

Matías Triguboff  
(compilador)

Estado y políticas públicas  
en la Argentina de Cambiemos

ediciones  
**IMAGO  
MUNDI**



Colección Bitácora Argentina  
Dirigida por Alejandro Falco

Matías Triguboff (compilador)

Estado y políticas públicas en la Argentina de Cambiemos. 1a ed. Buenos Aires: 2020

196 p.; 15.5x23 cm. ISBN 978-950-793-339-4

1. División Político Administrativa Del Estado. I. Título.

CDD 320.82

Fecha de catalogación: 28/05/2019

© 2020, Matías Triguboff

© 2020, Ediciones Imago Mundi

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina, tirada de esta edición: 500 ejemplares

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo por escrito del editor. Este libro se terminó de imprimir en el mes de enero de 2020 en Imprenta Máster Graf, Saenz Peña 1865, galpón 10, San Martín, provincia de Buenos Aires, República Argentina.

## Sumario

Introducción. <i>Matías Triguboff</i> . . . . .	IX
1 Quiebres y continuidades en las dinámicas multinivel con la llegada de Cambiemos al gobierno. <i>Penélope Vaca Ávila</i> . . . . .	1
1.1 Introducción . . . . .	1
1.2 Breves notas teóricas . . . . .	4
1.3 Dinámicas multinivel en el cambio de gobierno: del kirchnerismo al macrismo en clave federal (2003-2017) . . . . .	8
1.4 Conclusión . . . . .	24
2 ¿Por cuál puerta ingresa la sociedad civil al Congreso? La agenda legislativa durante el macrismo (2015-2017). <i>Sergio De Piero y Agustina Gradin</i> . . . . .	27
2.1 Introducción . . . . .	27
2.2 La agenda de gobierno de Cambiemos durante la campaña electoral 2015 . . . . .	31
2.3 La agenda legislativa y las leyes sancionadas durante el primer tramo del gobierno macrista . . . . .	33
2.4 Las demandas hechas leyes . . . . .	41
2.5 ¿Cómo se procesó en términos legislativos la demanda social en los dos primeros años del gobierno de Cambiemos? . . . . .	47
3 En el ojo de la tormenta. Derrotero de la negociación colectiva y la reforma laboral. <i>Cecilia Rossi</i> . . . . .	51
3.1 Introducción . . . . .	51
3.2 «A veces, el elefante se come de a bocados». El discurso del gobierno sobre los trabajadores y sus derechos . . . . .	53
3.3 Cuatro casos y una estrategia. Aproximación a la dinámica de la negociación colectiva . . . . .	57
3.4 «Este gobierno está para ayudarlos». El proyecto de ley que muestra la política laboral del gobierno . . . . .	65
3.5 A modo de conclusión . . . . .	77
4 La «gestión» de las migraciones en la era Macri: una mirada en perspectiva regional. <i>Lucila Nejamkis y Lila García</i> . . . . .	79
4.1 Introducción . . . . .	79
4.2 La ley argentina de migraciones y las legislaciones regionales . . . . .	82
4.3 Argentina y el giro de la «restauración neoconservadora» . . . . .	90

**VIII**

Sumario

4.4	Las dispensas o régimen de las excepciones . . . . .	94
4.5	El «procedimiento migratorio especial sumarísimo» . . . . .	96
4.6	Conclusiones de cara a la región . . . . .	98
5	Audiencias públicas... ¿para qué? El después de «la audiencia pública del gas» en 2016. <i>María Laura Eberhardt</i> . . . . .	101
5.1	Introducción . . . . .	101
5.2	Definiendo la audiencia pública . . . . .	102
5.3	Audiencia pública y servicios públicos: la legislación nacional argentina sobre la prestación del gas natural . . . . .	104
5.4	La audiencia pública por el «tarifazo» del gas en la Argentina . . . . .	107
5.5	El después de la audiencia: resolución final y resultados . . . . .	117
5.6	Conclusiones . . . . .	124
6	Avances y restricciones en el desarrollo de políticas basadas en evidencia. Un análisis de los compromisos de gobierno en la ciudad de Buenos Aires. <i>Félix Sabaté y Fernando Jaime</i> . . . . .	127
6.1	Introducción . . . . .	127
6.2	Las arenas de implementación multinivel y el estudio de caso . . . . .	128
6.3	Compromisos públicos de gobierno en la ciudad de Buenos Aires . . . . .	130
6.4	El proceso de priorización y seguimiento de los compromisos públicos de gobierno . . . . .	132
6.5	Avances en la incorporación iniciativas basadas en evidencia . . . . .	135
6.6	El sistema de inversión pública en la ciudad de Buenos Aires . . . . .	137
6.7	Espacios para la incorporación de evidencia en los compromisos públicos de gobierno . . . . .	140
	Autores . . . . .	143
	Referencias . . . . .	147
	Colofón . . . . .	169

## Introducción

👤 Matías Triguboff 👤

### **El gobierno de la Alianza Cambiemos**

La asunción de Mauricio Macri a la Presidencia en diciembre de 2015 inició un ciclo que reconfigura el rol del Estado y las modalidades de desarrollo de las políticas públicas en Argentina. Los argumentos centrales del Consenso de Washington reflataron con fuerza para proponer una modalidad diferente de relación entre el Estado y la ciudadanía. En esta publicación proponemos estudiar algunas dimensiones de esta etapa, analizando cuáles son las continuidades y rupturas que lleva adelante este gobierno en una serie de áreas centrales del Estado, tales como la actividad legislativa, los servicios públicos, la política migratoria, los derechos laborales, las relaciones intergubernamentales y el gobierno local. Esperamos que el presente libro brinde nuevas herramientas analíticas para comprender la situación de estos años, en el marco de grandes transformaciones gestadas a nivel regional y mundial.

Esta publicación es producto de un trabajo colectivo de un equipo de investigación radicado en la Universidad Nacional Arturo Jauretche, financiado en conjunto con el CONICET, dirigido por Matías Triguboff y codirigido por Hernán Palermo. Si bien es complejo estudiar procesos en curso, esperamos que esta investigación aporte a la comprensión de los procesos políticos actuales en nuestra región.

### **Sobre las denominadas «nuevas derechas»**

En los inicios del siglo XXI, una fuerte crisis económica, política y social abrió un nuevo ciclo político y económico en América Latina. Una economía en recesión, altos niveles de endeudamiento, crecientes tasas de desempleo, aumento de la pobreza y mayor conflictividad social pusieron en crisis al neoliberalismo. El surgimiento y ascenso de diferentes gobiernos de base popular reflejó el fracaso de los gobiernos de derecha que habían aplicado las recetas neoliberales durante la década de 1990.

Estos llevaron adelante medidas que apuntaban a una revalorización del Estado en términos de regulación, de actor económico, de promotor de políticas de inclusión social y ampliación de derechos sociales, en el marco de un contexto internacional favorable por el aumento de precios de los *commodities*, que sirvieron de sustento económico y financiero para este proceso.

El centro de debate en los trabajos que en un comienzo analizaron esta nueva etapa tenía que ver con cuáles eran los puntos de continuidad y ruptura con el modelo anterior. Si bien discursivamente las propuestas de los gobiernos progresistas indicaban una transformación de fondo, las características estructurales de cada país y la impronta de cada gobierno complejizaba el análisis del proceso en su conjunto (Vilas 2011). El concepto de posneoliberalismo surgió como una herramienta analítica para identificar diferentes grados de negación del modelo neoliberal que no terminaban de constituir una etapa radicalmente nueva (García Delgado y Peirano 2011; Sader 2009).

Podemos distinguir tres dimensiones para analizar el posneoliberalismo e identificar cuáles fueron sus principales características (Nercesian 2017). Primero, desde el punto de vista político ideológico los gobiernos estuvieron impulsados a partir de un fuerte liderazgo con características de centroizquierda o izquierda gradualista y pragmática, con el objetivo de responder a una serie de demandas insatisfechas de los sectores más vulnerables. De esta manera, elaboraron políticas con una agenda heterogénea, que combinaron mecanismos de mercado con mayores grados de regulación estatal y de participación social. Si bien algunos autores detectaron referencias más cercanas a la definición de populismo o de izquierdas, en todos los casos las propuestas se basaron en referencias históricas que los precedieron.

Segundo, estos gobiernos se caracterizaron por tener un fuerte vínculo con los movimientos sociales, que habían tenido un rol central en los procesos de protesta y resistencia al orden neoliberal previo. En este marco, la agenda de temas y demandas de estas organizaciones ocupó un lugar central en las políticas estatales, atravesadas por la tensión entre la autonomía de los movimientos sociales respecto del gobierno y la posibilidad de realización de sus demandas.

Finalmente, estos gobiernos se desarrollaron en una trama sociohistórica regional y una correlación de fuerzas determinada que permitió la llegada al poder de este tipo de propuestas políticas, a partir de un ciclo de acumulación histórica de ciertos movimientos políticos que fueron claves en cada país.

Con todo, la mayoría de los gobiernos progresistas que protagonizaron esta transformación entraron en crisis. En muchos casos fueron reemplazados por propuestas que recuperan las bases del modelo neoliberal. Así como las «nuevas izquierdas» surgieron como consecuencia de la crisis

de las políticas neoliberales, las «nuevas derechas» se conforman como respuesta a los gobiernos progresistas, que no pudieron consolidarse como proyectos políticos de largo plazo.<sup>[1]</sup>

La baja de los precios del petróleo y las materias primas, y la reducción consecuente de los recursos económicos y financieros para llevar a cabo políticas sociales, imposibilitaron, en parte, una transformación de fondo del modelo político y económico. En un contexto en el cual las características sociológicas de las clases medias y populares son diferentes a las del siglo pasado – regidas por los valores del consumo, donde focalizan sus preocupaciones en cuestiones privadas, tales como su propiedad, seguridad, reducción de impuestos y bienestar personal (López Segre 2016) – la «nueva derecha» aprovecha la progresiva pérdida de base social de los proyectos posneoliberales, a partir de la imposibilidad gubernamental de sostener los recursos para mantener los niveles de consumo de años anteriores. Ahora bien, ¿por qué llamarlas «nuevas derechas»? ¿Qué hay de novedoso en estos gobiernos respecto de la década de los noventa?

Actualmente los autores que abordan esta problemática proponen distintas categorías, tales como «nueva derecha» (Barriga y Szulman 2015; López Segre 2016; Natanson 2018; Vommaro y Morresi 2015), «neoliberalismo tardío» (García Delgado y Gradín 2017), «neoliberalismo zombie» (García Linera 2018) o «derechas visibilizadas» (Barolín 2017).

En términos económicos, los autores mayormente coinciden en que estos gobiernos tienen características similares a sus primos hermanos anteriores: fuerte proceso de concentración de la riqueza, aumento exponencial de la deuda externa, apertura económica, desindustrialización, achicamiento del Estado en su tamaño y en sus funciones, aumento del desempleo y pobreza, desregulación, desindustrialización, reducción de los salarios y niveles de consumo.

Respecto del contexto social y político, advierten que a nivel internacional ya no existe la anuencia que se dio en el momento de la elaboración del llamado Consenso de Washington. El contexto de un mundo multipolar, agravado por el estancamiento económico y el proteccionismo de los países centrales, es totalmente diferente a la fase aperturista y

---

[1] Como referencia conceptual recuperamos la definición sintética de López Segre (2016, pág. 1): «Izquierda y derecha son conceptos antitéticos. La derecha opina que las desigualdades son normales, mientras la izquierda considera que son el producto de relaciones sociales y de producción que marginan a los pobres y que con adecuadas políticas del Estado pueden solucionarse. Por eso, para la izquierda las desigualdades no son naturales sino artificiales y pueden y deben ser solucionadas mediante políticas estatales adecuadas. La izquierda anticapitalista piensa que es necesaria una revolución social para tomar el poder estatal y transformar la sociedad en beneficio del pueblo, pues el Estado es un instrumento de la clase dominante que tiende a perpetuar las desigualdades».

## XII

Matías Triguboff

unipolar de los noventa. Es un «neoliberalismo zombie que sobrevive de sus viejas victorias» pero actualmente toma medidas contrarias a sus propios preceptos de libre mercado, libre empresa y globalización (García Linera 2018).

La discusión más importante entre los autores radica en la dimensión política del proceso actual, vinculada al carácter democrático y posneoliberal. Entre los aspectos centrales analizan cuáles son las formas en las que deciden disputar la democracia; de qué manera intentan imponer su agenda; cuáles son los rasgos comunes y las particularidades de cada caso; su momento fundacional; sus estrategias y su composición.

Por un lado, un aspecto distintivo de la llamada «nueva derecha» es que, a diferencia de los métodos utilizados durante las últimas dictaduras militares, han irrumpido en la escena pública y electoral, alcanzando uno de sus objetivos centrales que, a su vez, los unifica: la necesidad de hacerle frente a las fuerzas políticas de izquierda y centroizquierda consolidadas electoralmente y en ejercicio del poder.

Por otro lado, un aspecto en el cual hacen hincapié varios de los autores tiene que ver con una suerte de *aggiornamento* de las derechas por el cual parecerían aceptar algunos de los derechos sociales conquistados y, a su vez, proponer una estrategia de asimilación y no confrontación (Natanson 2018). El anticonflicto, la disputa posideológica, la «buena onda» y la «frescura» son aspectos que aparecen recurrentemente, en algunos casos con más fuerza que en otros. En este sentido, también podemos establecer contrapuntos con las derechas tradicionales. Las nuevas derechas se vieron obligadas a plantear, al menos discursivamente, que sostendrían las políticas de inclusión social implementadas por los gobiernos progresistas. Consecuentemente, serían posneoliberales, en tanto reivindican un rol activo del Estado en la economía, destacan la importancia de la educación y la salud pública y prometen mantener las políticas sociales.

Ahora bien, más allá de que son expresiones políticas novedosas en sus formas de interpelación, no lo son en los grandes lineamientos que estructuran sus programas políticos (Barriga y Szulman 2015). Respecto de su composición, contienen elementos de la «vieja política», principalmente de las estructuras partidarias tradicionales. A la par, se nutren de diferentes actores de la sociedad civil, ya sea con origen en el mundo empresarial, *think thanks* o diversas ONG que proveen a estas fuerzas no solamente de cuadros técnicos para la gestión, sino también de dirigentes políticos, incorporando la jerga de la modernización, la transparencia y la eficacia (Canelo *et al.* 2018).

¿Dónde está entonces lo novedoso y lo democrático de estas propuestas? Hablar de «nueva derecha» y atribuirle características «democráticas» no es algo inédito en la historia; ya se llamó de esa manera a movimientos políticos surgidos en el contexto latinoamericano posdicta-

dura, a los que Huntington (1994, citado en Barolín 2017) denominó la «tercera ola de democratización». Por esa razón, Barolín (2017) propone clasificarlas como «derechas visibilizadas», donde lo que define este movimiento político no es su carácter democrático sino su utilización retórica sobre la estabilidad de la democracia y sus instituciones. No son nuevas, sino que visibilizan lo que son. Apelan a la institucionalidad como factor de legitimidad y en las apariencias manifiestan cierto cuidado de las formas para cumplir sus objetivos, tal como se observa en las nuevas modalidades de inestabilidad política regionales, caracterizadas por regímenes estables en contextos de gobiernos inestables.<sup>[2]</sup> Recurren a distintas estrategias para llegar al gobierno, que pueden ser «electorales» o «no electorales», como en los denominados golpes «blandos» de Honduras, Paraguay y Brasil (López Segre 2016).<sup>[3]</sup>

Por último, son novedosas también porque son temporalmente posneoliberales (Barolín 2017). Deben actuar en sociedades que vivieron las políticas de los gobiernos progresistas previos que han podido superar el relato del «fin de la historia», ampliando los derechos y las expectativas sobre mejores condiciones de vida, ingresos y oportunidades de la ciudadanía. A su vez, deben actuar en estructuras económicas y sociales que, empero, nunca terminaron de transformar de fondo las bases neoliberales (Stoessel 2015).

### La Alianza Cambiemos

Propuesta Republicana (PRO), tanto como el kirchnerismo, son producto de la crisis económica y política de 2001. Ambos surgen como una respuesta al agotamiento del modelo neoliberal, así como a la impugnación de la política institucional expresada en las movilizaciones y protestas de diciembre de 2001 (Vommaro y Morresi 2015). La crisis partidaria desarticuló el polo no peronista y reposicionó al Partido Justicialista en su condición de partido predominante y de ancla del sistema de partidos argentino (Torre 2003); en esta etapa, al peronismo comenzó a denominárselo mayormente como kirchnerismo. El PRO constituyó la otra pata del sistema de partidos regenerado. Un partido moderno y estructurado con fuertes afinidades con el pensamiento liberal y favora-

[2] Estos procesos han sido analizados por diversos autores, tales como Hochstetler (2008), Marsteintredet (2008), Ollier (2008) y Pérez Liñán (2009).

[3] Los gobiernos progresistas afrontaron diversos intentos de interrupción de sus mandatos presidenciales. Algunos no llegaron a consumarse, como los realizados contra los gobiernos de Evo Morales en Bolivia (2008), Rafael Correa en Ecuador (2010) y Hugo Chávez en Venezuela (2004, 2014, 2016); otros lograron cambiar el gobierno, como los que se efectuaron contra Manuel Zelaya en Honduras (2009), Fernando Lugo en Paraguay (2012) y Dilma Rousseff en Brasil (2016). En Haití hubo cuatro golpes de Estado (1991, 1994, 1996, 2004) (Nercesian 2017).

## XIV

Matías Triguboff

ble al libre mercado, aunque de carácter «supraideológico», con cuadros provenientes tanto de la sociedad civil, las ONG y las empresas como del peronismo y el radicalismo (Malamud 2016).

El PRO se constituye con un nuevo *ethos* político caracterizado por el emprendedurismo, que aborda la dimensión económica desde «la gestión» y la dimensión política a través del «voluntariado» (Vommaro 2014), que propone llevar al Estado la eficiencia y la transparencia que supuestamente impera en el ámbito privado y la sociedad civil, que eligió como espacio de lanzamiento y de construcción la ciudad de Buenos Aires.

Hasta 2011 el éxito del PRO se limitaba a esta última, la intendencia de Vicente López y el triunfo circunstancial en 2009 en la provincia de Buenos Aires en alianza con Francisco De Narváez. Ya para 2013 inició un giro en su discurso político orientado a constituirse como una fuerza nacional. Tal como otras experiencias de derecha en la región, a través del discurso de «buena onda» intentaba romper los prejuicios del imaginario colectivo que lo identifican como un espacio antipopular y ligado a la vieja derecha golpista de los años cincuenta, sesenta y setenta y apostaba a buscar la simpatía de los sectores del peronismo y al apoyo de las grandes mayorías. Como parte de esa dinámica, «Macri» pasó a ser «Mauricio», proponiendo dejar atrás los viejos paradigmas de izquierda y derecha, para ir hacia un republicanismo liberal y una modernización gestonaria (Vommaro y Morresi 2015).

En 2015, el PRO conformó la Alianza Cambiemos junto con la Unión Cívica Radical y la Coalición Cívica, llevando como candidatos a presidente y vicepresidente a Mauricio Macri y Gabriela Michetti. La campaña electoral buscó atraer a los votantes a través de la promesa de cumplir con demandas que el kirchnerismo no había podido responder, tales como la liberalización de la compra de divisas, la lucha contra la inseguridad, el levantamiento de las retenciones a las exportaciones, el fin de la inflación y la lucha contra la corrupción y, a su vez, el compromiso de que las políticas de gobierno que contaban con gran legitimidad quedarían en pie. La síntesis fue «no voy a cambiar las cosas que sí se hicieron bien».<sup>[4]</sup> Así alcanzaron la victoria en el ballotage, frente a un peronismo dividido. Por un lado, Unidos por una Nueva Alternativa que llevaba la candidatura de Sergio Massa-Gustavo Saez. Por otro lado, el Frente para la Victoria, que por Constitución no podía presentar a su dirigente con más popularidad, Cristina Fernández de Kirchner como candidata presidencial, tampoco

---

[4] «“Lo que no voy a hacer”, el nuevo spot de Macri. Portal Política Argentina». <https://www.politicargentina.com/notas/201510/8770-lo-que-no-vo-y-a-hacer-el-nuevo-spot-de-macri.html>. Consultado el 15 de diciembre de 2018.

logró conformar una campaña electoral que pudiera darle la fuerza suficiente a la postulación de Daniel Scioli-Carlos Zanini.

De este modo, al igual que otras experiencias latinoamericanas, la propuesta de Macri de una visión modernizante que reniega de la política tradicional y se plantea como posideológica, en tanto nuclea distintas expresiones, logró su objetivo. El PRO terminó de consolidarse como un partido exitoso, ya que pudo alcanzar el poder renunciando al principismo ideológico de los partidos de derecha anteriores. Su pragmatismo le permitió sumar líderes y cuadros provenientes del peronismo, a la vez que implementó una combinación de una estrategia de construcción territorial, combinada con prácticas propias de partidos profesionales electorales (Bohoslavsky y Morresi 2016) y una fuerte presencia en las redes sociales.

### **El gobierno de Cambiemos: «Veníamos bien, pero de golpe pasaron cosas»\***

El 3 de septiembre de 2018, el presidente Macri se dirigió al país con un discurso grabado:

«En estos meses se desataron todas las tormentas juntas, pero no por eso vamos a perder las esperanzas; debemos madurar como sociedad y no seguir viviendo por arriba de nuestras posibilidades ni convivir más con la corrupción (...).

»Durante mucho tiempo nos fue bien. La economía creció casi dos años seguidos, bajamos la pobreza y creamos cientos de miles de puestos de trabajo. Dimos vuelta la situación de la energía, con mucho sacrificio, y hoy gracias a Vaca Muerta y otras inversiones pronto vamos a tener energía abundante, que va a generar mucho trabajo y dólares para el país. Logramos además poner en marcha industrias como las renovables, el turismo, las industrias del conocimiento, muchos sectores que nos marcan que tenemos un enorme futuro. El transporte para los argentinos se hizo más accesible, tanto en avión como por vía terrestre; hicimos y seguimos haciendo una infraestructura en rutas, aeropuertos, trenes de carga, telecomunicaciones, que nos están permitiendo conectar este país grande y maravilloso que tenemos. Y dimos un impulso fundamental al campo, nuestra gran industria de calidad mundial, que respondió con una cosecha récord, antes de sufrir la sequía de este año.

»Pero después de dos años y unos meses, la situación cambió. Y en buena parte por cuestiones que están fuera de nuestro control. Primero, sufrimos la peor sequía en más de medio siglo y también ustedes saben que por una mala política del gobierno anterior, actualmente importamos petróleo, y desgraciadamente, el precio del petróleo en el mundo aumentó. Subieron las tasas de interés en Estados Unidos a un ritmo más rápido, el más rápido en los últimos años. Y China

---

\* La penosa explicación de Macri a Lanata: «Veníamos bien pero de golpe pasaron cosas». <http://www.infonews.com/nota/316303/la-penosa-explicacion-de-macri-a-lanata>. Consultado el 20 de diciembre de 2018.

y Estados Unidos iniciaron una batalla comercial que perjudicó a países como el nuestro. Todos estos cambios en el mundo no los podíamos prever y los estamos enfrentando de la mejor manera (...).

»También otras dudas las generamos como argentinos porque no fuimos capaces de demostrar unidad en nuestro compromiso de avanzar con las reformas estructurales (...) lo que tenemos que enfrentar es un problema de base que es no gastar más de lo que tenemos. Creo que en los argentinos, en todos nosotros, ha crecido la conciencia de que no podemos seguir gastando más de lo que tenemos, vivir por encima de nuestros ingresos y mucho menos convivir con la corrupción. Tenemos que seguir haciendo todos los esfuerzos para equilibrar las cuentas del Estado. Este es un proceso y en ese proceso todavía faltan muchas decisiones para que lleguemos a ese equilibrio (...).

»Para mí no es fácil, quiero que sepan que estos fueron los peores cinco meses de mi vida después de lo de mi secuestro (...).

»Nos toca vivir el siglo XXI, que es un siglo lleno de desafíos, de conflictos, pero existe una gran oportunidad para los argentinos, si somos capaces de madurar y aceptar cuáles son las tareas que tenemos pendientes hace muchos años (...).<sup>[5]</sup>

Mauricio Macri cumplió mil días al frente de la Presidencia hundido en una «tormenta», tal como la definió. Promediando su tercer año de mandato, el dólar cotizaba en torno a los 40 pesos (un 100 % más alto que a comienzos de la corrida cambiaria, a fines de abril) y todas las cifras previstas en el Presupuesto 2018 habían perdido relevancia: se esperaba una inflación del 42 % anual (27 puntos por encima de la proyección) y el crecimiento, que había sido pautado en 3.5 por ciento anual, caería al menos en un 2.4 por ciento, de acuerdo a lo admitido por el propio ministro de Hacienda y Finanzas, Nicolás Dujovne.<sup>[6]</sup> En este contexto, la estrategia del gobierno fue afianzar la construcción de su propio relato, trasladando la responsabilidad de la situación crítica de la Argentina a factores externos, ajenos a su responsabilidad y/o arbitrio.

En el discurso macrista, todas las iniciativas llevadas a cabo desde el 10 de diciembre de 2015 deben ser entendidas a partir de la necesidad de un «sinceramiento»: la Argentina necesitaba un «cambio» y desde allí todo se justifica sobre la base de la «pesada herencia». Ninguna de las mejoras económicas prometidas se cumplió, pero el relato – ayudado por los grandes medios de comunicación – aún puede ser calificado de exitoso. Si el desempleo aumentó, es porque el gobierno kirchnerista lo ocultaba con la generación de empleo «artificial»; si la inflación no

[5] «El discurso completo del presidente Mauricio Macri» Infobae. <https://www.infobae.com/politica/2018/09/03/el-discurso-completo-del-presidente-mauricio-macri/> consultado el 20 de diciembre de 2018.

[6] «Para Dujovne, la inflación de 2018 será del 42 % y la economía caerá 2.4 %». Diario *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/economia/para-dujovne-la-inflacion-de-este-ano-sera-del-42-y-la-economia-caera-24-ph.html>. Consultado el 20 de septiembre de 2018.

se detiene, se debe al excesivo gasto público heredado; si las medidas económicas no han provocado una «lluvia de inversiones», es por las «trabas» de la era K (poca seguridad jurídica, economía regulada, demasiado poder discrecional al Estado). A su vez, ciertas situaciones del contexto internacional (aumento del precio del petróleo y la tasa de interés de Estados Unidos, batalla comercial entre Estados Unidos y China, etcétera) son explicadas, a través de metáforas climáticas, como algo totalmente impredecible e imponderable.

Las elecciones de renovación parlamentaria de 2017 mostraron que este relato consigue persuadir a un grupo importante de la población argentina. La Alianza Cambiemos no solo obtuvo el apoyo de los sectores beneficiados por sus medidas económicas, como por ejemplo la «pampa sojera», sino que también logró ganar las elecciones en la provincia de Buenos Aires, alcanzando más votos que Cristina Fernández de Kirchner. Los votos de los sectores sociales cuyas condiciones económicas atraviesan un importante deterioro fueron la clave. La estrategia comunicacional del gobierno en esta elección logró «desenganchar» la situación material de un sector importante de la ciudadanía de su comportamiento político-electoral (Natanson 2018, pág. 27).

De manera sintética, entre las principales medidas llevadas adelante por el gobierno desde 2015 podemos mencionar: liberación inmediata del mercado de cambios, eliminación o reducción de las retenciones a las exportaciones, despidos de empleados públicos, suspensión, reducción y desfinanciamiento de políticas públicas (fundamentalmente en las áreas de educación, salud, ciencia y tecnología), paralización de obras públicas, ajuste tarifario, reforma jubilatoria y migratoria, apertura indiscriminada de las importaciones, aceptación de los reclamos exigidos por los llamados «fondos buitres», megaendeudamiento externo.

Del mismo modo, entre las principales consecuencias de estas medidas se destacan: devaluación del orden del 100%, caída del salario real, altas tasas de interés, aceleración del proceso inflacionario, financiarización de la economía, caída de la producción fabril y cierre de PyMEs, precarización del empleo, despidos y suspensiones en la actividad privada, aumento de las protestas y conflictividad social, aumento del desempleo y la pobreza, reducción de las ventas y el consumo.

A través de este proceso, la Alianza Cambiemos ha implementado un proyecto político que apunta a reconfigurar la estructura de la sociedad, de la economía y su relación con el Estado, que degrada la política, asignándole un valor gerencial. De este modo, modifica los pilares fundamentales del régimen económico, político y social anterior en materia de inclusión social, intervención y ampliación del Estado y sus empresas, regulación económica y protección de la producción local con perfil industrialista, subsidios al consumo popular y las PyMEs en términos de tarifas, entre otros.

El proyecto «modernizador» macrista propone la reconciliación del país con su tiempo histórico, rompiendo con el ciclo kirchnerista, último resabio del siglo XX. Esta transformación no solo se relaciona con las políticas, sino que propone una forma de sociedad y economía basada en la política «managerial» que destierra el conflicto en pos de la gestión. Una gestión flexible, capaz de pasar de un Estado constituido por abogados a un Estado formado por CEO (Vommaro 2016).

La meta es el achicamiento del Estado, suspendiendo y reduciendo las políticas de inclusión, liberando la economía y fomentando la valorización financiera con la consecuente desindustrialización, pobreza y desocupación. Sin embargo, cabe una pregunta: ¿podrá este nuevo régimen político y económico dar lugar a un modelo de acumulación coherente y duradero (Varesi 2016).

## El libro

En este libro proponemos abordar el estudio en profundidad de algunas dimensiones de este proceso en vínculo con la calidad institucional (relación entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial), el rol regulador del Estado y las relaciones interinstitucionales. Presenta resultados parciales de una investigación en curso sobre las políticas públicas desarrolladas desde diciembre de 2015, a partir de un trabajo de campo realizado entre los años 2016 y 2018.

El gobierno asumió la presidencia siendo minoría en ambas cámaras legislativas. No obstante, a través de una serie de alianzas logró sancionar leyes claves para avanzar en su proyecto político, sobre todo en el plano económico. Como se analiza en profundidad en el trabajo de Penélope Vaca Ávila, pudo equilibrar su debilidad en el Congreso gracias a los recursos institucionales con los que cuenta el Ejecutivo argentino.

Históricamente las relaciones intergubernamentales características del sistema federal de nuestro país han generado conjuntos de incentivos que traccionan la dinámica federal en dos direcciones opuestas: la nacionalización (centralización fiscal) y la territorialización (política), en un fluctuante vaivén entre la prevalencia de lo nacional y lo provincial. A lo largo de las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015) se fue consolidando una tendencia, presente desde la vuelta a la democracia en 1983, de predominancia política de lo territorial.

El ciclo iniciado en diciembre de 2015 implicó cierta reversión de estas tendencias características. Tal como muestra el trabajo de Vaca Ávila, en sus dos primeros años de gobierno, el oficialismo pudo imponer cierta predominancia del centralismo en las relaciones intergubernamentales mientras que, en términos fiscales, perdió progresivamente la capacidad de negociación con los gobernadores por esta vía.

En este contexto, el capítulo muestra cómo a pesar de contar cada vez con menos recursos fiscales disponibles, en sus dos primeros años de gobierno (2016 y 2017) la Alianza Cambiemos fue exitosa en la obtención de apoyo por parte de los gobernadores en las cámaras nacionales, a pesar de no contar con mayorías automáticas. Logró aprobar la mayoría de la legislación presentada, generando un rápido cambio de paradigma económico y político en el país, hacia un modelo más liberal, desregulado y con mayor protagonismo de los actores privados. Esta posición política de gran fortaleza se consolidó con los resultados de las elecciones intermedias de octubre de 2017, donde Cambiemos mejoró su presencia en ambas cámaras nacionales y en los territorios provinciales, sin obtener, no obstante, mayorías automáticas. Así, a fines de 2017, el gobierno del presidente Mauricio Macri se encontraba en una posición de fortaleza política a nivel legislativo y frente a los gobernadores.

Para explicar este proceso, el capítulo aborda ciertas características centrales del sistema institucional argentino: la sobrerrepresentación de las provincias con menor población en las cámaras nacionales, la desnacionalización de los grandes partidos, el control provincial de los tiempos electorales y los diferentes mecanismos de distribución de recursos fiscales federales, entre otras.

Ahora bien, la pregunta que recorre el trabajo es cómo evolucionará la relación de cooperación y conflicto entre los gobernadores y la administración central. Además de los acuerdos partidarios y de la situación específica de cada distrito, un factor preponderante será la disponibilidad de recursos fiscales. El poder del presidente en función de esta última circunstancia se ha modificado sustancialmente, ya que la preocupación principal del gobierno no fue contar con recursos fiscales para negociar la posición política de estos actores territoriales, sino asegurar la meta de reducción del déficit fiscal. En este sentido, si bien es cierto que la Constitución Nacional otorga al primer mandatario amplias funciones legislativas que le permiten importantes grados de libertad, también es cierto que la historia muestra los límites de dicho unilateralismo, sobre todo cuando no pueden sostenerse altos niveles de popularidad. En este caso, la dinámica multinivel puede volverse muy inestable.

Respecto de la actividad parlamentaria, el capítulo de Sergio de Piero y Agustina Gradín, analiza la producción legislativa de los primeros dos años de mandato (2015-2017), identificando cómo influyó y dónde se canalizó la agenda de las demandas de la sociedad civil. El trabajo muestra cómo la Alianza Cambiemos ha promovido en su mayor parte iniciativas económicas orientadas a responder las promesas de la campaña presidencial orientadas a su base electoral. Las demandas de otros actores sociales y otras temáticas han sido canalizadas a través de la oposición.

Como mencionamos, entre las leyes sancionadas por iniciativa del oficialismo sobresale la presencia de temas económicos, fiscales e institucionales y en, menor medida, temas sociales, entre los cuales se destaca la vinculada al sector pasivo de la sociedad. A su vez, estas leyes en su mayoría son regulatorias, salvo los casos de la ley de Reparación Histórica y de la ley de apoyo al capital emprendedor que crean prestaciones. El único derecho que se crea a instancias del oficialismo es el del acceso a la información pública.

En relación con la oposición, el trabajo de investigación destaca la aprobación de leyes vinculadas a demandas de diversos sectores sociales. Entre ellas se encuentran las leyes de uso medicinal del Cannabis, la ley de electrodependientes, la ley de víctimas y la ley de tierras. Finalmente, tiene especial atención la ley de limitación a la aplicación de la ley del «2 x 1» en casos de delitos de lesa humanidad, genocidio o crímenes de guerra que se aprobó en el marco de un intenso debate público y de movilización social, promovido por los organismos de derechos humanos, en rechazo a la postura de la Corte Suprema de Justicia respecto del tema.

Esa articulación «delimitada» que el macrismo propone a la sociedad civil, no ha impedido su triunfo en las elecciones legislativas del año 2017. Por el contrario, luego de las elecciones, donde el oficialismo se consolidó como primera minoría, el gobierno avanzó con la sanción de varias leyes que denominó de «reforma permanente», y cuyo objetivo ha sido profundizar el rumbo del proyecto político, económico y social. No obstante, los niveles de movilización y protesta han ido en aumento. Los casos de mayor oposición se han dado frente a la sanción de la ley de Movilidad Jubilatoria (aprobada durante una fuerte represión en los alrededores del Congreso Nacional) y el proyecto de reforma laboral, que no consiguió apoyo suficiente para ser aprobado. Los autores se preguntan qué tipo de relación y modalidad puede desarrollar la Alianza Cambiemos con sectores de la sociedad civil, si no logra contener y canalizar en el ámbito legislativo gran parte de sus demandas.

El gobierno ha llevado adelante diversas iniciativas orientadas a modificar la regulación del trabajo, a pesar de no haber aprobado la reforma laboral. La investigación de Cecilia Rossi aborda las diferentes estrategias que se han implementado: negociaciones informales, modificaciones de los convenios colectivos y actas acuerdos.

La autora advierte que desde el inicio del gobierno de Mauricio Macri una de las dimensiones centrales fue modificar la mirada respecto de la relación entre empleo y salario. Basados en la teoría liberal, sostienen que existe una relación inversamente proporcional entre el valor del salario y el nivel de empleo. Por lo tanto, para mantener o aumentar el empleo es necesario que los salarios bajen. Una de las formas de reducir los salarios es mediante la pérdida de derechos de los trabajadores. En este sentido, la investigación aborda los cambios que el gobierno

pretende hacer a la normativa laboral al tiempo que observa el modo de «comunicar» sus pretensiones, «creando» un diagnóstico «a medida» de las transformaciones que se proponen.

Asimismo, analiza en profundidad el proyecto de reforma laboral presentado en el Congreso Nacional. Según muestra la autora, las medidas contenidas en el proyecto de ley son regresivas. Pero también tienen, en muchos casos, un elevado costo de implementación debido a la creación de instituciones (los institutos de formación, los relacionados a los fondos de desempleo, la red de promotores de empleo, etcétera). Desde el punto de vista fiscal, se trata de una reforma costosa a pesar de que no está orientada a la redistribución progresiva del ingreso. Por un lado, se trata de reducir costos laborales mediante el abaratamiento de la extinción del contrato y, por el otro, el Estado pasa a subsidiar (de modo magro para el bolsillo de los trabajadores) a los empresarios con ayudas económicas, uso de fuerza de trabajo gratuita o bajo costo.

Del mismo modo, el libro aborda dos temáticas centrales de las políticas de Cambiemos: las políticas migratorias y el aumento de tarifas de los servicios públicos.

En relación con los migrantes, el gobierno de Mauricio Macri propuso una mirada securitaria. El 30 de enero de 2017 entró en vigencia el DNU 70/2017, dirigido a modificar la ley nacional de migraciones 25.871 vigente y algunos aspectos puntuales de la ley de ciudadanía. Como analizan Nejamkis y García en su trabajo, el DNU se insertó en una coyuntura basada en una alta estigmatización de la población migrante como supuesta culpable de los problemas económicos y sociales. La misma repercute directamente en el tratamiento que los medios de comunicación y de la «mirada social» con respecto a los extranjeros. Las declaraciones de los funcionarios del gobierno se basan en dos grandes ejes: la criminalidad y la duración de los procesos, a partir de una lectura sesgada de las estadísticas del Sistema Nacional de la Ejecución de la Pena. También, en una serie de medidas represivas hacia la población migrante por parte del Dirección Nacional de Migraciones y las fuerzas de seguridad.

Al mismo tiempo, el trabajo analiza cómo el DNU modificó normas centrales de la regulación de la migración sin mediar el tratamiento legislativo. Este mecanismo, que permite mayor discrecionalidad al Ejecutivo, modificó la ley 25.871 retomando la relación entre migración y delincuencia característica de los años noventa, basada en la discriminación y la xenofobia. Entre los elementos más importantes el decreto 70/2017, amplió los criterios de exclusión de extranjeros. Con ello, todos los delitos (un corte de ruta, la ocupación de un inmueble, una pelea callejera, violación de correspondencia electrónica confidencial o del secreto profesional, la discutida figura de la resistencia a la autoridad, etcétera) pueden dar lugar a la expulsión.

De este modo, se produce un nuevo viraje al iniciado a partir de los años 2000 en la región y en 2004 en Argentina que proponían una mirada estatal sobre las migraciones basada en los derechos humanos y la integración regional.

Respecto de la política tarifaria, en 2016 la Corte Suprema de Justicia falló a favor de detener las subas del aumento del servicio de gas natural implementados por la presidencia de Mauricio Macri, hasta tanto se cumpliera con la celebración de la audiencia pública prevista en la normativa, tras una serie de recursos antepuestos por ciudadanos y organizaciones, tendientes a frenar dichos aumentos (que en algunos casos superaban el 1 000% de los últimos importes abonados).

La audiencia pública adquirió repentina notoriedad, no por su aplicación en los términos previstos por la normativa sino, contrariamente, por su omisión dentro de un procedimiento que lo requería en forma obligatoria: la quita de subsidios y el aumento del valor del suministro de gas natural en hogares, comercios e industrias en todo el país.

Como se analiza en el trabajo de Laura Eberhardt, la audiencia pública «del gas» arrojó resultados positivos en términos de participación y control ciudadano, logrando una muy numerosa y diversa participación de individuos y grupos interesados en todo el país. Varias fueron las propuestas tomadas en cuenta en la determinación de los precios del gas y sobre las exposiciones rechazadas, se dieron precisiones de los motivos de su exclusión.

De este modo y por las circunstancias extraordinarias del caso, la audiencia pública funcionó como un espacio institucional en el que los diversos actores afectados por una medida pudieron expresar sus puntos de vista frente a las autoridades a cargo de la misma, logrando algún impacto en la decisión final sobre la implementación (por ejemplo, la celebración de la audiencia y la participación en ella lograron dos modificaciones claves: primero, que los usuarios no residenciales quedaran incorporados en el sendero gradual y, segundo, que la adecuación de los precios del gas sería progresiva durante los siguientes tres años, alcanzando para el mes de abril de 2018 la reducción que, antes de la audiencia, se había previsto para abril de 2016). En virtud de la amplia repercusión que adquirió el caso, tanto por la gravedad y los alcances de la cuestión involucrada (que movilizó gran cantidad de acciones en su contra), como por el escándalo que desató el modo en que se tomó la polémica medida, la audiencia pública adquirió una notoriedad social, política y mediática fuera de lo común, que redundó en un funcionamiento apropiado, una participación extensa y unos resultados aceptables.

También obligó al gobierno a explicitar su postura respecto de los servicios públicos, ya que el ministro de Energía debió justificar y argumentar las razones de los aumentos. A partir del conflicto desatado, este elaboró un nuevo esquema que, junto con otros funcionarios nacio-

nales, explicó a distintos sectores, entre ellos, los bloques legislativos del oficialismo y la oposición, los gremios energéticos, las empresas, los defensores del pueblo y las asociaciones de consumidores. Este nuevo esquema de aumentos pretendía observar el criterio de gradualidad y previsibilidad que había reclamado la Corte: establecía un incremento del 203% a partir del primero de octubre, con actualizaciones semestrales en torno al 10 por ciento, y la reducción de los subsidios del 81% al 0 por ciento.

Para finalizar, el libro aborda en su último capítulo los desafíos emergentes en torno al fortalecimiento del uso de evidencia para la planificación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas de gobierno en el caso de la ciudad de Buenos Aires.

En las últimas décadas varios autores han ido desarrollando marcos de análisis sobre la correlación entre arenas institucionales, en donde los procesos de implementación de políticas pueden ser abordados desde una lógica multinivel. En este sentido, el trabajo de Jaime y Sabaté aporta al estudio de las relaciones entre los procesos de las políticas públicas y el uso de la evidencia científica en la toma de decisiones, avanzando sobre una novedosa línea de investigación vinculada a las políticas basadas en evidencias.

Los autores analizan cuáles fueron los principales mecanismos operativos sobre los cuales se diseñaron y priorizaron los compromisos públicos de gobierno por parte del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Muestran cómo la inclusión de perspectivas de políticas basadas en evidencia debe articularse normativamente con el sistema de inversión pública de la ciudad, creando capacidades y procesos a nivel sectorial para el desarrollo, evaluación y priorización de programas y proyectos a incluirse en el presupuesto de la ciudad.

De este modo, proponen sentar las bases para un análisis de cómo los procesos de incorporación de evidencia en el diseño, priorización y monitoreo de políticas pueden institucionalizarse a lo largo del tiempo, en un marco de rutinas y procesos fuertemente reglados y aceptados, como ser aquellas determinadas por los sistemas de inversión pública.

Para finalizar esta introducción, en los capítulos de este libro aparecen algunos elementos que deberán ser necesariamente profundizados en otros trabajos e investigaciones.

El neoliberalismo contiene una serie de políticas de desregulación y liberalización que fueron pensadas en otro momento histórico; además, trae en su mochila el fracaso de su experiencia anterior. Paradójicamente, los partidos y líderes que lo promovieron vieron en algún momento, aumentada su popularidad. Cuando los valores democráticos parecen perder relevancia, se muestran como la mejor respuesta al fracaso o pérdida de apoyo de las experiencias de izquierda o centro izquierda. En un contexto de grandes transformaciones tecnológicas, donde las

**XXIV**

Matías Triguboff

instituciones democráticas tradicionales no logran contener las demandas y necesidades de la ciudadanía, por momentos parece tener más importancia la narrativa política que las propias políticas públicas.

Actualmente, Argentina es una expresión de las principales transformaciones que se están produciendo en la relación entre el Estado, la ciudadanía y los partidos políticos. Cuando surgen cambios, la tendencia más común es identificarlos como algo novedoso, como un fenómeno que no había sucedido anteriormente. Sin embargo, el desafío es identificar en términos analíticos qué elementos eminentemente distintivos están presentes en el proceso para poder analizar con mayor precisión las líneas de continuidad y ruptura con experiencias previas. El punto central será estudiar las modalidades de intervención política y cómo el apoyo electoral se relaciona con los objetivos políticos y económicos de cada gobierno.