, *op.cit.*, pp. 10.

9. *Ibidem*: 8. El resaltado es nuestro.

2. La construcción de una “nueva doctrina policial”

Chocobar actuó mal: no siguió los protocolos vigentes ni los manuales que el Ministerio de Seguridad de la Nación elaboró sobre Defensa Policial (AA. VV, 2017). Además de lo indicado por los magistrados, algunos especialistas en materia de actividad policial como León Arslanian, en los días posteriores al hecho señalaron que no se puede utilizar un arma de fuego para impedir una fuga porque éste es un recurso extremo. Es más, el policía dispone de la tecnología suficiente para transmitirle la situación al móvil más cercano y continuar con la persecución. En caso de peligro inminente, por ejemplo, si el sospechoso que se está evadiendo amenaza a un agente o a un tercero con un arma, como último recurso, éste estaría habilitado a dispararle pero procurando reducir al mínimo los daños, a los fines de inhabilitarlo y mantener la vigilancia hasta que arriben los refuerzos¹⁰.

No obstante, mientras la causa aún estaba en trámite, el Suboficial procesado asistió a una reunión convocada por el Presidente de la Nación. Una vez finalizada, este último subió una foto en su cuenta de Twitter y comentó: “Hoy recibí a Luis Chocobar en la Casa Rosada. Quería ofrecerle todo mi apoyo, decirle que lo acompañamos y que confiamos en que la Justicia en otra instancia lo liberará de todo cargo, reconociendo su valentía”. La Ministra de Seguridad –Patricia Bullrich–, por su parte, señaló que el agente “actuó en cumplimiento de su deber de Policía y así debe ser interpretado. Queremos defender a los Policías que cuidan a la gente y no que terminen acusados o presos”¹¹. Asimismo, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires lo respaldó desde el primer día: no sólo no lo

-
10. Al respecto, ver “Con la nueva doctrina de seguridad van a pagar justos por pecadores”, portal de internet Letra P, 11 de febrero de 2018. Link del sitio: <https://www.letrap.com.ar/nota/2018-2-9-16-7-0--con-la-nueva-doctrina-de-seguridad-van-a-pagar-justos-por-pecadores>. Visitado por última vez el 28 de abril de 2020. Asimismo, ver “Caso Chocobar: León Arslanian despejó dudas sobre los límites de la acción policial”, portal de internet Diario Registrado, 07 de febrero de 2018. Link del sitio: https://www.diarioregistrado.com/sociedad/caso-chocobar--leon-arslanian-despejo-dudas-sobre-los-limites-de-la-accion-policial_a5a7b181aa4d76178ffbdae3c. Visitado por última vez el 28 de abril de 2020.
 11. Ver también “Estoy orgulloso de que haya un policía como vos’, le dijo Macri a Chocobar en la Casa Rosada”, en portal de internet del Diario Clarín, 01 de febrero de 2018. Link del sitio: https://www.clarin.com/politica/mauricio-macri-solidariza-policia-matoladron-juez-proceso_0_SkfVLqeLG.html. Visitado por última vez el 26 de abril de 2020.

separaron de la Policía Local de Avellaneda sino que le proporcionaron los abogados para defenderlo en la causa¹².

Ésta no era la primera vez que el gobierno nacional avalaba el accionar de las fuerzas de seguridad en materia de violencia institucional. Vale la pena recordar la defensa encarnizada que realizó Bullrich de la Gendarmería Nacional durante el “caso Santiago Maldonado” o incluso sus declaraciones ante la muerte de Rafael Nahuel en manos del Grupo Albatros de la Prefectura Naval Argentina, en noviembre de 2017, cuando señaló que “no tenemos que probar lo que hacen las fuerzas en el marco de una tarea con orden judicial”¹³. La Vicepresidenta de la Nación -Gabriela Michetti- fue aún más enfática al afirmar, mediante un confuso *trabalenguas weberiano*, que “el beneficio de la duda siempre lo tiene que tener la fuerza de seguridad que ejerce el monopolio de la fuerza que tiene que ejercer el Estado”¹⁴, contradiciendo, de este modo, el principio del Estado de Derecho y de cualquier forma de control externo del accionar policial.

A pesar de estos antecedentes, el “caso Chocobar” constituyó una ventana de oportunidad para ahondar en una política netamente punitiva. Los destinatarios de la misma eran, por un lado, sectores de la clase media/media alta que poseen una visión excesivamente policialista de la seguridad y que constantemente piden el incremento de las penas y del accionar policial para combatir ciertos tipos de delitos, en particular, aquellos que son violentos. Al mismo tiempo, el gobierno nacional deseaba ganarse el favor de las fuerzas de seguridad, dado el contexto de conflictividad social que se había iniciado en diciembre del 2017, durante el debate en el Congreso por la reforma previsional. Esta estrategia se profundizará, aún más, a mediados del año 2018 a raíz de los magros resultados económicos, la inflación desenfrenada y la constante caída de la imagen positiva del gobierno en las encuestas de opinión.

12. “Fuerte respaldo del Gobierno al policía que mató a un ladrón tras un asalto brutal”, portal de internet del Diario Clarín, 01 de febrero de 2018. Link del sitio: https://www.clarin.com/policiales/fuerte-respaldo-gobierno-policia-mato-ladron-asalto-brutal_0_HkUFgBbUG.html. Visitado por última vez el 28 de abril de 2020.

13. “Patricia Bullrich, sobre el conflicto en Villa Mascardi: ‘Levamos adelante una acción legal y legítima’”, portal de internet del Diario La Nación, 27 de noviembre de 2017. Link del sitio: <https://www.lanacion.com.ar/politica/patricia-bullrich-conferencia-de-prensa-villa-mascardi-conflicto-nid2086119>. Visitado por última vez el 28 de abril de 2020.

14. “Gabriela Michetti: ‘El beneficio de la duda siempre lo tiene que tener la fuerza de seguridad’”, portal de internet del Diario Clarín, 27 de noviembre de 2017. Link del sitio: https://www.clarin.com/politica/gabriela-michetti-beneficio-duda-siempre-tener-fuerza-seguridad_0_SkTsDeFgf.html. Visitado por última vez el 28 de abril de 2020.

El diagnóstico desde el que se partía era simple. El “garantismo” era el gran responsable de los problemas de seguridad pública y del aumento del delito en la Argentina¹⁵, pues convertía en victimario a cualquier agente que utilizara su arma de fuego en un enfrentamiento. Esto implicaba que los miembros de las fuerzas de seguridad, por temor a no poder continuar con sus carreras, no enfrentarán a la delincuencia¹⁶: era una “policía de brazos caídos”¹⁷. Es por ello que, como sintetiza Bullrich, el gobierno nacional se habría propuesto cambiar “la doctrina de la culpa de la Policía” y construir una nueva que instituye que “el Estado es el que realiza las acciones para impedir el delito”¹⁸: la idea era “cuidar a quienes nos cuidan”.

Dado este marco, el gobierno nacional no escatimó homenajes y elogios hacia las fuerzas de seguridad por cuanto se aproximaba la elección presidencial del año 2019. La Ministra de Seguridad incluso llegó a afirmar que la “Gendarmería es la institución más valorada, mucho más que la educación pública”¹⁹. No obstante, más allá de la dimensión discursiva, cabe destacar tres medidas que procuraron modificar la regulación del uso

-
15. Al respecto la Ministra señaló que “El paradigma de seguridad de Macri es distinto al de Zaffaroni. Nosotros buscamos proteger a las víctimas en lugar de al victimario”, describió Patricia Bullrich, ministra de Seguridad”. Ver “Más seguridad y menos economía”, el nuevo lema de la comunicación del Gobierno”, <https://www.lanacion.com.ar/politica/mas-seguridad-menos-economia-nuevo-lema-comunicacion-nid2164154>. Visitado por última vez el 28 de abril de 2020.
 16. “‘Antes si un policía disparaba iba preso’, sorprendió Bullrich”, portal de internet del Diario La Capital, 07 de febrero de 2018. Link del sitio: <https://www.lacapital.com.ar/informacion-gral/antes-si-un-policia-disparaba-iba-preso-sorprendio-bullrich-n1552560.html>. Visitado por última vez el 28 de abril de 2020.
 17. “Patricia Bullrich: ‘Llegamos a una ‘policía de brazos caídos’”, portal de internet del Diario Perfil, 04 de diciembre de 2018. Link del sitio: <https://www.perfil.com/noticias/politica/patricia-bullrich-dijo-llegamos-a-un-policia-de-brazos-caidos.phtml>. Visitado por última vez el 28 de abril de 2020.
 18. “Contundente defensa de Patricia Bullrich a Chocobar: ‘Cambió la doctrina, la Policía no es culpable en un enfrentamiento’”, portal de internet Infobae, 06 de febrero de 2018. Link del sitio: <https://www.infobae.com/politica/2018/02/06/contundente-defensa-de-patricia-bullrich-a-chocobar-cambio-la-doctrina-la-policia-no-es-culpable-en-un-enfrentamiento/>. Visitado por última vez el 28 de abril de 2020.
 19. “Bullrich, sobre el nuevo Servicio Cívico: ‘Gendarmería es la institución más valorada, mucho más que la educación pública’”, portal de internet del Diario Clarín, 17 de julio de 2020. Link del sitio: https://www.clarin.com/politica/bullrich-nuevo-servicio-civico-gendarmeria-institucion-valorada-educacion-publica_0_dqQTDvSwh.html. Visitado por última vez el 28 de abril de 2020.

de la fuerza y resguardar a los funcionarios federales que hicieran uso de la misma: la sanción del “Reglamento General para el Empleo de las Armas de Fuego por parte de los miembros de las Fuerzas Federales de Seguridad”, la creación del “Programa Restituir” y de la “Unidad de Garantía de la Vigencia de los Derechos Humanos de las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales”.

Con respecto al Reglamento, se aprobó a través de la Resolución 956/2018. Éste no regulaba –de forma general– el uso de la fuerza por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, sino exclusivamente el manejo de las armas de fuego, dejando de lado, en consecuencia, otros medios de menor letalidad que permitirían hacer un uso diferenciado de la fuerza. En sus escasas tres páginas no se hace referencia a principios fundamentales como el de oportunidad, de racionalidad, de progresividad y de proporcionalidad a un objetivo legítimo, a la hora de hacer uso de un arma de fuego²⁰. Asimismo, existen artículos en los que se habilita su uso para “proceder a la detención de quien presente [un] peligro inminente y oponga resistencia a la autoridad” e impedir su fuga “hasta lograr su detención”²¹, como había sucedido en la situación protagonizada por Luis Chocobar. De este modo, se les exige a los funcionarios que cumplan con su deber a toda costa, sin contemplar la posibilidad de que puedan retirarse de la escena del delito a fin de reducir al mínimo los daños (AA. VV, 2016:34), como si la única opción operacional disponible para detener al supuesto victimario fuera utilizar el arma de fuego. En suma, en ningún momento se enuncia que cuando el empleo del arma de fuego sea inevitable, los agentes deben ser moderados y actuar en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo

20. Estos principios están consagrados en el “Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” aprobado en 1979 por la ONU, los “Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley” adoptados en 1990. En nuestro país, la Ley 24.059 hace referencia a esta materia como también el Código Penal en su art. 34. Cabe señalar también al Procedimiento Operativo Normal N° I/06 “Normas básicas para el personal que se desempeña en tareas de seguridad” de la Gendarmería Nacional Argentina, las Directivas N° 8 y N° 9 “S7/2007 DOPE UP4 de la Prefectura Naval Argentina, el Reglamento General de Armas y Tiro, RGPEFA N° 8, modificada por la ODI N° 25 de la Policía Federal Argentina y el Protocolo General de Actuación para el uso progresivo y diferenciado de la fuerza policial - (PGA) N° 5 de la Policía de Seguridad Aeroportuaria.

21. Al respecto, ver Artículo 2 del Reglamento General para el Empleo de las Armas de Fuego por parte de los miembros de las Fuerzas Federales de Seguridad.

que se persiga; deben reducir al mínimo los daños y lesiones y respetar y proteger la vida humana²².

Por otro lado, en los meses posteriores a la implementación del nuevo protocolo, el Ministerio de Seguridad creó el Programa Restituir (Resolución 1015/2018) y la Unidad de Garantía de la Vigencia de los Derechos Humanos de las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales (Resolución 234/2019). Con respecto al primero, su objetivo era

“restablecer la carrera, remuneración y reputación del personal de las Fuerzas de Seguridad Federales, que hubiera revistado en servicio pasivo en virtud de un proceso judicial, con motivo de un presunto exceso en el uso de la fuerza en los cuales hubiera resultado sobreesido o absuelto con sentencia firme y sobreesido en la correspondiente investigación administrativa instruida por la Fuerza”²³.

La segunda medida, por su parte, procuraba “ampliar y garantizar la protección de los derechos humanos de los efectivos federales”, pues se consideraba que, a diferencia del resto de los ciudadanos, las Fuerzas de Seguridad estarían siendo excluidas en esta materia²⁴ y que “los organismos de derechos humanos nunca se ponen del lado del policía asesinado ni de la víctima”²⁵. De acuerdo a lo que se dejó trascender, la nueva Unidad buscaba respaldar institucionalmente a los integrantes de las fuerzas de seguridad federales que sufrían maltrato. En especial, hubo dos casos que terminaron por decidir a Bullrich en la implementación del área: la agresión que sufrió un prefecto en un colectivo, imagen que se viralizó

22. Esta cuestión está enunciada en el Artículo 5 de los “Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley” de Naciones Unidas.

23. Resolución 1015/2018 del Ministerio de Seguridad. Disponible en versión digital en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/318288/norma.htm>. Visitado por última vez el 28 de abril de 2020.

24. “Crean una unidad para asistir a los policías y agentes que sufran maltrato”, portal de internet del Diario Perfil, 01 de abril de 2019. Link del sitio: <https://www.perfil.com/noticias/politica/gobierno-crea-unidad-asistencia-policias-que-sufran-maltrato-derechos-humanos.phtml>. Visitado por última vez el 28 de abril de 2020.

25. “Patricia Bullrich: ‘Los organismos de Derechos Humanos nunca se ponen del lado del policía asesinado ni de la víctima’”, portal de internet del Diario Clarín, 09 de enero de 2019. Link del sitio: https://www.clarin.com/politica/patricia-bullrich-organismos-de-derechos-humanos-ponen-lado-policia-asesinado-victima_0_czGAw8LWe.html. Visitado por última vez el 28 de abril de 2020.

por las redes sociales, y los escraches de los que fueron víctimas hijos y familiares de los gendarmes involucrados en el caso Maldonado²⁶.

3. La eterna deuda en materia policial

*El carácter paradójico del propio oficio del policía, por un lado,
presupone el más alto nivel de inteligencia,
así como cualidades físicas, psíquicas
y morales extraordinarias en quienes las desempeñan.
Pero, por otro lado, no ofrece nada para atraer a personas semejantes.
“El Policía que ríe” de Maj Sjöwall y Per Wahlöö*

En América Latina resulta habitual que, ante el aumento del delito y la expansión del sentimiento de inseguridad, se promuevan desde los gobiernos respuestas políticas de corte efectistas, reactivas y coercitivas (Sain, 2010). El gobierno de Cambiemos habría apelado a este viejo repertorio en un contexto de conflictividad social, a partir de un caso de “gatillo fácil” que tomó estado público dado su alto nivel de violencia. Para ello, se recurrió a un lenguaje propio del populismo punitivo, reivindicatorio de la “mano dura”, el cual se materializó en las resoluciones ministeriales analizadas anteriormente.

Uno de los principios centrales del funcionamiento de cualquier fuerza de seguridad democrática es que la política pública debe estar orientada a bajar la cantidad de muertes causadas por el Estado, aunque éstas puedan ser consideradas dentro de la legalidad. Estas medidas mencionadas irían en una dirección contraria, pues se orientan hacia una política de retaliación que convalida el uso de la fuerza para el esclarecimiento inmediato de un hecho, aunque se ponga en peligro la vida de las personas.

Si el objetivo hubiera sido efectivamente “cuidar a quienes nos cuidan”, en lugar de sancionar un protocolo que entraba en plena contradicción con normas de jerarquía superior, se debería haber promovido una mejor capacitación y entrenamiento en el uso progresivo de la fuerza. Asimismo, se tendrían que haber garantizado los controles administrativos en casos de uso de armas de fuego, pues la Policía actúa en nombre del Estado,

26. “El Gobierno lanza una oficina para defender los derechos humanos de los policías”, portal de internet del Diario La Nación, 01 de abril de 2019. Link del sitio: <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-lanza-una-oficina-para-defender-los-derechos-humanos-de-los-policias-nid2234032>. Visitado por última vez el 28 de abril de 2020.

es decir, ejerce una fuerza delegada y está sometida a diversas y rígidas obligaciones de acuerdo a las leyes vigentes. Proceder de otro modo significa ir lisa y llanamente en contra de los principios del Estado de Derecho.

El “caso Chocobar” permite visualizar el amplio consenso que existe en el progresismo para denunciar la violencia institucional y cualquier forma de abuso policial o medida que lo apañe o promueva, pero que no alcanza a abordar lo que serían algunas de sus condiciones de posibilidad. El trabajo policial en Argentina es uno de los más precarizados del universo laboral y con un elevado nivel de explotación sobre el personal. Los/las trabajadores/as policías reciben, en general, una remuneración salarial escasa e insuficiente para el mantenimiento mínimo de sí mismos y de su familia, por lo que en muchas ocasiones deben recurrir al doble empleo, es decir, al desarrollo de otra ocupación formal o informal. Además, la mayoría trabaja por encima de las cuarenta horas semanales al no existir una regulación del horario y de la carga de sus labores, y lo hacen en un ambiente inadecuado y con medios de trabajo deteriorados (vestimenta, protección, sistema de armas y de comunicaciones), e incluso en numerosos casos están obligados a proveerse de algunos de éstos por cuenta propia y a costo personal. Tampoco reciben una educación profesional adecuada al conjunto de tareas que deben desarrollar cotidianamente, siendo el sentido primario de la formación y la capacitación, en realidad, conformar sujetos sumisos a la superioridad. No cuentan con un régimen disciplinario adversarial en el que se le garantice, ante una imputación de falta disciplinaria, la contradicción, el debido proceso y el derecho a la defensa, como sucede en cualquier otro ámbito laboral estatal. Todo esto se halla apuntalado por la imposibilidad legal y fáctica de que los y las policías puedan sindicalizarse y que puedan emprender negociaciones colectivas con la patronal conformada por el alto comisariato y las autoridades políticas del sector, en pos del mejoramiento de sus condiciones de trabajo (Sain, 2016).

A la hora de condenar el accionar del Suboficial Luis Oscar Chocobar, se pierde de vista que, al igual que su víctima -Juan Pablo Kukoc-, proviene de los mismos sectores populares que sufren los avatares de la economía, la desocupación estructural y las políticas neoliberales que se implementan desde la década del 90. En este contexto, la Policía constituye para muchos una vía privilegiada para acceder a un empleo público y a un horizonte de relativa estabilidad. No obstante, el problema reside en que ingresan en una institución que los obliga a trabajar en condiciones

indignas, llevando adelante jornadas laborales extensas y extenuantes que impiden un descanso adecuado a la labor que debe llevar a cabo y que deteriora la relación con su familia. Que después de recibir una formación por demás insuficiente –en el caso analizado fue de sólo 6 meses- están habilitados a portar un arma de fuego y obligados a hacerlo por más que se encuentren fuera de servicio. En definitiva, quien cumple funciones dentro de la Policía lo hace las 24 horas del día sin descanso.

La llegada a la presidencia de la Nación de Alberto Fernández modificó radicalmente el discurso en materia de seguridad pública. En este sentido, una de las primeras medidas que adoptó la ministra que tiene a cargo esta área fue desmantelar todo el entramado de resoluciones que configuraron la denominada “doctrina Chocobar”. Resta aún saber si se podrá avanzar en la realización de una reforma integral de las fuerzas de seguridad: esa eterna deuda que tienen los gobiernos democráticos que señala mayores continuidades que diferencias entre la experiencia de Cambiemos y sus predecesores.

Bibliografía

- AA. VV (2016), *Uso de la fuerza. Directrices para la aplicación de los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, Madrid, Centro de Lenguas de Amnistía Internacional. Versión digital disponible en el sitio de internet: https://www.amnesty.nl/content/uploads/2015/09/uso_de_la_fuerza_vc.pdf?x45368. Visitado por última vez el 28 de abril de 2020.
- AA. VV (2017), *Defensa Policial, Colección de Manuales para Formación de Formadores*, Secretaría de Seguridad Interior, Ministerio de Seguridad Presidencia de la Nación. Versión digital: https://drive.google.com/file/d/1mXxvHH9VzeaWyV-Y_vABfRLSbUavm_gl/view. Visitado por última vez el 28 de abril de 2020.
- GOLDMAN, T. (2018), “Quién recuerda a Pablo Kukoc”, en *Revista Anfibia*, CABA, Universidad Nacional de San Martín. Versión digital: <http://revistaanfibia.com/cronica/quien-recuerda-a-pablo-kukoc-2/>. Visitado por última vez el 26 de abril de 2020.
- SAIN, M. F. (2010), *La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- SAIN, M. F. (2016), “Trabajo y sindicalización policial: condiciones y dilemas”, en Sain, M. F. y Rodríguez Games, N., *¿El gremio de la gorra? Trabajo y sindicalización policial: ejes para una discusión*, CABA, Editorial Octubre.

Políticas públicas y derechos sociales en la provincia de Santa Fe en tiempos de “Cambiamos”

Silvia Levín
(Universidad Nacional de Rosario, Argentina)



1. Introducción

Entendemos, transcurridas dos décadas del Siglo XXI, que las acciones, análisis y debates sobre las políticas públicas y las políticas sociales en Argentina –así como también en América Latina– exigen considerar el enfoque de derechos humanos como horizonte de sentido de las transformaciones hacia un impostergable desarrollo integral e inclusivo.

En los primeros 15 años de este Siglo, América Latina logró progresos significativos en materia de protección social y bienestar, fundamentalmente en las llamadas áreas blandas del desarrollo, asociadas al acceso a servicios sociales básicos (Filgueira, 2009; CEPAL, 2018). La incorporación a la protección social de grupos poblacionales excluidos de los beneficios públicos constituyó una estrategia política generalizada en la región, que redujo los niveles de pobreza por ingresos y pretendió otorgar ciertos grados de integración social a la población (Midaglia, Ordoñez y Valencia, 2018: 14; Golbert, 2018: 301-302).

Desde 2015 hasta 2019, ese patrón de distribución, protección social e integración cambió en Argentina, como resultado de un cambio político en el gobierno nacional a cargo de la coalición Cambiemos, de orientación conservadora, liberal en lo económico y en lo social (Midaglia, Ordoñez y Valencia, 2018). Prevalció un modelo político y económico de fuertes ajustes, con un régimen de acumulación social excluyente, que profundizó y amplió la división entre la población integrada y la población marginada de la protección social y el bienestar (Gamallo y Pautassi, 2012). Sumado a ello, a nivel macroeconómico, coincidió con un proceso de desaceleración económica regional y global, que viene desarrollándose desde 2013-2014 (CEPAL, 2013).

Durante esa etapa, de liderazgo nacional de Cambiemos, la provincia de Santa Fe estuvo a cargo de un gobierno de otro signo y orientación política, como lo fue el Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS) en su tercer mandato. Ese Frente gobernó la provincia durante tres períodos consecutivos, encabezados por mandatarios del partido socialista, y desde el primer mandato (2007-2012) desarrollaron un proceso político e institucional planificado, orientado al desarrollo territorial integral e inclusivo (Plan Estratégico Provincial, 2008) que se profundizó durante los dos mandatos posteriores 2012-2015 y 2015-2019 (Plan Estratégico Provincial. Visión 2030, del año 2012).

La pandemia que nos afecta, Covid-19, quizá sea la realidad más extrema y dolorosa que nos interpela sobre ese sentido de las transformaciones. La existencia humana es colectiva, y no sólo individual, sin embargo, las transformaciones públicas estructurales están pendientes aún en Argentina. Hoy nos increpa la biología sobre esa existencia y coloca en la agenda pública la urgencia de atender las desigualdades de inclusión con las que convivimos para lograr la igualdad de vida. La pandemia instaló, entre varias, una certeza: la salud colectiva depende de la salud individual y viceversa. Así, si la prevención colectiva en la crisis sanitaria del Covid-19 exige para la prevención individual, entre otras cosas, “tener casa” (#Quedateencasa) ¿porqué toda la población argentina no tiene casa para poder garantizar el derecho a la salud? Las desigualdades no son naturales, sino construcciones de la cultura del privilegio que opera con jerarquías de poder afianzadas en prácticas, estructuras e instituciones sociales (CEPAL, 2018b).

Ahora bien, el federalismo como sistema de atribuciones y competencias del poder político estatal, establece tres niveles de Estado en la producción de políticas públicas (Nacional, provincial y municipal) y que, en general, se diferencian entre sí por sus esfuerzos de coordinación, grados de intensidad y capacidad de cobertura (Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, 2019: 43). El trabajo que presentamos pone el eje en las políticas sociales implementadas en la provincia de Santa Fe y en los derechos sociales involucrados, durante el período 2015-2019, en el escenario del gobierno nacional a cargo de la coalición Cambiamos. Se inscribe el debate en una visión de desarrollo integral e inclusivo, guiada por el enfoque de derechos (CEPAL, 2016), que nos abre interrogantes, a manera de hoja de ruta, entre ellos ¿Se pueden identificar transformaciones políticas y/o institucionales del gobierno nacional de Cambiamos, que hayan interferido en el rumbo estratégico de gobierno del FPCyS y/o en el rumbo operativo de la gestión pública en materia social en ese período?

Las reflexiones que siguen no pretenden dar respuestas exhaustivas al interrogante, sino hilvanar de manera muy sintética, algunas argumentaciones que contribuyen a mostrar tendencias que ilustran sobre las principales transformaciones políticas y/o institucionales en cuestión. Para ello, se tomará como respaldo evidencia empírica proveniente de un estudio científico de evaluación del estado de avance de cinco derechos sociales (Salud, Educación, Seguridad Social, Vivienda y Servicios Públicos, y

Vida Libre de Violencia) en la provincia de Santa Fe (2010-2019) y publicado en un libro de reciente aparición¹. El eje crítico para la reflexión es el papel del Estado en las políticas sociales con enfoque de derechos humanos y, en ese marco, se discute el rol desempeñado por el Estado provincial durante el gobierno del FPCyS (mandato 2015-2019) tanto en la producción de un rumbo estratégico de gobierno como de un rumbo operativo en el plano de la gestión pública, en tiempos de liderazgo de Cambiemos a nivel nacional. El análisis crítico será de índole valorativa, y no comparativa, y se enfocará, de manera muy abreviada por razones de espacio, en algunos problemas y desafíos políticos e institucionales entre Nación y Provincia. Ambos gobiernos, con visiones políticas, modelos de desarrollo y de protección social contrapuestos, así como también sus estilos de gestión pública, en los cuales se inscribe la producción e implementación de políticas sociales y el ejercicio de los derechos sociales involucrados.

2. El papel del Estado en las políticas sociales con enfoque de derechos

Los derechos humanos –civiles, políticos, económicos, sociales y culturales– son garantías jurídicas universales que resultan de un consenso político entre la mayoría de los Estados del mundo (Estados Parte), a través de la suscripción de tratados, pactos y convenciones internacionales, de larga data. En 1994 el *corpus* de derechos humanos adquiere jerarquía constitucional en nuestro país y a partir de 2000 constituye el enfoque predominante de las políticas sociales en toda la región. La Constitución de la provincia de Santa Fe vigente, de 1962 aún no reformada, no refiere expresamente a los derechos humanos.

La aplicación de este enfoque en las políticas sociales activa el poder de exigencia al Estado –en sus tres niveles jurisdiccionales– como principal responsable del cumplimiento de las obligaciones asumidas como garantías públicas, al suscribir al sistema internacional de derechos humanos. Junto al Estado, los demás actores políticos y sociales, individuales

-
1. Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, 2019. Progresos y Desafíos de los Derechos en la provincia de Santa Fe. Evaluación del estado de avance, Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe y de la Universidad Nacional de Rosario, Quiroga Hugo (Coordinador General) Levín Silvia (Coordinadora Académica), et al. Disponible en: <https://www.defensoriasantafe.gob.ar/institucionales/area-de-investigacion-y-evaluacion-en-derechos-humanos>

y colectivos, públicos y privados, también tienen responsabilidades en materia de cumplimiento de los derechos humanos, aunque de distinto nivel.

Apunta a construir una unidad identitaria entre sujetos sociales y sujetos de derechos. Los sujetos de derechos (sujetos activos/portadores de derechos humanos) y los derechos (facultades legítimas exigibles) son, en esta nueva matriz, el centro de las políticas y del desarrollo; y ya no lo son los tradicionales beneficiarios (sujetos pasivos) y las necesidades (objetos políticos discrecionales), propias de visiones anteriores. Se busca un equilibrio de poder, entre el Estado, que tiene competencias decisorias enmarcadas en obligaciones y responsabilidades en materia de políticas sociales y de garantías públicas de ejercicio; y los sujetos de derechos, que ejercitan sus facultades a través de las políticas y tienen el poder de exigir y controlar el quehacer del Estado (rendición de cuentas). La base del enfoque se encamina a crear, gradualmente, un sujeto activo e integrado y una cultura política, social e institucional con capacidades receptoras, respetuosas y sensibles a los derechos humanos.

Pensar en políticas con enfoque de derechos supone instalar una visión integral de los problemas sociales, y no sectorial, a fin de trascender las perspectivas actuales que al dividir su tratamiento por áreas sociales pierden de vista la interdependencia e indivisibilidad de factores que coadyuvan a su solución. Los derechos humanos son indivisibles, interdependientes, complementarios y no jerarquizables. Las políticas sociales acercan el sistema político democrático a la realidad de vida de las personas, de este modo la democracia de derechos puede adquirir cuerpo real como una forma de vida justa.

Para el enfoque, las políticas sociales (en todas sus fases) que tengan como propósito alcanzar el bienestar social deben orientarse en el ámbito de gobierno, al reconocimiento explícito del marco normativo de los derechos humanos, a través de su recepción legal en el plano institucional. En el ámbito operativo de la gestión, deben además aplicar los criterios de universalidad, igualdad y no discriminación, integralidad y progresividad, participación y exigibilidad, acceso a la justicia y al debido proceso, acceso a la información pública. Se busca que dichas políticas, puedan alcanzar de manera gradual el máximo nivel de bienestar de la población y el máximo de justicia para desterrar las desigualdades de manera progresiva.

Sobre la base de estas coordenadas del enfoque, las competencias y atribuciones de cada jurisdicción del Estado deben cumplirse para propiciar las condiciones políticas e institucionales favorables a la producción de

las políticas públicas. En esta línea, el Estado nacional debería sentar bases de horizontes institucionales no sólo inmediatos y urgentes, sino también de mediano y largo plazo, con visiones estratégicas federales asociadas a un modelo de desarrollo con anclaje territorial; asimismo contar con estructuras de organización estatal estables y coordinadas (a nivel interjurisdiccional e intersectorial), con capacidades directivas y técnicas suficientes, propiciar la construcción de agendas participativas y sensibles a las realidades geográficas, cumplir compromisos presupuestarios y fiscales alineados con el federalismo y consensuar prioridades en las políticas públicas (Gasparín, Rubio, Aruanno y Diéguez, 2020).

Ante el déficit de bases nacionales de gobierno en Cambiemos, sumado a la contraposición de visiones políticas, orientaciones de desarrollo y patrones de integración social, el Estado provincial encaró estrategias gubernamentales territoriales con las dificultades, tensiones y desafíos propios de ese conflicto, pero sin detener su rumbo de gobierno ni de gestión.

Durante las últimas décadas, se hicieron más evidentes potestades diferenciadas de cada nivel de gobierno y esa situación habilitó procesos de reasignación de funciones, que han complejizado la relación interjurisdiccional (nación/provincias/municipios), y dio como resultado la concentración de las erogaciones del gobierno nacional en materia social, principalmente en previsión social y en salud para la tercera edad. Las provincias, por su parte, tienen competencias en materia de educación y salud², y los municipios, en función de su escala, se ocupan de diferentes servicios urbanos y algunos de protección social. La ciudadanía, establece relaciones diferenciales de dependencia con los distintos niveles del Estado y este vínculo se potencia con los esquemas productivos de cada región, la densidad de población, las capacidades instaladas y la pertenencia partidaria del poder ejecutivo, que son resultado de procesos históricos de largo plazo (Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, 2019: 43).

3. El Estado provincial en tiempos de Cambiemos: gobierno y gestión pública

3.1 Avances de gobierno y en la gestión pública

La adaptación gradual del enfoque a la institucionalidad pública actual plantea nuevos desafíos, ya sea en la región, la más desigual del planeta,

2. Que se profundizan con los procesos de descentralización sucesivos que se consolidan en los años noventa.

como en el país, que convive con casi un 40% de la población con problemas estructurales de desigualdades de distinto tipo. Los desencuentros entre política pública y derechos, transcurridos casi 37 años de democracia, profundizaron la desconexión entre gobiernos y ciudadanía. A nivel nacional, fue visible la desconexión durante el gobierno de Cambiamos y una de las evidencias es que no fue reelecto en 2019, además de que las consecuencias políticas, sociales y económicas de esa experiencia conservadora están a la vista. A nivel provincial; durante el gobierno del FPCyS, no fue visible ni la evidencia permite afirmar esa desconexión como un problema de institucionalidad pública. Repasemos para ello los avances provinciales y, en el punto siguiente, tratamos sintéticamente las transformaciones de Cambiamos y los desafíos que atravesó el gobierno del FPCyS, en términos de incidencia política e institucional.

A pesar de tratarse de un Estado provincial, sin una estructura política e institucional que se ajuste al enfoque de derechos, se identificaron distintos avances en materia de derechos sociales (Salud, Educación, Seguridad Social, Vivienda Adecuada y Servicios Públicos Básicos y Vida Libre de Violencia), así como algunos desafíos y senderos estratégicos para garantizar la integración inclusiva y atender progresivamente las desigualdades territoriales estructurales. En cuanto a los avances para hacer efectivos los derechos sociales en el territorio, implicó contar con recursos políticos, estratégicos, normativos, materiales e institucionales; es decir las declaraciones jurídicas fueron el punto de partida pero se necesitaron además instituciones que les otorgaran realidad.

El derecho a la Seguridad Social, cuya realización efectiva depende fundamentalmente del Estado Nacional y el Estado Provincial actúa de manera complementaria, muestra en la provincia importantes rasgos de progresividad, no obstante existir matices entre sus diferentes componentes y vaivenes en el período analizado que impiden trazar una valoración única sobre el estado de avance en su garantía. En este sentido, se evidencian fuertes rupturas desde 2016 a partir de cambios normativos e institucionales a nivel nacional que comenzaron a mostrar resultados regresivos en el goce efectivo del derecho y encendieron señales de alarma sobre su futuro (Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, 2019: 524-533).

En el derecho a la Educación, de competencia provincial con regulación coordinada con Nación como resultado del proceso de descentralización, se identificó un *corpus* normativo consolidado a nivel nacional y acorde al sistema internacional de derechos humanos, lo cual garantiza la actualización

del sistema educativo provincial y su puesta a tono con los derechos humanos. El gobierno y la gestión pública han consolidado una propuesta educativa inclusiva, tanto en materia de acceso a la educación y sostenimiento de las trayectorias educativas, como en materia de formación y estabilidad de los recursos humanos. Se identificó progresividad en la cobertura educativa provincial y tendencias estables en asistencia escolar primaria y secundaria, así como también senderos estratégicos que facilitan el retorno de jóvenes al sistema educativo e incentivan su permanencia. Existe un alto grado de institucionalidad lo cual fortalece el acceso, permanencia y egreso de estudiantes en un marco de igualdad y no discriminación (Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, 2019:534-537).

El derecho a la Salud, presenta rasgos de progresividad que se sustentan en un amplio marco normativo garantizado por el Estado como principal garante. Las garantías de acceso y cobertura de la población santafesina están aseguradas a partir de un acceso universal, igualitario y sin discriminación, mediante la implementación de una Red de atención en todo el territorio basada principalmente en la atención primaria de salud e instancias jurídicas de protección y amparo (Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, 2019: 538-544).

En el derecho social a una Vivienda Adecuada y Servicios Públicos Básicos, el hallazgo general evidencia rasgos de progresividad en el Estado Provincial en la creación de capacidades estatales administrativas, de coordinación y financieras destinadas a su satisfacción. Los esfuerzos se orientaron a ampliar la cobertura de Servicios Públicos Básicos y el acceso a la Vivienda, a través de la concreción de los principios de universalidad, integralidad e indivisibilidad. Por otra parte, las acciones se orientan a acortar las brechas en algunos ejes estructurantes de las desigualdades como lo son: territorio, situación socio económica, etnia y grupos vulnerables. En el derecho a los Servicios Públicos Básicos, se verificó una débil institucionalidad en el marco legislativo nacional y provincial y distintas tendencias en materia de cobertura. En este último aspecto, se identificó una fuerte regresividad en la accesibilidad económica generada por resoluciones ministeriales sobre tarifas dictadas a nivel nacional; no obstante ello, se constataron importantes esfuerzos a nivel provincial para garantizar su disponibilidad y promover su acceso económico en todo el territorio (Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, 2019: 545-550).

El derecho a una Vida Libre de Violencia en la provincia de Santa Fe muestra rasgos de progresividad en su protección y garantía, con un

alto grado de adhesión a disposiciones de derechos humanos tanto a nivel provincial como a nivel nacional. En materia de institucionalidad organizacional, el gobierno provincial avanzó desde 2008 en la creación de áreas y programas con importantes esfuerzos de coordinación intersectorial, interjurisdiccional e interministerial; así como también entre 2015-2019 en el fortalecimiento de capacidades institucionales con significativos avances en amplitud territorial y aumentos financieros y presupuestarios sostenidos. Se crea además, por primera vez en el país a nivel provincial, la Secretaría de Diversidad Sexual (Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, 2019: 550-558).

En síntesis, el gobierno provincial del FPCyS ha realizado esfuerzos por sostener un modelo de desarrollo inclusivo e integrado con capilaridad territorial. En ese marco, las políticas sociales y los derechos involucrados responden a un esquema redistributivo, con equidad social, participativo y en paulatino avance en el último mandato. Estos logros se potencian aún más considerando el contexto nacional en el cual se inscriben, de allí la importancia que adquieren las transformaciones y que generaron desafíos provinciales.

3.2 Las transformaciones de Cambios y los desafíos del FPCyS

La primera transformación de Cambios, y la de mayor envergadura en nuestra opinión, fue generar un *modelo de protección social excluyente*, con fuertes patrones de ajustes económicos, políticos e institucionales. Ese modelo profundizó los problemas de integración social, las brechas sociales, la pobreza, el desempleo. Los logros en materia de inclusión social y bienestar alcanzados en períodos anteriores, retrocedieron. Las desigualdades complejas (de clase, territoriales, del ciclo de vida, de género no binarias, etnia-raza) presentan la particularidad de que funcionan entrecruzadas, se potencian entre sí y generan capas de desigualdades que se transmiten de generación en generación. Por ello, al invocar la igualdad como eje del desarrollo integral e inclusivo, no nos referimos solamente a la igualdad económica o de medios, sino a la igualdad compleja, que involucra el ejercicio de derechos y el desarrollo de capacidades³ (CEPAL, 2017).

3. Cuando hablamos de capacidades, siguiendo a CEPAL, nos referimos al conjunto de habilidades, conocimientos, experiencias y destrezas que los individuos adquieren y que les permiten emprender proyectos de vida que consideren valiosos (CEPAL, 2016, 2017).

Veamos la magnitud nacional del modelo social excluyente y cómo lo capta la evidencia empírica en sus rasgos principales, y que con la actual emergencia se vuelve más ostensible: 1) En 2019, creció el número de personas por debajo de la línea de pobreza que llegó a 35,4% (15.900.000 personas en todo el país) frente a 27,3% que había en el mismo período en 2018; cerca de 3.800.000 personas más que en 2018 cuyos ingresos no alcanzan para cubrir los servicios básicos⁴ (INDEC, primer semestre 2019). El 50% de la pobreza crónica, está radicada en el conurbano bonaerense y el 22% en la zona pampeana, en la periferia de los mayores centros urbanos como Córdoba, Rosario y La Plata (Díaz Langou, Kessler, Florito & della Paolera, 2019); 2) casi la mitad de la fuerza de trabajo no accede a un empleo pleno de derechos (Piovani y Salvia, 2018), y si a ese universo lo observamos en perspectiva de género no binaria, podemos afirmar: que las mujeres son las que sufren mayores niveles de desempleo (10,8% M y 8,9% V), mayor informalidad laboral (36% M- 34%V), perciben menos ingresos (29%), mayor tasa de desocupación de mujeres hasta 29 años (23%), el 80% de la población travestis y trans no tiene obra social, prepaga o plan estatal y se dedica a la prostitución y trabajos informales, el 72% de las trabajadoras domésticas no accede a sus derechos básicos (Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, 2020); 3) el 40% de las viviendas no se adecua a las necesidades de los hogares que las habitan o presentan problemas en la construcción con significativas diferencias regionales (De Virgilio y Rodríguez, 2018); 4) el sistema de protección social no logra compensar los aspectos más críticos de la mitad de la población urbana del país, en particular niños, niñas y adolescentes (Danani y Grassi, 2018); 5) los sectores con mayor discriminación social, vulneración de derechos y violencia institucional, son las clases bajas, los migrantes, la población afro, pueblos originarios, acentuada por el lugar de residencia (Jones y Ariza, 2018); 6) si bien predominan los hogares familiares nucleares, se incrementaron de manera significativa el número de hogares unipersonales, monoparentales y de jefatura femenina (Binstock, 2018); 7) cerca de la mitad de los hogares, tiene al menos una persona que necesita cuidados; en

4. El 10% de esa población pobre, denominada “pobreza crítica”, es la que tiene menos probabilidades de salir de esa situación aún en contextos de crecimiento económico, y la mitad de ella tiene menos de 15 años (Díaz Langou, G., Kessler, G., Florito, J., & della Paolera, C. (2019). Reducir la pobreza crónica. Metas estratégicas para transformar Argentina. Buenos Aires: CIPPEC.

la infancia los cuidados tienden a maternalizarse y si se trata de adultos mayores, la condición de clase determina los niveles de mercantilización (alto, medio, bajo), dado que la provisión de servicios estatales gratuitos es deficitaria (Faür y Pereyra, 2018).

Varias medidas aplicadas por Cambios, que captó la evaluación de avances en derechos sociales a nivel provincial y listamos muy sintéticamente, refuerzan la vocación restrictiva y excluyente del patrón de protección social, a saber: recortes en el acceso a beneficios sociales (pensiones no contributivas por invalidez o llamadas comúnmente, pensiones por discapacidad); restricciones en el alcance poblacional de los beneficios (discriminaciones que surgen de la moratoria 2016 en jubilaciones llamadas para “amas de casa”); restricciones en la movilidad de los haberes jubilatorios (Ley 27.426/2017); restricciones en la cobertura de políticas y programas sociales nacionales a nivel provincial (Programa SUMAR, Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, Pensión Universal para Adultos Mayores-PUAM, falta de vacunas obligatorias); disminuciones presupuestarias en áreas sociales (en Educación, en Vivienda, en Servicios Públicos Básicos); restricciones de derechos (ausencia de ley que despenalice el aborto y lo legalice); discriminaciones en la accesibilidad económica a los derechos (tarifazos en los servicios públicos básicos; mercantilización de la política crediticia para el acceso a vivienda única); retraso en la transferencia de fondos nacionales (la provincia de Santa Fe fue una de las más perjudicadas) (Defensoría del pueblo de la Provincia de Santa Fe, 2019).

En general y en su conjunto, las acciones públicas provinciales desarrollaron importantes avances en materia de tratamiento de las desigualdades estructurales, orientadas al logro de un desarrollo inclusivo territorial. Si bien, los gobiernos provinciales son fundamentales para el cumplimiento de los derechos humanos, es central para el logro de un desarrollo territorial adecuado el trabajo coordinado entre niveles jurisdiccionales, asignaciones presupuestarias suficientes y autonomía en la toma de decisiones.

Los rasgos principales del gobierno del FPCyS, puestos en acción en la gestión pública, relativos al tratamiento de las desigualdades estructurales en el territorio, fueron el resultado, principalmente, de sus esfuerzos ante la insuficiencia de coordinación interjurisdiccional, las escasas asignaciones presupuestarias y, más aún, con deudas nacionales de coparticipación federal en proceso judicial (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, 2019: 573). Esos rasgos son: 1) fuerte sentido universalista de la acción estatal, de alcance poblacional amplio, sensible

a ciertas diferencias en el tratamiento de las desigualdades estructurales (socio económicas, de género, de diversidad sexual y territoriales). Tienen a satisfacer con alcance universal, profundidad y sostenibilidad en el tiempo, dimensiones del bienestar que contribuyen a la inclusión social de la población vulnerable relativas a Educación, a Salud y a Violencia de género y, en menor medida, a Vivienda y Servicios Públicos Básicos y a Seguridad Social (nivel provincial). Las desigualdades vinculadas al ciclo de vida y a etnia si bien reciben un tratamiento importante a través de acciones en Educación y en Salud, su consideración en los otros derechos sociales evaluados es mucho menor y no es factible señalar tendencias más o menos sostenidas, según la evidencia encontrada. A excepción de Vivienda Adecuada, que presenta una trayectoria de acciones sistemáticas orientadas al tratamiento de desigualdades étnicas relativas a pueblos originarios; 2) un abordaje multidimensional de las desigualdades (interdependencia e integralidad), en particular en el tratamiento de desigualdades socio económicas y territoriales, y senderos estratégicos que fortalecen la orientación de ese accionar. Principalmente, esa tendencia es más evidente en Educación y en Salud. En materia de desigualdades de género también se destaca la interdependencia en el tratamiento de la violencia de género y existen algunos esfuerzos destacados en diversidad sexual; no obstante en Violencia de género la integralidad muestra déficits en su tratamiento. En términos de indivisibilidad, aún se mantienen algunos sesgos de jerarquización en la atención prioritaria de ciertos tipos de desigualdades (socioeconómicas, territoriales) e insuficiencia de acciones orientadas también a otras desigualdades (etnia, del ciclo de vida, género y diversidad sexual); 3) manifiesta voluntad política del Estado provincial con el desarrollo territorial inclusivo, principalmente se evidencia en materia de crecimiento institucional sostenido con sentido estratégico a través de la jerarquización de estructuras estatales, los incrementos presupuestarios, la producción propia de bienes y servicios, la capilaridad territorial de las acciones y la magnitud de la oferta programática desplegada portadora de sensibilidad social (Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, 2019: 562-574).

La segunda transformación importante realizada por Cambiemos consistió en *cambios en la estructura organizacional del Estado* (Decreto 801/18), que incidieron en la gestión de la protección social a nivel provincial. En relación a esa estructura, se espera que un Estado brinde horizontes institucionales de largo y mediano plazo para el diseño e

implementación de políticas inclusivas, eficaces y eficientes en términos de integración. La estabilidad en la estructura organizacional del Estado así como la coordinación y articulación, pueden contribuir a producir una “memoria institucional” con una visión estratégica de largo plazo, sobre las prioridades de políticas necesarias para el logro de un desarrollo integral e inclusivo. La estructura organizacional del Estado Nacional a cargo de Cambios sufrió vaivenes importantes en 2015 y creció en sus distintos niveles: de 18 a 23 Ministerios, de 69 a 85 Secretarías, de 165 a 204 Subsecretarías, de 290 a 398 Direcciones nacionales y de 127 a 144 Direcciones generales (Gasparín, Rubio y Diéguez, 2020). Argentina se constituyó así en uno de los países de América Latina con gabinetes ejecutivos más grandes. En 2018, como señal de austeridad fiscal para los organismos internacionales de crédito, se reducen 10 ministerios (Decreto 801/18). Los ministerios suprimidos pasan a funcionar como Secretarías de gobierno dentro de órbitas ministeriales; así en 2019 contábamos con 13 ministerios. Estos cambios sucesivos, y de gran escala en la estructura del Estado Nacional, generaron problemas de articulación y de coordinación (intra e inter ministerios) en el funcionamiento público, así como también confusión en la jerarquía de la estructura organizacional –con la creación de Secretarías de gobierno–, mientras que se desarticulaban redes de políticas al interior de cada ministerio con las cuales se vinculaba tradicionalmente. Los cambios fueron sucesivos y de gran escala en la estructura organizacional, fundamentalmente en Ministerios clave con carteras específicas y abultadas. En la institucionalidad pública, afectaron la dinámica de gestión, regulación y control a nivel provincial, por ejemplo en la Seguridad Social. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social fue disuelto y sus competencias y atribuciones pasaron al rango de distintas secretarías; unas dependientes del nuevo Ministerio de Producción y Trabajo (Superintendencia de riesgos de trabajo) y otras dependientes del nuevo Ministerio de Salud y Desarrollo Social (Administración Nacional de Seguridad Social, Secretaría de Seguridad Social y Superintendencia de Servicios de Salud). Es decir, se produjo una desjerarquización institucional que fragmentó la gestión y ocasionó lagunas y vacíos coordinación y de autoridad decisoria. (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, 2019: 142-145 y 525). También el derecho a la Salud se vio afectado, cuando el Ministerio de Salud se fusiona con el Ministerio de Desarrollo Social (nuevo Ministerio de Salud y Desarrollo Social) y el cargo de ministro se reduce jerárquicamente al rango de secretario

de Estado. De tal forma, la función rectora en salud que desempeñaba el anterior Ministerio se diluye.

Ambas transformaciones en la estructura organizacional del Estado reflejan retrocesos, o regresividades, en la institucionalidad pública en materia de derechos humanos.

Tampoco se cumplió la función de planificación a nivel nacional y no existió un área con la capacidad política para identificar prioridades de gestión, definir objetivos y metas, monitorear su cumplimiento y gestionar e implementar de manera transversal problemas públicos⁵. Por otra parte, la alta rotación de funcionarios profesionalizados, con conocimientos y experiencia sobre sectores de políticas determinados, con capacidades políticas y de gestión importantes en distintos niveles de la administración pública generó vacíos de liderazgo, déficit en la toma de decisiones y en la producción de información pública, que favorecieron la inacción e ineficiencia en varias instituciones del Estado y tuvo serias repercusiones a nivel federal.

A modo de cierre. Renovamos nuestra apuesta a la democracia republicana y federal, con involucramiento de los tres poderes del Estado, con capacidad para encaminar y liderar un modelo de desarrollo inclusivo, sostenible e integral, de la mano de los derechos y horizontes de igualdad. El propósito final que nos motiva es el enorme desafío de transformar las huellas sociales que dejó Cambiemos. Esto implica, al menos tres compromisos institucionales fundamentales: 1) trascender la democracia representativa y consolidar una democracia de derechos como orientación estratégica, a mediano y largo plazo, para no quedarnos en la “Emergencia permanente” (Quiroga, 2005), en la que estamos inmersos desde hace varias décadas; 2) promover un Estado social, con capacidad de coordinar sus acciones con anclaje territorial y visión federal, establecer horizontes a largo plazo y liderar procesos institucionales participativos involucrados con la inclusión y el bienestar y 3) favorecer la institucionalidad de las políticas sociales, sentar reglas y bases explícitas, transparentes, reconocidas y apropiadas por los actores, a fin de minimizar su uso con criterios particulares, partidarios, ineficientes o sujetos a los vaivenes de los cambios en los ciclos políticos.

5. Este déficit no fue exclusivo del gobierno nacional de Cambiemos, sino que la literatura también lo señala como característica del último gobierno de C. Kirchner (Repetto, F, 2014).

Bibliografía

- BINSTOCK G. (2018), “Hogares y organización familiar” en PIOVANI, J.I y SALVIA, A. (Coordinadores) (2018). *La Argentina en el Siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual. Encuesta Nacional sobre la estructura social*, Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- CEPAL (2013), *Estudio económico de América Latina y el Caribe. Tres décadas de crecimiento desigual e inestable*, Santiago de Chile.
- CEPAL (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina*, I Reunión de la Mesa directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social en América Latina y el Caribe, Santo Domingo.
- CEPAL (2017), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*. Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social, Montevideo, octubre.
- CEPAL (2018), *Panorama Social en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile
- CEPAL (2018). *Perspectivas económicas para América Latina. Repensando las instituciones para el desarrollo*.
- CEPAL (2018b), *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial*. Santiago de Chile, septiembre.
- CEPAL (2020), *América Latina y el Caribe ante la pandemia del Covid-19. Efectos económicos y sociales*, Informe Especial Covid-19, Santiago de Chile, abril.
- CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES (2017), *Metas e Indicadores. Listado provisorio de metas e indicadores de seguimiento de ODS Argentina*. Buenos Aires, julio. Disponible en: www.odsargentina.gob.ar
- DANANI, C. y GRASSI, E (2018), “Protección social institucionalizada” en PIOVANI, J.I y SALVIA, A. (Coordinadores) (2018). *La Argentina en el Siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual. Encuesta Nacional sobre la estructura social*, Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE (2019), *Progresos y Desafíos de los derechos en la provincia de Santa Fe. Evaluación del estado de avance*, Quiroga H. (Coordinador General) y Levín, S (Coordinadora académica) et al, Rosario. Disponible en: <https://www.defensoriasantafe.gob.ar/institucionales/area-de-investigacion-y-evaluacion-en-derechos-humanos>
- DE VIRGILIO, M. y RODRIGUEZ, M (2018), “Hábitat, vivienda y marginalidad residencial” en PIOVANI, J.I y SALVIA, A. (Coordinadores) (2018). *La Argentina en el Siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual. Encuesta Nacional sobre la estructura social*, Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- DIAZ LANGOU, G., KESSLER, G., FLORITO, J. & DELLA PAOLERA, C. (septiembre de 2019), *Reducir la pobreza crónica. Metas estratégicas para transformar Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.
- DIRECCIÓN NACIONAL DE ECONOMÍA, IGUALDAD Y GÉNERO (2020), *Las brechas de género en la Argentina. Estudio de situación y desafíos*. Ministerio de Economía de la Nación, Secretaría de Política Económica, 16 de marzo, Buenos Aires.

- FAÛR E y PEREYRA F. (2018), “Gramáticas del cuidado” en PIOVANI, J.I y SALVIA, A. (Coordinadores) (2018). *La Argentina en el Siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual. Encuesta Nacional sobre la estructura social*, Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- FILGUEIRA, F. (2009), *El desarrollo maniatado en América Latina: Estados superficiales y desigualdades profundas* (Buenos Aires: CLACSO).
- FILGUEIRA, F. (2013), “Los regímenes de bienestar en el caso de la modernización conservadora: Posibilidades y límites de la Ciudadanía Social en América Latina” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 22(2), 17-46.
- GAMALLO, G y PAUTASSI, L. (2012), *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas Sociales y Bienestar en Argentina*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- GASPARIN J., RUBIO J., ARUANNO L. y DIEGUEZ, G. (2020), “GPS del Estado. Radiografía y balance de la Administración Pública Nacional 2015-2019”, Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°219, Buenos Aires: CIPPEC.
- GOLBERT, L. (2018), “La desigualdad como problema político institucional en la Argentina” en MIDAGLIA, C., ORDOÑEZ, G. Y VALENCIA, E. (Coordinadores) (2018). *Políticas Sociales en América Latina en los inicios del Siglo XXI. Innovaciones, inercias y retrocesos*. Buenos Aires: CLACSO y México: El Colegio de la Frontera Norte.
- INFORME PROVINCIAL SANTA FE 2019 (2019), *Territorializar la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*.
- JONES, D y ARIZA, L. (2018), “Discriminación social, vulneración de derechos y violencia institucional” en PIOVANI, J.I y SALVIA, A. (Coordinadores) (2018). *La Argentina en el Siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual. Encuesta Nacional sobre la estructura social*, Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- MIDAGLIA, C. ORDOÑEZ, G. y VALENCIA, E. (2018), “Transformaciones económicas y Reformas sociales en Latinoamérica en las primeras dos décadas del Silbo XXI” en MIDAGLIA, C., ORDOÑEZ, G. y VALENCIA, E. (Coordinadores) (2018). *Políticas Sociales en América Latina en los inicios del Siglo XXI. Innovaciones, inercias y retrocesos*. Buenos Aires: CLACSO y México: El Colegio de la Frontera Norte.
- MIDAGLIA, C., ORDOÑEZ, G. y VALENCIA, E. (Coordinadores) (2018), *Políticas Sociales en América Latina en los inicios del Siglo XXI. Innovaciones, inercias y retrocesos*. Buenos Aires: CLACSO y México: El Colegio de la Frontera Norte.
- PIOVANI, J.I y SALVIA, A. (Coordinadores) (2018), *La Argentina en el Siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual. Encuesta Nacional sobre la estructura social*, Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- QUIROGA, H. (2005), *La Argentina en Emergencia permanente*. Buenos Aires: Edhasa.
- REPETTO F. (2014), “Políticas sociales. Una mirada político-institucional a sus reformas, desafíos e impactos” en ACUÑA C. (Compilador) (2014) *El Estado en Acción: fortalezas y debilidades de las políticas sociales en Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

**El gobierno de Mauricio Macri:
¿Occidente o emergentes?
Una lectura a “destiempo” de las
dinámicas internacionales
del siglo XXI**

Clarisa Giaccaglia
(Universidad Nacional de Rosario, Argentina)



El escenario internacional del siglo XXI ha experimentado profundas transformaciones con altos niveles de incertidumbre y veloces modificaciones. Estas reconfiguraciones imposibilitan su desatención pues los acontecimientos se desarrollan uno tras otro, restando rápidamente vigencia a las interpretaciones previas.

En este contexto, la globalización y sus efectos para la inserción internacional han sido uno de los ejes condicionantes para la formulación de la política externa de los distintos estados nacionales, los cuales a su vez, han presentado distintos posicionamientos ideológicos frente al tema. Como señala José Antonio Sanahuja (2017: 71) al analizar los cambios estructurales ocurridos en el sistema internacional, “junto a la tradicional divisoria entre izquierda y derecha, centrada en los conflictos distributivos en el ámbito económico, aparece un nuevo eje o clivaje fundamental marcado por las posiciones frente a la globalización”. De este modo, “cruzando los dos ejes –pro y antiglobalización, izquierda y derecha– en un cuadro de doble entrada imaginario, aparecen cuatro grandes matrices de política que, con los correspondientes acentos y mediaciones nacionales, están definiendo el escenario internacional actual”. De forma simplificada, los cuatro modelos de análisis propuestos por este autor corresponden a: 1) “Davos” o los globalistas de derecha, 2) los progresistas cosmopolitas, 3) los soberanistas y desglobalizadores, y 4) los “nuevos patriotas”, soberanistas y nacionalistas¹.

Si nos focalizamos en la primera matriz presentada por el autor español, se observa que este grupo está conformado por aquellos sectores favorables a la democracia liberal, al libre comercio y la empresa privada, y a la profundización de la integración económica global. Son partidarios del status quo de la globalización y su más clara expresión son las élites reunidas en el Foro Económico Mundial de Davos. Dentro de este bloque, Sanahuja incluye a la mayor parte del centro derecha, así como a los sectores más conservadores de la socialdemocracia europea y del Partido Demócrata en Estados Unidos (particularmente a los partidarios de Hillary Clinton). Aclara, además, que han contado con el apoyo doctrinal de los organismos financieros internacionales (Sanahuja, 2017: 71).

A partir de la clasificación detallada, resulta plausible ubicar y contextualizar la presidencia de Mauricio Macri en Argentina (2015-2019)

1. Para más detalles sobre cada una de estas conceptualizaciones, ver Sanahuja, 2017.

dentro de esta matriz de globalistas de derecha. En efecto, el gobierno de Cambiemos accedió al poder nacional sosteniendo discursivamente que, en materia de política exterior, la Argentina “estaba aislada” y que era necesario generar un “normal relacionamiento con todos los países del mundo” (Discurso de asunción de Mauricio Macri, 10/12/2015).

En el marco de las acciones, apenas asumido el nuevo gobierno, Mauricio Macri viajó para participar del Foro de Davos en 2016 destacando que Argentina se reincorporaba a este espacio después de 13 años de ausencia² y remarcando la importancia de este ámbito de deliberación global. Si tomamos además en consideración la sintonía y comunión de ideas demostrada por el macrismo, tanto con los principios como con los sectores identificados con este grupo de “Davos”, cabe subrayar el abierto apoyo brindado por el gobierno de Macri a la candidatura demócrata de Hillary Clinton para las elecciones presidenciales norteamericanas de 2016. Finalmente, puede destacarse la cuota de confianza y el apoyo solicitado por el gobierno argentino al Fondo Monetario Internacional, a mediados del 2018, frente a un agravamiento de la situación económico financiera argentina.

Lo cierto es que, como bien argumenta Sanahuja (2017: 72), desde la crisis global de 2008, todos los sectores identificados con esta matriz de globalistas de derecha experimentaron un marcado retroceso electoral cuya manifestación más emblemática pudo ser vista en la derrota de Hillary Clinton frente a Donald Trump. Dicho repliegue electoral ha sido producto de un desencanto ideológico frente a la concepción de globalización, ocurrido especialmente en las sociedades occidentales (Giaccaglia, 2018: 24).

En función del contexto aquí descripto, cabe preguntarse ¿cuál fue la lectura del orden internacional de la cual partió el gobierno macrista? ¿Qué elementos permiten explicar las opciones escogidas en materia de política exterior que incidieron en los alineamientos planteados con Occidente y con los emergentes? ¿Qué peso tuvieron en dichas decisiones la necesidad de diferenciación con el gobierno anterior? ¿En qué medida dichos elementos enturbiaron la visión sobre los cambios que efectivamente estaban ocurriendo en el escenario mundial?

2. El Foro de Davos es un evento anual organizado por los principales líderes empresariales del mundo desarrollado y del sistema financiero internacional, al que también son invitados los estados nacionales. Cabe recordar que el gobierno argentino de Néstor Kirchner había abandonado su participación en este foro en el año 2003.

Este capítulo procura analizar el enfoque de política exterior desarrollado por el gobierno macrista haciendo hincapié en la matriz de pensamiento sistémico adoptada por dicha administración, así como en los posteriores ajustes realizados en el esquema de vinculación externa. En este sentido, el estudio se focaliza en las relaciones desarrolladas por Argentina con las grandes potencias del sistema ya sean tradicionales³ –Estados Unidos y Europa– o emergentes⁴ –identificados aquí con los países miembros del Foro BRICS pero concentrándonos fundamentalmente en China y Rusia–⁵.

El trabajo parte de la idea de que la imperiosa necesidad del gobierno macrista de diferenciarse sustancialmente del gobierno predecesor implicó la puesta en marcha de un discurso de política exterior cuyos basamentos conllevaron una lectura “a destiempo” de la estructura y la dinámica que ya presentaba el orden internacional del siglo XXI.

En este sentido, el gobierno de Cambiemos puede ser analizado distinguiendo dos momentos. Una primera fase en la cual, en tanto partidarios del ya mencionado globalismo de derecha, el macrismo –bajo la dirección diplomática de la canciller Susana Malcorra– apostó por una inserción internacional que buscó reforzar la pertenencia de Argentina

-
3. Por potencias tradicionales se entiende a aquellas que participaron de manera activa en la configuración del orden internacional post Segunda Guerra Mundial, que gravitaron dentro de la órbita de influencia capitalista y que posteriormente se agruparon en torno al G-7 como principal bloque que reunió a los países desarrollados más importantes del mundo. Dicho grupo ha sido encabezado, claro está, por Estados Unidos y, en menor medida, por Europa (Giaccaglia, 2018: 15).
 4. Por potencias emergentes se entiende a un grupo reducido de grandes países en desarrollo que lograron de manera progresiva diferenciarse del resto del llamado “Tercer Mundo” durante la Guerra Fría y posteriormente “Sur global” a partir de la post Guerra Fría. A inicios del siglo XXI, los emergentes fueron identificados en torno al acrónimo BRICS, que hacia el año 2009 se convirtió en una iniciativa gubernamental conformada por los Estados de Brasil, Rusia, India, China y, desde 2011, Sudáfrica (Giaccaglia, 2018: 15). No obstante, en el transcurso de la segunda década de este siglo, los miembros de BRICS sufrieron diversas crisis internas que fragmentaron dicho bloque, con un repliegue en el accionar de sus miembros occidentales -Brasil y Sudáfrica- y un despegue de las potencias asiáticas -China, India y Rusia- (Giaccaglia, 2019: 84-85).
 5. A los fines de este trabajo, el estudio se concentra especialmente en las potencias emergentes asiáticas: China y Rusia por la importancia y por los debates que se generaron en torno a las relaciones con estos dos países. Se deja entonces de lado el tratamiento de India y de Sudáfrica, puesto que las relaciones argentinas con estos países fueron marginales. En cuanto a Brasil, la relevancia de este vínculo bilateral amerita un tratamiento más profundo y exhaustivo que excede el presente trabajo (Giaccaglia, 2019: 66).

a Occidente. De esta manera, se priorizó la integración con las potencias tradicionales (Estados Unidos y Europa) relegando otras vinculaciones, ya sea con potencias emergentes como China y Rusia –manifestando recelo frente a la naturaleza autoritaria de sus formas de gobierno– o con el Sur Global –por considerarlo un ámbito inapropiado y escasamente funcional para la inserción internacional argentina–.

No obstante, es posible identificar una segunda fase en la cual la profundización de ciertos cambios (la llegada de Trump a la Casa Blanca, el Brexit, el cada vez más indiscutible ascenso de China) obligaron a la cancillería argentina, especialmente desde la llegada de Jorge Faurie, a reajustar el esquema de política exterior revalorizando los vínculos con las potencias emergentes, en especial con China, así como la pertenencia al Sur Global. No obstante, dicho viraje fue tímido y como ya se dijo, tardó en el tiempo pues desconoció ciertos cambios globales que ya se habían avecinado.

Primera fase: la apuesta por Occidente

A fin de comprender las acciones de política exterior esbozadas por el macrismo en los inicios de su mandato, resulta relevante recordar brevemente los lineamientos de política exterior desarrollados por los anteriores gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner. Los gobiernos kirchneristas se destacaron por su creciente alejamiento de Estados Unidos y por una profundización de los vínculos con China y con Rusia como contrapeso político (Míguez, 2016: 127). En otras palabras, “hay una visión del mundo cuyas creencias filosóficas combinan el diagnóstico de una declinación de Estados Unidos y del resto de las naciones del Occidente desarrollado frente al ascenso de nuevos polos de poder como los BRICS” (Russell, 2016: 92).

Las tensiones entre Argentina y el gobierno de Estados Unidos se iniciaron durante la gestión de Néstor Kirchner, entre otros factores, a raíz de las negociaciones para la conformación del ALCA en 2005. Ya durante el gobierno de Cristina, las tiranteces entre ambos países se manifestaron primordialmente en la intención del gobierno norteamericano de que el FMI monitoreara las cuentas macroeconómicas de Argentina, en los desfavorables fallos para el país sudamericano por parte del Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), en la no resolución de las deudas con el Club de París y en la demanda de

los fondos buitres. A ello se sumó en 2007 el rechazo argentino al pedido norteamericano de aislar internacionalmente al presidente venezolano Hugo Chávez (Miranda, 2014: 51).

Como contrapartida, en la aproximación con China se observó una verdadera consolidación de las relaciones económicas y políticas que mostraron un crecimiento exponencial en diversas áreas, incluyendo proyectos sobre infraestructura energética, cooperación espacial, minería, comunicaciones, ferrocarriles y finanzas (swap) (Míguez, 2016: 132). Este fortalecimiento del vínculo bilateral tuvo su primer hito en 2004 – momento en el que las autoridades chinas definieron la relación con Argentina como “asociación estratégica”– y se afianzaron una década después –cuando en 2014 el gobierno chino decidió agregar el calificativo de “integral” para describir los lazos entre ambos países– (Oviedo, 2016: 14).

Respecto a la Federación Rusa, el acercamiento bilateral fue sellado por medio de la firma de una serie de acuerdos en la Cumbre de San Petersburgo en 2013, los cuales propiciaron acciones de cooperación en el área de hidroelectricidad y energía atómica y, más tarde, incluyeron también convenios en materia de gas y petróleo. No obstante, el gesto político de acercamiento más relevante se presentó en 2014, cuando el gobierno argentino se abstuvo de condenar la anexión de Crimea⁶, en el marco de las deliberaciones de la Asamblea General de Naciones Unidas (Míguez, 2016: 133).

En función del panorama detallado, durante la campaña electoral para las presidenciales de 2014, el candidato del “Frente para la Victoria”, Daniel Scioli, se posicionó como un continuador del esquema de política exterior en curso, favoreciendo el sostenimiento de los vínculos desarrollados con China y Rusia. Mauricio Macri, por el contrario, cuestionó duramente la constitucionalidad, transparencia y falta de información de los acuerdos firmados con las potencias emergentes asiáticas, especialmente con China, planteando la necesidad de serias revisiones de los mismos (Oviedo, 2016: 10). De igual manera, la acusación de “aislamiento” fue el principal argumento utilizado por el macrismo el cual suponía una marginación de Argentina del “resto del mundo” pero que, en realidad, hacía referencia específicamente al distanciamiento que el gobierno argentino había ejercido respecto de Estados Unidos.

6. Cabe recordar que la anexión de Crimea por parte del gobierno de Putin le valió a Rusia su expulsión del G-7.

Por tanto, al obtener el triunfo presidencial, la nueva gestión de Cambiemos se planteó “impulsar una política exterior de apertura al mundo” (Boletín de la Cancillería argentina, 06/2016). De esta manera, el gobierno se concentró en los beneficios de la globalización y del libre comercio apostando por la llegada de una “lluvia de dólares”, esto es, de un enorme caudal de inversiones para el país. Dichas percepciones pueden ser consideradas en consonancia con el sistema de creencias de los ya mencionados globalistas de derecha tipificados por Sanahuja.

Susana Malcorra, quien se desempeñaba como Jefa de Gabinete del Secretario General de las Naciones Unidas, fue elegida para la conducción del Ministerio de Relaciones Exteriores. Desde la perspectiva de Mauricio Macri, se trataba de “una persona de amplísimo conocimiento que comprende en detalle la agenda internacional que hoy mueve al mundo” (TN noticias, 2017). Bajo su dirección, la cancillería argentina diseñó un esquema de vinculación con una articulación preferencial con Estados Unidos y Europa, haciendo hincapié en la necesidad de una “reconstrucción” de estos vínculos (Boletín de cancillería, 2016). En esa línea se inscribieron entonces las acciones desplegadas durante esta primera fase de gobierno.

En relación a Estados Unidos, las señales de un amistoso acercamiento se plasmaron en la publicitada visita de Barak Obama a Buenos Aires en marzo de 2016. En dicha ocasión, se firmó un Acuerdo Marco de Comercio e Inversión (TIFA, según sus siglas en inglés), que pretendía recrear un clima atractivo de negocios así como constituirse en un espacio para limar conflictos. A largo plazo, el acuerdo buscaba convertirse en un primer paso hacia la firma de un tratado de libre comercio (TLC) (diario La Nación, 2016).

Respecto a la importancia otorgada a Europa, es posible referenciar las recíprocas visitas oficiales de distintos mandatarios europeos⁷ los cuales

7. Entre estas visitas es posible enumerar, en enero de 2016, el encuentro de Macri con James Cameron en Davos. Luego, en febrero de 2016, la presencia del presidente de Francia, François Hollande y del primer ministro italiano, Matteo Renzi, en Argentina. Días más tarde, el 9 de marzo, se produjo también la llegada de la Alta Representante de Política Exterior de la Unión Europea, Federica Mogherini. Durante ese mismo mes, Macri se reunió en Washington con el primer ministro canadiense Justin Trudeau. Posteriormente, en julio de 2016, se desarrolló la gira del presidente argentino por Europa, que incluyó encuentros con François Hollande, en París, y con la canciller alemana, Angela Merkel, en Berlín. En marzo de 2017, Macri visitó los Países Bajos en un encuentro de alto nivel que incluyó a los Reyes Guillermo y Máxima y al Primer ministro Mark Rutte. En mayo de 2017, se sumó la visita a Buenos Aires del presidente italiano Sergio Mattarella. En junio de 2017, Angela Merkel visitó Argentina.

eran vistos como potenciales inversores para la economía nacional. A ello debe sumarse la solicitud de Argentina en 2016 para convertirse en miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) así como los denodados esfuerzos para concluir un acuerdo Mercosur-Unión Europea.

Desde un punto de vista multilateral, Argentina buscó mostrarse como un Estado que respaldaba y promovía las instituciones del orden liberal internacional. Consecuentemente, el gobierno argentino se postuló para ser sede de la XI Conferencia ministerial de la OMC. Posteriormente ocupó también la presidencia rotativa del G-20 en 2018.

Ahora bien, las relaciones bilaterales con China, por otra parte, fueron puestas en debate. La ejecución de los ya mencionados compromisos firmados durante la etapa kirchnerista, afectaban al período de gobierno de Macri. Aduciendo la naturaleza autoritaria del régimen chino, se consideró que dichos acuerdos debían transitar un tamiz intergubernamental. Además, otros miembros relevantes de la alianza de gobierno –como Ernesto Sanz y Elisa Carrió⁸– marcaron la necesidad de distanciarse de China argumentando la falta de transparencia de los convenios y señalando además la violación de derechos humanos imperante en la potencia asiática (Oviedo, 2016: 13).

En este mismo sentido, el macrismo cuestionó la constitucionalidad del Acuerdo de Cooperación Económica y de Inversiones firmado con China así como el referido a la construcción de la Estación de Seguimiento Satelital en el Espacio Profundo, ubicada en la provincia de Neuquén. El gobierno también planteó la necesidad de revisar el acuerdo para la construcción de dos centrales nucleares, firmado pocos días antes del cambio presidencial y suscitó dudas sobre la transparencia y el cumplimiento de medidas relativas al impacto ambiental en la construcción de dos represas previstas para la provincia de Santa Cruz, también con financiamiento chino (Oviedo, 2016: 14).

No obstante, es importante recalcar el llamado “doble estándar” que manejó la política exterior argentina en relación al gigante asiático. En este sentido, Oviedo nos recuerda que el primer viaje al exterior de Macri, como jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires, fue en 2008

8. Ernesto Sanz y Elisa Carrió eran los principales representantes de la Unión Cívica Radical y de la Coalición Cívica, respectivamente, las cuales constituían las otras dos fuerzas políticas principales, junto con el PRO, de la alianza Cambiemos.

a Beijing y Shanghai y, en 2014, el gobierno de la ciudad le otorgó al presidente Xi Jinping el título de “visitante ilustre”. Cabe agregar además que “en el mismo momento en que Mauricio Macri cuestionaba la relación especial de Fernández de Kirchner con China, empresarios chinos locales financiaban su campaña política” (Oviedo, 2016: 11).

Por otra parte, prontamente el gobierno de Macri se vio en la necesidad de solicitar a las autoridades chinas la conversión de yuanes a dólares, en base al swap de monedas que se había firmado en 2014, con el objeto de fortalecer la posición del Banco Central de Argentina, al momento de abandonar el control de cambio monetario, comúnmente llamado “cepo al dólar” (Oviedo, 2016: 7).

En cuanto a las relaciones con Rusia, también prevalecieron los recelos. La nueva administración nacional anunció que los acuerdos bilaterales firmados en materia de energía por el gobierno de Cristina Fernández serían igualmente revisados, particularmente el referido al financiamiento ruso para la construcción de la represa Chihuido en la provincia argentina de Neuquén (Lm Neuquén, 2018). Por tanto, las diferencias ideológicas entre los dos jefes de Estado y entre sus respectivas formas de gobierno marcaron la agenda bilateral en estos primeros tiempos.

Tomando en cuenta estos distanciamientos bilaterales, resulta interesante poner atención en las acciones de gobierno desarrolladas en relación al Sur Global, otro espacio político-ideológico –más que meramente geográfico– el cual había cobrado gran relevancia desde los albores del siglo XXI. En este sentido, Tokatlian y Russell (2016: 218) sostienen que, para el gobierno de Macri, la definición de Argentina como parte del Sur Global fue considerada impropia y anacrónica.

En este mismo contexto, también se manifestaron desconfianzas en relación al foro BRICS, cuyos miembros se presentan como representantes del Sur Global. En efecto, las mayores rispideces se generaron en torno al posicionamiento frente al gobierno de Nicolás Maduro en Venezuela puesto que tanto el gobierno de China y, especialmente el gobierno ruso de Putin, son aliados del gobierno bolivariano.

Cabe recordar además que la cooperación Sur-Sur había sido una política fuertemente promovida por los gobiernos kirchneristas. Durante la administración macrista no obstante, la cooperación Sur-Sur, “entendida como la profundización de los vínculos políticos entre países en desarrollo que se proponen afrontar los problemas comunes a través

del reforzamiento de su capacidad de negociación con el Norte, sufrió un proceso de retracción” (Morasso y Pereyra Doval, 2019: 375).

Ahora bien, Estados Unidos y los países europeos siguieron creciendo a tasas muy moderadas. En términos de Juan Manuel Karg (2016), “Argentina giró hacia países que no se habían recompuesto de la crisis económica internacional iniciada en 2008, sacrificando asimismo la creciente vinculación que nuestro país tuvo con el bloque de emergentes (BRICS y G77+China, principalmente)”.

En este mismo sentido, Mario Rapoport (2016) advierte que “el nuevo Gobierno está yendo a contramano del mundo y se confunde en la política exterior”. El académico argentino advierte que mientras las ideas proteccionistas avanzan en muchos países, el gobierno argentino insiste con la apertura de las importaciones y con la firma de acuerdos de libre comercio”. Asimismo, añade que “hoy Estados Unidos ya no ostenta sólo la hegemonía sino que vivimos en un mundo bipolar, donde China y otros países emergentes han ganado importancia en las decisiones”. Sin embargo, el macrismo retoma el esquema de una Argentina triangulando sus relaciones con Estados Unidos y Europa.

Lo cierto es que, a tan sólo un año en ejercicio del poder nacional, el pronunciamiento de máximas autoridades del gobierno argentino a favor de la candidatura de Hillary Clinton para las elecciones presidenciales norteamericanas, constituyó una nueva manifestación de diagnósticos errados. El gobierno de Macri esperaba, por afinidad personal y por una sintonía en la forma de interpretar el ámbito internacional, un triunfo de Hillary Clinton (Frenkel, 2016: 11). Sin embargo, la victoria de Donald Trump en diciembre de 2016 y su retórica nacionalista puso en jaque la matriz de pensamiento desarrollada por la cancillería argentina hasta ese momento. Esta cosmovisión se vio también deteriorada producto del referéndum a favor del Brexit, ocurrido unos meses antes en junio de 2016, y que modificaba el esquema de vinculación con los países europeos.

Por último, y pese a todos los esfuerzos realizados, no fue posible alcanzar los resultados económicos nacionales que se pretendían puesto que las esperadas inversiones extranjeras no lograron concretarse. Los acontecimientos acaecidos obligaron a la cancillería argentina, especialmente desde la llegada de Jorge Faurie, a reajustar el esquema de política exterior revalorizando los vínculos con las potencias emergentes, en especial con China, así como la pertenencia al Sur Global.

Segunda fase: un reconocimiento más pragmático de la realidad internacional

A los acontecimientos sistémicos señalados (llegada de Trump, Brexit) debieron sumarse cuestiones de índole interna que moldearon el desarrollo de una segunda fase en la política exterior del gobierno macrista. El apoyo inicial que tuvo la decisión del nombramiento de Susana Malcorra como Ministra de Relaciones Exteriores, “iría desgajándose en críticas cuando la política aplicada pareció orientarse a su propia –y luego fallida– candidatura a Secretaria General de Naciones Unidas” (Miguez, 2017: 109). En este contexto se produce entonces la llegada de un nuevo canciller, Jorge Faurie, en mayo de 2017.

El gobierno de Mauricio Macri “se vio obligado a recalcular su política exterior y estrechar lazos con quienes hoy parecen representar mejor los pilares de la globalización. Paradójicamente, no serían en este caso los países occidentales sino China y los países del sudeste asiático” (Frenkel, 2016: 12).

Cabe mencionar, sin embargo, dos hechos de envergadura en las relaciones con las potencias tradicionales de Occidente. En primer lugar, la relación con el gobierno norteamericano de Donald Trump, pese a no tratarse del gobierno demócrata que se esperaba, resultó de vital importancia especialmente a partir de la intensificación de las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional y en virtud del respaldo brindado por la administración estadounidense al programa económico llevado adelante por la presidencia argentina (diario La Nación, 2019). En cuanto a los vínculos con Europa, es importante mencionar la firma del acuerdo Mercosur-Unión Europea, el 28 de junio de 2019 luego de veinte años de negociaciones, lo cual fue considerado un triunfo histórico para el macrismo⁹.

Los mayores ajustes, no obstante, ocurrieron en las relaciones con las potencias emergentes asiáticas. La política argentina de recomposición de los lazos con China pudo observarse en virtud de la visita realizada por Macri a Beijing en mayo de 2017 para la participación del país en el “Foro de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional”¹⁰. El

9. Cabe aclarar que en septiembre de 2019, el gobierno de Austria vetó el tratado comercial. Actualmente, el acuerdo se encuentra en una etapa de revisión legal.

10. La primigeniamente llamada “Ruta de la Seda” fue una iniciativa anunciada por Xi Jinping en 2013, con el objetivo de construir una red de comercio e infraestructuras que permita

presidente argentino, fue uno de los dos jefes de Estado latinoamericanos invitados¹¹. A través de un comunicado oficial, la cancillería argentina enfatizó que “la presencia de nuestro país al más alto nivel en este Foro significa un apoyo y una demostración de interés en la iniciativa” (News Xinhuanet, 2017).

Durante esta visita, Argentina y China suscribieron 16 acuerdos de cooperación económicos y comerciales por unos 17.000 millones de dólares (Hua, 2017: 231). Además, un mes más tarde, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII) anunció la aprobación del ingreso de Argentina que se convirtió en uno de los seis estados miembros latinoamericanos¹². Posteriormente, en agosto de 2017, el gobierno de Macri aprobó finalmente la construcción de las dos represas previstas para la provincia de Santa Cruz (Néstor Kirchner-Jorge Cepernic).

En cuanto a las dos centrales nucleares que se venían negociando, también en 2017, las autoridades argentinas dieron su visto bueno. No obstante, al año siguiente, en junio de 2018, el gobierno macrista volvió a suspender el proyecto por cuestiones presupuestarias. Finalmente, en 2019 las negociaciones fueron retomadas por medio de una Carta de Intención firmada por ambos gobiernos con un rediseño del proyecto que, a partir de allí, incluía la construcción de una sola central nuclear (AgendaAR, 2019). Es importante señalar que el entonces ministro de Economía, Nicolás Dujovne, solicitó anular la divulgación del comunicado de prensa referido a este nuevo acuerdo, por las presiones sufridas por parte del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, en medio de la negociación de la deuda externa argentina (Infobae, 2019). Como contrapartida, el poder ejecutivo justificó la reanudación del proyecto como una forma de reducir el déficit energético y fomentar vínculos más estrechos con China. En este sentido, Diego Guelar, embajador argentino en ese país

conectar a Asia con el resto del mundo. El proyecto se está desarrollando desde 2014 y su finalización está prevista para coincidir con el centenario de la creación de la República Popular China en 2049. La nueva Ruta de la Seda, rebautizada posteriormente como The Belt and Road Initiative (BRI) se erige como un megaproyecto de conectividad interestatal, que incluirá a más de 60 países y que pretende, por un lado, estimular el comercio y, por otro lado, impulsar la capacidad productiva china hacia el exterior del país; objetivos respaldados por un voluminoso capital financiero (Dussort y Marchetti, 2019:94).

11. El otro país latinoamericano invitado fue Chile, representado por su presidenta Michelle Bachellet.
12. Los otros miembros latinoamericanos son: Ecuador, Bolivia, Chile, Perú y Venezuela.

aseguró que “el acuerdo exhibe el nivel de madurez de nuestra relación estratégica” (diario El Cronista, 2019).

Cabe aclarar que el proyecto fue duramente criticado tanto por un grupo de ex secretarios de energía de Argentina como por organizaciones ambientalistas que priorizan proyectos de energía solar y eólica. Finalmente, se produjo la finalización del mandato macrista sin que se generara la efectivización del acuerdo. Pese a la falta de resolución el hecho demuestra que, durante esta segunda etapa, el gobierno de Macri se mostró más receptivo a un acercamiento a China, incluso en un contexto internacional de mayores tensiones en las relaciones sino-norteamericanas a causa de la llamada guerra comercial.

Por otra parte, en diciembre de 2018, a pedido del gobierno argentino, el Presidente del Banco Central, Guido Sandleris, firmó con China un acuerdo suplementario para la ampliación del Swap de monedas vigente por 60.000 millones de yuanes (diario *Ámbito*, 2018). Estas nuevas negociaciones se abrieron después de que el Banco Central viera caer sus reservas, en forma abrupta y en pocos meses, producto de la crisis cambiaria.

Finalmente resulta significativo señalar que, si bien el gobierno de Macri continuó participando en las cumbres de La Franja y la Ruta (el canciller Jorge Faurie asistió al segundo encuentro de este foro, en abril de 2019), Argentina no se sumó directamente a la propuesta y, por tanto, no es un miembro pleno de esta iniciativa como lo es, por ejemplo, Chile (Crivelli y Lo Brutto, 2019: 68).

En cuanto a las relaciones con Rusia, también se observaron ajustes durante esta segunda fase. En enero de 2018, el presidente argentino realizó una gira presidencial a dicho país. Macri y Putin coincidían en la necesidad de diversificar los vínculos externos de sus países para captar mercados y conseguir inversiones. En palabras de Corigliano (2018: 83) “a Argentina le interesa diversificar sus exportaciones de productos agropecuarios al mercado ruso y los capitales rusos tienen interés en invertir en Argentina en ámbitos considerados de importancia para el gobierno de Macri tales como infraestructura y energía”. En términos políticos, la relación había experimentado a fines de 2017, un reaceramiento cuando el gobierno ruso ofreció ayuda a Argentina en la búsqueda del ARA San Juan¹³. Del mismo modo, durante la mencionada visita de Macri a Rusia,

13. La desaparición del ARA San Juan, con 44 tripulantes a bordo, perteneciente a la armada argentina se produjo el 15 de noviembre de 2017.

el proyecto de la represa de Chihuido en Neuquén fue definitivamente descartado (Lm Neuquén, 2018) pero se avanzó en la firma de un memorando de cooperación entre las empresas ferroviarias estatales de los dos países a fin de realizar proyectos conjuntos (Corigliano, 2018: 83).

Otro acontecimiento a remarcar durante esta segunda fase de la política exterior macrista refiere a la participación del Poder Ejecutivo argentino –en su calidad de presidente Pro Témpore del G20– en la X Cumbre de BRICS realizada en Sudáfrica en julio de 2018. En un discurso que, en cierto modo pareció desdibujar la primigenia adopción de un posicionamiento fuertemente asociado a Occidente (esto es Estados Unidos y Europa), Mauricio Macri retomó discursivamente la reivindicación de pertenencia al Sur Global asegurando que: “Estamos llevando adelante la presidencia con una visión desde el Sur, con el objetivo de transmitir la voz no sólo de un país, sino de toda una región” (Boletín Casa Rosada 27/07/2018). En posteriores reuniones protocolares previstas, Macri reiteró: “Es un gran honor ser parte de esta reunión y tener la oportunidad de fortalecer el diálogo con el grupo BRICS y con los países del Sur Global” (Boletín Casa Rosada, 2018). En el marco de esta misma visita, Macri mantuvo reuniones bilaterales con los presidentes de la Federación de Rusia, Vladimir Putin, y de China, Xi Jinping, y con el primer ministro de India, Narendra Modi.

Respecto al Sur Global, cabe referenciar también la realización de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur también denominada “PABA+40”. Esta reunión fue realizada en marzo de 2019, en conmemoración por los 40 años de la adopción del Plan de Acción de Buenos Aires, aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo reunida en esa misma ciudad, en diciembre de 1978. Desde una mirada crítica, el ex canciller kirchnerista Jorge Taiana advertía que “resulta paradójico que el país anfitrión de la conferencia haya reducido de manera sensible el presupuesto destinado al área de cooperación internacional y, por ende, el número e importancia de estas acciones. La política exterior del gobierno de Cambiemos parece ignorar el papel clave que cumple la cooperación Sur-Sur en el plano bilateral, regional y global” (Taiana, 2019).

En relación a la participación argentina en este evento, Bernabé Malacalza (2020: 08) observa que “el hecho de que Argentina haya sido el país anfitrión obligó al gobierno de Macri a mantener una participación constructiva, aunque distante de los foros propiciados por el Comité de

Ayuda al Desarrollo (CAD), resaltando la importancia de que la Cooperación Sur-Sur se desarrolle bajo perspectivas y metodologías propias”.

El gobierno nacional, por su parte, puso de relieve el papel de la Cooperación Sur-Sur y de la Cooperación Triangular¹⁴ como “un componente insoslayable dentro de la política exterior y las relaciones exteriores” (Cancillería argentina, 2019). El presidente Macri puntualizó además que “la cooperación es una gran herramienta para promover el vínculo horizontal entre países con diferentes niveles de desarrollo” y pidió “alcanzar consensos que nos permitan trasladar los logros que generemos desde y para el Sur y para el mundo entero” (Casa Rosada, 2019).

Reflexiones finales

Los altos niveles de incertidumbre y las veloces modificaciones que caracterizan a las nuevas dinámicas mundiales exigen un conocimiento que facilite un diagnóstico a partir del cual sea factible la formulación de propuestas para abordar estas realidades. Por el contrario, lecturas inexactas o ancladas en factores coyunturales –asociados a cuestiones de disputas partidarias de política interna o a simples preferencias ideológicas subjetivas de los decisores del momento– corren el riesgo de generar acciones de política exterior a contramano del curso de los acontecimientos internacionales.

La política exterior del gobierno de Mauricio Macri tomó como punto de partida una matriz de pensamiento calificada aquí como “globalista de derecha” la cual en términos sistémicos ya se encontraba en un claro repliegue electoral y transitando un profundo desencanto ideológico, principalmente en las sociedades liberales de Europa y en Estados Unidos. Pese a ello la cancillería argentina, bajo la conducción de Malcorra, apostó por reforzar la pertenencia a Occidente en el marco de lo que hemos considerado una primera fase de la política exterior del gobierno macrista. De esta manera, la desconfianza y el recelo predominaron en las relaciones de Argentina con China y Rusia, por un lado, mientras que la indiferencia

14. Es importante aclarar que la Cooperación Sur-Sur se diferencia de la Cooperación triangular y que, por muchos años ha existido resistencia por parte de varios países como India para considerarlas de manera conjunta. Esto se debe a que la Cooperación Triangular involucra necesariamente a un país del Norte desarrollado desdibujando la identidad propia del Sur Global.

prevaleció en los vínculos con el Sur Global, por el otro. Estas posturas respondieron tanto a la necesidad de diferenciarse de las premisas de política exterior que habían caracterizado al gobierno anterior como a una lectura “a destiempo” de los cambios ocurridos en el escenario internacional que pretendió insertar a Argentina en un mundo que ya no existía, con una serie de políticas a contramano de las tendencias mundiales y que desconoció la presencia de nuevas potencias en la dinámica global.

Es posible, no obstante, identificar una segunda fase en la política exterior de Cambiemos, en la cual se realizó un reconocimiento más pragmático de la realidad internacional imperante. En este golpe de timón se conjugaron tanto una profundización de ciertos cambios como la llegada de Trump a la Casa Blanca, el Brexit o el cada vez más indiscutible ascenso de China con cuestiones de índole interna asociadas a la llegada de Jorge Faurie a la cancillería argentina. En dicha segunda fase entonces, se revalorizaron los vínculos con las potencias emergentes asiáticas, recomponiendo e intensificando el acercamiento con China y Rusia, incluso en un contexto internacional más adverso debido al incremento de tensiones en las relaciones sino-norteamericanas en el marco de la llamada guerra comercial. En cuanto al Sur Global, la participación de Macri en la X Cumbre de BRICS y la realización del PABA+40 en Buenos Aires significaron un viraje, al menos discursivo, de la importancia otorgada a este espacio. No obstante, dicho viraje fue tímido.

En suma, los cambios adoptados por la política exterior macrista resultaron tardíos en el tiempo con interpretaciones dilatadas que demoraron en dilucidar ciertos cambios globales que ya se habían avicinado.

Las lecciones que pueden extraerse para la consideración de futuros gobiernos argentinos nos remiten a reconocer que ciertos cambios sistémicos han llegado para quedarse. En este sentido, resulta infructuoso pensar en opciones excluyentes: ¿China o Estados Unidos? ¿Occidente o Emergentes? Sólo resta concentrar los esfuerzos en imaginar las mejores condiciones posibles de vinculación en una nueva dinámica mundial que exigirá de lecturas y acciones cada vez más exigentes y precisas.

Bibliografía

BOLETÍN Casa Rosada (27/07/2018), “El presidente Macri participó en la décima cumbre del BRICS”, Buenos Aires. <<https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/43259-el-presidente-macri-participo-en-la-decima-cumbre-del-brics>>

- BOLETÍN Casa Rosada (20/03/2019), “Pueden contar con la Argentina para colaborar en aquellos temas en los que podemos hacer un aporte constructivo”, Buenos Aires. <<https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/45025-el-presidente-macri-expuso-en-la-apertura-de-la-ii-conferencia-de-alto-nivel-de-las-nacione%E2%80%A6>>
- BOLETÍN de la Cancillería Argentina (06/2016), “Argentina en el mundo”, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Argentina. <<https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/boletin/argentina-en-el-mundo>>
- BOLETÍN de la Cancillería Argentina (12/2016), “Argentina: lo que pasó y lo que vendrá”, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Argentina.
- BOLETÍN de la Cancillería Argentina (03/2019), “Concluyó en Buenos Aires la Segunda Conferencia de ONU sobre Cooperación Sur - Sur (PABA + 40)”, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Argentina
- “Cerraron ampliación del swap con China a u\$s19.000 millones” (03/12/2018), diario *Ámbito, Economía*, Buenos Aires. <<https://www.ambito.com/economia/banco-central/cerraron-ampliacion-del-swap-china-us19000-millones-n5002967>>
- CORIGLIANO, F. (2018), “Flexibilidad en un mundo incierto: creencias, espacios y lineamientos de la política exterior del gobierno de Macri al promediar el mandato”, *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, Rosario, n° 5, enero-junio, pp. 62-97.
- CRIVELLI, E. y LO BRUTTO, G. (2019), “Las relaciones entre China y América Latina en la segunda década del siglo XXI”, *Cuadernos del CEL*, Centro de Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional de San Martín.
- DUSSORT, M. N. y MARCHETTI, A. (2019), “China’s cooperation in Africa in the area of physical connectivity Infrastructure. The case of the Mombasa-Nairobi railway line”, *revista Janus.net*, Universidade Autónoma de Lisboa, vol. 10, n° 2.
- “Franja y Ruta: La Franja y la Ruta favorece conectividad e intercambio, destaca Cancillería argentina” (14/05/2017), *News Xinhuanet*, Agencia oficial de noticias del gobierno de la República Popular China, Beijing. <http://spanish.xinhuanet.com/2017-05/14/c_136281757.htm>
- FRENKEL, A. (2016), “Muevan el mundo que me quiero subir”; política exterior e integración regional en el gobierno de Mauricio Macri”, *Informe de coyuntura ORALC*, N° 2, diciembre, Buenos Aires.
- “G20: Macri habló de Chihuido y el tren a Vaca Muerta” (04/12/2018), *Lm Neuquén*, Neuquén, Argentina. <<https://www.lmneuquen.com/g20-macri-hablo-chihuido-y-el-tren-vaca-muerta-n615328>>
- “Gestión Malcorra: aciertos, escándalos, denuncias y deudas pendientes” (29/05/2017), *TN noticias*, Política, Buenos Aires, Argentina. <https://tn.com.ar/politica/gestion-malcorra-aciertos-escandalos-denuncias-y-deudas-pendientes_795988>
- GIACCAGLIA, C. (2019), “A diez años de BRICS: eclipse occidental, renacer asiático”, en *revista Temas y debates*, Rosario, n° 38, año 23, julio-diciembre de 2019,

- pp. 63-91. Versión impresa y digital. <<https://temasydebates.unr.edu.ar/index.php/tyd/article/view/441>>
- GIACCAGLIA, C. (2018), “¿Muros o puentes?: Las potencias tradicionales y emergentes en un mundo convulsionado”, revista Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, n° 132, septiembre-diciembre. <<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/67761>>
- HUA, L. (2017), “Las relaciones económicas y comerciales entre China y Argentina en la era de Mauricio Macri”, revista Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), UNLP, La Plata, n° 53, pp. 229- 237.
- KARG, J. M. (2016), “El errático primer año de Macri en RRI: de la Alianza del Pacífico a la caída del TPP”, CENACK, Buenos Aires. <<https://cenack.com/balance-de-la-politica-exterior-del-gobierno-de-mauricio-macri-durante-su-primer-ano-de-gestion/>>
- “La central nuclear china en el gobierno de Macri” (11/12/2019), Agendar, sitio dedicado a contenidos enfocados en el desarrollo económico, científico y tecnológico de la Argentina, Buenos Aires. <<https://agendarweb.com.ar/2019/12/11/la-central-nuclear-china-en-el-gobierno-de-macri/>>
- “La expansión de las centrales nucleares no es un cuento chino” (13/08/2019), diario El Cronista, sección Negocios, Buenos Aires. <<https://www.cronista.com/apertura-negocio/empresas/La-expansion-de-las-centrales-nucleares-no-es-un-cuento-chino-20190813-0013.html>>
- “La relación económica con Estados Unidos progresa luego del cambio de gobierno” (27/06/2016), Diario La Nación, Economía, Buenos Aires. <<https://www.lanacion.com.ar/economia/la-relacion-economica-con-estados-unidos-progresaluego-del-cambio-de-gobierno-nid1913073>>
- MACRI, M. (10/12/2015), Transcripción completa del discurso presidencial de asunción, diario La Nación, Buenos Aires. <<https://www.lanacion.com.ar/politica/transcripcion-completa-del-discurso-de-mauricio-macri-nid1852996>>
- MALACALZA, B. (2020), “Variaciones de las políticas de cooperación Sur-Sur en América Latina. Estudio de casos”, documentos de trabajo, Fundación Carolina, n° 32, España.
- “Mauricio Macri cerrará con Xi Jinping un crédito de USD 7.900 millones para construir en Argentina una central nuclear con tecnología china” (19/06/2019), diario Infobae, Política, Buenos Aires. <<https://www.infobae.com/politica/2019/06/19/mauricio-macri-cerrara-con-xi-jinping-un-credito-de-usd-7-600-millones-para-construir-en-argentina-una-central-nuclear-con-tecnologia-china/>>
- MÍGUEZ, M C. (2016), “La política exterior argentina y su vinculación con los condicionamientos internos en el siglo XXI” Revista Relaciones Internacionales, Escuela de Relaciones Internacionales.Universidad Nacional, Costa Rica, N.º 89.2, Julio-Diciembre. Doi: <<http://dx.doi.org/10.15359/ri.89-2.5>> pp. 125-142.
- MÍGUEZ, M. C. (2017), “La política exterior del primer año de gobierno de Mauricio Macri. ¿Situación instrumental del Estado?” Revista Estado y Políticas Públicas, FLACSO Argentina, Buenos Aires, N° 8. Mayo-Septiembre, pp. 103-120.

- MIRANDA, R. (2014), “Comercio y política: Argentina entre las potencias y las no potencias”, Revista Latinoamericana. Revista de estudios latinoamericanos, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), febrero. <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1665857414717259>>
- MORASSO, C. y PEREYRA DOVAL, G. (2019), “El lugar del Sur en las lógicas de la dependencia: notas sobre la política exterior macrista” en La Argentina de Cambiemos (Comps. Iglesias, Esteban y Lucca, Juan Bautista), Rosario, UNR Editora.
- OVIEDO, E. (2016), “Estudio preliminar de las relaciones argentino-chinas a principios del gobierno de Mauricio Macri”, revista Análisis y Pensamiento Iberoamericano sobre China, Observatorio de la política china, Galicia (España), nº 19, segundo trimestre. <https://www.researchgate.net/publication/305335786_Estudio_preliminar_de_las_relaciones_argentino-chinas_a_principios_del_gobierno_de_Mauricio_Macri>
- RAPOPORT, M. (27/11/2016), “Macri está confundido en la política exterior”, diario Página 12, Buenos Aires. <<https://www.pagina12.com.ar/5465-macri-esta-confundido-en-la-politica-exterior>>
- RUSSELL, R. (2016), “U.S. - Argentine Relations: The Years of Cristina and Obama” en Domínguez, Jorge and Fernández de Castro, Rafael Contemporary U.S.–Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st Century?, Second Edition, Routledge, New York.
- SANAHUJA, J. (2017), “Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos”, en MESA, Manuela (Coord.) Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario 2016-2017, Centro de educación e investigación para la paz (CEIPAZ), Madrid, pp.41-77.
- TAIANA, J. (18/03/2019), “Recuperar la cooperación Sur-Sur como eje de la política exterior”, diario Infobae, Opinión, Buenos Aires. <<https://www.infobae.com/opinion/2019/03/18/recuperar-la-cooperacion-sur-sur-como-eje-de-la-politica-exterior/>>
- TOKATLIAN, J. G. y RUSSELL, R. (2016), “Macri: en busca de una nueva inserción internacional”, Anuario internacional CIDOB 2016-17, Barcelona (España). <<https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/348683/439917>>
- “Trump habló con Macri, expresó su ‘fuerte respaldo’ a su agenda económica y preguntó por las elecciones” (08/05/2019), diario La Nación, Política, Buenos Aires. <<https://www.lanacion.com.ar/politica/trump-hablo-macri-volvio-expresarle-su-fuerte-nid2245730>>

“Integrados al mundo”. Las relaciones entre Argentina y la Unión Europea durante el gobierno de Macri

María Victoria Álvarez
(Universidad Nacional de Rosario, Argentina)



1. Introducción

Argentina y Europa están unidas por robustos lazos históricos, culturales, sociales, económicos y políticos. Producto de un pasado común que se remonta a la época de la colonia y que se intensificó con la inmigración europea a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, nuestro país cuenta con Europa como un socio “natural”. Mucho más recientemente, a mediados del siglo XX, el nacimiento del proceso de integración europea permitió conducir esos lazos a una nueva dimensión. En este capítulo abordamos la política exterior del gobierno de Cambiemos (2015-2019) respecto a la Unión Europea (UE). El examen de la política exterior del gobierno argentino presidido por Mauricio Macri en sus vínculos con la UE debe tomar en cuenta diversos eventos que agitaron el “medio externo” (Van Klaveren, 1992) como, por ejemplo, el auge del nacionalismo, la extrema derecha y el euroescepticismo en Europa, la salida del Reino Unido del bloque (Brexit), las crisis superpuestas de la UE en el ámbito económico, político, social, migratorio y de seguridad; la disputa entre Estados Unidos y China; y la crisis de la globalización¹.

Hay cierto consenso en cuanto a que, a pesar de las dificultades del contexto, la política exterior fue de las más exitosas de las políticas del gobierno de Cambiemos (Lejman, 2018; de Santibañes, 2018 citados en Actis y Zelicovich, 2019: 352). En este capítulo nos preguntamos, en particular, si fue exitosa en sus relaciones con Europa, y si fueron positivos en términos simbólicos o también materiales. Para ello analizamos tres cuestiones en particular: el acuerdo MERCOSUR-UE, la expectativa de la “lluvia de inversiones”, y las relaciones con el Reino Unido, especialmente en la cuestión Malvinas y la perspectiva del Brexit. Si entendemos que la política exterior consiste en convertir necesidades internas en posibilidades externas (Laffer, 1987), entonces ¿la política exterior de Macri hacia Europa fue un instrumento válido para obtener ciertos beneficios en el plano interno?

-
1. El estudio realizado en este capítulo requiere dos aclaraciones metodológicas. Por un lado, al consistir la UE en un sistema de gobernanza multinivel (Hooghe y Marks, 2001), las relaciones que genere con cualquier actor externo, por ejemplo, con Argentina, implica un análisis de doble nivel: el nivel supranacional con las Instituciones europeas, y las relaciones bilaterales con los Estados miembros de la UE. Por otro lado, en las últimas décadas, las vinculaciones se han desarrollado en el ámbito del interregionalismo: Argentina se relaciona con la UE en espacios de cooperación y diálogo como las cumbres entre la UE y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), o a través del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

La estructura del capítulo es la siguiente: luego de esta breve introducción, enunciamos escuetamente algunos de los principales lineamientos conceptuales de la política exterior del gobierno de Macri, para luego realizar unas consideraciones sobre los tres temas específicos que escogimos para el análisis: el acuerdo en principio firmado en junio de 2019 entre MERCOSUR y la UE, las expectativas en torno a la “lluvia de inversiones” que el gobierno de Macri anhelaba, y las relaciones con el Reino Unido, para concluir con algunas reflexiones finales.

2. Principales lineamientos de la política exterior del gobierno de Macri

Es importante recordar que la política exterior argentina ha oscilado frecuentemente debido al permanente y simbólico debate entre los defensores de una política exterior firmemente alineada con Occidente y una más orientada hacia los países en desarrollo y América Latina (Milenky, 1978 citado en Van Klaveren, 1992: 183-184). Las políticas exteriores de los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner y de Mauricio Macri no estuvieron exentas de estas mismas fluctuaciones.

Justamente, si el gobierno kirchnerista se caracterizó por preferir las relaciones con la región y con países del Sur global, la llegada de Macri implicó un quiebre, virando hacia una política exterior más cercana a Occidente. Esta iniciativa tenía que ver con que el presidente estaba convencido de los perjuicios ocasionados por el aislamiento que soportó el país durante los años del kirchnerismo, y por lo tanto, de la necesidad de “integrarnos al mundo” (Casa Rosada, 2019). “Queremos volver a ser parte del mundo y cortar con el aislacionismo”, afirmaba Macri a meses de haber asumido la presidencia (Presidencia de la Nación, 2016). Ello derivaba de un singular optimismo respecto del proceso de globalización y de sus bondades para Argentina. Al mismo tiempo, suponía que esta adhesión sería rápidamente recompensada con la llegada de importantes inversiones al país (Tokatlián y Russell, 2016).

El gobierno de Cambiemos, entonces, probó un enfoque más cercano a la diversificación (Vigevani y Cepaluni, 2011). Así, intentó dejar atrás tanto la tendencia al aislamiento, como también la tendencia a la fijación con un solo país². Justamente, desde el punto de vista geográfico,

2. Esta fijación se materializó durante los gobiernos Kirchner, con Venezuela primero, y con China después. Pero también se ha manifestado anteriormente con Estados Unidos, y en algún grado con respecto al Brasil (Carmody, 2016: 357).

la visión de la administración Macri puede ser descripta como una de “horizontes diversos” (Carmody, 2016: 357). Por lo tanto, se retomarían los estrechos vínculos con Estados Unidos y los países europeos y se anunciaría una revisión de los acuerdos anteriormente firmados con China y Rusia (Frenkel, 2016).

3. El acuerdo MERCOSUR-Unión Europea

Las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE para conformar una Asociación comenzaron en 1999 y se estancaron en octubre de 2004 debido a las diferencias, principalmente, con respecto al comercio en la agricultura, los servicios y la apertura de los mercados de contratación pública. Las conversaciones sólo se reanudaron en 2010 en la Cumbre euro-latinoamericana de Madrid, y fueron re-lanzadas en 2016, para ser finalmente concluidas con la firma de un acuerdo comercial, el 28 de junio de 2019.

El objetivo de cerrar el postergado acuerdo de libre comercio entre MERCOSUR y la UE se erigió como uno de los objetivos a cumplimentar durante los cuatro años de mandato del gobierno de Cambiemos (MRE-CIC, 2018). “Avanzar en el acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea es una prioridad y Argentina está comprometida, dispuesta a hacer los esfuerzos necesarios para dinamizar las negociaciones”, afirmaba Macri al asumir la presidencia (Macri, 2016).

En este punto, la posición del gobierno de Macri significaría un cambio respecto de la política exterior del gobierno kirchnerista. Si bien Néstor y Cristina Kirchner nunca rechazaron de plano la idea de firmar el acuerdo, éste no figuraba entre las prioridades de la política exterior, especialmente debido a que Europa no estaba dispuesta a ceder en el proteccionismo de su sector agrícola y porque Argentina buscaba proteger la industria local (Frenkel, 2016: 8).

A la visibilidad inicial que la Ministra de Relaciones Exteriores Susana Malcorra le otorgó al acuerdo MERCOSUR-UE, se sumaron las visitas de la entonces Alta Representante de la UE para asuntos exteriores y política de seguridad, Federica Mogherini, y varios mandatarios europeos (Carmody, 2016: 361)³. La llegada de Macri a la presidencia evidenció una

3. La diplomacia argentina logró apoyos para realizar, en 2018, la reunión anual del G-20 en el país (Carmody, 2016: 366).

intensa actividad diplomática, con visitas a Europa en julio de 2016 –y nuevamente en 2017–, donde se reunió con el presidente francés, la canciller alemana y el presidente español (Sanahuja, 2019: 17).

Fue el impulso del gobierno de Cambiemos, e inclusive en forma personal, del presidente Macri, lo que logró finalmente llegar a la firma del acuerdo. Tal es así que algunos analistas plantearían, en referencia al presidente, que “para bien o para mal, este resultado no existiría sin su determinación” (Infobae, 2019). Macri afirmaba que “el acuerdo con la UE es fruto del trabajo colectivo, en el que demostramos vocación y compromiso al más alto nivel, y debemos sentirnos orgullosos de haber perseguido este objetivo con tenacidad” (Ámbito, 2019). En este sentido se puede entender la anuencia del gobierno brasileño. “Bolsonaro rompió la tradición diplomática brasileña y dejó a Itamaraty sin rumbo, permitiendo que Argentina tomara la iniciativa y arrastrase a Brasil” (Infobae, 2019).

La valoración de los efectos del acuerdo no es unánime. Por un lado, la conclusión de negociaciones con la UE resultó una plataforma para fortalecer la posición del bloque en otros foros de negociación regional y multilateral. De hecho, un mes después de anunciar el acuerdo en principio con la UE, los gobiernos del MERCOSUR lograron concluir las negociaciones con la Asociación Europea de Libre Cambio (EFTA, en inglés) (MRECIC, 2019). Por otro lado, el acuerdo no constituye ni una panacea definitiva como lo presentaba el gobierno de Cambiemos, ni una tragedia absoluta, como lo percibían sus detractores. El informe de 2019 de la *London School of Economics* establecía un incremento del 0,1% del PBI para la UE y mayor para el MERCOSUR, con un impacto que oscilaba entre el 0,1% del PBI para Paraguay en un escenario conservador hasta 0,5% PBI para Argentina en un escenario ambicioso (LSE, 2019)⁴.

4. La expectativa de la “lluvia de inversiones”

Durante la administración Macri, las relaciones entre Argentina y las instituciones europeas se avocaron a solucionar controversias comerciales heredadas del gobierno anterior. Por ejemplo, el conflicto generado por

4. Años antes, el efecto estimado era mayor. Según el estudio de impacto realizado por la Universidad de Manchester en el año 2008, los beneficios económicos estáticos se estimaban en 0,5% del PBI en Argentina, 1,5% en Brasil, 2,1% en Uruguay, y 10% del PBI en Paraguay.

el cierre del mercado europeo a las exportaciones argentinas de biodiesel pasó por diferentes momentos, incluyendo años de controversias. En febrero de 2019, la Comisión Europea oficializó el acuerdo con Argentina para volver a recibir el biodiesel local⁵ (La Política online, 2019).

Pero la verdadera intención de la política exterior amigable con Europa del gobierno de Macri iba enfocada a la atracción de inversiones. Si bien no se constató la “lluvia de inversiones” que el gobierno esperaba, no puede afirmarse que el balance haya sido negativo. En términos de Inversión Extranjera Directa (IED), Argentina explica parte del aumento de las inversiones en América Latina en 2018: los cinco países con mayores inversiones fueron Brasil (48% del total), México (20%), Argentina (6%), Colombia y Panamá (CEPAL, 2019: 29). Así, a pesar del contexto recesivo, la IED en nuestro país alcanzó el segundo máximo valor de la década en 2018, logrando la cifra de 11.873 millones de dólares (CEPAL, 2019: 28-29).

En cuanto al origen de la IED en Argentina, Estados Unidos, España y Países Bajos representaron más de la mitad de la misma en 2017. Otros países inversores importantes fueron Brasil, Chile, Suiza, Uruguay, Francia, Alemania y Canadá. Es decir, de los diez mayores países inversores en nuestro país, la mitad fueron europeos (Santander Trade, s/f). Por lo tanto, pese al declive relativo de la inversión en América Latina, Europa siguió siendo un socio económico importante para Argentina: la UE mantuvo su posición como primer inversor, considerado como bloque.

5. El vínculo con el Reino Unido: la cuestión Malvinas y el Brexit

Con el Reino Unido las relaciones durante el gobierno de Macri estuvieron atravesadas por las cuestiones económico-comerciales, impulsadas por las perspectivas del Brexit, y un retorno al bilateralismo en el manejo de la cuestión Malvinas. Estaba claro desde el inicio que la administración Macri buscaría mejorar el vínculo con los británicos aún a costa de bajar la intensidad del reclamo por la soberanía. En línea con su aproximación a Occidente en términos generales, y la tendencia liberal que privilegiaba estrechar el vínculo con el Reino Unido con el fin de obtener “beneficios”

5. Se autorizaron las exportaciones de ocho empresas por un total alrededor de 1.000 millones de dólares. Este monto anual constituyó un alivio para los productores que tenían sus plantas paralizadas ante el bloqueo europeo y estadounidense (La Política online, 2019)

en materia de inversiones y comercio (Morasso y Pereyra Doval, 2018: 383), el gobierno argentino no obtuvo los beneficios buscados, pero sí dañó la reputación argentina respecto de los reclamos en torno a Malvinas.

Una de las mayores equivocaciones fue el comunicado conjunto acordado entre el vice-canciller argentino Carlos Foradori y el vice-canciller británico Alan Duncan, criticado tanto por la oposición como por sectores del propio gobierno argentino. El comunicado expresaba el acuerdo para “adoptar las medidas apropiadas para remover todos los obstáculos que limitan el crecimiento económico y el desarrollo sustentable de las Islas Malvinas, incluyendo comercio, pesca, navegación e hidrocarburos” (MRECIC, 2016)⁶. Coincidimos con Morasso y Pereyra Doval cuando sostienen que “la postura complaciente hacia el RU no ha mostrado tener resultados tangibles para los intereses argentinos en ningún área hasta el momento. Por el contrario, pareciera que se descuidaron los intereses económicos, medio ambientales y de defensa argentinos en el Atlántico Sur a cambio de una ‘mejor’ relación con el gobierno británico” (2018: 386).

La visita de Theresa May en el marco de la Cumbre del G-20 en 2018 y su reunión con el presidente Macri tuvo una carga simbólica por tratarse del primer encuentro con un premier británico en Buenos Aires desde la guerra de Malvinas⁷. Más allá del simbolismo, no hubo referencias al reclamo argentino por la soberanía, tras el traspie de Macri en 2016, en Naciones Unidas, cuando aseguró que May estaba “de acuerdo” con iniciar conversaciones para discutir la soberanía de las islas. Londres enseña aclaró que no habían hablado en esos términos (Bravo, 2018).

La perspectiva del Brexit estuvo presente en el diálogo bilateral. Theresa May propuso iniciar conversaciones para avanzar tanto con Argentina como con el MERCOSUR en la nueva relación de modo independiente, ante el proceso de salida del Reino Unido de la UE. Macri, por su parte, instó a los británicos a invertir en el país en energía, minería y turismo (Bravo, 2018).

6. También se acordó que “serían establecidas conexiones aéreas adicionales entre las Islas Malvinas y terceros países”, así como se apoyaría el “proceso de identificación de ADN con relación a los soldados argentinos no identificados sepultados en el cementerio de Darwin” (MRECIC, 2016).

7. La última bilateral entre líderes de Argentina y el Reino Unido había sido en 2009, entre Cristina Kirchner y Gordon Brown en Viña del Mar. Y el único primer ministro británico que había visitado el país era Tony Blair, que mantuvo un encuentro con Fernando De la Rúa en 2001, en Puerto Iguazú (Bravo, 2018).

Justamente, la decisión del Reino Unido de abandonar la UE generó suposiciones respecto a cómo ello afectaría la situación de las Islas Malvinas. Por un lado, el Brexit va a tener consecuencias negativas para la economía de las islas, especialmente dependiente de sus exportaciones pesqueras sin aranceles a España y otros países europeos. Por otro, la posibilidad de que el Brexit favorezca la política argentina que apunta a recuperar la soberanía sobre las islas es un asunto que queda en el plano de lo especulativo. Sin embargo, la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre Chagos (Asamblea General, 2019) y la resolución del Parlamento Europeo sobre Gibraltar (Suanzes, 2019) encienden alguna luz de esperanza en el largo plazo.

6. Conclusiones

El gobierno de Macri apostó por una política exterior prácticamente opuesta a la del anterior gobierno. En especial respecto de Occidente (léase Estados Unidos y Europa) el objetivo era acercarse luego de lo que el macrismo consideraba como años de “aislacionismo”. Los resultados en términos concretos de la apuesta fuerte por “integrar a Argentina al mundo” pueden dar lugar a diferentes lecturas. Respecto a Europa la política exterior del gobierno de Macri no habría sido un rotundo fracaso, aunque tampoco un éxito deslumbrante.

En el “debe” de la ecuación incluimos la conclusión de las negociaciones del acuerdo en principio entre MERCOSUR y la UE –teniendo en cuenta que se había planteado como uno de los objetivos de política exterior–, y algunos logros en el plano diplomático como las visitas de Merkel –quien no había venido con anterioridad al país a pesar de estar en el gobierno alemán desde 2005– y de Theresa May –primera mandataria británica en pisar suelo argentino desde la guerra de 1982–, además de la organización de la reunión del G-20 en Buenos Aires en 2018, que incluye a cuatro países europeos más la propia UE. Pero en el “haber” de estos cuatro años encontramos lo que consideramos como un retroceso en la política argentina respecto de la cuestión Malvinas. Parece claro que el gobierno argentino no obtuvo los buscados beneficios pero sí dañó considerablemente la reputación argentina respecto de los reclamos en torno a Malvinas.

En el último año de gobierno, Macri tuvo que resignar el objetivo de reforzar los vínculos con los países europeos por la complicada situación

doméstica. A mediados de abril de 2019, el presidente suspendió la gira que tenía prevista en Europa. En referencia a los críticos indicadores económicos que el gobierno conoció en esos días, los voceros del gobierno señalaron que el presidente consideraba que había que “estar en el país” en ese momento⁸ (La Nación, 2019).

En definitiva, el gobierno de Macri logró parcialmente sus objetivos de política exterior respecto de Europa. En primer lugar, si bien la conclusión del acuerdo entre MERCOSUR y la UE fue en gran parte mérito del gobierno de Cambiemos y del presidente Macri en particular, no es seguro que el acuerdo se ratifique ni tampoco está claro si el impacto neto será positivo para la economía argentina. En segundo lugar, la “lluvia de inversiones” no se produjo, aunque las inversiones en Argentina crecieron en un contexto de caída de la IED en varios países de la región, y, a su vez, los europeos siguieron siendo los socios principales en estas transacciones (junto con Estados Unidos). Finalmente, la estrategia de acercamiento al Reino Unido resultó más bien un fracaso ya que el país no obtuvo ningún beneficio tangible y peor aún, la tradicional continuidad en el reclamo por la soberanía por las Islas Malvinas se vio menoscabada.

Si la política exterior se mide según las necesidades internas que se pueden ver satisfechas por las acciones externas, la diplomacia del gobierno de Macri hacia la UE denotó más fracasos que éxitos, en el sentido de que no se obtuvieron, al menos en el corto plazo, ventajas concretas y por el contrario, algunos intereses nacionales se vieron dañados. Sin embargo, podemos considerar que en el plano simbólico la Argentina de Macri logró estar “insertada en el mundo”, aunque sin abandonar su posición periférica.

Bibliografía

ACTIS, E. y ZELICOVICH, J. (2019), “La política exterior de Cambiemos en clave de visibilidad e influencia”, en Esteban Iglesias y Juan Bautista Lucca (comp.). La Argentina de Cambiemos, Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, pp. 351-372.

8. La gira preveía una visita de Estado a Bélgica, en la que se entrevistaría con el primer ministro Charles Michel y el rey Felipe. También tenía en agenda una visita a la sede de la UE en Bruselas. Luego tenía planeado partir a París para reunirse con el presidente Emmanuel Macron, quien lo invitó durante el G-20 en Buenos Aires. También había reuniones previstas para negociar el ingreso de Argentina a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), una de las metas que se planteó la gestión de Cambiemos en materia internacional (La Nación, 2019).

- ASAMBLEA GENERAL (2019), “Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias jurídicas de la separación del archipiélago de Chagos de Mauricio en 1965”. Nota del Secretario General. 5 de marzo. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/058/04/PDF/N1905804.pdf?OpenElement>
- BRAVO, M. (2018), “Se reunieron Mauricio Macri y Theresa May: histórico encuentro en Buenos Aires después de Malvinas”, en Clarín, 30 de noviembre. <https://www.clarin.com/politica/mauricio-macri-theresa-may-reunidos-encuentro-historico-buenos-aires-despues-malvinas_0_FSUUQ9hSB.html>
- CARMODY, P. (2016), “Argentina en tiempos de cambio: doce meses de política exterior del tándem Macri-Malcorra”, en Pensamiento Propio 44, año 21, pp. 351-390.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2019), La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile: CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44697/8/S1900448_es.pdf>
- FRENKEL, A. (2016), “‘Muevan el Mundo que me quiero subir’. Política Exterior e Integración Regional en el gobierno de Mauricio Macri”. Informe de coyuntura ORALC I N° 2 1 diciembre. <<https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/28986/Frenkel1.pdf?sequence=5&isAllowed=y>>
- HOOGE, L., y MARKS, G. (2001), Multi-level Governance and European Integration. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- INFOBAE (2019), “Los puntos centrales del acuerdo Mercosur-Unión Europea, según el politólogo Andrés Malamud”, 28 de junio. <<https://www.infobae.com/politica/2019/06/28/los-puntos-centrales-del-acuerdo-mercosur-union-europea-segun-el-politologo-andres-malamud/>>
- LAFER, C. (1987), “Novas dimensões da política externa brasileira”, en Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.3, pp. 73-82.
- LA NACIÓN (2019), “Macri suspendió la gira a Europa ‘para estar en el país en este momento’”. 16 de abril. <<https://www.lanacion.com.ar/politica/mauricio-macri-suspendio-gira-europa-prevista-semana-nid2239038>>
- LA POLÍTICA ONLINE (2019), “La Comisión Europea oficializó el acuerdo con Argentina por el biodiesel”. 12 de febrero. <<https://www.lapoliticaonline.com/nota/117662-la-comision-europea-oficializo-el-acuerdo-con-argentina-por-el-biodiesel/>>
- LONDON SCHOOL OF ECONOMICS (LSE) (2019), “Sustainability Impact Assessment in support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and MERCOSUR. Draft Interim Report”. <http://www.eumercosursia.com/uploads/4/0/7/2/40728425/final_interim_report_publication_03oct2019.pdf>
- MACRI, M. (2016), Palabras del Presidente en la Cumbre del Mercosur, en Paraguay. Asunción. <<http://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/35112-palabras-delpresidente-en-la-cumbre-del-mercosur-en-paraguay>>

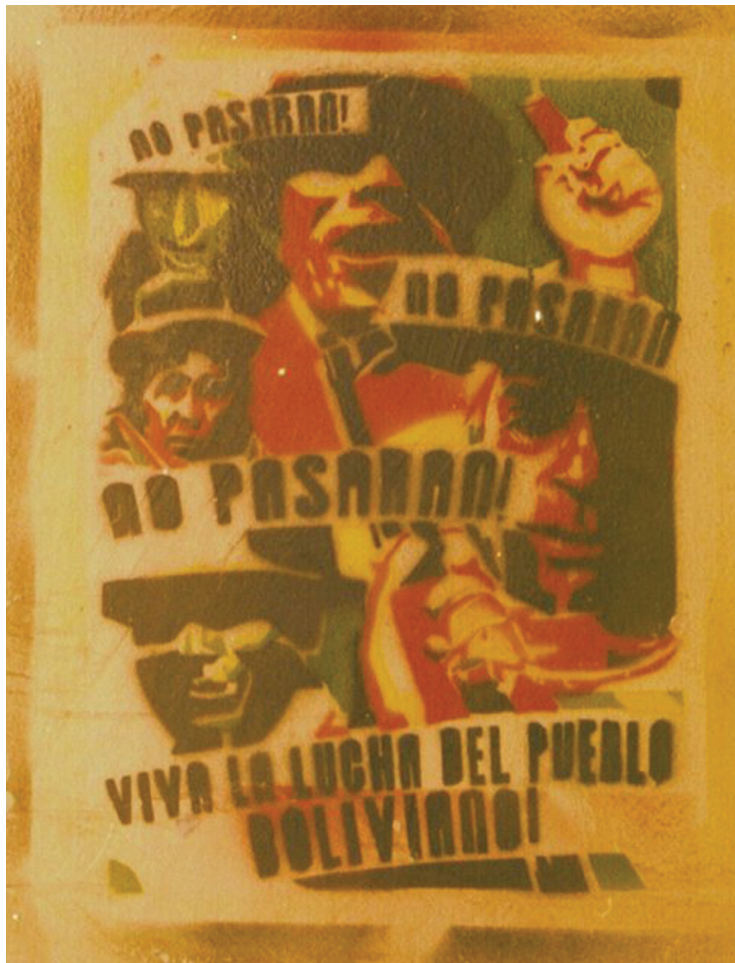
- MORASSO, C. y PEREYRA DOVAL, G. (2018), El lugar del Sur en las lógicas de la dependencia: notas sobre la política exterior macrista, en IGLESIAS, E. y LUCCA, J. B. (comp.), *La Argentina de Cambiemos*, Rosario: UNR Editora, pp. 373-392.
- MRECIC (2016), Comunicado conjunto. Información para la prensa n° 304/16. 13 de septiembre. <<https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/comunicado-conjunto-9> >
- MRECIC (2018), “La estrategia de inserción inteligente de la Argentina y el acuerdo con la Unión Europea”, Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales, Abril. <<https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/2017/estrategia-de-insercion-internacional.pdf> > (último acceso 01/03/2019).
- MRECIC (2019), Comunicado conjunto: cierre de las negociaciones Mercosur EFTA. 25 de agosto. Información para la prensa n° 334/19. <<https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/comunicado-conjunto-cierre-de-las-negociaciones-mercosur-efta> >
- PRESIDENCIA DE LA NACIÓN (2016), Macri: “Queremos volver a ser parte del mundo.” Buenos Aires. <<http://www.casarsoda.gob.ar/slider-principal/37334-mauriciomacri-queremos-volver-a-ser-parte-del-mundo-y-cortar-con-el-aislacionismo> >
- SANTANDER TRADE (s/f) Argentina: Inversión extranjera. <<https://santandertrade.com/es/portal/establecerse-extranjero/argentina/inversion-extranjera> >
- SUANZES, P. (2019), El Parlamento Europeo aprueba que Gibraltar sea una “colonia”, en *El Mundo*, 4 de abril. <<https://www.elmundo.es/internacional/2019/04/04/5ca5d5cbfdddf7b6d8b4692.html> >
- TOKATLIAN, J. G., y RUSSELL, R. (2016), Macri: en busca de una nueva inserción internacional, en *Anuario CIDOB 2016*, <<http://anuariocidob.org/macri-en-busca-de-una-nueva-insercion-internacional/> >
- VAN KLAVEREN, A. (1992), Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar, en *Estudios Internacionales* (98), pp. 169-216.

Los itinerarios de Cambiemos en la relación Argentina-Bolivia y Argentina-Venezuela

Natalia Ceppi

María Elena Lorenzini

(CONICET - Universidad Nacional de Rosario, Argentina)



Introducción

El 15 de diciembre de 2015, llegó a la Casa Rosada una nueva administración. Se trató del gobierno de la coalición Cambiemos liderada por el ex jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires, Mauricio Macri.

Las elecciones generales se desarrollaron el 25 de octubre de 2015. Su resultado indicó -37% para Daniel Scioli y 34% para Mauricio Macri— que habría segunda vuelta entre los dos candidatos más votados. Ésta se llevó a cabo el 22 de noviembre y el triunfo fue para Macri por una estrecha diferencia de 3 puntos porcentuales sobre su adversario político.

La llegada de Cambiemos al gobierno nacional generó, inicialmente, expectativas acerca de los cambios que podría poner en práctica esta nueva gestión en el amplio abanico de políticas públicas en general y, en la política exterior en particular.

En este capítulo, nos proponemos analizar los itinerarios de Cambiemos en dos relaciones bilaterales: Argentina-Bolivia y Argentina-Venezuela. La elección de ambos socios no es aleatoria. Por el contrario, se trata de dos países que habían experimentado un ascenso rápido como prioridades de la agenda externa argentina desde la administración de Néstor Kirchner (NK) a partir de 2003 (Ceppi & Lorenzini, 2019). Además, Bolivia y Venezuela pertenecían al grupo de países sudamericanos del denominado giro a la izquierda, eje progresista o eje bolivariano mientras que la coalición Cambiemos era percibida como una fuerza política de centro-derecha o de derecha, dependiendo de los criterios que se tomaran en consideración para la clasificación (Panizza, 2006; Natanson, 2017; Vommaro, 2017).

En ese contexto, resultaba interesante interrogarse acerca de qué itinerarios recorrerían este par de vínculos bilaterales en los que las diferencias políticas se habían profundizado; la relación interpersonal entre los líderes políticos había cambiado y donde los intereses de las partes para sostener el vínculo parecían estar modificándose.

En este capítulo, se aborda en primer lugar la relación Argentina-Bolivia y luego la relación Argentina-Venezuela. En ambos casos, para el trazado de los respectivos itinerarios se tomaron en consideración los principales hechos y acontecimientos que tuvieron lugar en el propio vínculo bilateral, así como también aquellos otros sucesos que llevaron a que el gobierno argentino asumiera, pública y oficialmente, una posición.

Finalmente, se reflexiona acerca de las particularidades de los itinerarios de ambas relaciones bilaterales durante la administración Cambiemos en el período 2015-2019.

1. El punto de partida de la relación con Bolivia

En el transcurso del presente siglo, la relación entre Bolivia y nuestro país atravesó por dos momentos bisagras; el primero, con las administraciones de NK y CFK y el segundo, con el gobierno de Mauricio Macri.

Durante el primer momento, la pertenencia del FPV y el Movimiento al Socialismo (MAS) a ese variopinto colectivo progresista que fue expandiéndose por América del Sur desde el primer triunfo de Hugo Chávez en 1998, por un lado, y la posibilidad de construir y trabajar en una agenda más robusta –en comparación con el pasado–, por el otro, obraron como disparadores en el relanzamiento del vínculo bilateral y en el lugar ascendente que tuvo Bolivia en el marco de la política exterior argentina (PEA) en general y de los contactos con la región, en particular.

Las gestiones del FPV y el MAS estuvieron atravesadas por una retórica común –aunque sin desconocer la existencia de matices diferenciadores– que, en gran medida, fue un estímulo para potenciar la relación. En este sentido, las críticas a los programas neoliberales propios de la década del noventa, la apuesta a un multilateralismo solidario, el sostenimiento de una postura contra-hegemónica, en especial, *versus* los condicionamientos externos de los países desarrollados y la revalorización del espacio regional¹ (Ceppi, 2019: 34-35), fueron los principales lineamientos compartidos que marcaron una ‘idea de familia’ no sólo entre ambos gobiernos sino entre éstos y otros de ese entonces. Ahora bien, debido a que un vínculo va más allá de la coincidencia de ideas, podemos observar que, durante este período, su dinámica estuvo marcada por la necesidad de satisfacer intereses mutuos, lo cual devino en el tratamiento conjunto de *issues areas* de diversa índole. Así, temáticas como migraciones, cooperación en salud, asistencia técnica en gestión pública, desarrollo fronterizo, reconocimiento de títulos, traslados de personas condenadas, políticas de extradición y compra-venta de energía, fueron, entre otras, objeto de firma de acuerdos y/o convenios en base a los cuales se dio contenido al vínculo (Ministerio de Relaciones y Culto, Argentina, s/f).

De todas ellas, las importaciones de gas natural solicitadas por el gobierno de NK –frente a la crisis energética que atravesaba el país– (Kozulj, 2005; Bravo, 2015) y que marcaron la reanudación de un contrato comercial

1. Dichos ejes en común resultan de analizar múltiples discursos de los Primeros mandatarios.

a largo plazo con el país vecino², fueron sin lugar a duda, el tópico que abrió paso a la recomposición de la relación y que, al mismo tiempo, actuó como un ‘corsé’ que sostuvo el buen grado de sinergia bilateral, aún después de la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia en 2006³. En los hechos, esta cuestión le permitió a Argentina paliar las debilidades en términos de oferta energética y potenciar los lazos político-diplomáticos con un vecino cuya agenda –doméstica y externa– suele tener impactos en la política nacional. Por su parte, Bolivia logró ‘monopolizar’ los negocios gasíferos hacia nuestro país, el cual pasó ser el segundo socio comercial después de Brasil. Dato que no es menor si se tiene en cuenta el alto grado de dependencia que la economía andina posee de la venta de minerales e hidrocarburos⁴.

1.1. Trazando el itinerario de la relación Argentina-Bolivia

Frente a la valorización positiva realizada a uno y otro lado de la frontera durante el kirchnerismo, el proceso electoral de 2015 en Argentina fue vivido con expectativas en La Paz, sobre todo porque el ex mandatario boliviano no dudó en explicitar su apoyo a la fórmula Scioli-Zannini y sembrar dudas sobre el futuro del país ante la eventual llegada de Cambiemos (La Nación, 10 noviembre 2015). Por ello, con la victoria de Macri en segunda vuelta, se dio paso al segundo momento bisagra en el vínculo al implicar la necesidad de ‘barajar y dar de nuevo’, considerando la distancia político-ideológica⁵ entre ambos mandatarios y la continuidad (o no) de los acuerdos firmados con el gobierno anterior.

-
2. No es la primera vez que Argentina y Bolivia son socios comerciales en materia energética. Entre 1972 y 1999 mantuvieron un contrato de compra-venta de gas natural, el cual respondió a cuestiones estructurales –necesidad de aprovisionamiento por parte de Argentina y de exportar, por parte de Bolivia– pero también políticas, propias de las administraciones de ese período. Para este punto, ver Escudé y Cisneros (2000).
 3. Tras esta decisión de Evo Morales, Argentina, Brasil y las empresas transnacionales de energía que operaban en Bolivia debieron renegociar condiciones contractuales. Argentina firmó en octubre de 2006, un contrato entre YPF y ENARSA (desde 2018, IEASA) por un período de 20 años (Contrato ENARSA-YPFB, 2006).
 4. Según datos del Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE), los productos tradicionales (minerales e hidrocarburos) representan más del 75% de la canasta exportadora.
 5. Entre los puntos que más diferencias se presentaban entre ambos mandatarios, se encontraban –sin ser los únicos– la magnitud del rol que debe tener el Estado frente al mercado y temas de orden social, el vínculo con Estados Unidos y el posicionamiento con respecto a Venezuela.

Así, durante todo el gobierno de Cambiemos podemos observar que la relación sufrió una suerte de constreñimiento que se manifestó tanto en el enfriamiento de la dimensión política –dejó de ser un vínculo entre hermanos de la ‘Patria Grande’– como en los permanentes entredichos en temas de impacto de la agenda bilateral, en especial, energía y migraciones; problemáticas que durante las gestiones del FPV fueron señaladas como ejemplos de acciones comunes. Cabe aclarar que los distintos traspiés fueron superados a través del diálogo entre los funcionarios de las respectivas áreas implicadas, pero la falta de un *feedback* positivo entre Buenos Aires y La Paz, conjuntamente con la persistencia de distintas miradas económico-políticas sobre temas puntuales, generaron que el abordaje de la agenda compartida sea dificultoso y marcado por las contrariedades.

En materia de negocios energéticos, la buena sintonía contractual se opacó cuando Argentina decidió en 2016 comprar gas natural a Chile –en paralelo a Bolivia– a precios más convenientes que los acordados con YPF, argumentando la falta de capacidad de su vecino (Infobae, 6 mayo 2016). Esto despertó el enojo del gobierno boliviano no sólo porque estaban siendo perjudicados sus propios negocios, sino porque la contraparte era su histórico rival. Luego de varios meses de reuniones, Cambiemos y el MAS decidieron, sin alterar el patrón trazado durante el kirchnerismo, establecer modificaciones técnicas al contrato existente con miras a lograr resultados favorables para ambos países, permitiendo que éste aún continúe en vigencia.

El tema migratorio, ya sea en sí mismo como en sus aristas conexas, fue realmente controversial durante la gestión Macri con respecto al vínculo con Bolivia. Las medidas dispuestas por el gobierno argentino revelaban un cambio de concepción en términos socio-políticos y económicos y marcaban una distancia con esa idea de ‘foto familiar’, propia de los contactos entre el FPV y la administración Morales. Los primeros reclamos surgieron con el DNU 70/2017 sobre la Ley de Migraciones 25.871, sancionada durante el gobierno de NK. En términos generales, dicho DNU establece controles más estrictos sobre la movilidad de personas, en particular, con aquellas que poseen cuentas pendientes con la Justicia o bien, tengan inconvenientes en sus trámites migratorios. El ex mandatario boliviano manifestó rápidamente su preocupación y cuestionó de forma enérgica esta política (Clarín, 2 febrero 2017). Sostuvo que la misma establecía un círculo vicioso entre migración y seguridad, fortaleciendo

las actitudes de xenofobia y discriminación, en este caso, hacia los connacionales bolivianos en Argentina, quienes en búsqueda de oportunidades laborales y/o educativas, oscilan entre el segundo y tercer grupo de extranjeros viviendo en el país.

El segundo núcleo de conflicto entre los dos países surgió a raíz de una serie de desentendidos sobre la falta de reciprocidad para la atención gratuita en materia de salud en Bolivia de ciudadanos argentinos que no disponen de recursos económicos (Ministerio de Relaciones Exteriores, Bolivia, 27 febrero 2018). Esta cuestión se complejizó cuando desde la provincia de Jujuy –que por su cercanía geográfica es un escenario privilegiado de migración boliviana–, se planteó la posibilidad implementar un cobro para aquellas personas del país vecino que hacen uso de los servicios de salud pública argentinos (Infobae, 31 enero 2019).

Finalmente, ambos temas quedaron en manos de las comisiones técnicas que se formaron para su respectivo tratamiento, procurando encontrar un punto de equilibrio entre los requerimientos de los dos Estados. Así, el abordaje de estas *issues areas* –al igual que las renegociaciones efectuadas en el rubro energético– dieron cuenta que la retracción del costado político del vínculo hizo que tanto el MAS como Cambiemos apostaran por el pragmatismo, es decir, apelar a lo bilateral sólo para dar respuestas a aquellas problemáticas sobre las cuales Argentina y Bolivia tenían intereses manifiestos.

Los intentos de relanzar los contactos entre los dos países –con la visita de Evo Morales en abril de 2019– (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Argentina, 2019a) no fueron más allá de las buenas prácticas que son parte de los intercambios diplomáticos habituales. El encuentro entre Macri y Morales fue también una ‘foto’, aunque no la ‘familiar’ como en el pasado, sino como vecinos que momentáneamente se necesitan, pero cuyos saludos y encuentros quedan sólo en lo necesario.

El punto de quiebre en el vínculo Macri-Morales llegó tras el posicionamiento del gobierno nacional sobre los hechos que llevaron a la renuncia del entonces mandatario y su vicepresidente, Álvaro García Linera, el 10 de noviembre de 2019, tras la profunda crisis político-institucional y social desatada luego de las denuncias de irregularidades en el proceso electoral –efectuadas por los partidos opositores y la OEA– llevado a cabo el 20 de octubre de dicho año. Distanciándose de México, Uruguay, Venezuela, Cuba o Rusia, que catalogaron el hecho como un golpe de Estado debido a la solicitud de renuncia efectuada por las Fuerzas Armadas –a

la cual se sumaron otros actores como la Central Obrera Bolivia (COB)–, el gobierno de Cambiemos optó por manifestar su preocupación por el desarrollo de los acontecimientos, llamando a los actores sociales y políticos del país vecino al diálogo y al respeto de las instituciones pero no reconoció dicho acontecimiento como una interrupción del proceso democrático. El ex Canciller, Jorge Faurie, argumentó esta decisión en la falta de elementos para catalogarlo como tal y en las intenciones de la ex fórmula presidencial de tergiversar el devenir de los hechos (Infobae, 12 noviembre 2019). Esta actitud fue foco de crítica por parte de sectores de la oposición, en especial, en un escenario doméstico convulsionado por el triunfo de Alberto Fernández, quien no dudó en habilitar la solicitud de estatus de refugiado por parte del ex Presidente boliviano (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Argentina, 2019b).

2. El punto de partida de la relación Argentina-Venezuela

La relación argentino-venezolana experimentó un cambio en la agenda de la política exterior argentina durante la administración de Mauricio Macri. El cambio puede identificarse tomando en consideración las características más destacadas del vínculo en los gobiernos anteriores. De esa manera, observamos que durante la administración de NK la relación estuvo marcada por un rápido ascenso como prioridad de la PEA y la urgencia de las necesidades en el área energética. Esa etapa que denominamos ‘fundacional’ en la primera década del Siglo XXI tuvo a los presidentes –NK y Hugo Chávez–, a los Cancilleres –Rafael Bielsa y Roy Chaderton Matos– como protagonistas. Estos últimos fueron los hacedores del Convenio Integral de Cooperación (2004), piedra basal sobre la cual se desarrolló la relación (Lorenzini, 2014).

Esa dinámica se mantuvo hasta el episodio de la ‘valija de Antonini Wilson’⁶ en la víspera de la campaña presidencial de CFK el 4 de agosto

6. El 4/08/2007 la policía aeroportuaria argentina, identificó a Antonini Wilson quien intentaba ingresar con una valija con 790.550 dólares sin declarar. Wilson declaró que había otra valija con 4,2 millones de dólares –ingresada por Claudio Uberti– para financiar la campaña del FPV. Este fue el primer episodio que puso un manto de sospecha sobre la transparencia de la relación. Uno de los datos que llama la atención es que Wilson viajaba en el mismo avión privado en el que se trasladaban funcionarios de PDVSA y ENARSA. Este episodio tuvo lugar dos días antes de la visita oficial que Chávez realizaría a Buenos Aires.

de 2007. En la etapa que CFK coincidió con Chávez en la presidencia de Venezuela, el vínculo continuó ocupando un lugar destacado en la agenda externa y, también, se mantuvo la visibilidad de las reuniones. No obstante, hubo un ajuste en el elenco de actores en la gestión del vínculo –el Ministro de Planificación Federal, Julio De Vido y el Ministro de Energía y Minas, Rafael Ramírez–. Este período es recordado por el ‘fideicomiso’, los discursos de solidaridad, el inicio de las denuncias por corrupción en la gestión de la relación, la aparición de la supuesta llamada ‘embajada paralela’ y la oficialización de la enfermedad del presidente Chávez.

Durante el segundo mandato de CFK se le bajó el perfil público a la relación. Se observa en el incumplimiento de los cronogramas de las reuniones de los mecanismos institucionales bilaterales. Sin embargo, se subraya que se mantuvieron activos algunos de los negocios que hacían de Venezuela un socio necesario para Argentina: la compra de fuel oil. También, está documentada la emisión de instrumentos de pago para saldar la deuda por la importación del fuel oil del país caribeño tal como lo demuestran las Resoluciones Conjuntas de las Secretarías de Hacienda y Finanzas 290/12 y 75/2012 (Ceppi & Lorenzini, 2019). De acuerdo con la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina, el último acuerdo entre ambos países se firmó el 8 de mayo de 2013. El análisis global de los datos presentados nos permite inferir que la dinámica de la relación se habría modificado luego del fallecimiento de Chávez pese a la sintonía existente entre CFK y Maduro. Al respecto cabe agregar que, a partir de la elección de Maduro como presidente en abril de 2013, la crisis venezolana se fue profundizando hasta transformarse en un fenómeno multidimensional que comprende lo político-institucional y lo económico-social. La complejidad de la crisis haría que ésta se transforme un tema de la agenda hemisférica y regional.

Ahora bien, Busso (2018: 335) sostiene que la administración Cambiemos se fijó como uno de sus objetivos de política exterior “[...] reorientar las relaciones latinoamericanas hacia los países con propuestas de integración semejantes, desactivar el multilateralismo regional y aislar a Venezuela [...]”. En ese marco, nos preguntamos qué aspectos de la relación Argentina-Venezuela se vieron modificados durante la administración Macri.

2.1. Trazando el itinerario de la relación Argentina-Venezuela

Una primera cuestión que identificamos en la relación Argentina-Venezuela es el cambio en el posicionamiento del gobierno de Cambiemos en

términos comparados con la administración de CFK. Desde la campaña electoral, Macri había criticado el silencio del gobierno del FPV sobre la difícil situación que atravesaba la sociedad venezolana por la vulneración del Estado de Derecho, la división de poderes, las denuncias de violación de los DD.HH., garantías individuales y la existencia de ‘presos políticos’. Además, Macri –cuando aún era Jefe de Gobierno– había establecido lazos de diálogo con representantes de sectores políticos opositores a Maduro los cuales se mantuvieron posteriormente. Este punto de partida implicaba, necesariamente, una modificación del lugar que Venezuela ocuparía en la agenda externa del gobierno argentino.

Una vez electo presidente, Macri expresó la necesidad de solicitar la aplicación de la cláusula democrática a Venezuela –Protocolo de Ushuaia en el MERCOSUR– si no se garantizaba la transparencia de la elección de diputados para la Asamblea Nacional y reclamó por la liberación de los ‘presos políticos’. El gesto de Macri fue una señal que hizo que el vínculo entre el nuevo gobierno y el de Maduro se iniciara con tensiones. De hecho, Maduro estuvo ausente en la ceremonia de asunción de Macri. A ello se sumaron algunos errores en las declaraciones de la canciller venezolana, Delcy Rodríguez, en la Cumbre del MERCOSUR de diciembre de 2015 que terminaron por mostrar que éste no sería un vínculo prioritario en la agenda de la PEA ni en la de Venezuela.

El gobierno argentino, también envió una señal clara del lugar que asignaría a Venezuela en su esquema de relaciones externas cuando la justicia argentina decidió darle continuidad a la causa judicial por el caso de la valija de Antonini Wilson. Esto podría ser interpretado como una señal política que busca tanto transparentar esa relación bilateral como echar luz a los hechos sucedidos durante la administración anterior.

Una vez que asumió la canciller Malcorra se pudo observar cierto grado de moderación en las declaraciones y posiciones sobre el tema de Venezuela. La ministra Malcorra realizó algunas gestiones diplomáticas con el acompañamiento de otros países de la región –Chile, Paraguay, Uruguay, Colombia– y lo hizo con un tono más moderado, abordando con cautela la situación política de Venezuela frente al pedido del Referéndum Revocatorio del mandato de Maduro, los intentos de condenar a Venezuela en la OEA; la medida frente a la posición de Almagro –Secretario General de esa organización– y la circunspección frente al traspaso de la Presidencia Pro Témpore del MERCOSUR en julio 2016, entre otras.

Otro indicio de esa ‘moderación’ en la relación con Venezuela lo encontramos en la decisión del gobierno argentino de continuar pagando las cuotas de la deuda heredada con dicho país⁷. Durante 2016 se pagaron las últimas 5 cuotas por 49,5 millones de dólares cada una.

En lo que respecta a las acciones vinculadas al área de integración regional, el gobierno de Cambiemos acompañó la decisión de Brasil y Paraguay de suspender la participación de Venezuela en el MERCOSUR si ésta no adoptaba el acervo normativo del bloque –tal como estaba establecido en el Protocolo de Adhesión– hasta el 1 de diciembre de 2016. Era fácil saber que, dada la crítica situación, Venezuela no podría cumplir ese compromiso.

El tablero político del MERCOSUR volvió a quedar fragmentado por el caso Venezuela frente al traspaso de la Presidencia Pro Témpore en julio de 2016. Al ser rotativa, la presidencia le correspondía a Venezuela, pero el único Estado parte que no se oponía abiertamente era Uruguay –que cedía la Presidencia–. Dos meses después, el bloque esgrimió un argumento jurídico –la falta de incorporación del acervo normativo–, aunque se percibía que el fondo de la cuestión tenía un sustrato político –crisis de la democracia, presos políticos, violación de los DD.HH.– y se llegó a la decisión de asumir una Presidencia Pro Tempore conjunta hasta julio de 2017.

También, la administración de Mauricio Macri decidió incorporarse al Grupo de Lima⁸ ya que entendía que constituía una instancia de concertación política prometedora frente al inmovilismo de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y frente a las dificultades para conseguir los votos necesarios en el marco de la OEA. Desde 2017 hasta 2019, el Grupo de Lima se reunió en reiteradas oportunidades para abordar distintos aspectos de la crisis multidimensional de Venezuela. Argentina participó de todas las reuniones y acompañó todas las Declaraciones. En ellas se expresó la condena a la ruptura del orden democrático en Venezuela y a la violación sistemática de los DD.HH., se consideró ilegítima a la Asamblea Nacional Constituyente, se reclama la liberación

7. Tal como se indicó, la deuda fue contraída por las administraciones anteriores por las compras de fuel oil y gas oil realizadas entre 2006 y 2013. El saldo total sumaba 247 millones de dólares y su pago se pactó en cuotas.

8. El Grupo de Lima fue pensado como una instancia de concertación política regional. Surgió, formalmente, en la Reunión de Cancilleres convocada por el gobierno de Perú el 8 de agosto de 2017.

de los ‘presos políticos’, se solicitaba la celebración de elecciones libres con participación de observadores internacionales, se denunciaba la existencia de una crisis humanitaria, se le exigía al gobierno de Maduro que habilitara el ingreso del país de alimentos y medicinas para la población, entre los más destacados (Declaración de Lima, 2017; Declaración del Grupo de Lima, 2018a, 2018b y 2018c).

Durante 2018, la crisis venezolana continuó profundizándose hasta ser calificada como ‘crisis humanitaria’ por la escasez de alimentos, medicinas, colapso del sistema de salud, inflación, crecimiento exponencial de las migraciones y el aumento de detenciones arbitrarias. A ello se sumó la decisión del gobierno de adelantar las elecciones presidenciales, proceso del cual fueron excluidos por ‘inhabilitación’ numerosos opositores⁹.

En 2019 hubo dos acontecimientos claves frente a los cuales el gobierno argentino se posicionó. En enero, Juan Guaidó fue electo presidente de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional. Luego de desconocer a Maduro como presidente –bajo el argumento de que las elecciones de mayo 2018 fueron convocadas por un órgano ilegítimo, que fueron inconstitucionales y que se desarrollaron de manera fraudulenta– juramentaron a Guaidó como presidente interino –amparándose en los artículos 233, 236, 333 y 336 de la Constitución–. En consonancia con la posición de más de 50 líderes internacionales y del Grupo de Lima, el gobierno argentino reconoció a Guaidó como presidente encargado de Venezuela (BBC, 24 de enero 2019; Infobae, 23 de enero 2019).

La otra cuestión fue la publicación del Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2019) realizado en Venezuela. En resumidas cuentas, el documento verifica la violación de derechos políticos, civiles, económicos y sociales y hace un llamamiento al Estado para que adopte las medidas necesarias para reestablecer el Estado de Derecho, que ponga fin a las violaciones a los DD.HH. e implemente medidas orientadas a resolver los problemas de alimentación y salud de la población¹⁰. Al respecto, Macri expresó “[...] estamos conformes con que este informe traiga verdad sobre el dolor de Venezuela” (El Nacional, 5 de julio 2019).

9. Fue la elección con el porcentaje de abstención más alto de los últimos 15 años en Venezuela, aunque Maduro fue reelecto.

10. Es el resultado de un arduo trabajo realizado por personal de las Naciones Unidas que incluyó recopilación de información de diversos documentos oficiales, visitas a Venezuela,

3. Reflexiones finales

El triunfo de Cambiemos en 2015 significó la salida de la Argentina del colectivo progresista, cuyos gobiernos marcaron el compás político y económico de gran parte de Sudamérica durante las dos primeras décadas del presente siglo. En materia de política exterior, esta situación se plasmó, en términos generales, en la necesidad de establecer un programa de acción con ajustes –y/o cambios– que incluyeran, entre otras cuestiones, la revisión de los contenidos y postulados ideológicos, así como del esquema general de inserción internacional y la recategorización de algunos socios en la agenda externa, en particular, aquellos del escenario regional.

Como era de esperarse, los vínculos con Bolivia y Venezuela; vínculos que –con sus particularidades– las administraciones NK y CFK le habían otorgado un lugar protagónico en el marco de los lineamientos externos, fueron puestos bajo reconsideración durante la gestión Macri.

Con respecto a Bolivia, las primeras declaraciones públicas de los ex mandatarios de continuar trabajando en la misma sintonía a pesar de las diferencias ideológicas no exhibieron su correlato en los hechos y quedaron en el plano de lo discursivo. A lo largo de estos cuatro años, el vínculo perdió ese alto perfil político que lo caracterizó durante el kirchnerismo y quedó anclado casi exclusivamente en el tratamiento de aquellas temáticas –tales como energía, migraciones y salud– que poseen implicancias significativas en las respectivas agendas nacionales. En esta dirección, la postura adoptada por Cambiemos frente a los acontecimientos que llevaron a la renuncia de Morales constituyó el broche de cierre de una trayectoria en perspectiva descendente.

En la relación con Venezuela, el derrotero de Argentina se inició con cierta euforia en el período de NK, atravesó un proceso de suavización progresiva de la visibilidad pública durante los gobiernos de CFK y derivó

entrevistas con actores –sociales, políticos, religiosos, refugiados y migrantes–, funcionarios –incluyendo al propio presidente Maduro, algunos de sus Ministros, el Fiscal General, el Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, el presidente de la Asamblea Nacional Constituyente, entre otros–, ex funcionarios, representantes políticos de la oposición, de la Iglesia Católica, de las universidades –docentes y estudiantes–, de los sindicatos, de organizaciones de Derechos Humanos, víctimas, miembros de la comunidad diplomática y de los medios de comunicación, entre los más destacados (Consejo de Derecho Humanos, 2019).

en una posición de crítica abierta en la gestión de Macri. Se advierte así, una doble crítica de la administración Cambiemos. Por un lado, al gobierno de Maduro por la situación de precariedad político-institucional y económico-social. Por el otro, a la falta de transparencia de los gobiernos que lo precedieron en la gestión del vínculo bilateral en sí mismo. Pese a ello, Macri completó durante 2016 los 5 pagos de cancelación de la deuda por la compra de fuel oil realizadas a Venezuela.

En suma y, desde una perspectiva general, ambas relaciones experimentaron durante el gobierno de Macri un proceso que incluyó la prevalencia de los desencuentros por sobre los encuentros, los cuestionamientos y entredichos frente a distintos temas, ya sea del orden bilateral o bien, por acciones implementadas en lo doméstico y el relegamiento de lo bilateral sólo a lo estrictamente necesario. Lejos quedaron los elogios personales y políticos. La llegada de Fernández en 2019 despertó expectativas sobre la posibilidad de reescribir un nuevo capítulo tanto para Bolivia como para Venezuela, sin embargo, su curso ha quedado en un *stand by* tras el contexto internacional de la pandemia.

Bibliografía

- BBC Mundo (2019, 24 enero), “Juan Guaidó: Trump y varios países latinoamericanos reconocen al presidente de la Asamblea Nacional de Venezuela como “presidente encargado” del país”. Recuperado: 31 enero 2019 <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46979455>>
- BRAVO, V. (2015), “Análisis de la Ley 27007, llamada de hidrocarburos, y de la política hidrocarburífera del periodo 2003 a 2014”, Documento de Trabajo, Fundación Bariloche. Recuperado: 10 agosto 2016 <http://www.patagonia3mil.com.ar/wp-content/uploads/documentos2/bravo_hidrocarburos.pdf>
- BUSSO, A. (2018), “Política exterior y cambio cultural en el gobierno de Mauricio Macri” en E. IGLESIAS & J. LUCCA (comps.). La Argentina de Cambiemos, Rosario, UNR Editora.
- CEPPI, N. & LORENZINI, M. E. (2019), “La energía en la agenda externa argentina 2003-2015. El ascenso de Bolivia y Venezuela como reacción frente a la urgencia”, en Estudios Internacionales, Santiago de Chile, Vol. 51, N° 194.
- CEPPI, N. (2019), “Argentina y Bolivia durante la administración Macri: no nos une el amor (...)” en M.E. LORENZINI & N. CEPPI (eds.) Zooms sudamericanos: agendas, vínculos externos y desafíos en el siglo XXI, Rosario, UNR Editora.
- CLARÍN (2017, 2 febrero), “Nuestros hermanos en Argentina no son delincuentes”, dijo Evo Morales y enviará una misión por el decreto migratorio de Macri. Recuperado: 15 febrero 2017 <https://www.clarin.com/politica/evo-morales-envia-canciller-argentina-reformas-migratorias-macri_0_SkefglWOL.html>

- CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS (2019, 4 julio), Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela. Recuperado: 6 julio 2019 <<https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24788&LangID=S>>
- CONTRATO DE COMPRA VENTA DE GAS NATURAL ENERGÍA ARGENTINA S.A. Y YACIMIENTOS PETROLÍFEROS FISCALES BOLIVIANOS (2006). Energía Argentina Sociedad Anónima (2006). Recuperado: 5 mayo 2013 <http://www.enarsa.com.ar/images/pdf/contrato_compra_venta_enarsa_ypfb.pdf>
- D'ALELIO, L. (2019), "La "nueva derecha" y su política exterior. Los primeros tres años de gestión del gobierno de Mauricio Macri", en *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, Rosario, Año 4. N° 8.
- EL NACIONAL (2019, 5 julio), "Mauricio Macri: El informe de Bachelet revela el dolor de Venezuela". Recuperado: 7 julio 2019 <https://www.elnacional.com/mundo/latinoamerica/mauricio-macri-informe-bachelet-revela-dolor-venezuela_287541/>
- ESCUDE, C. & CISNEROS, A. (2000), "Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas", Buenos Aires, CARI-CEPE <<http://www.argentina-rree.com/historia.htm>>
- INFOBAE (2016, 6 mayo), "Aranguren explicó por qué se compra a Chile gas más caro". Recuperado: 8 junio 2016 <<https://www.infobae.com/2016/05/06/1809592-aranguren-explico-que-se-compra-chile-gas-mas-caro/>>
- INFOBAE (2019, 12 noviembre), "Jorge Faurie negó que en Bolivia haya un golpe de Estado y sugirió que Evo Morales "podría no haber aceptado" el pedido de renuncia de las Fuerzas Armadas". Recuperado: 13 noviembre 2019 <<https://www.infobae.com/politica/2019/11/12/jorge-faurie-nego-que-en-bolivia-haya-un-golpe-de-estado-y-sugirio-que-evo-morales-podria-no-haber-aceptado-el-pedido-de-renuncia-de-las-fuerzas-armadas/>>
- INFOBAE (2019, 23 enero), "La Argentina reconoció a Juan Guaidó como presidente de Venezuela". Recuperado: 24 enero 2019 <<https://www.infobae.com/politica/2019/01/23/la-argentina-reconocera-a-juan-guaido-como-presidente-de-venezuela/>>
- INFOBAE (2019, 31 enero), "Tras el cruce con Bolivia, Gerardo Morales quiere cobrarles a los extranjeros que reciban atención médica en Jujuy". Recuperado: 3 de marzo 2019 <<https://www.infobae.com/politica/2019/01/31/tras-el-cruce-con-bolivia-gerardo-morales-quiere-cobrarles-a-los-extranjeros-que-reciban-atencion-medica-en-jujuy/>>
- KOZULJ, R. (2005), "Crisis de la industria del gas natural en Argentina", Santiago de Chile, CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura.
- LA NACIÓN (2015, 10 noviembre), "Evo Morales advierte que si Macri gana las elecciones "habrá conflictos"". Recuperado: 12 noviembre 2015 <<https://www.la-nacion.com.ar/politica/evo-morales-advierte-que-si-macri-gana-las-elecciones-habra-conflictos-nid1844108>>

- LORENZINI, M. E. (2014), “Las relaciones Argentina-Venezuela 2010-2013: Despejando los intereses en la trastienda ideológica”, en A. BOLOGNA (comp.) La Política Exterior de Cristina Fernández de Kirchner, Tomo VI, Rosario, UNR Editora-CERIR.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE BOLIVIA (2018, 27 febrero), Comunicado Sobre la Relación Bilateral en materia de salud con Argentina. Recuperado: 1 marzo 2018 <<http://www.cancilleria.gob.bo/webmre/comunicado/2411>>
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY (2017, 23 septiembre), Declaración de la Segunda Reunión del Grupo de Lima sobre la Situación en Venezuela [Comunicado de prensa]. Recuperado: 14 noviembre 2018 <<http://www2.mre.gov.py/index.php/noticias/comunicado-de-prensa-declaracion-de-la-segunda-reunion-del-grupo-de-lima-sobre-la-situacion-en-venezuela>>
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL PERÚ (2018a, 23 enero), IV Declaración del Grupo de Lima [Comunicado de prensa]. Recuperado: 15 noviembre 2018 <<https://www.peruoea.org/iv-declaracion-del-grupo-lima/>>
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL PERÚ (2018b, 13 febrero), Declaración del Grupo de Lima [Comunicado de prensa]. Recuperado: 15 noviembre 2018 <<https://www.peruoea.org/declaracion-del-grupo-lima/>>
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL PERÚ (2018c, 14 mayo), Comunicado del Grupo de Lima [Comunicado de prensa]. Recuperado: 15 noviembre 2018 <<https://www.peruoea.org/comunicado-del-grupo-de-lima/>>
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL PERÚ (2018d, 21 mayo), Declaración del Grupo de Lima [Comunicado de prensa]. Recuperado: 15 noviembre 2018 <<https://www.peruoea.org/declaracion-del-grupo-de-lima/>>
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (2004), Convenio Integral de Cooperación entre la República Argentina y la República Bolivariana de Venezuela. Recuperado: 14 marzo 2018 <tratados.mrecic.gov.ar/tratado_archivo.php?tratados_id=16333&tipo=1&id>
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (s/f), Biblioteca Digital de Tratados. Recuperado: 10 marzo 2020 <<https://tratados.cancilleria.gob.ar/>>
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (2019a), Argentina - Bolivia: Comunicado Conjunto, 22 de abril. Recuperado: 25 abril 2019 <<https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/argentina-bolivia-comunicado-conjunto>>
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (2019b). Sobre pedido de refugio de Evo Morales, 12 de diciembre. Recuperado: 13 diciembre 2019 <<https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/sobre-pedido-de-refugio-de-evo-morales>>
- NATANSON, J. (2017), “La “ola amarilla” en Argentina. Reconfiguraciones tras el triunfo de Cambiemos”, en Nueva Sociedad, Buenos Aires, N° 272.

- PANIZZA, F. (2006), “La marea rosa”, en Análise de Cojuntura del Observatório Político Sul Americano, Rio de Janeiro, N° 8.
- VOMMARO, G. (2017), “La centroderecha y el “cambio cultural” argentino”, en Nueva Sociedad, Buenos Aires, N° 270.

La gestión de la deuda soberana durante la administración de Mauricio Macri (2015-2019)

José Fernández Alonso
(CONICET - Universidad Nacional de Rosario, Argentina)



Introducción

A semejanza de lo ocurrido con la mayor parte de los presidentes argentinos que asumieron tras el retorno democrático, Mauricio Macri (2015-2019) inició su mandato en un contexto de crisis de endeudamiento soberano. No obstante el carácter recurrente de este fenómeno –identificado cual “espada de Damocles” al urgir la formulación de respuestas a un enrevesado entramado de demandas domésticas e internacionales–, la crisis de deuda que circunscribió la inauguración de la administración de Macri y su coalición Cambiemos diferió sobremanera de lo experimentado por sus precedesores. En este sentido, no se trató de una situación derivada de la falta de voluntad y/o capacidad de pago del país, sino de un *default* de corte “técnico” ocasionado por las restricciones de pago dispuestas por la justicia norteamericana en junio de 2014 en marco de los litigios iniciados por los tenedores de títulos públicos en situación irregular que rechazaron las sucesivas ofertas de reestructuración.

De acuerdo con el discurso de campaña y de los primeros días de Macri a cargo del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), la persistencia del estado de cesación de pagos a casi tres lustros de la declaración original y la marginación consiguiente de los mercados internacionales de capital debían identificarse como manifestaciones preclaras de la futilidad de los gobiernos anteriores para resolver la problemática de la deuda soberana, todo lo cual había redundado en una espiral de deterioro crónico de los indicadores socio-económicos y agudizado la idea de un país poco confiable ante el escenario externo, particularmente ante aquellos interesados en invertir su capital. En continuidad con esta línea argumental, el presidente y su equipo de gestión propugnaron la iniciativa de consumir las demandas de los acreedores del país en aras de superar definitivamente el *default* al tiempo de abandonar toda acción que pudiera ser identificada como “confrontacionista” por parte de los diferentes actores del sistema financiero internacional. En breve, gestos que permitiesen proyectar la noción de cambio promovida desde el propio nombre de la coalición gubernamental.

El acometimiento acelerado de signos de este nuevo direccionamiento –respaldado por un contingente significativo de gobernadores y parlamentarios ajenos, aunque afines al proyecto de Cambiemos–, habilitó el levantamiento de las mencionadas medidas de inhibición dictadas por la justicia norteamericana y, tras ello, el mentado retorno del país a

los mercados financieros internacionales. Todos estos ajustes, conviene remarcar, estuvieron habilitados –reforzados, inclusive– por un contexto externo signado por tasas de interés bajas en términos históricos y por una gran liquidez internacional, todo lo cual terminó de catapultar a la República Argentina como uno de los principales emisores de deuda soberana durante el bienio 2016-2017. Empero, tal lógica de vinculación con el sistema financiero internacional encontró pronto sus limitaciones tras la reversión de aquellas condiciones externas que habían favorecido la articulación del país con los mercados voluntarios de deuda. Así pues, imposibilitado de obtener financiamiento externo privado para sostener su proyecto político-económico, el gobierno de Macri resolvió recurrir a canales de crédito alternativos, destacándose entre ellos, el acuerdo *stand by* firmado con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en junio de 2018 por un monto primario de 50.000 millones de dólares. Más esta apuesta de altos costos políticos y económicos no evitó la agudización de la crisis desatada en los primeros meses del 2018, precipitando un nuevo evento crítico para el endeudamiento soberano argentino al finalizar el mandato presidencial.

El capítulo presente se propone analizar la gestión de la deuda soberana llevada adelante por la administración de Mauricio Macri. Para su desarrollo, el trabajo se asiste de herramientas teóricas y metodológicas provistas por la Economía Política Internacional (EPI), en tanto campo de estudio interdisciplinario que sostiene la impertinencia de separar lo “político” y lo “económico” en el plano de lo analítico –y lo real– y la intrínseca conexión de los niveles domésticos y externos (Underhill, 2000). Se considera que el escrutinio del tratamiento a la problemática de la deuda soberana deviene clave para entender el curso de la realidad política, económica y social nacional durante el gobierno de Cambiemos, habida cuenta consecuencia del carácter nodal e instrumental que ostentó la cuestión de la deuda soberana para el mismo.

Con miras a alcanzar una mayor comprensión y sistematicidad en el despliegue del objetivo recién enunciado, el capítulo prosigue, en la medida de lo posible, una lógica expositiva longitudinal. De este modo, se dedica el primer apartado a profundizar sobre el diagnóstico inicial de la administración Macri respecto a la problemática de la inserción financiera internacional del país y del endeudamiento soberano para luego avanzar sobre los discursos y acciones cursados a tales fines durante los meses iniciales de gobierno. Seguidamente, se analizan las respuestas

gubernamentales en la materia frente al agravamiento de los condicionantes internacionales y domésticos durante los primeros meses de 2018. En este marco, se pone especial atención a la determinación de recurrir a la asistencia crediticia del FMI y las acciones subsiguientes de la gestión de la deuda soberana durante los últimos meses de gobierno. Finalmente, el capítulo presenta unas reflexiones finales a modo de conclusión.

1. La vuelta al mundo (financiero). Consideraciones respecto a las expectativas e instrumentación de la estrategia de la búsqueda de reputación financiera internacional

Conforme lo señalado en las líneas introductorias, la llegada de Macri a la presidencia de la Nación marcó un giro significativo en la estrategia de inserción financiera internacional y la gestión de la deuda soberana, en particular. Basada en los presupuestos teóricos que asocian el ingreso (egreso) de capitales a la buena (mala) reputación de los países en el afrontar de sus compromisos financieros soberanos¹, esta nueva estrategia se estructuró a partir de la elaboración y proyección de señales promercado atentas a cumplir con las expectativas de los actores con mayor gravitación en el sistema financiero internacional. Esta política de “búsqueda de reputación financiera internacional” –presagiada cual consigna primaria en tiempos de la campaña y presentada como un capítulo específico de un también remozado modelo de “inserción inteligente en el mundo”–, estuvo motorizada por el carácter rector e instrumental que Cambiemos le imprimió al manejo del endeudamiento soberano en el diseño y ejecución de su proyecto político-económico de gobierno.

En relación con lo antedicho, se indica que la mutación en las pautas de articulación con la arena financiera internacional y en la gestión de la cuestión de la deuda soberana, en especial, tributó al objetivo de evidenciar el inicio de un tiempo nuevo, en concordancia con el afán refundacional del flamante mandatario y su alianza. Al respecto, y en recurso de los aportes de Gerardo Aboy Carlés (2001) respecto a las tendencias

1. Lejanos del objetivo de realizar un estado del arte de este corpus de la literatura político-económica, se limitan estas líneas a destacar las contribuciones seminales de Jonathan Eaton y Mark Gersovitz (1981), las cuales fueron continuadas por Kenneth Kletzer (1984); Herschel Grossman y John van Huyck (1988); Harold Cole, James Dow y William English (1995); y más reciente por Michael Tomz (2012).

refundacionales inmanentes también a la mayor parte de los gobiernos nacionales sucedidos tras la restauración democrática, es posible marcar que la administración presidida por Macri instó a una reconfiguración radical de las estructuras y dinámicas de la realidad política, económica y social argentina mediante la provocación de una fractura con el pasado de doble cariz. Por una parte, un quiebre con el pasado inmediato, representado por las administraciones de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández (2007-2015). Por otra parte, una fractura con un pasado más lejano e incierto, aunque cifrado en discursos de ciertos referentes gubernamentales en 70 años, esto es, en tiempos fundacionales del movimiento peronista. Al entender del presidente y su equipo de gestión, las cosmovisiones y políticas propias de estos pasados, diferentes aunque íntimamente interconectados, devenían las principales responsables de un malogro nacional histórico el cual encontraba en la marginación financiera internacional una de sus manifestaciones más preclaras. De acuerdo con esta línea de pensamiento, el alejamiento de los circuitos financieros internacionales reportado intermitentemente por el país durante decenios –aunque agravado tras la declaración de cesación de pagos de diciembre de 2001– había privado al país de recursos valiosos para fomentar el crecimiento y desarrollo económico, todo lo cual contravenía una de las banderas motoras de su campaña electoral: “pobreza cero”. Al entender de los flamantes decisores gubernamentales, la lógica confrontativa e “ideologizada” con la que sus antecesores habían encarado la problemática de la deuda resultaba inconducente y, por tanto, se imponía su abandono. No había lugar, pues, a encarar la problemática del endeudamiento en términos de autonomía, tal como lo articulado por las administraciones anteriores, sino que la misma debía gestionarse conforme una lógica “gerencial”, fundada excluyentemente en el cálculo de costos y beneficios económicos.

Además, la reorientación en la estrategia de inserción financiera internacional y en la gestión de la deuda procuró satisfacer los requerimientos materiales necesarios para encarar la denominada política de gradualismo –o la “administración intertemporal de la reestructuración económica”, en términos de Carlos Freytes y Sara Niedzwiecki (2018)–, entendida por los decisores del gobierno como única alternativa viable para asegurar la gobernabilidad y la continuidad de la alianza en el poder. En este contexto, resulta oportuno rescatar las formulaciones de Pablo Vommaro (2017) en torno al carácter posideológico del PRO, partido de

pertenencia de Macri y conductor de la coalición gobernante. De acuerdo con su lectura, el PRO tenía “un diagnóstico claro sobre las resistencias de la sociedad y la economía argentinas a apoyar mayoritariamente políticas de apertura económica y flexibilización de la regulación de los mercados, así como de reducción de la inversión pública en bienes de provisión potencialmente universal (como jubilaciones, salud, etc.). Así, aunque el tipo de economía al que quisieran llegar sus líderes sea similar a la que imaginan los economistas llamados ortodoxos, su pragmatismo y la pretensión de hacer de PRO un verdadero partido de poder –es decir, capaz de gobernar la sociedad argentina– los llevaron, hasta el momento, a preferir el gradualismo –en relación con la apertura de la economía argentina y el rol del Estado– antes que las tradicionales terapias de *shock*” (Vommaro, 2017:5-6). No fue ajena a la decisión para la adopción del gradualismo la estrecha diferencia obtenida por Cambiemos en la segunda vuelta presidencial.

Tal diagnóstico socio-político se correspondería, al menos en la superficie, con el esbozado en materia económica. En este marco, se consideran oportunas las observaciones de Pablo Manzanelli y Mariano Barreira (2018:29): “El diagnóstico inicial de Cambiemos estaba fundamentado en que los desequilibrios macroeconómicos y el estancamiento del nivel de actividad eran producto del intervencionismo estatal que impulsaba una sobreexpansión del consumo interno sobre la base de los altos salarios de los trabajadores y un elevado gasto público, lo cual provocaba un cuantioso y creciente déficit fiscal que potenciaba un proceso inflacionario creciente. El proceso de reducción ‘gradual’ del déficit fiscal inducía la necesidad de financiar por un período de tiempo el saldo negativo de las cuentas públicas. Esa es, en la óptica oficial, la causa del elevado ciclo de endeudamiento externo que puso en marcha desde el inicio de su gestión”. El diseño y ejecución del programa económico, tal elemento pragmático se traduciría en un ancla de facto del tipo de cambio tras un “sinceramiento” inicial, la cual permitiera contener los índices inflacionarios al tiempo de asegurar el consumo de bienes y servicios extranjeros para los sectores de altos y medios recursos, núcleo de los votantes de la coalición en el gobierno. Además de ello, tal herramienta cambiaría coadyuvaría al pretendido arribo de capitales extranjeros interesados en aprovechar los diferenciales entre la tasa de interés doméstica e internacional. Estos recursos, resulta conveniente agregar, servirían a su vez para financiar los desequilibrios fiscales en la marcha gradual hacia la estabilización

y la “normalización económica” pregonadas los funcionarios del equipo económico en los primeros días de gestión (Prat Gay, 2015).

Habida cuenta de su relevancia e instrumentalidad para el proyecto político-económico de Cambiemos, la estrategia de búsqueda de reputación financiera internacional se constituyó como un eje rector de la agenda gubernamental, consustanciándose consecuentemente en diversos cursos de acción. Lejanos en ánimo –y posibilidades– de exponer una lista cerrada sobre el particular, se enlistan a continuación las manifestaciones primigenias de esta reorientación en la estrategia de inserción financiera internacional: la liberalización y unificación del régimen cambiario²; la reapertura y resolución cuasi inmediata de las negociaciones con los tenedores de bonos en situación irregular que habían incoado demandas contra el país tanto en instancias judiciales como arbitrales (los denominados “fondos buitres”, principalmente entre ellos)³; la presentación exitosa de una iniciativa en el Parlamento nacional orientada a la derogación de las denominadas leyes “cerrojo” y de “pago soberano” promulgadas durante las administraciones anteriores⁴; la recomposición de relaciones con el FMI para el regreso de las misiones técnicas de auditoría en conformidad con el artículo 4º del convenio constitutivo del

-
2. Llegado este punto, debe rememorarse que con miras a contener el tipo de cambio y la constitución de activos en moneda extranjera, la gestión de Fernández había erigido sendos controles de capital, los cuales redundaron en un desdoblamiento cambiario de hecho. Estos controles, identificados bajo la categoría de “cepo”, fueron objeto de cuestionamiento por referentes de la entonces oposición y diversos actores económicos afectados por las limitaciones. Para un análisis más detallado sobre el particular, se remite al trabajo de Germán Feldman y Alejandro Formento (2019).
 3. El reinicio de negociaciones con los tenedores de títulos públicos demandantes del país se reportó en los días previos a la asunción de Macri. Este proceso, llevado adelante por el equipo económico de la gestión, redundó en el pago en efectivo de porcentajes diferenciales para los diversos grupos de actores demandantes. En este sentido, se advierte que mientras algunas demandas se saldaron con sumas 50% superiores a lo originalmente reclamado, otras se consumaron con una quita cercana al 30%. No obstante, en todas ellas, el Estado argentino asumió el gasto de los demandantes bajo concepto de honorarios legales. Análisis comprensivos y sistemáticos en torno al origen y trayectorias de las demandas interpuestas por los tenedores de títulos públicos alcanzados por el default de 2001, pueden encontrarse en Pablo Nemiña y Ma. Emilia Val (2018), Martín Guzmán (2018) y José Fernández Alonso (2018a).
 4. La denominada Ley Cerrojo fue sancionada el 9 de febrero de 2005 y promulgada el 10 de febrero de 2005, bajo Nro. 26.017. La misma disponía que el PEN no podría reabrir el proceso de canje sin autorización previa del Congreso de la Nación. Al limitar la discrecionalidad del Poder Ejecutivo para instrumentar una nueva reestructuración

organismo y el abandono de la iniciativa por la institucionalización de un régimen multilateral para la reestructuración de deuda soberanas llevada adelante por la presidencia de Fernández en la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU)⁵, la promoción impetuosa de una reforma de la ley de mercados de capitales⁶, entre otras.

El raudal de hitos constitutivos de la mentada estrategia de inserción financiera internacional acometió efectivamente la vuelta del país a los mercados financieros, iniciando un nuevo ciclo de endeudamiento. De acuerdo con los datos suministrados por el Ministerio de Finanzas de la Nación y el Instituto de Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2018), desde diciembre de 2015 a diciembre de 2017, la deuda bruta de Argentina subió aproximadamente en US\$ 80.000 millones, totalizando US\$ 334.000 millones al finalizar el segundo año de mandato. Tal incremento implicó un incremento significativo de la relación entre la deuda pública y el Producto Bruto Interno, reportando a fines de 2017 una ratio de 59%. Sin dudas, el epítome más acabado de este período lo marcó la emisión en junio

de deuda una vez concluida la operación de 2005, la ley se inscribía como parte constitutiva de la estrategia negociadora de la administración de Nestor Kirchner (2003-2007) de presentar a la oferta de canje como definitiva. Las disposiciones de esta ley -suspendida temporalmente en 2010 y 2015- para reabrir el proceso de reestructuración fue objetada por ciertos grupos de tenedores de títulos públicos demandantes en Estados Unidos ya que a su parecer esta norma implicaba una afrenta al derecho de trato igualitario contenido en los prospectos de los títulos públicos. Por su lado, la denominada ley de “Pago soberano” (Ley N° 26.984), fue promulgada en septiembre del 2014. Esta norma se había planteado como respuesta de la gestión de Cristina Fernández (2007-2015) a las restricciones de pago dispuestas por el juez Thomas Griesa del Nueva York y confirmada por la Corte Suprema de Estados Unidos. Esta norma preveía la implementación de un complejo de mecanismos jurídicos-financieros a fin de permitir a los tenedores de títulos públicos reestructurados cobrar sus acreencias. Del mismo modo, la ley en cuestión preveía pagos a los demandantes del país y al resto de los holdouts bajo los mismos términos que los percibidos por aquellos tenedores que participaron en el proceso de reestructuración en sus dos tramos de canje.

5. Proyectada cual respuesta sistémica a las deficiencias de la arquitectura financiera internacional para contener a actores obstruccionistas en los procesos de reestructuración de deudas soberanas, la administración Fernández había impulsado con gran activismo la instauración de un marco estatutario multilateral en la AGNU. Detalles sobre la iniciativa pueden encontrarse en el trabajo de Alejandro Manzo (2016).
6. Identificada como una condición para la calificación de la República Argentina como “mercado emergente” por parte de la consultora Morgan Stanley Capital International (MSCI), la reforma fue frustrada por falta de apoyos parlamentarios. No obstante, un remozado proyecto de ley terminó siendo aprobado y sancionado en mayo de 2018.

de 2017 de títulos por US\$ 2.750 con vencimiento a cien años. Con una tasa de interés anual de 7,125%, estos instrumentos fueron presentados por el gobierno como una manifestación de la confianza de los mercados hacia el nuevo rumbo del país. Tal ensayo de interpretación fue, por cierto, impugnado por no pocos referentes académicos academia y fuerzas de la oposición al reparar sobre la exigua legalidad de la operación⁷.

Los cambios operados en la estrategia de inserción financiera internacional no se limitaron al acceso crediticio del Estado nacional, sino que también alcanzaron a las realidades provinciales. Al respecto, puede señalarse que luego de la superación de la cesación de pagos, una multiplicidad de provincias y municipios argentinos asumieron deuda con agentes económicos externos, tanto mediante la colocación de títulos públicos y/o la toma de créditos directos. En términos concretos, es dable apuntar que desde el cierre de la mayor parte de disputas con los tenedores de títulos públicos en *default*, trece provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires accedieron a financiamiento externo por un monto total de US\$ 11.581 millones⁸. Impulsado por las jurisdicciones de mayor gravitación económica y poblacional del país para cerrar déficits fiscales y financiar proyectos de infraestructura (aunque esto último, en menor medida), este proceso implicó una profundización de las asimetrías estructurales con las otras unidades provinciales del país.

2. La vuelta a la restricción externa. A propósito del agotamiento de la estrategia de búsqueda de reputación financiera internacional

En sintonía con el análisis de Francisco Cantamutto, Agostina Costantino y Martín Schorr (2019), se advierte que durante los dos primeros años de gobierno el “gradualismo resultó relativamente exitoso en lograr avanzar en el sentido buscado, no solo en materia de políticas económicas sino también en cuestiones legislativas, ya que Cambiemos logró pasar leyes clave sin tener control del Congreso”. En relación con lo antedicho,

7. Un exhaustivo análisis respecto a las contrariedades legales de la emisión pueden encontrarse en Soler (2019).

8. A continuación, las provincias y los montos por los que se asumieron mayores compromisos entre diciembre de 2015 y el fin de 2017: Buenos Aires (US\$ 2.250 millones), CABA (US\$ 890 millones), Córdoba (US\$ 725 millones), Santa Fe (US\$ 600), Mendoza (US\$ 500 millones) y Neuquén (US\$ 235 millones).

debe marcarse que si bien la coalición conformada por el PRO, la UCR y la CC agenció un triunfo significativo en las elecciones parlamentarias de mitad de término, el mismo no bastó para alterar el predominio del Justicialismo –en sus diferentes desagregaciones– en el Senado. Ahora bien, esta estrategia del gradualismo comenzó a reportar sus limitaciones en concomitancia con el agudizamiento de las restricciones a su fuente de financiamiento: el endeudamiento externo.

En correspondencia con el marco de análisis propuesto en la introducción, se sostiene que esta reedición del repliegue del financiamiento voluntario externo estuvo fomentado por la convergencia de condicionantes de índole doméstica como internacionales. En este marco, resulta imperioso marcar que el agregado de deuda emitida durante los primeros años de gestión de Macri había comenzado a suscitar reparos crecientes por parte de actores domésticos e internacionales (organismos multilaterales, agencias calificadoras de riesgo, agentes financieros internacionales, en general). Aunque modestos en los momentos iniciales, los cuestionamientos marcaron las dificultades del gobierno para cerrar los desequilibrios económicos latentes. A resumidas cuentas, observaciones sobre la demora en los resultados del gradualismo. En relación con esto último, conviene marcar que si bien en 2017 el gobierno logró subvertir el abigarrado proceso de contracción del PBI con un saldo positivo de 2,7%, tal crecimiento había sido en buena parte explicado por el relajamiento del programa de ajuste en vistas al proceso electoral de medio término. En este sentido, la administración de Macri estuvo lejos de cumplir las metas iniciales de reducción del déficit fiscal. Del mismo modo, tampoco pudo evidenciar una mejora en el desempeño de la Balanza de Pagos. Al respecto, debe notarse que sin una mejora sustantiva en las exportaciones, el incremento de las importaciones –empujado por el atraso cambiario característico de un año electoral– ahondó aún más el problema de las cuentas internacionales. En nada favoreció a este panorama, el desempeño débil y errático del influjo de operaciones bajo la categoría de inversión extranjera directa (IED), el cual no se correspondió en absoluto con las expectativas originales del gobierno.

Las reservas alrededor del comportamiento de los fundamentales nacionales se agudizaron con el cambio de las dinámicas del sistema financiero internacional. En efecto, la subida de la tasa de interés de referencia de la Reserva Federal de Estados Unidos y la reversión consiguiente de

los flujos de inversión de las economías en desarrollo a las desarrolladas bajo la lógica de “*fly-to-quality*” terminaron de sellar los pronósticos adversos respecto a las posibilidades del gobierno nacional para superar los mentados desequilibrios, precipitándose consiguientemente una “crisis de segunda generación”⁹, la cual redundó en una depreciación de la moneda nacional cercana al 45% y una salida de capitales cifrada en US\$ 13.602 millones durante los primeros cinco meses del 2018 (BCRA, 2019). Ante este escenario, el PEN precipitó una decisión de alto costo en términos simbólicos y económicos para la sociedad argentina: la negociación de un acuerdo con el FMI. A pesar del discurso cerrado respecto a que la asistencia del organismo reforzaría la liquidez y credibilidad del país, lo cierto es que buena parte de sociedad (del electorado de Cambiemos, desde luego) no pudo disociar la responsabilidad del Fondo en el colapso de principios de siglo y sus estrategias obstruccionistas para la gestión y salida del mismo.

Como se anunció líneas arriba, el *stand-by* convenido implicó una asistencia original de US\$ 50.000 millones, constituyéndose en el crédito más importante otorgado por el Fondo en su historia. Como contrapartida de este servicio financiero, la administración de Macri se comprometió a apurar el plan de ajuste y una serie de reformas estructurales que coadyuvaran a corregir los ya aludidos desequilibrios macroeconómicos por un período de tres años, es decir, por un lapso el cual excedía el mandato constitucional del presidente¹⁰. Más la asistencia no pudo revertir las incertidumbres abiertas en los meses previos, y a poco de materializarse –en septiembre de 2018, precisamente– el gobierno requirió la ampliación del préstamo, elevándose a la cifra total de US\$ 57.100 millones. Más allá de los ensayos discursivos de Macri y demás referentes de la alianza en el gobierno, las revisiones periódicas previstas por el acuerdo recrudecieron las dudas sobre las condiciones del presidente y su equipo de gobierno para conducir la crisis. Esta circunstancia terminó por alejar las opciones de acuerdo con aquellos

9. La noción de crisis de segunda generación fue desarrollada en el segundo lustro de la década del noventa del siglo pasado a partir de las contribuciones de Maurice Obstfeld (1994). A diferencia de los modelos de crisis de primera generación surgidos dos décadas antes, estos aportes sostienen que las crisis cambiarias derivan principalmente de las expectativas de los agentes económicos sobre la evolución de las variables económicas.

10. Abordajes detallados del acuerdo con el FMI pueden ubicarse en Cristian Bonavida et al. (2018) y Ana Margheritis (2019).

sectores políticos que habían respaldado originalmente las iniciativas de Cambiemos en el Parlamento y en diversas instancias de gobierno provinciales.

En forma adicional, y ante las urgencias materiales para contener la crisis y aquellas otras simbólicas de evidenciar respaldos externos, la administración resolvió solicitar servicios crediticios a otros organismos multilaterales de crédito (el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), concretamente) y al inicio de negociaciones con las autoridades del Banco Popular de China (BPCh) para la renovación y ampliación del *swap* negociado en 2014 por la administración Fernández¹¹.

Llegado este punto, se impone acentuar que la dificultad para la obtención de financiamiento privado en el ámbito externo alentó a los decisores político-económicos de Cambiemos a profundizar un esquema de financiamiento basado en diversos instrumentos emitidos en pesos por el BCRA o el Tesoro, con madurez de corto plazo y altas tasas de interés¹². Conforme explican Eduardo Basualdo y Pablo Manzanelli (2018:), bajo esta lógica de valorización financiera interna, “la tasa de interés se vuelve un imperativo para aminorar la presión de la demanda de divisas y mitigar la fuga de capitales en el corto plazo. Pero, como contrapartida, incrementa notablemente la deuda del Banco Central, lo que tiende a deteriorar la situación cuasi fiscal y tornarse problemática ante una eventual incertidumbre por la modificación del tipo de cambio”. Del mismo modo, los requerimientos de tasas de interés elevadas acabaron por reducir aún más las herramientas políticas para revertir el estancamiento y el deterioro consecuente de los indicadores económicos y sociales. Por otra parte, no impidió el mecanismo de fuga de capitales ya que como consecuencia de la determinación del gobierno de sostener el tipo de cambio, los inversores podían hacerse de un alta rentabilidad, la cual podía convertirse en divisas sin riesgos mayores.

11. El acuerdo de intercambio de monedas entre el BCRA y el BPCh se constituyó, tal vez, en una de las pocas líneas de continuidad en el esquema de inserción financiera internacional de las administraciones Fernández y Macri. Para la profundización de las características y trayectorias del *swap* entre Argentina y la RPCh, se recomiendan los trabajos de Noemí Brenta y Juan Larralde (2018) y de Fernández Alonso (2018b).

12. En este esquema de financiamiento, se inscribieron las denominadas LEBAC (Letras del Banco Central), LETES (Letras del Tesoro), LELIQ (Letras de Liquidez), entre otras.

Cabe resaltar, llegado este punto, que el repliegue del financiamiento externo afectó también a los actores subnacionales, quienes se vieron imposibilitados de realizar nuevas colocaciones en los mercados de deuda voluntarias tal cual lo realizado en los primeros años de la gestión de Cambiemos. Empero, esta restricción del financiamiento externo a nivel subnacional no se explicó solamente por el cambio de las dinámicas financieras internacionales y el deterioro de los indicadores macroeconómicos del país, sino también por la reticencia incremental del gobierno nacional a continuar respaldando el aumento del endeudamiento provincial en el contexto de la búsqueda del mismo por reducir u “ordenar” los déficit de estas jurisdicciones y la puja de hecho entre ambos niveles por la captación de recursos financieros externos.

La desmejora incesante de los fundamentales económicos y de los principales indicadores sociales –reflejo inexorable del malogro de la estrategia de búsqueda de reputación financiera de reputación y la gestión de la deuda soberana, en particular–, no hizo sino complejizar las chances de continuidad de Macri y de su coalición, rebautizada como “Juntos por el Cambio” de cara al proceso electoral de 2019. Producida su derrota en primera vuelta en manos del “Frente de Todos”, y tras la alteración brusca del tipo de cambio y una aceleración de la fuga de capitales, el mandatario se vio obligado a reintroducir controles a los movimientos de capital (limitando la compra de divisas, entre otras resoluciones) y encarar un programa de emergencia para la extensión de la maduración de determinados instrumentos de deuda. Tal proceso de reestructuración, menguado en el discurso del oficialismo bajo la categoría de “reperfilamiento”, implicó el reconocimiento de las dificultades del Estado argentino para honrar sus compromisos soberanos. De este modo, el gobierno erigido sobre base a la idea-fuerza de cambio acabó generando una nueva crisis de deuda soberana.

Reflexiones conclusivas

La propuesta de cambio en la estrategia de inserción financiera internacional del país y la gestión de la deuda soberana impulsada por la administración de Macri y su alianza Cambiemos terminó en fracaso. En este sentido, se advierte que la gestión no sólo (re)produjo un nuevo evento de crisis de endeudamiento soberano, sino que terminó reportando un deterioro sustantivo en todos los indicadores inherentes a los compromisos

financieros del país. A tales efectos, se indica en primer término que al finalizar el mandato presidencial de Macri, la deuda soberana bruta computó un monto absoluto de US\$ 325.500 millones, es decir, US\$ 66.873 millones más que la registrada en diciembre de 2015. Tal incremento elevó a la relación deuda bruta/PBI de 52,6% al 89,4%. Esto es, a resumidas cuentas, un aumento de casi 37 puntos porcentuales de la relación deuda bruta/PBI, identificada como uno de los indicadores centrales en la sostenibilidad del endeudamiento soberano. Este incremento de la vulnerabilidad de la deuda se evidenció también en el porcentaje de instrumentos de deuda nominados en monedas extranjeras y emitidos en plazas internacionales. En relación con esto último, es de destacar que mientras en diciembre de 2015, la deuda en moneda extranjera representaba el 69,3%, tal porcentaje se incrementó al 77,8% cuatro años más tarde. Por último, ha de repararse que los perfiles de vencimiento heredados por la administración de Cambiemos resultó mucho más apremiante que los recibidos al momento de iniciar la gestión.

En consideración de lo relevado en el discurrir del capítulo, puede señalarse que el malogro de la estrategia de inserción financiera internacional y la gestión de la deuda soberana, en particular, estuvo primariamente asociado a dos aspectos, a saber: el diagnóstico “voluntarista” de las capacidades del gobierno para direccionar a su favor los movimientos internacionales de capital y la confusión basal de pensar a la reputación financiera como un estado y no como un proceso.

En lo que respecta al primer aspecto, se entiende que el gobierno de Cambiemos sobredimensionó sus condiciones para ganar la venia de los inversores con el mentado cúmulo de señales promercado. En este respecto, se sostiene que si bien estos signos se presentaron como condiciones necesarias para el pretendido retorno de la República Argentina a los mercados internacionales de deuda, los mismos no fueron suficientes para garantizar una articulación que pudiera sostenerse en el transcurso del tiempo. En este marco, se subraya que existen dinámicas propias de los mercados financieros internacionales que no son –pueden ser– controladas por los gobiernos de Estados en desarrollo. Proyectar un diagnóstico sin asumir esta premisa como punto de partida redundó, a luz de la experiencia de Macri y Cambiemos, en un proyecto político-económico signado por el voluntarismo.

Por último, e intrínsecamente vinculado a lo anterior, puede notarse que la identificación de la reputación financiera internacional como estadío

y no proceso conduce a una lógica de compromisos incrementales en aras de satisfacer las demandas también increíbles de los actores con mayor gravitación del sistema financiero internacional. En consideración de los años de Cambiemos en el poder, puede concluirse que esta confusión, sostenida invariablemente durante toda la gestión, acabó por acotar las herramientas de política económica, y tras ello, un incremento de la vulnerabilidad del Estado y la sociedad.

Bibliografía

- ABOY CARLÉS, G. (2001), *Las dos fronteras de la democracia argentina: la reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*, Rosario: Homo Sapiens.
- BANCO Central de la República Argentina (2019), *Informe de la Evolución del Mercado de Cambios y Balance Cambiario de diciembre de 2018*, BCRA: Buenos Aires.
- BONAVIDA, C., GEVAERD BERNAL, P., GONZÁLEZ OBREGÓN, L., DIKSTEIN, B., KUTNICH, J., VELAZQUEZ, H., & NEMIÑA, P. (2018), *Argentina y el FMI: Análisis de un nuevo acuerdo*, Resistencia: Escuela de Gobierno.
- BRENTA, N., & LARRALDE, J. (2018), “La internacionalización del renminbi y los acuerdos de intercambio de monedas entre Argentina y China, 2009-2018”, en *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, N° 51. pp. 55-84.
- CANTAMUTTO, F. J.; COSTANTINO, A. y SCHORR, M. (2019), “El gobierno de Cambiemos en la Argentina: una propuesta de caracterización desde la economía política”. *E-L@tina. Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos*, Vol. 17, N° 67, pp. 19-44.
- COLE, H., DOW, J. & ENGLISH, M. (1995), “Default, Settlement and Signalling: Lending Resumption in a Reputational Model of Sovereign Debt,” *International Economic Review* 36. Pp. 365-385.
- EATON, J. y GERSOVITZ, M. (1981), “Debt with Potential Repudiation: Theoretical and Empirical Analysis,” en *The Review of Economic Studies*, Vol. 48. pp. 289-309.
- FELDMAN, G., & FORMENTO, A. (2019), “Marco regulatorio cambiario y dinámica del sector externo: un análisis del caso argentino reciente”, en *Cuadernos de Economía*, 38(77). pp. 631-654.
- FERNÁNDEZ ALONSO, J. (2018a), “Crisis de deuda soberana e instituciones internacionales de arbitraje: el caso de las demandas de los bonistas italianos contra la República Argentina en el CIADI (2006-2016)”, en *Ola Financiera*, Vol. 11, N° 30. pp. 98-117.
- FERNÁNDEZ ALONSO, J. (2018b), “Diplomacia financiera en la periferia global: entre la cooperación y la coerción. Aproximaciones teórico-empíricas a partir de las relaciones crediticias de Argentina con Venezuela y China, en *Desafíos*, Núm. 30. Vol. 2. pp. 43-88.
- FREYTES, C. & NIEDZWIECKI, S. (2018), “Argentina 2017: la dinámica intertempo-

- ral de la reestructuración económica”, en *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 38(2), pp. 125-154.
- GROSSMAN, Herschel I. and VAN HUYCK, J. (1988), “Sovereign Debt as a Contingent Claim: Excusable Default, Repudiation, and Reputation,” *American Economic Review*, N° 78, pp. 1088-1097.
- INSTITUTO Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2018), Informes Técnicos. Balanza de pagos, posición de inversión internacional y deuda externa. Cuarto trimestre de 2017, Buenos Aires.
- KLETZER, M. K. (1994), “Sovereign Immunity and International Lending,” en van der Ploeg, F. (Ed.), *The Handbook of International Macroeconomics*, Basil: Blackwell Publisher.
- MANZANELLI, P. & BARRERA, M. A. (2018), “Deuda externa y corrida cambiaria. Un análisis del gobierno de Cambiemos en perspectiva histórica”, en *Cuadernos de Economía Crítica*, 5(9), 17-44.
- MANZO, A. (2016), “Marcos regulatorios en juego para reestructuraciones de deuda soberana: la propuesta Argentina en la ONU vs la iniciativa contractual del FMI”, en *IX Jornadas de Economía Crítica y XI Coloquio de la Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico (SEPLA)*, Córdoba.
- MARGHERITIS, Ana. (2019), “2018 Argentina: Haunted by Instability Once Again. *Revista de ciencia política (Santiago)*, N° 39, Vol. 2. pp. 129-146.
- MINISTERIO de Economía (MECON) (2020), *Deuda de la Administración Central - República Argentina - Presentación Gráfica IV Trimestre 2019*, MECON: Buenos Aires.
- OBSTFELD, M. (1994), “The Logic of Currency Crises”, en *National Bureau for Economic Research - Working Papers*, N° 4640.
- PRAT GAY, A. (2015), Conferencia de prensa de Alfonso Prat Gay en el Ministerio de Hacienda y Finanzas. Buenos Aires: Casa Rosada - República Argentina. Recuperado a partir de <https://www.youtube.com/watch?v=sqV29wMmVHE>
- SOLER, S. (2019), “El endeudamiento durante la presidencia de Mauricio Macri”, en *Voces en el Fénix*, N° 78, pp. 52-59.
- TOMZ, M. (2012), *Reputation and international cooperation: sovereign debt across three centuries*. Princeton: Princeton University Press.
- UNDERHILL, G. (2000), “State, market and global political economy: genealogy of an (inter-?) discipline”, en *International Affairs*, N°76, v 4, pp 791-810.
- VOMMARO, G. (2017), “La centroderecha y el “cambio cultural” argentino”, en *Revista Nueva Sociedad*, N° 270. pp. 4-13.

Algunas aproximaciones a la política climática de Cambiemos (2015-2019)

María del Pilar Bueno
(CONICET-Universidad Nacional de Rosario, Argentina)



Introducción

La Alianza Cambiemos tuvo en la campaña electoral de 2015 una posición de fuerte crítica hacia la política climática externa del gobierno de Cristina Fernández en un año clave donde se negoció y adoptó el Acuerdo de París. Dicho documento es el nuevo esfuerzo multilateral de implementación de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), luego del Protocolo de Kioto, y fue negociado por una década.

Los argumentos esgrimidos por el candidato Mauricio Macri y su entorno asumían que Argentina debía alejarse del grupo Like Minded Developing Countries (LMDC, por sus siglas en inglés) con el que negociaba en la CMNUCC y aliarse con otros grupos más ambiciosos. Dicho grupo fue presentado a la opinión pública como un espacio conformado por países petroleros con posiciones climáticas conservadoras. Tal afirmación, al menos, dejaba de lado la mitad de la verdad, es decir, si bien el grupo estaba conformado por países petroleros, también era liderado por China e India. El mayor interés del grupo fue defender el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas en el Acuerdo, evitando que la carga de la acción climática se moviera de los países desarrollados a los países en desarrollo (Bueno, 2018). En todo caso, uno de los aspectos que más le rindieron a la posición argentina de 2015, en su participación en el LMDC, fue la reticencia a que en el Acuerdo se asumiera cualquier tipo de obligación de reducción de emisiones del sector de agricultura, silvicultura y usos de la tierra (AFOLU, por sus siglas en inglés). Lo llamativo es que esta posición no ha cambiado desde 2015 a pesar de los cambios de gobierno.

Otro elemento criticado en 2015 por la entonces oposición, fue la Contribución pretendida (INDC, por sus siglas en inglés) presentada por Argentina en octubre de 2015, antes de la adopción del Acuerdo. El documento establecía una contribución de mitigación con una meta de reducción de emisiones incondicional, a realizar con recursos propios, del 15% en el año 2030 con respecto a las emisiones proyectadas (en un escenario denominado BAU o *business as usual* en el que “todo sigue igual”) al mismo año. Asimismo, asumía una meta condicionada al acceso a financiamiento externo del 30% en el año 2030 con mismas condiciones que las proyectadas para la meta incondicional. La INDC

también incluyó aspectos de adaptación al cambio climático¹, aunque de naturaleza general.

La oposición al gobierno argumentaba que la Contribución era poco ambiciosa, se basaba en datos espúreos del desacreditado Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), había sido presentada sin consenso interno y proponía un tipo de meta de mitigación que en parte ya estaba alcanzada por la situación económica y el acople entre el PBI y las emisiones de gases de efecto invernadero².

Asimismo, se cuestionaba la política energética centrada en los hidrocarburos, incluyendo su importación a altos precios y la política de subsidios.

En este sentido, acordamos con Peter Katzenstein (1976) quien, de modo primigenio en la academia norteamericana, reconoció que la consistencia y el contenido de la política exterior era el resultado de los constreñimientos de la estructura doméstica y de la lógica funcional inherente a los efectos internacionales. Por ese motivo, el autor asumía que era necesario focalizarse, no sólo en la internalización de las Relaciones Internacionales, sino también, en la externalización de las estructuras domésticas. En consecuencia, asumimos que la política climática exterior 2016-2019 puede explicarse por los constreñimientos estructurales de la política doméstica, incluyendo: la relación interburocrática, las relaciones Estado-sociedad y la vinculación nación-provincias. Todas ellas con distintos niveles de maduración.

Como resultado, reconocemos tres momentos de la política climática que motorizan la organización de los apartados de este documento: una primera etapa en 2016, otra que abarca 2017 y 2018 y la última en 2019.

Se trata de un capítulo descriptivo-analítico, basado en la triangulación de fuentes primarias (documentos oficiales argentinos y de la CMNUCC); fuentes secundarias (artículos publicados en revistas con referato) y observación participante³.

-
1. La INDC presentada por Argentina se encuentra en <https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Published%20Documents/Argentina/1/INDC%20Argentina.pdf>
 2. Al basarse en una proyección de emisiones en un escenario BAU, la INDC se fundaba en un nivel de actividad económica que ya no era cierto como producto de la crisis. Con lo cual, un porcentaje importante de las reducciones propuestas ya habían sido alcanzadas solo por la menor actividad económica y su traducción en emisiones de GEIs.
 3. La Autora participó como negociadora de Argentina en la CMNUCC en el período bajo estudio.

1. Las estructuras domésticas en función de una política climática exterior activa: 2016

Todos los esfuerzos de la política climática en el primer año de gobierno estuvieron focalizados en las promesas realizadas por el gobierno argentino recientemente asumido en la CMNUCC. Esto es: ser un signatario original del Acuerdo de París y revisar la Contribución, lo que pudo cumplir en noviembre de 2016⁴. De este modo, Argentina fue uno de los países que participó en la ceremonia oficial de firma del Acuerdo organizada por el Secretario General de Naciones Unidas en abril de 2016. En segundo lugar, el gobierno se concentró en los aspectos más cuestionados de la NDC, procurando su reforma. Para su análisis, nos focalizamos en tres aspectos: la ambición y justicia de la Contribución; la transparencia de la información y el proceso por el cual se llegó al documento.

La ambición y la justicia figuraban como elementos claves de la Decisión 1/CP.20 adoptada en la Conferencia de Lima de 2014, como aspectos que cada Estado debía cumplir a la hora de presentar su Contribución prevista o INDC en 2015. Sin embargo, nunca se pudo alcanzar un acuerdo político respecto a qué alcances tenían estos conceptos, sino que cada país manifestó en su INDC por qué dicha contribución era justa y ambiciosa desde sus circunstancias nacionales.

La NDC argentina revisada en 2016 incluyó aspectos de mitigación⁵, adaptación⁶ y medios de implementación o apoyo (financiamiento, tecnología y construcción de capacidades) como establece el alcance de las Contribuciones en el artículo 3 del Acuerdo de París. De este modo, la Contribución sostiene un esquema de esfuerzos condicionales e incondicionales en mitigación –como en 2015– al afirmar que no se excedería la emisión neta de 483 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente (tCO₂eq) en

4. La NDC 2016 de Argentina se encuentra en <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Argentina%20First/17112016%20NDC%20Revisada%202016.pdf>

5. El Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC; por sus siglas en inglés) afirma que la mitigación involucra las intervenciones humanas que tienen por fin reducir las fuentes o potenciar los sumideros de gases de efecto invernadero. Disponible en https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/08/WGI_AR5_glossary_ES.pdf

6. El Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC; por sus siglas en inglés) afirma que la adaptación es el proceso de ajuste al clima real o proyectado y sus efectos en los sistemas humanos y naturales. Disponible en https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/AR5_WGII_glossary_ES.pdf

el año 2030 como meta incondicional y que tales esfuerzos podrían llevarse hasta 369 millones de tCO₂eq con apoyo internacional.

A su vez, Argentina manifestó que como primera Comunicación de Adaptación surgida del Acuerdo de París, presentaría un Plan Nacional de Adaptación antes de 2019.

La primera reflexión al respecto de estos dos elementos es que, dado que la mitigación fue interpretada como el aspecto que mostraba la mayor ambición del país en las negociaciones multilaterales climáticas, gran parte del proceso que llevó a este documento en 2016 estuvo concentrado en llegar a ese número. Por su parte, la adaptación tuvo un segundo plano y fue vista como algo más eminentemente nacional que internacional, al asumir que un instrumento de planificación doméstica como es un Plan Nacional de Adaptación era la contribución argentina a la lucha internacional del cambio climático. Es por eso que en la NDC 2016 no se justifica por qué la Contribución de adaptación es justa o ambiciosa como si se hace con la de mitigación.

En cuanto a por qué el gobierno manifestó que se trataba de una contribución de mitigación justa y ambiciosa, se utilizaron tres argumentos:

a) Argentina participa en 0.7% de las emisiones globales de GEIs. Su contribución 2016 (reducir 109 MtCO₂eq) constituye el 2.8% del total de los esfuerzos incondicionales presentados por las Partes de la CMNUCC a dicha fecha (3900 MtCO₂eq, UNEP, 2016).

b) Si Argentina implementara todas las medidas incondicionales de su NDC, su aporte a lograr que la temperatura no se incremente más allá de los 2°C (propósito del Acuerdo de París) sería muy similar al de su participación en las emisiones globales.

c) Si Argentina implementara sus medidas condicionales casi duplicaría su participación en las emisiones globales.

Otra dimensión del incremento de la ambición climática manifestado por el gobierno fue cambiar el tipo de meta de mitigación de la NDC. De una meta basada en un escenario de emisiones variable a uno absoluto, como el que obligatoriamente deben asumir los países desarrollados, no así los países en desarrollo⁷. En este mismo camino, fue la transparencia

7. Los tipos de metas figuran tanto en el Informe de Efecto Agregado preparado por Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC, 2016) como en Taibi y Konrad (2018).

de las acciones y de la información. Para ello, se utilizaron las guías 2006 del IPCC en vez de las guías de 1996, que no son obligatorias para los países en desarrollo.

Sin embargo, a la hora de analizar el número de reducciones ofrecido por Argentina en comparación con el otorgado en 2015, la propia NDC revisada en 2016 reconoce que la mejora en el número incondicional (87 MtCO₂eq) responde a dos aspectos: el cambio en las metodologías 2006 que no “sobrestima las emisiones agrícolas” en comparación con las de 1996 (79 de 87 MtCO₂eq) y la revisión de medidas que en la versión 2015 eran condicionales. Es así que distintas metodologías de seguimiento de acciones climáticas internacionales siguieron considerando a la contribución de Argentina como altamente insuficiente⁸.

El último aspecto de este primer apartado y etapa es la creación de un Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por primera vez en Argentina y la rápida conformación de un Gabinete Nacional de Cambio Climático, mediante el Decreto 891 de 2016. El Gabinete, presidido por el Jefe de Gabinete y conformado por la mayoría de las carteras de gobierno debería articular procesos participativos y de sinergia con distintas áreas de gobierno para llevar adelante acciones de mitigación y de adaptación. Para ello, estaría acompañado por una Mesa Nacional de Cambio Climático integrada por miembros de las carteras del Poder Ejecutivo. Este era el modo de fortalecer especialmente dos ejes de las estructuras domésticas: las relaciones interburocráticas y las relaciones sociedad-Estado.

Algunas de las fortalezas de este proceso fueron, primero, llevar la política climática al más alto nivel de decisión política, dado que no sólo el Jefe de Gabinete, Marcos Peña, presidió el Gabinete en diversas oportunidades sino que también, el presidente Macri participó en ciertos casos. Segundo, el Gabinete y las Mesas permitieron generar un espacio de diálogo al interior del Poder Ejecutivo, alcanzando cierta transversalización de la temática. Tercero, el Gabinete y las Mesas procuraron mostrar una cierta gobernanza participativa en la medida que se realizaron mesas ampliadas con otros actores no estatales.

Sin embargo, esta gobernanza tuvo –al menos– dos puntos por resolver que se recrudecieron en las dos etapas posteriores: la relación

8. Un ejemplo de esto es el Climate Action Tracker, disponible en <https://climateaction-tracker.org>

nación-provincias, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente que fue políticamente hostil y las mesas ampliadas se volvieron productivas para mostrar avances y documentos pero no un espacio participativo de debate sobre la política climática.

Con lo cual, en 2016, basados en una interpretación del escenario nacional e internacional -más allá del cambio climático- ligado a la búsqueda de construir confianza, el discurso de “volver al mundo” y atraer inversiones, se leyó a las negociaciones multilaterales climáticas como un modo de mostrar a los compromisos internacionales para traccionar políticas internas. De este modo, se pensó que las relaciones Estado-sociedad en plena construcción (en materia climática), lo mismo que las relaciones interburocráticas a través del Gabinete y las Mesas movilizarían el eje nación-provincias, de más difícil concreción.

2. La transición de la política climática: 2017 y 2018

Luego de presentada la NDC revisada en 2016 a la Convención, la gestión climática liderada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable ingresó en un período de planificación doméstica especialmente orientada a la mitigación. Para ello, se trabajó en el *qué* y el *cómo*. El *qué* estuvo concentrado en la realización de planes sectoriales que partieran del inventario nacional de emisiones y de la responsabilidad de las carteras del gobierno nacional sobre dichas emisiones. El *cómo* estuvo dado por sostener el trabajo del Gabinete y las Mesas del Poder Ejecutivo, avanzando en la transversalización del tema.

Los planes sectoriales alcanzados fueron: energía, transporte, agro, industria, salud, bosques e infraestructura y territorio. En términos de las emisiones por cartera utilizando el inventario más actualizado (2016), la distribución es la siguiente: 38% agro y deforestación (de los cuales cerca del 10,5% corresponde al Ministerio de Ambiente por el cumplimiento de la ley de bosques y el resto al área de agricultura y ganadería); 30% energía; 15% industria; 13% transporte y 4% residuos (corresponde al Ministerio de Ambiente la responsabilidad junto con las jurisdicciones).

La naturaleza de cada sector condicionó el modo de orientar los planes sectoriales. De este modo, el Plan de Acción Nacional de Salud y Cambio Climático tiene un mayor componente de adaptación y reducción del riesgo en comparación con otros. Algunos de los principales riesgos identificados en términos climáticos y para la salud fueron: el incremento

en la intensidad, duración y/o frecuencia de olas de calor; los cambios en la frecuencia y duración de las olas de frío; los aumentos en la frecuencia e intensidad de las precipitaciones extremas; los cambios en los aptrones de precipitaciones, temperatura media y humedad relativa y el aumento en la frecuencia e intensidad de eventos extremos meteorológicos.

En el otro extremo, el Plan de Acción Nacional de Energía y Cambio Climático de 2017 tuvo una fuerte centralidad en las medidas de mitigación, siendo el sector que tiene mayor responsabilidad sobre el compromiso de la NDC 2016 (70%). Las medidas de mitigación tenían como foco la eficiencia energética (eficiencia de electrodomésticos y calefones, bombas de calor, entre otras), el mayor uso de energías renovables (calefones solares, generación eléctrica por fuentes renovables y generación distribuida, entre otras), el corte de combustibles (en particular con biocombustibles) y la generación a gran escala (nuclear, hidroeléctrica, reemplazo de otros hidrocarburos por gas natural y mayor eficiencia de centrales térmicas, entre otras).

En el mismo tenor, el Plan de Acción Nacional de Transporte y Cambio Climático de 2017 tuvo entre sus objetivos facilitar la movilidad de personas y cargas, disminuir el consumo de combustibles fósiles, reducir emisiones de GEIs, priorizar el transporte público y saludable y reducir la vulnerabilidad mejorando la infraestructura. Algunas de las medidas de mitigación propuestas fueron: jeraquizar y rehabilitar ferrocarriles, desarrollar movilidad de bajas emisiones y no motorizado, modernizar la flota aeronáutica y mejorar la eficiencia del transporte de cargas, entre otras. Cabe mencionar que las medidas estaban basadas en el inventario 2014 donde el transporte tenía una participación del 14,7% en el total de emisiones nacionales, siendo principalmente emisiones del transporte carretero.

Similar a los anteriores casos, e incluso aún más focalizado en mitigación exclusivamente, es el Plan de Acción Nacional de Industria y Cambio Climático de 2018. El Plan muestra una participación de 11% en el Inventario 2014 de emisiones nacionales, especialmente de la industria manufacturera y de la construcción. Las medidas de mitigación se ordenan en 4 ejes: economía circular (recuperar corrientes residuales y usar combustibles alternativos para la industria del cemento, entre otras); energía renovable (promover el uso de energía solar fotovoltaica y eólica, incrementar el uso del biogas y la energía solar térmica, así como el aprovechamiento del licor negro, entre otros); eficiencia energética (motores

más eficientes, sistemas constructivos industrializados, iluminación industrial, recuperación de corriente en industria petroquímica, entre otras) y destrucción catalítica de óxido nitroso.

Un caso intermedio es el del Plan de Acción Nacional de Agro y Cambio Climático revisado en 2019. El sector de agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra (AFOLU) es responsable del 37% de las emisiones argentinas (INGEI, 2016). Dada la tradicional posición del sector y de Argentina en contra de asumir compromisos de mitigación en agricultura y ganadería en las negociaciones climáticas multilaterales, es uno de los planes que más busca balancear acciones de mitigación y de adaptación. Esto significa que la adaptación es vista, además de una necesidad, como un modo sostener el diálogo internacional sobre la acción climática en AFOLU sin recaer en compromisos que el país no estuvo dispuesto a cumplir más allá de los gobiernos. El Plan reconoce la participación del sector en 23.5% de las emisiones nacionales (INGEI, 2014), donde la ganadería ocupa el 88%.

Algunas de las medidas de mitigación mencionadas son: incrementar la superficie forestada de 1.38 millones a 2 millones de hectáreas; alcanzar 48% de superficie cultivada con cereales y 52% con oleaginosas y aprovechar la biomasa para generar energía. En adaptación, las medidas incluyen: incrementar la resiliencia y reducir la vulnerabilidad de los sistemas productivos; gestionar integralmente los riesgos agropecuarios, forestales y pesqueros, e incrementar la transferencia de conocimiento, así como el acceso y gestión de la información.

El Plan de Acción Nacional de Infraestructura, Territorio y Cambio Climático es un caso transversal en tanto muchas de las emisiones que se generan en la infraestructura ya están contabilizadas en otros planes, como energía (emisiones generadas en la vivienda, emisiones por abastecimiento de agua, etc). En tal sentido, el Plan tiene tres ejes: agua (acceso a agua potable, saneamiento, irrigación y riego, erosión y suelos, gestión de inundaciones y de represas); vivienda y urbanismo (viviendas sociales nuevas, mejora de viviendas existentes, acceso a gas natural en viviendas y asociaciones público-privadas) y residuos (tratamiento de residuos sólidos urbanos). Con lo cual, se trata de un plan que combina medidas de mitigación y de adaptación aunque tiene más impacto en la segunda.

Finalmente, el Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático actúa sobre el 15.6% de las emisiones nacionales (INGEI, 2014) cuyo principal motor es la deforestación. Argentina tiene 53.6 millones

de hectáreas de bosque nativo divididas en siete regiones y, en gran parte, este Plan deviene del trabajo de monitoreo del cumplimiento de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativo 26.331 cuya autoridad nacional de aplicación es el Ministerio de Ambiente. Las medidas comprometidas son de mitigación con co-beneficios de adaptación: conservación; restauración y recuperación; manejo sostenible de los bosques (aprovechamiento forestal y manejo de bosques con ganadería integrada); prevención de incendios forestales y deforestación evitada.

Con lo cual, luego de asumido el compromiso climático en el plano internacional, el gobierno se volcó a construir el andamiaje de política doméstica para lograr su cumplimiento. Para ello, la gestión buscó transversalizar el tema entre las carteras de gobierno de la mano del Gabinete y las Mesas sectoriales. Sin embargo, las diferencias políticas con el COFEMA y la distancia con la sociedad civil en términos de participación efectiva se profundizaron. La centralidad de la mitigación fue evidente aunque en algunos casos hubo foco en adaptación por intereses defensivos del sector, como es el caso de agro. No sólo esto, la presidencia argentina del Grupo de los 20 en 2018 y la centralidad que el país dio a la adaptación en tal proceso, fue una clara muestra de cómo la adaptación podía ser el elemento que sostenga una aparente acción climática ambiciosa cuando la mitigación no lo es tanto.

La presidencia argentina del G20 fue la primera que creó un grupo de cambio climático que luego fue sostenido por las presidencias japonesa y saudita. Sin embargo, toda la negociación del G20 como aspecto relevante de la política exterior argentina de 2018 fue altamente centralizada en la Casa Rosada, con escasa participación de la Cancillería por fuera de lo protocolar y cierta participación de las carteras en los grupos temáticos del canal de Sherpas. Al igual que otras decisiones de oficiar como anfitrión en eventos internacionales (Reunión Ministerial de la OMC en 2017) las estructuras domésticas no favorecieron una construcción social del evento ni con las provincias. De hecho, la participación de los grupos de afinidad como Business20, Think 20, Civil 20, Labour 20 o Youth 20, entre otros, pareció más un espacio para reunir organizaciones y espacios amigos y afines que una verdadera propuesta de discusión por actores y niveles. Esto no menosprecia el esfuerzo sino que profundiza una construcción de la experiencia del a presidencia argentina del G20 orientada a los mercados externos y la vuelta al mundo, como había sucedido con la política climática en 2016.

3. La política climática en tiempos de elecciones: 2019

El año 2019 estuvo atravesado por la campaña electoral presidencial, así como de gobernadores, legisladores e intendentes. De este modo, hubo mucha reticencia por parte de la gestión a sostener un contacto más fluido con las provincias para avanzar el Plan Nacional de Adaptación (PNA), que estaba pendiente y figuraba como contribución en la NDC 2016. Esta reticencia debe leerse en clave electoral, en el sentido de que el contacto con las provincias debía reducirse a las negociaciones propias de la campaña. El resultado fue un borrador de PNA que no llegó a presentarse y cuya impronta sectorial, coincide con la lógica de la mitigación y no tanto con las características de la acción de adaptación que requiere trabajo en territorio y a nivel comunitario.

Otro resultado de la relación distante que tuvo la gestión con el COFEMA desde 2016 fue la imposibilidad de alcanzar un texto de Ley de Presupuestos Mínimos de Cambio Climático en forma conjunta. Más bien, el gobierno avanzó en borradores cuestionados por el COFEMA y que luego fueron tomados por legisladores favorables al gobierno y de la oposición. Los senadores Pino Solanas (Proyecto Sur) y Lucila Crexell (Movimiento Nacional Neuquino) fueron los autores del proyecto que finalmente fue aprobado por unanimidad en el Senado y fue girado a la Cámara de Diputados donde se aprobó por 163 votos a favor y 8 abstenciones. Cabe mencionar que hubo en estos años y, particularmente en 2019, diversos proyectos de cambio climático que ingresaron en ambas cámaras.

Uno de los aspectos más contenciosos de los proyectos de ley presentados por diferentes actores fue la creación de un Fondo que, en algunos casos, procuraba emular un proceso similar al de la Ley 26.331. La ausencia del mismo en el proyecto final fue uno de los disparadores principales de la crítica del COFEMA que se oponía cabalmente a una nueva ley de presupuestos mínimos sin garantías de financiamiento de las nuevas obligaciones. En este mismo tenor, también se discutió en ambas Cámaras el rol del COFEMA y la figura de gobernanza de la ley. La gestión nacional defendió la experiencia del Gabinete Nacional de Cambio Climático, mientras que diversos proyectos proponían otras estructuras como Comisiones mixtas, Consejos, entre otras.

Cabe resaltar que, si bien no es objeto de este aporte el análisis pormenorizado de la Ley y cómo se llegó a su sanción, se evidencia como elemento distintivo el rol que desempeñaron las organizaciones

de jóvenes, en particular, Alianza por el Clima y Jóvenes por el Clima. Dicho rol estuvo a tono con un contexto internacional donde el movimiento climático de jóvenes encabezado por Greta Thunberg tuvo un potente impacto en las elecciones europeas, así como en otros acontecimientos políticos mundiales de 2019.

En cuanto a la Ley, en sí misma, se resaltan sus cuatro componentes distintivos: una gobernanza participativa encabezada por un Gabinete Nacional de Cambio Climático (conformado exclusivamente por las carteras nacionales en la letra de la ley), un Consejo Asesor y una Coordinación Técnico Administrativa (máxima autoridad climática del Ministerio de Ambiente); un Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático; un Sistema Nacional de Información de Cambio Climático y los Planes de Respuesta de las jurisdicciones. Todo esto, atravesado por dinámicas participativas y de transparencia de la información ambiental.

Vale referir que sabiendo la gestión sus posibilidades de perder en las elecciones presidenciales, procuraron garantizar los resultados obtenidos en formato de Planes Sectoriales y un primer borrador de Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático a través de resoluciones de las respectivas carteras.

Asimismo, el esfuerzo de participación en la Conferencia de las Partes de la CMNUCC planificada en Santiago de Chile y finalmente realizada en Madrid tuvo la decisión de último momento del presidente Macri de asistir, buscando mostrar su compromiso con el tema y los avances realizados durante su gestión.

De este cúmulo de episodios surge una política climática externa altamente constreñida por el escenario electoral, sin apoyo provincial y con apoyos relativos de la sociedad civil que siempre mostró reticencias y críticas, fiel a su perfil de lucha ambiental.

Es llamativo que el presidente no haya hecho un gran hincapié en los logros climáticos en el escenario interno (como por ejemplo en los debates electorales televisados), siendo que sí empleó el recurso que le proveyó el micrófono internacional en la Conferencia de Madrid para hacerlo.

Conclusión

Hemos dicho, de acuerdo a Katzenstein (1976), que la política climática externa argentina de 2016 a 2019 puede explicarse por los constreñimientos que aportó la estructura política doméstica incluyendo las relaciones

interburocráticas, las relaciones Estado-sociedad y las relaciones Nación-Provincias. No se trata de un trabajo exhaustivo ni acabado, más bien una reflexión primigenia de un período que cerró recientemente.

Si bien el cambio climático como tema de la agenda argentina tuvo una raíz externa, donde la Convención jugó un rol clave, explicar la política exterior climática exclusivamente por el escenario internacional es un error. Por otra parte, la política climática en este período tampoco puede pensarse aislada de aspectos claves como la política energética, otras políticas ambientales, las finanzas internacionales, la búsqueda de atraer inversiones y la gestión de la deuda soberana, entre tantas otras. Es por eso que este ensayo es una reflexión que parte de algunos supuestos y toma como dados demasiados aspectos de las redes de política doméstica e internacionales que deberán retomarse en futuras investigaciones y trabajos.

Bibliografía

- BUENO, M.P. (2018), “Cambio, identidades e intereses: Argentina en las negociaciones multilaterales de cambio climático 2015-2017”, en *Colombia Internacional*, N° 96, pp. 115-145.
- KATZENSTEIN, P. J. (1976), “International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States”, en *International Organization*, Vol. 30, N°1, pp.1-45.
- MINISTERIO DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN (2019), Plan de Acción Nacional de Salud y Cambio Climático. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/332234/res447-6.pdf>, última actualización en mayo de 2020.
- SECRETARIA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE (2019), Planes sectoriales de cambio climático. Disponibles en <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambioclimatico/gabinetenacional/2016-2019/pnamcc/energia>, último acceso en mayo de 2020.
- SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE (2019), Inventarios Nacionales de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero. Disponibles en <https://inventariogei.ambiente.gob.ar/files/inventario-nacional-gei-argentina.pdf>, último acceso en mayo de 2020.
- TAIBI, F-Z., KONRAD, S. (2018), Pocket Guide to NDCs under the UNFCCC. Disponible en https://backend.orbit.dtu.dk/ws/portalfiles/portal/149534221/NDCs_layout_web_colour.pdf, último acceso en mayo de 2020.
- UNEP (2016), Emissions Gap Report 2016. Disponible en <https://www.unenvironment.org/resources/emissions-gap-report-2016>, último acceso en mayo de 2020.

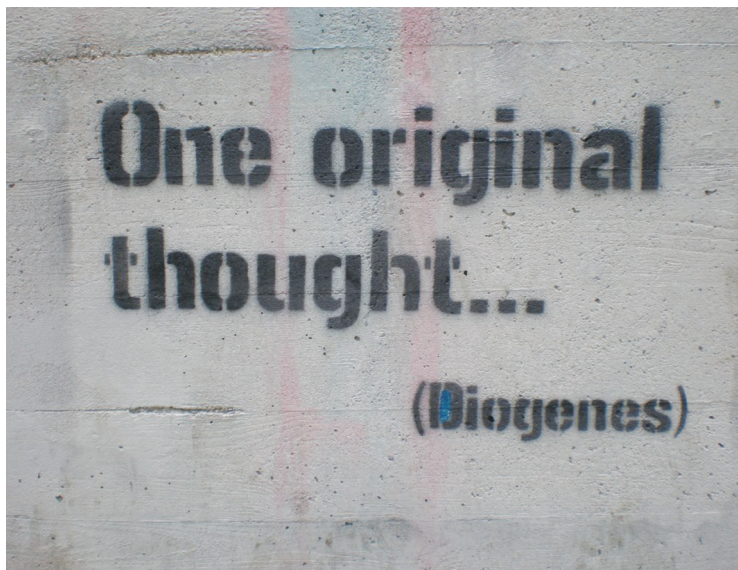
UNFCCC (2015), INDC Argentina. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Submission%20Pages/submissions.aspx>, último acceso en mayo de 2020.

UNFCCC (2016), Synthesis report on the. Aggregate effect of the INDCs. Disponible en <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions/synthesis-report-on-the-aggregate-effect-of-intended-nationally-determined-contributions>, último acceso en mayo de 2020.

UNFCCC (2016), NDC Argentina. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/ndc-staging/PublishedDocuments/Argentina%20First/17112016%20NDC%20Revisada%202016.pdf>, último acceso en mayo de 2020.

Epilogo: El macrismo en el pluriverso de las derechas

Gastón Souroujon
(CEC - Universidad Nacional de Rosario,
Universidad Nacional del Litoral, Argentina y
CONICET Argentina)



A partir de la posguerra, la construcción de tipologías para discriminar el universo de las expresiones de derecha se ha convertido en un trabajo académico recurrente, que va desde la clásica obra de René Rémond (1971) para dar cuenta del devenir de las derechas en Francia hasta la actualidad (Araujo, 2004; Eatwell y O`Sullivan, 1990; Ignazi, 2003; Sirinelli, 1992). El cambio al siglo XXI fue testigo de una nueva ola, la cuarta, de la derecha radical, nativista, autoritaria y populista, que se diferencia de la derecha extrema o neofascista por aceptar el juego democrático a pesar de no respetar los valores liberales de las democracias contemporáneas (Mudde, 2018:2 y 2019), motivo por el que se las ha categorizado como democracias iliberales (Pappas, 2019).

Lo que ha llamado más la atención a los estudiosos del tema es la creciente aceptación dentro del *mainstream* del juego político partidario de estas fuerzas políticas y movimientos de derecha. Es decir, ya no son considerados peligrosos para el sistema político en su conjunto, no son excluidos de coaliciones de gobierno, e incluso muchos de los temas que defendían son incorporados a la agenda programática de los partidos moderados. En resumidas cuentas, la cuarta ola de la derecha radical ha empujado a los sistemas políticos occidentales a la derecha¹. Esto produjo que las tipologías se complejizaran, introduciendo conceptos como “neofascismo”, “posfascismo”² (Gregor, 2006; Traverso, 2018), incluso somos testigos de la aparición de categorías que años atrás habría parecido un oxímoron como neofascismo neoliberal, que en la actualidad son discutidas y analizadas en el seno de la academia³.

La asunción al ejecutivo nacional de la derecha radical en los dos países más importantes de las Américas (Estados Unidos y Brasil) da solidez a la hipótesis de esta cuarta ola, pero puede producir con el tiempo una lectura engañosa en torno al gobierno macrista. Es cierto que es factible comprender al PRO, Cambienos y “Juntos Por el Cambio” dentro del giro a la derecha que se produce en la política occidental; sin embargo, sería

-
1. El ejemplo más gráfico del fenómeno que hemos comentado es el FPÖ austriaco cuya obtención en 1999 del 26,9 % en las elecciones parlamentaria generó rechazo internacional y movilizaciones en el país. En el 2018 cuando entra a formar parte de la coalición de gobierno ninguno de estos fenómenos pudo ser observado. (Mudde, 2019)
 2. Para aquellos que confían en la validez de estas categorías, el neofascismo conforma a aquellos movimientos o partidos que abiertamente reivindica una continuidad con el fascismo histórico y el posfascismo no reivindica esa filiación pero sí poseyendo una matriz fascista (Traverso, 2018)
 3. Ver el libro dirigido por Guamán, Aragonese y Martín (2019)

un error considerarlo una expresión de la derecha radical. Quienes –con fervor partisano– han catalogado al PRO como una expresión neofascista sufren de la misma miopía que quienes acusaban al kirchnerismo de stalinista, expresiones vertidas por aquellos que han tenido la fortuna de no vivir ninguna de estas experiencias del siglo XX. Errores de diagnóstico que pueden generar grandes yerros estratégicos en el juego político.

Dentro de las distintas categorías de derecha que las tipologías han erigido, la que mejor se ajusta para entender al PRO es la de *New Right* (Bohoslavsky y Morresi, 2016). Esta es una variante de derecha que surge con Margaret Thatcher y Ronald Reagan como una reacción al Estado de Bienestar y al socialismo, a pesar de que posee antecedentes en la derecha moderada u orleanista del siglo XIX (Rèmond, 1971). ¿Cuál es el núcleo común que caracteriza a la *New Right*, a pesar de las diferencias sustanciales que va a presentar en las distintas geografías y temporalidades? ¿Cuáles son esas particularidades que conectan al gobierno de Thatcher con una experiencia tan alejada en tiempo y espacio como el macrismo? Sospecho que podemos reconocer dos elementos comunes que cruzan la *New Right*:

a) La vocación de convertirse en una propuesta popular o mayoritaria y, por ende, construir un aparato partidario *catch all* en el plano electoral. Así, esta nueva derecha se diferencia de las expresiones de la derecha extrema de entreguerras y, particularmente en Argentina, del autoritarismo militar.

b) Tal como la mayoría de los estudiosos de las experiencias de la nueva derecha en Inglaterra y Estados Unidos reconocen (Levitas, 1986; King, 1987), se caracteriza por una combinación de visiones *liberales* y *conservadoras*, una síntesis entre tradiciones políticas originalmente enfrentadas a partir de ciertas afinidades electivas y acuerdos coyunturales⁴.

Se profundizará este último punto para responder analíticamente a dos cuestiones: 1) ¿Qué cepa liberal y qué cepa conservadora son las que permiten este acercamiento? 2) ¿Cuáles son las afinidades electivas y acuerdos coyunturales entre este liberalismo y este conservadurismo que anidan en las experiencias de *New Right*?

1) La cepa conservadora es aquella heredera de Edmund Burke, que plantea dos premisas fundamentales (O'Hara, 2011). En primer lugar, un gran escepticismo en torno a la razón humana que había sido alabada durante el siglo XVIII (Nisbet, 1986). En segundo lugar, un rechazo a cualquier

4. Los siguientes argumentos son trabajados con mayor profundidad en Souroujon 2018.

intento de cambio revolucionario o transformación que afecte la sustancia de los objetos (Honderich, 2005). Por el otro, la cepa liberal no es la perspectiva racionalista anclada en los derechos individuales inviolables sino la consecuencialista que tiene su origen en los pensadores escoceses, y durante el siglo XX será desarrollada por los economistas austríacos. Esta tradición es escéptica con respecto a la razón humana e introduce el interés como pasión fría, contraria a las pasiones calientes como la ira y la voluptuosidad, como fundamento de la existencia social (Bodei, 1995). En esta línea, el orden social no es un producto de intenciones racionales, sino del libre accionar de los individuos que se expresan en el mercado (Gissurarson, 1987).

2) Las contradicciones entre liberales y conservadores son amplias y reconocidas en las distintas experiencias históricas. En el caso de la expresión política que estamos trabajando, como reconocen Vommaro Morresi y Belotti (2015), hay un grupo conservador que tiene una concepción cultural totalmente disímil a un sector liberal que proviene fundamentalmente de sectores de la UCR. Claramente, esta tensión se evidenció en los debates en torno a la despenalización del aborto en el 2018. Empero, entre las dos cepas comentadas hay puntos de contactos, afinidades electivas que revelan el constructo liberal - conservador que compone la *New Right*:

- *Pesimismo gnoseológico*: Las posibilidades de aprehender el mundo humano por medio de la razón son limitadas, al estar conformado por un conjunto de instituciones y costumbres que escapan al entendimiento racional. Esto conlleva a que sea epistemológicamente inconcebible la planificación de la vida económica desde una razón externa; es decir, no existe un demiurgo que pueda tener el conocimiento suficiente para predecir el accionar de todos los agentes. Generalmente, este tipo de emprendimiento genera consecuencias no deseadas que atentan contra las instituciones tradicionales y el desarrollo económico.
- *Crítica al Estado de Bienestar*: El liberalismo consecuencialista crítica al Estado de Bienestar por sus consecuencias económicas, por su ineficiencia y su carácter gravoso para la sociedad; por su parte, el conservadurismo levanta su crítica hacia aquel por las consecuencias morales del mismo, en particular por la erosión de las instituciones que otorgan estabilidad a la vida social: la familia, la religión, las relaciones jerárquicas. Consecuentemente ambas tradiciones comparten su rechazo a la expansión de derechos sociales: los liberales porque aumentan el rol del gobierno y limita la libertad individual, los conservadores porque limitan las jerarquías tradicionales.

- *Provincialismo*: El proyecto de la *New Right* trae aparejado un estrechamiento del ámbito político. La descentralización y la importancia de lo local como ámbito de resolución de los problemas cotidianos de la sociedad, va de la mano de un ataque feroz al estado federal. Desde el liberalismo, las instancias locales al estar más próximos a la gente son más eficientes para la administración de lo común. Desde el conservadurismo, este estrechamiento es consecuencia de su histórica defensa de los grupos intermedios (Iglesia, Familia, Corporaciones) frente al poder del Estado.

- *Gobierno fuerte*: Algunos analistas subrayan la situación paradójica de la *New Right* que, por un lado, desmantela el Estado de Bienestar pero, por el otro, requiere un Estado fuerte. Sin ir más lejos, el periodo de Thatcher fue caracterizado como Mercado Libre y Estado fuerte, propio de la línea de pensamiento del *Grupo Salisbury*. Las reformas económicas pro mercado sólo pueden ser llevadas a cabo a partir de un gobierno que imponga sus decisiones contra las críticas de los distintos grupos de presión que son visualizados como representantes de intereses egoístas y, llegado el caso, que pueda reprimir para mantener el orden social. Lo anterior explica porqué más allá de los discursos antiestatistas, la *New Right* tiende a generar un aumento y no una disminución del gasto público. Pensemos el caso de Thatcher donde se observa una reducción del gasto público en salud, educación y bienestar social, pero se produce a la vez un aumento en defensa y orden social. Lo que generó un aumento del gasto público de 9,5% en los años 84-85 en comparación a los años 79-80. Esto explica el filtrado con propuestas autoritarias que algunos advierten en la experiencia macrista (Morresi y Vicente, 2019) y el llamado populismo punitivista como espectacularización de la mano dura (Canelo, 2019) que caracterizó a su gobierno.

- *Meritocracia*: En sentido estricto, la meritocracia es una categoría rechazada y criticada por todas las cepas liberales del siglo XX, desde John Rawls a Friedrich Von Hayek⁵. La primera vez que hace su aparición el concepto de meritocracia, lo hace con una carga negativa, con una acepción crítica, en la obra distópica de Michael Young

5. Hayek percibe la meritocracia como un sistema de distribución pautada que requiere para su realización un ataque a las libertades individuales. Incluso la ve como el caballo de Troya al socialismo (Miller, 1996: 279).

The rise of the meritocracy de 1958. Su transformación en un criterio de distribución deseable se da justamente con los gobiernos de Thatcher y Reagan, apoyados teóricamente por los argumentos de neoconservadores como Daniel Bell y Irving Kristol (Littler, 2018). Es con la *New Right* donde la meritocracia se conecta con la noción de responsabilidad individual por el futuro personal, la obliteración de los factores estructurales como condicionante de la desigualdad, la exaltación de las pequeñas historias, de los *self made man* como prueba del funcionamiento de la meritocracia y el consumo como signos externos del mérito personal. Una meritocracia amenazada en distintos ámbitos por las políticas afirmativas y las cuotas de representación que encarnaba el espíritu de los años 1960 (Bell, 1972).

• *Temor a la democracia*: Si bien la *New Right* asume un compromiso con la democracia, ésta es comprendida exclusivamente como un mecanismo electoral que permite la alternancia en el poder. Como sugiere Sergio Morresi (2010), nos encontramos frente a una derecha temerosa de los elementos populistas que anidan en la democracia, de aquellos elementos que empujan a la política a intervenir en órdenes cada vez más extensos. El problema de los conservadores con la democracia es la amenaza a las tradiciones y las jerarquías que ésta conlleva; el problema de los liberales es el viejo temor de Alexis de Tocqueville a la tiranía de la mayoría. Los temores de ambos lenguajes se traducen en una desmitificación de la política, en una cruzada contra de la politización de la sociedad. La nueva derecha es la reafirmación de la necesidad de los límites a la política en el mundo moderno (O'Sullivan, 1989: 168). Lo anterior explica la razón por la cual el espacio de la nueva derecha se siente más cómodo inscribiendo su discurso bajo el ala de la república que de la democracia.

EL PRO, Cambiemos y “Juntos por el cambio”: Derecha radical y New Right

Si bien dentro de la fuerza política que gobernó la Argentina entre el 2015 y 2019 es factible rastrear elementos discursivos xenofóbicos (en particular contra los inmigrantes de los países limítrofes) y casi con seguridad algunos políticos de esta fuerza se sentirían más cómodos dentro de un movimiento posfascista, debemos reconocer que estos componentes son residuales. Claramente, quienes hayan analizado los gobiernos de

Jair Bolsonaro, Donald Trump o los discursos de VOX y *Rassemblement National* sabrán reconocer las diferencias.

Sin embargo, esto no nos exige de realizar un acercamiento crítico al periodo macrista, porque ello radicaría sustentar una suerte de inmunidad natural de Argentina ante la cuarta ola de la derecha radical. Como señalan Roger Eatwell y Mathew Goodwin (2018), existen cuatro factores estructurales o cambios sociales que han permitido la aparición de aquello que denominan “Nacional Populismo”: desconfianza (*distrust*) hacia los políticos y las instituciones de la democracia liberal; miedo a la destrucción (*destruction*) de la identidad nacional por la inmigración; sentimientos de privación (*deprivation*) por la creciente desigualdad económica y pérdida de fe en un futuro mejor y la fragilidad de los lazos entre los partidos tradicionales y el pueblo (*de-alignment*). No es necesario advertir que, en menor o mayor medida, las cuatro “D” no son ajenas a nuestro país.

Algunos dirán que una *New Right* bien consolidada es uno de los obstáculos más importantes para la derecha radical o extrema. Así lo demuestra el caso inglés, donde el espacio potencial para una extrema derecha normalizada se redujo en la década del 1980 cuando Thatcher empujó al partido conservador a la derecha (Paxton, 2019, 350). Otros señalarán que es el huevo de la serpiente, teniendo en cuenta que la llegada al poder de la derecha radical sólo es posible en alianza con estos elementos conservadores y liberales. Aunque el futuro estará plagado de este tipo de reflexiones, tanto en el ámbito de la disputa política como en el académico, por lo pronto, es necesario saber distinguir la *New Right* de derecha radical, para encontrar así el hilo de Ariadna que permita comprender la madeja que se hilvana en la Argentina macrista.

Bibliografía

- ARAUJO RODRÍGUEZ, O. (2004), *Derechas y Ultraderechas en el mundo*, México, Siglo XXI.
- BELL, D. (1972), “On meritocracy and equality”, en *Public Interest*, N° 29.
- BODEI, R. (1995), *Geometría de las pasiones*, México, Fondo de Cultura Económica.
- BOHOSLAVSKY, E. y MORRESI, S. (2016), “El partido PRO y el triunfo de la nueva derecha en Argentina” en *Amérique Latine Histoire & Memoire*, Vol. 32.
- CANELO, P. (2019), *¿Cambiamos?*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- EATWELL, R. y O`SULLIVAN, N. (Eds.) (1990), *The Nature of the Right*, Boston, Twayne Publisher.

- EATWELL, R. y GOODWIN, M. (2018), *National Populism*, New York, Penguin.
- GISSURARSON, H. (1987), *Hayek's Conservative Liberalism*, New York, Garland Publishing.
- GREGOR, J. (2006), *The Search for Neofascism*, New York, Cambridge University Press.
- GUAMÁN, A.; ARAGONESE, A. y MARÍN, S. (Dir.) (2019), *Neofascismo y la bestia neoliberal*. Madrid, Siglo XXI.
- HONDERICH, T. (2005), *Conservatism Burke, Nozick, Bush, Blair?*, London, Pluto Press.
- IGNAZI, P. (2003), *Extreme Right Parties in Western Europe*, New York, Oxford University Press.
- KING, D. (1987), *The New Right*, New York, Macmillan.
- LEVITAS, R. (1986), *The ideology of the new right*, Glasgow, Polity Press.
- LITTLER, J. (2018), *Against Meritocracy*, New York, Routledge.
- MILLER, D. (1996), "Two Cheers for Meritocracy", en *The journal of political philosophy*, Vol. 4, N° 4.
- MORRESI, S. (2010), "El liberalismo conservador y la ideología del Proceso de Reorganización Nacional" en *Cuaderno del CISH*, N° 27.
- MUDDE, C. (2018), *The far right in American*, London, Routledge.
- MUDDE, C. (2019), *The far right today*, New York, Polity Press.
- NISBET, R. (1986), *Conservadurismo*, México, Alianza.
- O'HARA, K. (2011), *Conservatism*, London, Reaktions Books.
- O`SULLIVAN, N. (Eds.) (1990), "The new right: The quest for a civil philosophy in Europe and America" en R. EATWELL, y N. O`SULLIVAN (Ed.) *The Nature of the Right*, Boston: Twayne Publisher.
- PAPPA, T. (2019), *Populism and liberal democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- PAXTON, R. (2019), *Anatomía del fascismo*, Madrid, Capitán Swing
- RÈMOND, R. (1971), *The Right Wing in France*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- SIRINELLI, J.F. (Dir.) (1992), *Les droites françaises. De la Révolution à nos jours*, Paris, Gallimard.
- SOUROUJON, G. (2018), "¿Qué hay de nuevo con la nueva derecha?" en M. ALCÁNTARA, F. SÁNCHEZ LÓPEZ y M. GARCÍA MONTERO (comp.) *Memoria del 56° Congreso Internacional de Americanistas*, Salamanca, USAL.
- TRAVERSO, E. (2018), *Las nuevas caras de la derecha*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- VICENTE, M. y MORRESI, S. (2019), "El ocaso del macrismo" en *Nueva Sociedad*, N° 283.
- VOMMARO, G.; MORRESI, S.; BELLOTI, A. (2015), *Mundo Pro*, Buenos Aires, Planeta.

Sobre la autoría de los textos

Clarisa Giaccaglia es Doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente-investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR) en la cátedra “Relaciones Internacionales”. Coordinadora del Grupo de Estudios Argentina-Brasil (PEAB-PRECSUR). Línea de investigación: Poderes emergentes. Coaliciones multilaterales: BRICS. Seguimiento de Políticas exteriores de India, Brasil y Sudáfrica.

Emilio Lo Valvo es Licenciado en Ciencia Política por la Facultad de Ciencia Política y RRII de la UNR, y doctorando en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Se desempeña como docente de la carrera de Ciencia Política y RRII (UNR) en la asignatura “Análisis político”. Se especializa en el estudio del pensamiento político contemporáneo y sus publicaciones más recientes versan sobre la relación ontología, política y subjetividad.

Esteban Iglesias es Doctor, Magíster y Licenciado en Ciencia Política. Se desempeña como profesor Titular de Sociología Política y es Investigador de Conicet. Dirige el Centro de Estudios Comparados y la revista Temas y Debates de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

Gastón Souroujon es Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario, Magister en Ciencia Política y Sociología por FLACSO Argentina y Licenciado en Ciencia Política por la UNR. Se desempeña como Investigador Adjunto del CONICET y como docente de Teoría Política III de la carrera de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR y Teoría Política I de la carrera de Ciencia Política (UNL). Entre sus publicaciones más relevantes, cuenta con el libro *El Peronismo vuelve a enamorar*, editado por Homo Sapiens.

José Fernández Alonso es Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Máster en Agente Financiero y Negocio Bancario por la Universidad de Alcalá de Henares. Investigador Adjunto de CONICET. Profesor en la UNR y la Universidad Católica Argentina (UCA) - Sede Paraná. En la actualidad, se desempeña como co-coordinador del Grupo de Estudios sobre Finanzas Internacionales (GEFI) e Investigador del Centro de investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI).

Julia Exposito es becaria Posdoctoral CONICET, Dra. en Ciencia Sociales por la Universidad de Buenos Aires, Magister en Estudios Culturales del CEI y Lic. en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario, Docente investigadora de la cátedra de Análisis Político Facultad de Ciencia Política, autora del libro “El marxismo inquieto” editorial Prometeo. Trabaja temas como feminismo, marxismo, teoría crítica, análisis político.

Juan Bautista Lucca es Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO), Máster en Estudios Latinoamericanos (Universidad de Salamanca), Diploma Superior en Pensamiento Social Latinoamericano y Caribeño (CLACSO), y Licenciado en Ciencia Política (UNR). Profesor en UNR y en el Doctorado en Ciencias Sociales de la UNER. En la actualidad es Investigador del CONICET. Es co-compilador de libros como *Política Latinoamericana Comparada*, *Nuevos desafíos democráticos latinoamericanos en perspectiva comparada*, *Política Brasileña en Español*, entre otros; y, autor de de artículos científicos sobre metodología y política comparada, partidos políticos, elecciones y sindicatos en América Latina, entre otras temáticas afines.

Marco Iazzetta es Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario y en Filosofía por la Université Paris 8, Francia. Docente e

investigador de la Facultad de Ciencia Política y RR.II, Universidad Nacional de Rosario. Sus temas de investigación: violencia, seguridad pública y crimen organizado.

María Elena Lorenzini es Doctora en Relaciones Internacionales de la UNR, Magíster en Integración y Cooperación (CEI-CERIR-UNR) e Investigadora Adjunta del Conicet. Profesora Titular de Teoría de las Relaciones Internacionales en la Licenciatura en Relaciones Internacionales (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales-UNR). Su área de investigación se concentra en el estudio de la Política Exterior Argentina, Teoría de las Relaciones Internacionales, Políticas Exteriores Sudamericanas, Relaciones Bilaterales argentino-chilenas y argentino-venezolanas y, energía como áreas de cuestiones de la agenda externa.

María Victoria Álvarez es Doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Magíster en Integración y Cooperación Internacional (UNR, Argentina y Katholieke Universiteit Leuven, Bélgica) y Especialista en Economía y Derecho de la Unión Europea (Université de Paris I - Panthéon Sorbonne, Francia). Es Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR y Coordinadora del Grupo de Estudio sobre la Unión Europea del Instituto de Investigaciones de dicha facultad. Sus principales líneas de investigación remiten a las Instituciones de la Unión Europea; el Parlamento Europeo; el Euroescepticismo, el Regionalismo latinoamericano y el Regionalismo comparado.

Maricel Bertolo es licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario y doctora en Historia por la Universidad de Buenos Aires. Profesora e investigadora en la Facultad de Ciencia Política y RR.II. Directora del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Historia de las Mujeres y de Género. Fundadora y actual vocal suplente por la UNR de la Comisión Directiva de la Asociación Argentina para la Investigación en Historia de las Mujeres y Estudios de Género (AAIHMEG), perteneciente a la International Federation for Research in Women's History. Ha publicado un libro y numerosos artículos en revistas especializadas. Sus investigaciones se vinculan con el mundo del trabajo, en particular con la problemática de la intervención estatal y el trabajo femenino en perspectiva histórica.

Mauricio Manchado es Doctor en Comunicación Social de la UNR y Post Doctor en Comunicación, Medios y Cultura (UNLP). Actualmente, Investigador Adjunto de CONICET en el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y RRII, docente de la asignatura “Perspectivas Socio-filosóficas” de la carrera de Comunicación Social, y sub-director de la Dirección Socio-Educativa en Contextos de Encierro del área de Derechos Humanos de la UNR. Sus temas de investigación se centran en la problemática de las prisiones, fundamentalmente las estrategias de construcción del orden carcelario, y los sentidos producidos por las prácticas educativas y culturales en contextos de encierro.

Natalia Ceppi es Doctora en Relaciones Internacionales de la UNR, Magíster en Integración y Cooperación Internacional (CEI-CERIR-UNR) e Investigadora Adjunta del CONICET. Profesora Titular de Derecho Consular y Diplomático en la Licenciatura en Relaciones Internacionales (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales-UNR). Su ámbito de estudio se focaliza en la gobernanza de recursos naturales, especialmente energía, en materia de política exterior en los casos de Argentina, Bolivia y Brasil.

Pablo Barberis es Licenciado en Ciencia Política por la Facultad de Ciencia Política y RRII de la UNR. Aspirante a Doctor en Ciencia Sociales por la UNER. Se desempeña como docente Titular de la Cátedra de Análisis Político en la Facultad de Trabajo Social -UNER; y la Cátedra homónima de la Facultad de Ciencia Política y RR.II de la UNR. Sus investigaciones más recientes versan sobre los problemas de las herramientas analíticas puestas en juego en las lecturas de fenómenos de Coyuntura; y las dinámicas de producción de subjetividades políticas en sociedades contemporáneas.

Ruth Sosa es Doctora en Humanidades y Artes con Mención Historia de la Facultad de Humanidades y Artes de la UNR, Master en Sociología de UNICAMP-Brasil, Lic. en Trabajo Social (FCPyRRII-UNR) y tiene Post-docorado CEA- UNC-Argentina. Concursada en *Teoría Sociológica y Política Social II* (UNR). Actualmente es Docente Adjunta en la Cátedra *Política Social II* en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. UNR. Investigadora Categoría III en el área de Sociología, Antropología y Ciencia Política. Especialidad: Sociología del Trabajo y Políticas Públicas. Movimientos Sociales. Epistemologías críticas feministas.

Sebastián Vera es Psicólogo y Doctor en Psicología, docente de la Cátedra Perspectivas en Educación de la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Rosario. Sus áreas de interés se constituyen entre el campo de la educación y la salud mental. Integra la organización comunitaria Centro Ecuménico Poriajhú.

Sergio Roulier es Magister en Asesoramiento de Imagen y Consultoría Política de la Universidad Camilo Cela, Madrid, Profesor Universitario de la UCEL y Licenciado en Comunicación Social de la UNR. Es docente adjunto de la Asignatura de Expresión Oral de Comunicación Social de la UNR y del Taller de Investigación Periodística II (Periodismo, ISET XVIII). Es jefe de noticias y periodista de Canal 3 y conductor de Radio 2 Rosario. Fue coordinador y conductor de debates televisivos de candidatos. Los debates públicos y la entrevista periodística son sus temas de investigación.

Silvia Levín es Doctora en Ciencias Sociales y Magister en Ciencias Sociales de la Facultad de Latinoamericana de Ciencias Sociales, Abogada de la UNR; Profesora Titular ordinaria de Política Social II de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales e Investigadora de la Carrera del Investigador Científico del Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario (CIC-CIUNR). Su línea de investigación y producción científica es Políticas Públicas, género y derechos humanos en Argentina.

Valeria Roxana Venticinque es licenciada y doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. Profesora e Investigadora en la Facultad de Ciencia Política y RR.II y en la Facultad de Humanidades y Ciencias en la carrera de Ciencia Política de la Universidad Nacional del Litoral. Miembro del Comité Académico del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Historia de las Mujeres y de Género. Actual vocal por la UNL de la Comisión Directiva de la Asociación Argentina para la Investigación en Historia de las Mujeres y Estudios de Género (AAIHMEG), perteneciente a la International Federation for Research in Women's History. Es autora del libro *Lo importante es la salud* y compiladora de *Mujeres en Plural* (2018) ambos editados por Editorial Laborde. Además es autora de numerosos capítulos de libros y artículos en revistas especializadas nacionales e internacionales. Sus investigaciones buscan interpelar la sociología política y la teoría política contemporánea desde los estudios de género.



UNR

EDITORIA

Editorial de la

Universidad nacional de Rosario