

## **El primer año de gobierno de Mauricio Macri: recursos de poder, estrategias y resultados**

Mariano Frascini (UBA - FLACSO Argentina)

Correo electrónico: [mfraschini07@gmail.com](mailto:mfraschini07@gmail.com)

Nicolás Tereschuk (UBA - FLACSO Argentina)

Correo electrónico: [nicoterres@gmail.com](mailto:nicoterres@gmail.com)

Área temática: Estado y Administración Pública

Panel: Política, Democracia y Desarrollo en Argentina y en América Latina

Trabajo preparado para su presentación en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.

Resumen: El objetivo central de este artículo es analizar el primer año de gobierno del presidente Mauricio Macri en Argentina. Tomando como marco teórico la propuesta de María Matilde Ollier, este trabajo aspira a describir los recursos de poder generados, utilizados y perdidos por el primer mandatario durante el ejercicio del poder. A partir de un examen detallado de las principales medidas de gobierno llevadas adelante por Macri, el trabajo intenta dar cuenta del rol que cumplen los liderazgos presidenciales en Sudamérica en su particular escenario institucional: las democracias presidencialistas de baja institucionalización.

Por último, este paper intenta realizar, a partir de este caso empírico, un avance teórico en relación a la jerarquización de los recursos de poder que ostenta un presidente, y la relevancia que tiene los mismos para alcanzar la estabilidad política del primer mandatario en la región. En ese marco, la pretensión de este trabajo es dar cuenta la importancia que adquieren la generación y utilización de ciertos de recursos de poder para lograr evitar escenarios de inestabilidad presidencial, fenómeno que aún se despliega como una opción política en el interior de los sistemas políticos sudamericanos.

## **Introducción**

El triunfo electoral de Mauricio Macri el 22 de noviembre de 2015 implicó la primera derrota presidencial de los gobiernos del giro a la izquierda desde que estos hegemonizaron el proceso político en la región luego del ascenso de Hugo Chávez en febrero de 1999. Asimismo la victoria de Macri implicó que por primera vez en la historia moderna de Argentina un partido de orientación neoliberal e ideológicamente de derecha arribara al gobierno en forma democrática. Luego de este triunfo que expresa en toda su dimensión el ascenso de una fuerza política opuesta al giro a la izquierda, sin embargo, en el resto de los países de Sudamérica no se ha replicado una experiencia similar. En Brasil, a pesar de la salida anticipada de Dilma Rousseff, un fenómeno muy extendido en la región y que se desplegó durante gran parte de los años noventa y principios del siglo XXI, aún no ha habido elecciones nacionales que verifiquen el ímpetu de las fuerzas del “cambio” y en Ecuador, el triunfo del oficialista Lenin Moreno clausuró el retorno del neoliberalismo al poder. Desde allí que se trata, hasta el momento, de un caso singular para los procesos políticos de la región, y resulta de gran interés examinarlo desde distintos ángulos. A raíz de la cercanía con el tiempo, este trabajo se formula un conjunto de preguntas que tendrá respuestas provisionarias. En ese marco el objetivo de este trabajo es interrogarnos acerca de ¿Cuáles son los recursos de poder que Macri utilizó a lo largo de sus primeros 15 meses de gobierno? ¿Pudo acrecentar los recursos de poder con los que arribó a la Presidencia? ¿En qué medida estos recursos de poder le han permitido mejorar su posición político institucional volverse más estable, desplegando su agenda de gobierno? ¿Pudo el presidente Macri generar nuevos recursos de poder desde que inició su mandato?

El trabajo se estructura a partir de tres secciones. En la primera definimos el marco teórico que vamos a utilizar para dar cuenta de la pregunta que nos formulamos en forma precedente. En la segunda sección abordamos desde una perspectiva que descansa en el análisis de los recursos de poder que el presidente argentino generó y utilizó durante su primer año y medio a cargo del poder ejecutivo. Finalmente, el texto culmina con una conclusión en donde se responden los interrogantes realizados al comienzo y se esbozan los distintos escenarios posibles que pueden dar lugar a la estabilidad o inestabilidad del primer mandatario.

## **Marco teórico**

En los estudios sobre Sudamérica, el liderazgo presidencial (LP) es una temática que ha recibido escaso tratamiento por parte de los investigadores y académicos. A pesar de que su relevancia se ha destacado en un conjunto de estudios sobre el presidencialismo y en los análisis sobre la región (Linz, 1990; O'Donnell, 1997; Mainwaring, 2002; y Valenzuela, 2004), se ha procedido muy pocas veces a su sistematización (Ollier, 2008: 76). Fue a partir de su vinculación con la crisis de representación que durante la década del noventa, y en el contexto de las reformas estructurales acaeció en la mayoría de los países de la región que se comenzó a prestar mayor atención a los liderazgos políticos.

Las tesis de Juan Linz (1990) sobre la escasa compatibilidad entre el presidencialismo y la democracia resulta el puntapié inicial del análisis sobre los liderazgos presidenciales en la región. No porque el autor español haya puesto su atención en el jefe del Ejecutivo, sino porque a partir de estas tesis se desarrolló un debate muy fructífero que permitió complejizar el funcionamiento del presidencialismo en la región, y con ello el rol que ocupa el presidente a la hora de lograr la estabilidad política en el interior de dicho diseño institucional. Estos debates en el terreno académico y político permitieron evidenciar la existencia de un marcado contraste entre el presidencialismo y el parlamentario (Munck, 2004), al justificar las ventajas intrínsecas del primero (Lanzaro, 2003), al resaltar los problemas existentes en el diseño parlamentario para garantizar la estabilidad democrática (Cheibub, 2005), al refutar el peso decisivo del sistema partidario, de los poderes constitucionales del presidente y del sistema electoral en la estabilidad política (Ollier, 2006), al argumentar sobre la relación entre debilidad institucional y centralidad del presidente (Ollier, 2011), al plantear el vínculo entre la baja institucionalidad y liderazgos delegativos de poder (O'Donnell, 1997).

Estas investigaciones han significado un importante avance en el estudio del presidencialismo y de quien lo ejerce en forma unipersonal. Sin embargo, estos cambios metodológicos al analizar al primer mandatario desde una perspectiva únicamente institucional se mantuvieron dentro de interpretaciones que no alcanzaban a advertir hasta qué punto, y en qué sentido, la figura presidencial impacta en la dinámica política (Ollier, 2014). En ese marco, los estudios sobre juicio político ocurridos en Sudamérica, luego de la

tercera ola democrática (Pérez Liñán, 2007) y en las caídas presidenciales, como salidas anticipadas de presidentes (Hochstetler, 2008; Marsteintredet, 2008, Mustapic, 2005), a pesar de avanzar en sus análisis hacia la actividad de los LP continuaron colocando al presidente por fuera de los factores explicativos clave de estos procesos.

A partir de las investigaciones de Ollier (2008) es cuando el presidente se convierte en un factor explicativo central, al ubicar al LP como una de las variables independientes que permite explicar las causas de la inestabilidad presidencial sudamericana bajo el neoliberalismo. Asimismo, dicho esquema le permite a la autora argentina dar cuenta de los liderazgos presidenciales que son el reverso de la inestabilidad; es decir aquellos que no caen en la inestabilidad (Ollier, 2010 y 2014). Luego de estos estudios, otros trabajos recientes han destacado las performances presidenciales en la región bajo distintos sistemas económicos (Fraschini- Tereschuk, 2015; Ollier, 2014; Masi, 2014, Diamint y Tedesco, 2013; Fraschini, 2013) evidenciando la importancia que comienza a otorgarse a este objeto de estudio.

Dentro de ese conjunto de investigaciones sobresale el marco teórico general ofrecido por Ollier (2008), el cual ilumina una serie de aspectos de la dinámica política sudamericana y abre nuevos interrogantes acerca del proceso político regional (Fraschini- Tereschuk (2016). El puntapié inicial de este esquema conceptual comienza con la definición de Sergio Fabbrini de liderazgo político, entendiéndolo como una actividad que supone “una relación que se activa para resolver determinado problema; o para poner en marcha un determinado proceso decisional” y que “se desarrolla en un contexto institucional y en un tiempo histórico” (Fabbrini, 2009: 24). Es decir, Fabbrini diferencia al líder, al cual define como un individuo investido de un poder decisional, y por lo tanto constituido como un actor político, del liderazgo, al cual ubica siempre en una relación con un contexto histórico determinado, en el cual se encuentra y condiciona. Esta definición, sin dudas, resulta un avance significativo a la hora de abordar a los liderazgos. La dificultad por delimitar el concepto sigue siendo un desafío, como lo señala Nye (2011), quien cita un estudio reciente que recaba unas 221 definiciones de liderazgo publicadas durante el Siglo XX (Fraschini y Tereschuk, 2016).

En ese marco, Ollier (2008) ajusta la noción de liderazgo propuesta por Fabbrini al caso presidencial. Definirá entonces al LP como “la actividad que entraña la forma de gobernar del presidente, la cual implica los vínculos que el jefe de Estado entabla con los partidos, con

los otros poderes del Estado y con la sociedad entendida de modo amplio” (Ollier, 2008: 76). Para analizar cómo estos presidentes ejercen el poder, esta perspectiva teórica descansa en el análisis de los recursos objetivos y subjetivos que un presidente ostenta o es capaz de concebir durante sus gobiernos (Ollier, 2008: 77).

Para Ollier los recursos objetivos de un presidente se extienden en el marco político-institucional; esto es: el partido político o la coalición de partidos que forma parte del gobierno, las diversas instituciones y dimensiones donde se expresa y los distintos actores e instituciones sobre los que goza de algún tipo de control (es decir, sindicatos, indígenas, fuerzas armadas, movimientos sociales, gobernadores, paramilitares, etc.). Los recursos subjetivos, por otro lado, se definen a partir del uso que el presidente hace de estos recursos objetivos y de su capacidad para generar nuevos por intermedio de sus propias acciones o de la gestión de gobierno. Al mismo tiempo, en tanto estos recursos se desenvuelven en un contexto socioeconómico, éste impacta de forma positiva o negativa en la acción de dichos liderazgos. Desde este punto de vista, ese contexto se considera desde este prisma teórico un factor externo a la dinámica política.

Sin embargo, con el objetivo de volver más claros los contornos del LP, y de cara a analizar los primeros quince meses del gobierno de Macri, aquí proponemos ajustar la distinción teórica de Ollier de recursos objetivos y subjetivos, proponiendo en su lugar el concepto de Recursos de Poder (RP). Siguiendo a Fraschini (2013) y Fraschini- Tereschuk (2015 y 2016), la lógica de esta decisión analítica se justifica a partir de entender que la división de los recursos que un presidente puede ostentar o generar (sean objetivos o subjetivos) puede dificultar la comprensión ya que muchos de los recursos que un presidente consigue a partir de la propia habilidad como gobernante (subjetivos) luego pueden convertirse en objetivos. En ese marco, proponemos concentrarnos en cómo estos LP crean y utilizan Recursos de Poder, los cuales dividiremos en institucionales, sociales, financieros, de estrategia política y de apoyo popular/ ciudadano. Los RP institucionales serán definidos a partir del control que el presidente ejerza sobre: a) el parlamento (mediante una mayoría legislativa propia o en alianza de partidos) y los gobernadores (sean estos del propio partido o coalición de otros partidos aliados al presidente), b) a la influencia que el primer mandatario posea sobre el poder judicial (ya sea a partir de la designación de jueces propios o la ampliación de los cuerpos judiciales), c) a la ascendencia o la conducción de actores centrales para estos países

como son las Fuerzas Armadas, d) al control del presidente despliegue sobre un partido político (puede ser una agrupación preexistente o creada) o de una alianza o movimiento de partidos en el cual el primer mandatario posea una importante injerencia en la conducción política, entre los más importantes. Los RP sociales refieren al dominio del presidente sobre actores de la sociedad civil como son los empresarios, los sindicatos, los distintos movimientos sociales, estudiantiles o de grupos paramilitares. Los RP financieros hacen alusión al control que el presidente ostenta sobre beneficios económicos provenientes de distintas organizaciones, empresas del Estado, ayuda del exterior u otra forma de financiamiento, sea esta generada por el propio líder o preexistente a su emergencia política, y que el primer mandatario puede utilizar para sus planes de gobierno. En cuanto a los RP de estrategia política remite a la construcción que realizan ambos presidentes del propio LP a partir del estilo de ejercer el poder y cómo son visualizados por la propia población. Los mismos serán definidos a partir de: a) la habilidad y destreza del líder para crear nuevos escenarios institucionales, b) la capacidad de imaginar herramientas para resolver problemas de gobierno, c) la creación de nuevos recursos de poder para fortalecer su propio LP o su posición institucional, d) la generación de maniobras políticas para mantenerse en el gobierno, e) la utilización o generación de canales de comunicación que los presidentes exhiban como espacios de relación directa con la ciudadanía o que posean algún control sobre los mismos que eviten la crítica a la acción gubernamental y f) las cualidades personales y políticas del líder (personalidad política) que son valoradas por la población y que se miden en estudios de opinión. Por último, el apoyo popular / ciudadano es otro de los RP, el cual se observará a partir de tres ejes: a) el respaldo electoral en los distintos comicios del periodo, b) la movilización política de sus bases de apoyo y c) la popularidad presidencial medida en estudios de opinión. Denominamos a estos recursos apoyo popular/ ciudadano debido a que entiendo al pueblo como un actor que vota en elecciones, que se moviliza y que tiene derechos ciudadanos.

Con este marco teórico de referencia, este artículo aspira a analizar el primer año y tres meses de mandato de Mauricio Macri en la Argentina. Consideramos clave dar cuenta de la forma de gobernar del primer presidente electo mediante el voto popular que expresa posiciones ideológicas neoliberales, luego de casi dos décadas del predominio del giro a la izquierda regional.

## **Las desventajas estructurales de un presidente no peronista**

A partir de su llegada a la Presidencia, el control del presidente Macri sobre recursos de poder creció a medida que logró ejercer mayor influencia sobre cada uno de los tres poderes del Estado, si bien ese proceso no se dio de manera lineal, encontró resistencias, mutaciones y en algunos casos retrocesos o avances limitados.

Debe recordarse que el contexto de llegada de Macri a la Presidencia se caracterizó por una relativa escasez en general en cuanto a los recursos de poder con los que contaba, en comparación con otros presidentes argentinos, aunque eso no lo marca como un mandatario “débil”.

Para evaluar ese contexto de llegada, resulta útil recuperar lo que Ollier (2014) identifica como las ventajas de la posición político institucional (PPIP) de un presidente peronista, en comparación con uno no peronista. La PPIP es “el lugar desde el cual el presidente ejerce su poder, lo cual supone las relaciones que establece con actores e instituciones, incluida la oposición partidaria, y por lo tanto con los recursos que cuenta para gobernar”<sup>1</sup>.

En este sentido, en el presidencialismo argentino, un presidente peronista se encuentra en una PPI más ventajosa que uno de un primer mandatario no justicialista. La autora identifica siete rasgos clave que a nivel nacional otorgan ventajas a la PPIP peronista (Ollier, 2014: 11). El primero radica en su fortaleza electoral-gubernamental que se expresa en tres dimensiones: 1) estabilidad, 2) capacidad de gobernabilidad del estado y de la calle, y 3) representatividad -piso relativamente “alto” de votos a nivel nacional. El segundo rasgo es el rol articulador y conductor del líder que ensambla liderazgo presidencial y jefatura partidaria (formal o informal), favoreciendo la disciplina hacia el presidente. El tercer rasgo reside en su fortaleza organizativa. El cuarto se vincula con la adscripción mayoritaria del sindicalismo al justicialismo y el quinto a la doble orientación que sus direcciones confieren a sus estrategias políticas: hacia la sociedad para ganar votos, y hacia el estado para gobernar. El sexto rasgo yace en su desideologización y pragmatismo, que le permite virar de modelos socioeconómicos estatista a otros neoliberales. El séptimo rasgo queda definido por ser el

---

<sup>1</sup> Ollier, 2014::11

peronismo mayoría en el senado, tener alta representación, cuando no mayoría en la Cámara Baja, y contar con numerosas gobernaciones.

Asimismo, Ollier (2014) describe como contracara la situación del segundo partido nacional de mayor peso, la UCR, que a la vez puede asimilarse en forma parcial a la de la alianza que integra junto al PRO y la Coalición Cívica-ARI y a los gobiernos no- peronistas. De esta manera, Macri, por un lado, llega al Gobierno sin la fortaleza electoral del justicialismo en varios sentidos: si bien la votación que lo llevó a la Presidencia en segunda vuelta superó la mitad más uno de los votos (51,4%), se trató de un voto geográficamente concentrado en la zona central del país que al mismo tiempo convirtió a Macri en el primer presidente desde 1983 que no se impuso en la provincia de Buenos Aires. En cuanto a la estabilidad y representatividad, aún parece muy temprano para evaluar en qué medida Macri puede parecerse o no a sus antecesores radicales, a los que sí se equipara en sus dificultades para “gobernar la calle”. Algo similar puede decirse sobre la fortaleza organizativa del oficialismo, que será puesta a prueba en las elecciones legislativas de 2017 y otras instancias. La similitud con otras experiencias no peronistas está también marcada por su falta de identificación con los sectores sindicales u otros movimientos sociales. No parece caracterizarse tampoco la experiencia de Macri por una “desideologización” o “pragmatismo”, elementos que analizaremos más adelante en profundidad. Desde ya, al igual que los expresidentes radicales, el líder de Cambiemos no cuenta con mayoría en el Senado, a lo que en este caso se suma su minoría en la Cámara baja y el carecer de un número importante de gobernaciones. De hecho, la alianza Cambiemos cuenta con cinco gobernaciones propias, de las cuales tres son de la UCR y sólo dos del PRO (la Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires).

Los “puntos a favor” que marcan el contexto de llegada de Macri -y que en parte lo alejan de los contextos que debieron enfrentar presidentes radicales en su fase declinante- se relacionan con el hecho de haber triunfado en la estratégica Gobernación bonaerense, a la vez que conservó su bastión, la Ciudad de Buenos Aires. Los abultados presupuestos de la Nación, la Provincia y la Ciudad capital otorgan ciertamente una capacidad de maniobra relevante para el Presidente recursos de poder valiosos ausentes en las experiencias radicales precedentes. Asimismo, otra diferencia de lo que ocurrió con Fernando de la Rúa, es que la Presidencia y la Jefatura partidaria se concentran en la misma figura y, al mismo tiempo, el origen

empresarial de Macri le ofrece gran respaldo de ese sector económico-social. Con ello, también recibe un fuerte apoyo de los grandes conglomerados de medios de comunicación junto con sus “líderes de opinión”, los gobiernos de los países centrales, y “los mercados” internacionales. El manejo de las fuerzas de seguridad federales y la más numerosa del país, la Policía Bonaerense, junto con la de los servicios de inteligencia completan el panorama de los principales recursos de poder que componen el punto de inicio de la Presidencia de Macri.

### **Recursos de poder institucionales**

Como señalamos en la sección precedente, identificamos a los recursos de poder institucionales que ostenta o genera un primer mandatario como, por un lado, los que derivan del control que el Presidente ejerce sobre el Congreso. En la Cámara baja, integrada por 257 legisladores, el interbloque oficialista Cambiemos contaba al inicio del mandato de Mauricio Macri con 86 diputados (41 de Unión PRO, 36 de la UCR, 6 de la Coalición Cívica, 2 del Frente Cívico y Social de Catamarca, uno del Partido Demócrata Progresista y uno de Libertad Valores y Cambia, de la provincia de Misiones), es decir, un poco más del 33 % de las bancas. Así, el opositor Frente para la Victoria (FPV) emergía como la primera minoría con 98 escaños (más del 38% de los escaños) a los que podía sumarse los 6 aliados del Frente Cívico de Santiago del Estero y dos “monobloques” -Partido Solidario y Cultura, Educación y Trabajo-. La posición minoritaria en el Senado de la coalición oficialista resultaba aún más acentuada: el bloque PJ Frente para la Victoria suma 42 senadores sobre un total de 72 bancas, mientras que el interbloque Cambiemos reúne apenas 15 (8 de la UCR, 6 del PRO y uno del Frente Cívico y Social, de Catamarca) de los ediles en la Cámara Alta.

Los recursos de poder del Presidente, en este sentido, comenzarían a ampliarse a partir de un acuerdo con el bloque opositor del Frente Renovador para que legisladores del PRO presidieran las Cámaras -ubicándose así en la línea de sucesión presidencial- y encabezaran también algunas de las comisiones clave, como en el caso de la de Presupuesto y Hacienda o Relaciones Exteriores de la Cámara baja. Es decir, a pesar de la posición minoritaria en el legislativo, el primer mandatario logró ubicar sus legisladores en comisiones estratégicas.

Asimismo, el presidente se benefició con las sucesivas divisiones del bloque del FPV en Diputados, lo que amplió su margen de maniobra en distintas votaciones. Así, para el inicio

de las sesiones ordinarias de 2016 se creó el bloque Justicialista, conformado por 17 legisladores, entre ellos dirigentes de extracción sindical, otros vinculados a gobernadores peronistas e incluso un prominente exfuncionario de la gestión anterior. De esta manera, la influencia del Ejecutivo en el Diputados se amplió, aunque no de una manera lineal, ya que lejos de sumar recursos de poder propios, el gobierno se benefició de la dispersión opositora. Es decir, dichos desprendimientos no se sumaron a la bancada oficialista, sino que se mantuvieron en una “oposición responsable” al gobierno. En el caso del Senado, en cambio, el bloque PJ-FPV no sufrió una ruptura formal aunque atravesó momentos de fuerte tensión que implicaron votaciones divididas sobre todo durante 2016.

En tanto, la influencia del primer mandatario sobre el Poder Judicial, otro de los recursos de poder institucional se amplió notablemente. Poco antes de asumir Macri la Presidencia, se produjo una nueva vacante en la Corte Suprema con la muerte de Carlos Fayt. La relevancia que el jefe de Estado brinda al máximo tribunal pudo verse en el hecho de que tan solo cuatro días después de asumir decidió nombrar por decreto, mediante un artilugio legal, a dos de sus miembros. Los designó “en comisión” y sin esperar el acuerdo del Senado. La apuesta del Presidente, un recurso de estrategia política, era que sus pliegos fueran revisados por el Legislativo mientras ambos, Horacio Rosatti y Carlos Rosenkrantz, ejercieran sus funciones. El rechazo de toda la oposición, junto con la falta de respaldo de aliados de la UCR y de la CC-ARI obligó al mandatario a cumplir con el procedimiento previsto por la legislación para la ratificación de los magistrados propuestos<sup>2</sup>. Finalmente, el Senado dio su visto bueno por amplia mayoría el 15 de junio de 2016 y la asunción de los dos flamantes cortesanos se produjo el 29 de junio (Rosatti) y el 22 de agosto (Rosenkrantz)<sup>3</sup>. En este caso, como en otras estrategias de Macri por ampliar sus recursos de poder se podrá observar en toda su dimensión el contexto de “baja institucionalización” en el que se mueven los presidentes sudamericanos, y en el caso de del primer mandatario cómo en muchas ocasiones forzó o modificó la norma escrita en función de sus necesidades políticas

En cuanto a las Fuerzas Armadas, otro de los recursos de poder institucional, si bien el Presidente no les otorgó mayor relevancia en sus políticas, a mediados de su primer año de

---

<sup>2</sup> De acuerdo con Irina Hause (2016: 311) “Luego de una reunión entre el Presidente Macri y el titular de la Corte Suprema el gobierno dio marcha atrás con la medida”

<sup>3</sup> “En el Senado Rosatti obtuvo 60 votos a favor y 10 en contra. Rosenkrantz tuvo 58 apoyos y 12 rechazos. Fue una votación aplastante, que consiguió apoyo de casi todos los bloques opositores. Un consenso altísimo después de un camino tan accidentado” (Hauser, 2016: 320)

gestión, decidió brindarle a los uniformados mayores potestades para decidir ascensos, traslados, designaciones y premios, modificando una normativa que se encontraba vigente desde la gestión de Raúl Alfonsín. A través del decreto 721/2016, Macri modificó una norma de enero de 1984 que establecía una delegación de “facultades en el titular del Ministerio de Defensa” con respecto al manejo de las fuerzas. Un conjunto de anuncios de compra de armamentos significó también un respaldo al sector militar<sup>4</sup>

Por último, en relación al recurso de poder partidario, resulta evidente señalar el control que el Presidente ostenta sobre el PRO, el partido eje de la coalición de gobierno. En este sentido, resulta innegable que el jefe de Estado buscó centralizar el poder en la fuerza política, otorgando tanto a nivel de la gestión como del manejo político mayor responsabilidad a su jefe de Gabinete, Marcos Peña, Las constantes quejas a través de la prensa de sectores del PRO relegados de la toma de decisiones y de la UCR en cuanto a estrategias políticas del Gobierno o la falta de esquemas de funcionamiento de una verdadera “coalición de gobierno” fueron notorias en esta primera mitad del mandato de Macri. En tanto, los “tironeos” con la líder de la Coalición Cívica-ARI, Elisa Carrió, que llegó a denunciar a “corruptos” en el entorno del Presidente le requirieron al primer mandatario una estrategia de permanente negociación con la diputada. Ésta, a su vez, se vio recompensada con un generoso reparto para sus allegados en las candidaturas legislativas de Cambiemos de cara al primer test electoral que deberá enfrentar el oficialismo

### **Recursos de poder sociales**

En cuanto a los **recursos de poder sociales** del Presidente, bastó ver una Plaza de Mayo semivacía el día de la asunción del jefe de Estado, como la falta de movilizaciones ante los actos de apertura de sesiones ordinarias del Congreso el 1 de marzo de 2016 y 2017 para comprender que no es en las organizaciones de la sociedad civil vinculadas a los trabajadores u otros sectores de la base de la pirámide social donde se asienta el respaldo de Mauricio Macri. Sólo el 1 de abril de 2017 el presidente alentó una marcha “En defensa de la

---

<sup>4</sup> Las polémicas que suscitaron estas medidas se encuentran en el Diario Página 12 de los días 27 y 28 de marzo de 2017 <<https://www.pagina12.com.ar/28391-de-hacer-la-guerra-a-tribunales>> y <<https://www.pagina12.com.ar/28584-vecinos-que-piden-explicaciones>>

Democracia” que ofició como un apoyo al su gobierno. Es decir, no fue alentada por la administración Cambiemos, pero sí capitalizada como un “hecho político” de apoyo al primer mandatario.

En contraposición, durante los primeros 18 meses de mandato se registraron multitudinarias movilizaciones en contra de las políticas oficiales. Estas incluyeron una inédita marcha de todas las centrales sindicales al Monumento al Trabajo, en la Ciudad de Buenos Aires, para reclamar por el cese de los despidos (29 de abril de 2016), una movilización de la comunidad universitaria en reclamo de presupuesto para el sector (12 de mayo de 2016), una Marcha Federal de las centrales disidentes (3 de septiembre de 2016) y una seguidilla de marchas de docentes, trabajadores y mujeres (6, 7 y 8 de marzo de 2017), a partir de una serie de reivindicaciones laborales, sociales y culturales. A estas marchas habría que sumar las dos realizadas el 24 de marzo de 2016 y 2017, que incluyeron cuestionamientos a las políticas de Derechos Humanos del Gobierno nacional. Buena parte de esos reclamos se condensaron en la realización de un paro nacional el 6 de abril de 2017.

En ese contexto, el presidente buscó neutralizar, sobre todo, los reclamos sindicales estrechando sus lazos con sectores de la CGT. El 3 de agosto de 2016, Macri anunció en un acto junto con sindicalistas el inicio de la devolución de unos 30.000 millones de pesos adeudados por el Estado a las obras sociales gremiales. Ese tipo de acciones de Macri (recursos de poder de estrategia política) permitieron extender en el tiempo la realización de medidas de fuerza por parte de los principales gremios de la central obrera mayoritaria, durante el primer año de gestión de Macri. Esta “pax sindical” se vio afectada al inicio de la gestión con la denuncia de los gremios sobre la destrucción de puestos de trabajo, momento en que tuvo lugar la movilización conjunta de las centrales obreras, la aprobación por parte del Congreso de una “ley antidespidos”, de inmediato vetada por el jefe de Estado. Ya en 2017, las turbulencias llegaron entre los meses de febrero y abril, con el proceso que derivó en la convocatoria a un paro nacional, aunque a partir de la presión de las bases que, en un multitudinario acto frente al Ministerio de Producción exigieron a los líderes sindicales de manera airada que “pusieran la fecha” para una medida de fuerza general.

El Presidente también buscó acuerdos con las organizaciones de desocupados, otro sector que puede conformar un recurso de poder social, y que tiene capacidad de “ganar la calle”. En mayo de 2016 dirigentes de esas organizaciones participaron de un acto por un plan de

viviendas que encabezaron la gobernadora María Eugenia Vidal y la ministra de Desarrollo Social del gobierno nacional, Carolina Stanley. En noviembre de ese año tuvo lugar una movilización al Congreso de la Central de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) junto con la CGT para reclamar por una “Ley de Emergencia Social”. La norma fue convertida en ley el 14 de diciembre de 2016 con el respaldo del oficialismo que buscó “un diciembre tranquilo” en materia de protestas sociales. En marzo de 2017 la CTEP retomó las protestas callejeras para exigir la reglamentación de la norma, lo que evidenció una dinámica de pactos y tensiones con el Ejecutivo, similar a la que se vio del lado de los sindicatos de trabajadores formales.

En contraposición a las tensiones y negociaciones con un sector adverso como los sindicatos y las asociaciones de desocupados, Macri mantuvo en el período analizado el respaldo social proveniente de las principales entidades empresarias del país y también del “mundo de las ONGs”. Estos dos recursos sociales le brindaron al jefe de Estado un apoyo, sobre todo en términos discursivos y también a partir de la integración de puestos claves en el Gabinete nacional con profesionales provenientes del sector privado, en lo que se dio en llamar “el gobierno de los CEOs”. Un estudio (Astarita y De Piero, 2016; 18- 19) detectó que más de la mitad del alto funcionariado del gabinete inicial de Macri (54,5%) participó alguna vez en fundaciones u ONGs, y otro tipo de organizaciones sociales, culturales, académicas, profesionales, religiosas, etc. Además, se determinó que entre los altos funcionarios del gabinete nacional se observa una marcada presencia de individuos (48%) que construyeron sus trayectorias ocupacionales “circulando” entre el sector público y el sector privado. Un 30% presenta una “trayectoria pública pura”, desarrollada exclusivamente en el sector público; mientras que un 22 % sólo trabajó en el sector privado, construyendo una “trayectoria privada pura”. En ese contexto es en que se detectó el inédito peso que alcanzan los llamados “CEOs” en el conjunto del gabinete: nada menos que el 31,3% de los funcionarios (114/364) ocupó alguna vez un puesto de alta o media/alta gerencia en diversas empresas.

Este entramado de relaciones es una de las múltiples muestras de respaldo de doble vía entre el (gran) empresariado nacional y extranjero y el gobierno de Macri, que se expresa en actos públicos de respaldo -en el marco de foros empresarios, como ha ocurrido, por ejemplo en las inauguraciones de la tradicional muestra anual de la Sociedad Rural Argentina (SRA), al

igual que a través del sistema de medios privados- de un conjunto de políticas públicas pro-mercado. Estos constituyen los principales recursos de poder sociales que el gobierno hace jugar en contextos políticos adversos. Los principales hitos de estas políticas (Astarita y De Piero, 2016: 13-14) que a su vez redundan en respaldo empresario pueden resumirse de esta manera:

- Eliminación del “Cepo” al poner fin, o bien morigerar distintas restricciones para la compraventa de divisas en el mercado cambiario.
- Quita de retenciones a los principales productos agropecuarios (maíz, trigo, carne, etcétera) y disminución en soja.
- Eliminación de las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación.
- Eliminación de los Registros de Operaciones de Exportación.
- Eliminación del encaje del 30% sobre el ingreso de divisas del exterior.
- Anulación de la restricción para la compra de Letras y Notas del Banco Central.
- Eliminación de retenciones a las exportaciones industriales.
- Eliminación de retenciones a la minería.
- Reducción de impuestos a autos de alta gama.
- Desregulación del sistema energético e hidrocarburífero.
- Eliminación de límites en las tasas de interés activas y pasivas.
- Aumento de tarifas en los servicios públicos del agua, gas, electricidad y transporte.
- Eliminación de las restricciones a compañías aéreas extranjeras para operar en vuelos de cabotaje (“cielos abiertos”).
- Reducción en los beneficios en la compra de medicamentos para afiliados al PAM I (obra social de los jubilados y pensionados).
- Eliminación de la devolución del 5% del IVA en las compras minoristas realizadas con tarjeta de débito.
- Clara tendencia a la baja en los niveles salariales

En este contexto, dadas ciertas políticas de beneficio concreto al gran empresariado que actúa en el país, el respaldo mayoritario de los principales representantes y voceros de ese sector al Presidente no tardaron en hacerse sentir. Como dijimos, se trata de uno de los recursos de

poder sociales más importante con los que cuenta el presidente, ya que abarca múltiples actividades en el país y se expresa en términos mediáticos, industriales, agroganaderos y financieros.

### **Recursos de poder financiero**

Los recursos de poder **financiero** han sido relativamente importantes a partir del control por parte del gobierno de las administraciones nacional, de la provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires, lo que implica la gestión de los principales presupuestos públicos del país. Baste recordar que esos Ejecutivos controlan también los principales bancos públicos (Banco Nación, Banco de la Provincia de Buenos Aires y Banco Ciudad), así como la posibilidad de ubicar -con respaldo del Senado- al presidente y buena parte del Directorio del Banco Central. Todo un conjunto de recursos financieros que otorga al gobierno una cuota vital de poder y le permite generar numerosos recursos de estrategia política. En ese sentido, el acuerdo con los llamados “fondos buitres” por la deuda pública, al inicio de la gestión, en el marco de un litigio judicial que se desarrolló en tribunales estadounidenses abrió la puerta al inicio de un nuevo y acelerado ciclo de endeudamiento externo.

Según datos del Observatorio de la Deuda Externa de la UMET, el país se endeudó en 77 mil millones de dólares entre diciembre de 2015 y febrero de 2017. De hecho, “a comienzos de 2017 se aceleró el ritmo de emisión de bonos, y en el primer bimestre se colocaron cerca de 25 mil millones de dólares, un monto que representa el 50 por ciento de toda la deuda acumulada a lo largo de 2016”<sup>5</sup>. El incremento de los recursos financieros, sin embargo, no se utiliza para generar nuevas obras de infraestructura, sino para mantener los gastos corrientes sin la necesidad de emitir moneda local.

Asimismo, y de acuerdo al análisis precedente, el financiamiento, sobre todo obtenido en mercados internacionales, permitió sostener la fuga constante de dólares del mercado interno, luego de la desregulación de los controles cambiarios y de la apertura a los movimientos de capitales, que apuntamos en el siguiente apartado. Un hito “simbólico” fue la emisión, en junio de 2017, de un bono a 100 años de plazo, por 2.750 millones de dólares, a una tasa de

---

<sup>5</sup> “Cuarto Informe de la Deuda Externa Un seguimiento de las emisiones de deuda, los indicadores de deuda sobre PIB, la fuga de capitales, y el perfil de vencimientos de la deuda desde el comienzo del Gobierno de Cambiemos” Observatorio de la Deuda Externa de UMET. En línea <<http://umet.edu.ar/wp-content/uploads/2017/06/ODE-Mayo-2017-Final.pdf>>

interés relativamente alta -7,125% y rendimiento de 7,9%- en una acción que fue cuestionada por distintos sectores de la oposición e incluso de expertos vinculados al oficialismo<sup>6</sup>.

Las relaciones exteriores sobre todo orientadas a lograr el respaldo de los países que integran el grupo de las siete naciones más industrializadas apuntaron en concreto a aceptar este acceso de la Argentina a los mercados financieros. Se trata de otro recurso de poder financiero que le otorga volumen político adicional al gobierno, al permitirle “codearse” con las principales potencias mundiales. Sin embargo, y a pesar del acercamiento a EEUU (vale como una muestra de esta cercanía, que el Presidente recibió en la Argentina a su par estadounidense saliente, Barack Obama y se entrevistó meses más tarde con su sucesor, Donald Trump, en la Casa Blanca) esto no derivó en la esperada “lluvia de dólares” traducidas en Inversión Extranjera Directa (IED) que la gestión de Cambiemos había prometido.

En este marco, y debido al proceso de liberalización implementado por Macri, las cuentas públicas se deterioraron. El gobierno informó que el déficit fiscal 2016 fue de 4,6 por ciento, aunque sin el ingreso extraordinario que generó un blanqueo de capitales el saldo negativo habría trepado a 5,7 por ciento. La pérdida de recaudación por transferencias regresivas de ingresos hacia sectores concentrados de la economía sumó “en el primer año de gestión de Macri 117.200 millones de pesos, equivalente al 1,5 por ciento del PIB en ese año. Al mismo tiempo, los desembolsos por el pago de intereses de la deuda pública aumentaron de 2015 a 2016 un 93 por ciento”<sup>7</sup>. Además, la caída del producto del orden del 2,3 por ciento en 2016 provocó una consiguiente merma en la recaudación impositiva.

De este modo, a partir de un esquema económico que se orientó a la financierización de la economía, y al otorgamiento de beneficios a sectores concentrados, las inversiones productivas -una de las promesas de campaña del Presidente- no se registraron en sus primeros 18 meses de gestión al ritmo consistente requerido para generar niveles de crecimiento acelerados. Tras la recesión de 2016, el primer trimestre de 2017 mostraba un “leve crecimiento”, explicado por “un comportamiento positivo, aunque acotado, de la inversión, del consumo público y, en menor medida, del consumo privado, que durante 2016 habían registrado caídas o –en el caso del consumo público– un aumento muy limitado”<sup>8</sup> .

---

<sup>6</sup> Ibíd.

<sup>7</sup> Kucher Federico, Página 12 6 de marzo de 2017. En línea <<https://www.pagina12.com.ar/24042-fiesta-con-timba-y-fuga-de-divisas-sin-control>>

<sup>8</sup> Centro de Investigación de Formación de la República Argentina (CIFRA). Informe de coyuntura N° 24, Julio 2017  
Equipo de investigación: Mariano Barrera, Ana Laura Fernández, Mariana González y Pablo Manzanelli.

## Recursos de estrategia política

El presidente Mauricio Macri asumió el 10 de diciembre de 2015 con amplios niveles de respaldo social. Las promesas de campaña realizadas por el líder del PRO se afincaron en tres pilares: "pobreza cero", "unir a los argentinos" y "derrotar al narcotráfico". Los estrategas de la campaña electoral de Macri habían optado por "alivianar" la carga ideológica de derecha y de fuerte raigambre elitista que traía tanto su líder y sus principales cuadros e ideólogos. La estrategia de Cambiemos, en ese sentido, puede ser emparentada con la que el opositor venezolano Henrique Capriles intentó llevar adelante en la elección presidencial de 2012: dejar de lado la estrategia de ataque frontal y total frente al gobierno chavista y presentarse más que como "la oposición", como "la solución". Las promesas de mantener los principales "avances" logrados por el gobierno en funciones, entre ellos las Misiones Bolivarianas<sup>9</sup>, formaba parte del menú estratégico de una campaña destinada a captar descontentos del modelo.

La estrategia de la "caprilización" terminó de tomar forma con un recordado discurso en julio de 2015, al registrarse el ajustado triunfo del candidato a jefe de Gobierno del PRO, Horacio Rodríguez Larreta, en la Ciudad de Buenos Aires<sup>10</sup>. En ese contexto de victoria el entonces candidato a presidente prometió no privatizar Aerolíneas Argentinas, ni la petrolera YPF, mantener las jubilaciones en manos del Estado y sostener la Asignación Universal por Hijo (AUH). Asimismo, Macri se ocupó de asegurar que no devaluaría la moneda, ni convalidaría una apertura de las importaciones y denominó "campaña del miedo" a todas las críticas que provenían del candidato oficialista, Daniel Scioli. La idea de mostrarse moderado, y desdeñar todo tipo de acusaciones de formar parte de una derecha "dura", fue el componente central de la partitura de la campaña electoral del candidato opositor. Estos recursos de poder de estrategia política llevados adelante durante los meses anteriores a la elección le permitieron

---

<sup>9</sup> Las Misiones Bolivarianas (MB) Las MB son un conjunto de iniciativas sociales generadas desde el poder ejecutivo que tienen por finalidad ampliar derechos sociales como son el acceso a la educación, a la salud y a la vivienda, entre las más importantes, para vastos sectores anteriormente postergados por las políticas del puntofijismo (1958-1998) (Fraschini-Tereschuk, 2015: 75)

<sup>10</sup> Para la "estrategia de caprilización" véase Fraschini Mariano "Macri y Cambiemos un intento de caprilización tardío" en Página Artepolítica: En línea <<http://artepolitica.com/articulos/macri-y-cambiemos-un-intento-de-caprilizacion-tardio/>>

a Macri presentarse como un candidato “moderado”, “gestor” y “pragmático”, lo cual le permitió atraer votos de vastos segmentos de la población otrora “desconfiados” de la trayectoria personal del candidato ligadas a los negocios turbios con el Estado.

Luego de lograr el triunfo electoral por 2,8 puntos porcentuales de los votos sobre el candidato del Frente para la Victoria, Macri continuó con esa estrategia, aunque sólo en términos comunicacionales, a través de los cuales buscaba plantear la idea de una Presidencia más “llana” y “abierta”. Esto se traducía en la realización de reuniones de Gabinete y de constantes conferencias de prensa, al igual que la exclusión de las consabidas “cadenas nacionales” que en el último año de gestión de Cristina Kirchner se habían convertido en una práctica reiterada (y que generaba fuertes rechazos en la opinión pública) de la expresidenta. El discurso de Macri de apertura de sesiones ordinarias del Congreso en el año 2017 mostró un “nuevo” Macri, con más ánimo de confrontar con el kirchnerismo, y con la oposición política ya sea partidaria o sindical. Durante ese mismo año el Presidente comenzó a vincular a los sindicatos con las “mafias”<sup>11</sup> y respaldó una estrategia “dura” contra los gremios de los docentes, anulando la instancia de la Paritaria Nacional Docente, que había avalado en los primeros momentos de su mandato. Las constantes apreciaciones del jefe de Estado a la necesidad de evitar las “avivadas” de las agrupaciones de trabajadores, combatir el ausentismo, mencionar que los juicios laborales son parte de una “mafia” que los impulsa, formó parte de un creciente “endurecimiento” del discurso macrista, en una suerte de “descaprilización” permanente. Estos recursos de comunicación, amplificados por una prensa en su mayoría oficialista, dieron lugar a una estrategia de tensión con la oposición, buscando polarizar con el principal contendiente en el plano partidario, el kirchnerismo. Así, el recurso de estrategia política de la “polarización”, como “plan B” que sucedió de un primer intento por “sobrevolar” las tensiones sociales; y una creciente ideologización del discurso del primer mandatario -que llegó a cuestionar la cantidad de 30 mil desaparecidos durante la dictadura militar, históricamente reivindicada por los organismos de derechos humanos - fue modificando el margen de maniobra presidencial. Si en un primer momento y con amplios niveles de respaldo social, el jefe de Estado parecía aún “caprilizado”, con el correr del mandato fue quedando claro la idea de que “a la derecha” de Macri no parecía

---

<sup>11</sup> Diario Clarín 3/4/2017. En línea <[https://www.clarin.com/politica/gobierno-tensa-puja-gremios-paro-habla-mafias\\_0\\_rkJJ-Pxal.html](https://www.clarin.com/politica/gobierno-tensa-puja-gremios-paro-habla-mafias_0_rkJJ-Pxal.html)>

haber muchas posturas más “duras” en el sistema político. La estrategia política a partir de su primer año de gobierno viró hacia un esquema más frontal con la oposición, más espeso en lo ideológico y polarizante frente a la oposición política.

En ese sentido, durante los primeros 365 días de gestión presidencial se dio la paradoja de que los sectores que, a priori, podrían haber producido grandes obstáculos para la política pública oficial, como aquellos bastiones de poder controlados por la oposición (Senado, CGT, Gobernaciones, Municipios del Gran Buenos Aires, Movimientos Sociales), optaron en buena medida por estrategias de transacción con el Gobierno nacional, buscando beneficios concretos a cambio de no poner “palos en la rueda” a la estrategia de “normalización” económica planteada por el oficialismo.

En cuanto a los canales de comunicación utilizados por el Presidente, pareció ocurrir algo similar a esa creciente “dureza” en el plano ideológica por parte del jefe de Estado. Si en un primer momento Macri se inclinó por una “nueva comunicación” sobre todo por “redes sociales” y “Snapchat” para promover un mensaje de “renovación” política, con el correr de su mandato fue recurriendo con cada vez más asiduidad a los medios de comunicación tradicionales. El respaldo del Grupo Clarín que en 2017 concretó la ansiada fusión de su compañía Cablevisión con Telecom, a partir de una serie de modificaciones legales realizadas por la gestión de Macri, emergió como un recurso de poder clave en la comunicación gubernamental. De esta manera, aunque con una declamada “comunicación directa” y “original” a través de redes sociales, el arsenal de medios tradicionales (radios AM, diarios, canales de noticias de 24 horas, canales de aire) resultaron una columna vertebral de la comunicación y de la fijación de agenda pública por parte de la gestión de Macri. Con estos recursos de poder, el presidente pudo neutralizar el malhumor social expresado en las movilizaciones sociales y sobre todo en los estudios de opinión

### **Recursos de apoyo popular/ ciudadano.**

Los recursos de apoyo popular / ciudadano del Presidente pueden analizarse, por un lado a partir del respaldo electoral obtenido. El contexto de llegada de Macri al gobierno está dado por una configuración del voto que ha sido muy diferente a la de sus antecesores en el cargo desde 1983. Se trató del primer presidente que desde la reforma electoral de 1994 debe

atravesar una segunda vuelta electoral para acceder a la primera magistratura. Esto, a priori, podría significar que, por un lado, se vio más fortalecido que Néstor Kirchner, quien en 2003 fue ungido sin esa instancia electoral, por la renuncia a la competencia por parte de Carlos Menem. Por otra parte, no pudo ser consagrado en primera vuelta como todos sus antecesores.

El “vuelco” de votos a favor de Macri se dio en tres etapas. En las Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) del 9 de agosto de 2015, la opción del líder del PRO se vio respaldada por el 24,49 % de los votos, a los que se sumaron el 5,62% de dos fórmulas aliadas que competían en el marco de la coalición Cambiemos. Ya como candidato de la coalición, la fórmula Macri-Gabriela Michetti obtuvo el 34,3 % de los votos. En la tercera instancia electoral, se convirtió en el binomio más votado, con el 51,4% de los votos<sup>12</sup>

Debe notarse además, que se trató de un voto espacialmente concentrado en la zona central del país. En la primera vuelta, Macri fue el candidato más votado sólo en la Ciudad de Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba y Mendoza. En la segunda vuelta se agregaron San Luis, La Rioja, La Pampa y Jujuy. En ese contexto, Macri se convirtió en el primer presidente que no se impone en el mayor distrito del país, la provincia de Buenos Aires, y que tampoco resulta el más votado en el estratégico y populoso Gran Buenos Aires. El Norte y la Patagonia también le dieron la espalda en las tres instancias electorales. En otra de las dimensiones en que se mide el recurso de apoyo popular ciudadano es en la capacidad de movilización política de las bases de apoyo. En este aspecto, la performance presidencial resultó por demás escasa en sus primeros 18 meses de gestión.

Si se analizan algunas encuestas sobre la popularidad del Presidente durante su mandato, la tercera dimensión de este recurso de poder, podrá evidenciarse que comenzó con un amplio respaldo ciudadano, el cual fue mermando para mantenerse en niveles relativamente altos aunque decrecientes en el tiempo. Una encuesta de Agora Consultores realizada en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) dio cuenta también de esta imagen positiva relativamente “alta” aunque menor a la del inicio de la gestión por parte de Macri. En marzo de 2016, para este estudio, la imagen positiva presidencial se ubicaba en 64% y la negativa

---

<sup>12</sup> Atlas Electoral Andy Tow. Página web: [www.andytow.com](http://www.andytow.com)

en un 33%; un año después, la imagen positiva se ubicaba en 51% y la negativa había crecido hasta el 45%<sup>13</sup>.

En tanto, el “Índice de Optimismo” de la consultora Management & Fit, medido a nivel nacional, mostró caídas desde mediados de 2016. En agosto de ese año, el “optimismo político” se ubicaba por encima de los 45 puntos. Para mayo de 2017 se encontraba por debajo de los 35 puntos. En el terreno “económico” la medición también mostró una evolución negativa aunque ubicada en menores niveles. De cerca de 40% en agosto de 2016 a menos de 35% en mayo de 2017<sup>14</sup>.

En ese contexto, aparece como llamativa la caída en la imagen presidencial los meses de febrero y marzo de 2017. Una encuesta de la consultora Poliarquía indicó que ese bimestre la aprobación presidencial cayó por debajo del 50% y que fue entonces cuando el jefe de Estado “registró el peor momento desde su llegada a la Casa Rosada”. Fue en ese instante cuando impactó el “escándalo del Correo Argentino”, en el que una fiscal acusó a los representantes del Estado de haber alcanzado un acuerdo por una deuda de la empresa propiedad de la familia presidencial que consistía en un “perdón” que algunos analistas llegaron a calcular en 4.500 millones de dólares. El debate por los “conflictos de intereses” en el gobierno de Macri alcanzó uno de sus puntos más elevados y se sumó al “escándalo Avianca” por la venta de una empresa de la familia presidencial a la compañía aérea colombiana, la que luego sería beneficiada por la política de apertura a las líneas “low cost”. La misma consultora indicó que en abril de 2017, “la aprobación de la gestión presidencial mostró una recuperación de seis puntos” y se situó “en torno al 53%”<sup>15</sup>.

## **Conclusión**

El objetivo de este trabajo fue realizar un recorrido por los recursos de poder con los que cuenta el presidente Mauricio Macri a dieciocho meses de su acceso al cargo, de manera de determinar la posición político institucional del primer mandatario. El análisis se desarrolla

---

<sup>13</sup> <http://agoraconsultores.com.ar/encuestas/>

<sup>14</sup> Diario El Cronista 28/06/2017. En línea <<http://www.cronista.com/economiapolitica/Cayo-el-optimismo-sobre-el-Gobierno-y-la-economia-20170628-0023.html>>

<sup>15</sup> Diario La Nación 16/04/17. En línea <<http://www.lanacion.com.ar/2011259-la-aprobacion-de-macri-repunto-en-abril-luego-de-dos-meses-de-caida>>

en un momento particular por ser el presidente argentino el único de los representantes de la oposición a los gobiernos del “giro a la izquierda” en Sudamérica que triunfó en elecciones democráticas. Por eso el análisis de este caso singular tenga contornos muy particulares y desde allí es que debe ser tratado.

Es en ese marco es que resulta de gran relevancia evaluar las modalidades que adquiere un liderazgo presidencial que se presenta como “antítesis” de los “populismos” que gobernaron en la región en la última década. Bajo un mandato de “modernización” donde las posibilidades “individuales” se ubican en el centro del discurso oficial dejando atrás “décadas de frustraciones”, el análisis del contexto de llegada de un presidente no peronista y de un “partido nuevo” a la Casa Rosada aparece como una tarea de interés. ¿Cuáles son los recursos de poder que este presidente pone en juego? ¿Mediante qué estrategias ha puesto en práctica en los primeros 18 meses de gestión, en el habitual contexto de “baja institucionalidad”? ¿Logró dotar a su gobierno de una mayor estabilidad política y desplegar una agenda de gobierno en la que la “normalización” económica tiene centralidad? ¿En qué medida el presidente Macri logró mejorar su posición político institucional y cuáles fueron los obstáculos que encontró en esa tarea?

Del análisis de cada uno de los recursos surge con claridad que Macri no es un presidente “débil” desde el inicio de su gestión. Es cierto que comparte con sus antecesores no peronistas algunos rasgos de “debilidad estructural” a lo que se suman elementos distintivos como un voto concentrado en la región central del país y su derrota en la provincia de Buenos Aires. El amplio respaldo empresarial -lo que incluye a grupos comunicacionales y que se traduce en la conformación del “gobierno de los CEOs”- hacia el Presidente, importantes recursos de poder social, el apoyo de los países industrializados, la posibilidad de haber superado la mitad más uno de los votos en el balotaje como recurso de apoyo popular, el hecho de ser el jefe de un “partido nuevo” al frente de una coalición de gobierno (recursos institucionales) y la posibilidad de contar con amplios recursos financieros a partir de la temprana apertura de los mercados internacionales, junto con el control sobre los presupuestos nacional, bonaerense y porteño, le otorgan al presidente de todos modos de vastos recursos de poder y una importante centralidad política.

Es en ese marco que se da un despliegue de los recursos de poder institucionales del Presidente: la designación de dos jueces en la Corte Suprema de Justicia, el logro de vacantes

en el Consejo de la Magistratura y las negociaciones a favor del manejo de los principales resortes del Congreso, lo que incluye las presidencias de las Cámaras. Estos avances encuentran, sin embargo, con el tiempo obstáculos, por ejemplo en la intención inicial de remover a la procuradora general de la Nación.

En cuanto a los recursos financieros, si bien se incrementan a partir de la política de endeudamiento externo acelerado, los resultados del plan económico gubernamental de “normalización” económica se traducen en una fuerte recesión y deterioro de los principales indicadores sociales y productivos, así como de las cuentas fiscales. Esta situación se convertirá, en los hechos, en un obstáculo posterior en el desarrollo de otros recursos de poder del presidente.

Asimismo, la composición adversa en las dos Cámaras del Congreso obligó al presidente a hacer uso de un menú variado de recursos de estrategia política. La política de división de los bloques opositores y del sindicalismo, en un proceso de “toma y daca” para hacer avanzar la agenda de reformas planteadas por el Ejecutivo le permitió al primer mandatario mejorar su posición político institucional de un modo paradójico. El jefe de Estado encuentra relativamente pocos obstáculos por parte de la oposición política y social, a partir de las negociaciones con gremios y organizaciones de desocupados, mientras que los sectores que avalan desde el inicio la gestión del PRO, como son los grandes empresarios, no se muestran todo lo colaborativos con un gobierno del que han recibido importantes beneficios. Los aumentos de los productos de la canasta básica y las escasas inversiones productivas son un resultado esperable del plan económico puesto en marcha y como entiende el marco teórico con el que decidimos dar cuenta de los recursos de Macri, éste impacta de manera negativa en la dinámica política. Los sinsabores en el área económica se convierte en un elemento distorsivo para la estrategia política de ampliación de recursos que plantea el Presidente.

Como dijimos, la negativa situación socio económica impacta de lleno sobre los recursos de poder del presidente y la merma en el consumo y el nivel de actividad, junto con hechos como el “escándalo del Correo” y otras fallas en la gestión macrista derivaron en más inconvenientes para una presidencia que seguía cosechando altos niveles de popularidad en la zona central del país, sin lograr el favor del Gran Buenos Aires, el Norte y el Sur de la Argentina.

El recurso de estrategia política de “endurecer” el discurso presidencial abandonando el tono “caprilizado” de “unir a los argentinos”, la búsqueda de presentar al kirchnerismo como el antagonista político por antonomasia en el marco de una “polarización” política, fue otra dinámica puesta en juego por el Presidente al inicio de su segundo año de gestión. Más como un opción secundaria, que una original, el ubicarse más claramente en la derecha del espectro político le permitió a Macri reforzar los apoyos de su base electoral no-peronista, disfrutar de los respaldos empresariales, y de los grandes grupos de medios (principalmente el Grupo Clarín) que evalúan como un peligro la vuelta de las políticas “intervencionistas” del anterior gobierno.

El jefe de Estado no ha aumentado sus recursos de apoyo popular / ciudadano y parece mantener su base electoral que lo llevó a la Presidencia, con fuerte concentración del voto en la zona central del país. En el interior de la coalición Cambiemos el presidente logró sostener el respaldo de la UCR y la Coalición Cívica, aunque enfrentando algunas “rebeliones” con críticas a una serie de medidas de gestión por parte de ambos sectores. En ese marco, a partir de equilibrios que en algunos casos implican imposición y en otra cesión de espacios, el frente electoral oficialista aspira a mantener o -casi con seguridad, desde un piso muy bajo sobre todo en el Senado- ampliar su representación legislativa. Sin embargo, está descartada la posibilidad de que el presidente logre mayoría en alguna de las dos Cámaras<sup>16</sup>. La necesidad de dar mayor relevancia al respaldo “mediático” por sobre la “comunicación directa” o “nueva comunicación” a través de redes sociales, así como el “endurecimiento” discursivo y la estrategia de “polarización” contra un pasado de “descalabro y corrupción” representado por el kirchnerismo, se pone en escena como una apuesta que intenta revalidar la posición político institucional del jefe de Estado en las elecciones legislativas.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el Presidente mantiene flancos débiles en su posición político institucional y que se debe prestar especial atención a algunas de ellas. El deterioro de las cuentas públicas y la necesidad de “reducir el déficit”, uno de los objetivos explícitos de la gestión de cara a la segunda mitad del mandato, puede desencadenar conflictos potencialmente peligrosos para la centralidad presidencial. Debe notarse que son los presidentes que han implementado planes de ajuste “neoliberal” los que con mayor

---

<sup>16</sup> Para una descripción de las posibilidades concretas de aumento de las bancas para la alianza Cambiemos, véase Fraschini Mariano “Cambiemos. Yo ya gané” en País Digital. En línea <<http://elpaisdigital.com.ar/contenido/cambiemos-yo-ya-gan/8912>>

asiduidad han entrado en una dinámica de “desafío” a su estabilidad o incluso inestabilidad tanto en la década del 80, como la del 90 (Hochstetler, 2008); situación a la que también parcialmente puede asimilarse el programa de recortes del gasto público aplicado por la expresidenta Dilma Rousseff en Brasil.

A esto debe sumarse la falta de modificación sustancial en los recursos de poder sociales del presidente. La falta de capacidad del oficialismo para “ganar la calle”, emerge como uno de los principales déficits de la gestión, y resulta ser siempre una variable negativa para la consolidación de la posición política- institucional de un presidente sudamericano. Nuevamente, ha de notarse que este no es un elemento poco sustancial cuando se desencadenan procesos de inestabilidad presidencial, donde este factor se ha convertido en determinante para la suerte de un Presidente desafiado en gran cantidad de oportunidades en la región.

En síntesis, este paper intentó dar cuenta de la movilización de los recursos de poder de Macri durante el ejercicio de poder durante su primer año y medio de gobierno. El tiempo transcurrido desde el inicio de la presidencia del líder del PRO impide dar cuenta, con mayor certeza, del devenir futuro del primer presidente que triunfó frente al auspicioso en términos de estabilidad política de las décadas del “giro a la izquierda”. Quedará para próximas investigaciones dar cuenta del porvenir del gobierno de Macri y de las alternativas de convertirse en un presidente estable o inestable. Lo que intentamos en este artículo es describir los recursos generados y utilizados por el primer mandatario argentino, en un contexto económico complejo, y que puede resultar negativo para las aspiraciones de estabilizar su gobierno.

De esta manera, al promediar el año 2017, y cuando faltan pocos días para el inicio formal de la campaña electoral de cara a las elecciones legislativas, la posición político institucional del presidente se mantiene en una situación “provisoria” donde los comicios de medio término -en particular los que se desarrollarán en la provincia de Buenos Aires- aparecen como la “prueba de fuego política” de cara a una posible ampliación de los recursos de poder presidenciales con un mayor despliegue de la “agenda de reformas” que espera poner en marcha la administración.

## **Bibliografía**

Astarita, Martín y De Piero, Sergio (2016): “La identidad política-ideológica del gobierno de Macri: ¿Una nueva derecha ha emergido en la Argentina?”, *Socio Debate, Revista de Ciencias Sociales* Año 2 N° 4, Diciembre.

Cheibub, José Maria (2007): *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. New York, Cambridge University Press

Fraschini Mariano y Nicolás Tereschuk (2016): “Los liderazgos presidenciales sudamericanos ante un nuevo contexto”, Ponencia presentada en el Congreso de la Democracia, Rosario.

Fraschini Mariano y Nicolás Tereschuk (2015): “El príncipe democrático sudamericano. Liderazgos presidenciales en el Siglo XXI en la región”, Eduvin, Villa María, Córdoba.

Fraschini Mariano (2013) “Los liderazgos presidenciales de Hugo Chávez y Álvaro Uribe. ¿Dos caras de un mismo modelo de ejercicio de poder?”. Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencia Política, UNSAM, Buenos Aires.

Hauser, Irina (2016): “Los Supremos. Historia secreta de la Corte”, Planeta, Buenos Aires.

Hochstetler, Kathryn (2008): “Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el Cono Sur”, Ediciones Universidad de Salamanca *América Latina Hoy*, 49, pp. 51-72

Lanzaro, Jorge (2003): “Tipos de Presidencialismo y modos de gobierno en América Latina” en Lanzaro, Jorge (comp.) “Tipos de Presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina”, Clacso, Buenos Aires.

Linz, Juan J (1990): “Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, 1 (1): 51-69.

Mainwaring, Scott & Matthew Soberg Shugart (2002): "Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate", en Mainwaring y Shugart (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires: Paidós.

Masi, Andrés (2014): "Los tiempos de Alfonsín. La construcción de un liderazgo democrático", *Le Monde Diplomatic*, Buenos Aires.

Munck, Gerardo (2004) "Democratic Politics in Latin America: New Debates and Research Frontiers", en *Annual Review of Political Science*, N° 7.

Mustapic, Ana María (2005). "Inestabilidad sin colapso. La renuncia de los presidentes: Argentina en el año 2001", *Desarrollo Económico*, Vol. 45, N° 178, pp. 263-280.

Nye Joseph S. Jr (2011): "Las Cualidades del Líder" Capítulo I, Paidós, Buenos Aires.

O'Donnell, Guillermo,

- (2010) "El Estado Burocrático Autoritario", Prometeo Libros, Buenos Aires.

- (1997): "¿Democracia delegativa?", en O'Donnell, Guillermo, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós.

Ollier, María Matilde:

- (2014) "Presidencia dominante y oposición fragmentada: una construcción política Néstor y Cristina Kirchner (2003-2011)" Documentos de trabajo de la Escuela de Política y Gobierno (Nueva Serie). Universidad Nacional de San Martín

- (2010): "El liderazgo presidencial: síntoma de un patrón democrático sudamericano. El caso argentino 2003- 2007)", XXIX Congreso Internacional de Latin American Studies Association (LASA), Toronto.

- (2008): "La institucionalización democrática en el callejón: la inestabilidad presidencial en Argentina (1999-2003)", *América Latina Hoy*, Ediciones Universidad de Salamanca.

- (2006): “Más allá del presidencialismo y el parlamentarismo”, Revista Posdata N<sup>a</sup> 11 abril, pp. 223- 233.

Panizza, Francisco (2009): “Populismo: ¿qué nos dice el nombre?”, en Panizza, Francisco (comp.) “El populismo como espejo de la democracia, Buenos Aires, F.C.E.

Pérez Liñán, Aníbal (2009): “Juicio Político al presidente y nueva inestabilidad en América Latina”, Capítulo 2, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Valenzuela, Arturo (2004): Latin American Presidencies Interrupted. Journal of Democracy, 15 (4): 5-19.