

, 2025, pp. 26-45.

# **El gobierno de Alberto Fernández en Argentina: La política y las políticas en tiempos de crisis (2019-2023).**

Retamozo, Martín y Trujillo Salazar, Lucía.

Cita:

Retamozo, Martín y Trujillo Salazar, Lucía (2025). *El gobierno de Alberto Fernández en Argentina: La política y las políticas en tiempos de crisis (2019-2023)*. , 26-45.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/martin.retamozo/326>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/psap/QcG>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*



### El gobierno de Alberto Fernández en Argentina: La política y las políticas en tiempos de crisis (2019-2023)

*The Government of Alberto Fernández in Argentina:  
Politics and Policies in Times of Crisis (2019-2023)*

Martín Retamozo\* / Lucía Trujillo Salazar\*\*

Recibido: 7 de mayo, 2024. Aceptado: 15 de octubre, 2024.

---

En el estudio de una estructura hay que distinguir  
entre lo que es permanente de lo que es ocasional.  
Lo que es ocasional da lugar a la crítica política,  
lo que es permanente da lugar a la crítica histórico-social;  
lo que es ocasional sirve para jugar a los grupos y las personalidades política,  
lo que es permanente sirve para juzgar a los grandes agrupamientos sociales”

Antonio Gramsci

**Resumen** Este artículo analiza el período político iniciado en diciembre de 2019 en Argentina con la  
asunción del gobierno de Alberto Fernández del Frente de Todos, el cual se vio fuertemente

\* Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO-México). Profesor de Filosofía y Magister en Ciencias Sociales. (Universidad Nacional de La Plata- UNLP, Argentina). Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IDIHCS-CONICET/UNLP).

\*\* Economista (UT-Colombia), Magíster en Gobierno y Asuntos Públicos (FLACSO-México) y Doctora en Ciencias Sociales (UNLP-Argentina). Actualmente es investigadora del CONICET en la Universidad Nacional Arturo Jauretche.

influenciado por una crisis socioeconómica preexistente y el impacto posterior de la pandemia de COVID-19. Se examinan los aspectos económicos, sociales y políticos que motivaron las acciones gubernamentales en tres dimensiones principales. La primera se centra en las intervenciones mediante políticas sociales y económicas; la segunda aborda las tensiones dentro del sistema político; y la tercera se enfoca en el contexto geopolítico.

**Palabras clave:** Argentina, gobierno, pandemia de COVID-19, peronismo, populismo

**Abstract** The present article analyses the political period that began in December 2019 in Argentina with the inauguration of Alberto Fernández's government under the Frente de Todos coalition, which was strongly influenced by a pre-existing socio-economic crisis and the subsequent impact of the COVID-19 pandemic. It examines the economic, social, and political factors that shaped the government's actions in three main dimensions. The first focuses on interventions through social and economic policies; the second addresses tensions within the political system; and the third explores the geopolitical context.

**Keywords:** Argentina; government; COVID-19 pandemic; peronism, populism

## I. INTRODUCCIÓN

“Le he pedido a Alberto Fernández que encabece la fórmula que integraremos juntos, él como candidato a Presidente y yo como candidata a Vice”, se escuchó en la voz de Cristina Fernández de Kirchner en un video publicado en sus redes sociales. Era el 18 de mayo de 2019 y la “jugada” reordenaría el escenario político-electoral, en el que se especulaba con una candidatura presidencial de la dos veces mandataria (Retamozo y Schuttenberg, 2022) frente a la postulación del entonces presidente Mauricio Macri, quien buscaba su reelección.

Semanas después, se integraría el Frente Renovador, liderado por Sergio Massa, ex jefe de gabinete de Cristina Fernández, pero enfrentado al kirchnerismo desde 2013 y su contrincante en las elecciones de 2017 para la senaduría nacional por la provincia de Buenos Aires. Así quedaría constituido el “Frente de Todos”, con un núcleo central conformado por el peronismo unificado y atrayendo a partidos más pequeños de centroizquierda, movimientos sociales y organizaciones sindicales. El 20 de agosto, en las Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO), se expresó una tendencia mayoritaria hacia la fórmula peronista, superior a lo indicado por las encuestas, que luego se ratificó en la primera vuelta, aunque con un menor margen. El binomio Fernández-Fernández (Alberto y Cristina) obtuvo un triunfo en primera vuelta contra la opción encabezada por el entonces presidente Macri, acompañado por Miguel Ángel Pichetto, un peronista enfrentado al kirchnerismo. Mauricio Macri se convirtió en el primer presidente no peronista en concluir un mandato en casi 100 años y también en el primer presidente en ejercicio en no lograr la reelección tras haberse postulado.

El proceso político argentino entre 2019 y 2023 resulta relevante como anclaje de investigación, no solo por indicar un período de gobierno, sino porque nos permite indagar la propia dinámica política de una experiencia de gobierno de una coalición movimientista informal (El Frente de

Todos), que tuvo que atravesar contextos excepcionales como la pandemia, y en donde se puede reconstruir el germen del devenir de un gobierno de una fuerza de derecha, como el que expresa el sucesor de Alberto Fernández, el anarco-capitalista Javier Milei. En este horizonte, el artículo tiene como objetivo ofrecer una reconstrucción articulada (Zemelman, 1992) del proceso político argentino durante la presidencia de Alberto Fernández cuya dimensión crítica se constituye en explicativa de su devenir.

La referencia a “la política y las políticas” requiere aclaración. Por “la política”, nos referimos, siguiendo a Chantal Mouffe, a un subsistema ligado al “conjunto de prácticas e instituciones a través de las cuales se crea un determinado orden, organizando la coexistencia humana en el contexto de la conflictividad derivada de lo político” (2007:16). Analizaremos especialmente la configuración de la fuerza política gobernante, su relación con el sistema político y su entorno, es decir, con las instituciones y la oposición, así como la periferia que incluye el entorno social (habitado por formas de movilización y protesta). En este sentido, incluimos lo que Benjamin Ardití denominó “las migraciones de la política” (2009), lo que implica considerar circuitos de presión e interacción desde el centro del sistema político (el gobierno) hacia el escenario internacional y los actores de la sociedad civil. Con “las políticas”, proponemos operacionalizar la dimensión de intervención en la gestión de lo social y lo económico, pero también en lo internacional, ya que es clave en dos aspectos fundamentales: por la relación de Argentina con el FMI (y el sector financiero transnacional) tras tomar el préstamo más grande de la historia del organismo y enfrentar dificultades para su pago, así como la búsqueda de horizontes de integración regional e inserción en un mundo multipolar que culminó con el ofrecimiento de ingreso a los BRICS. El análisis de la evolución de la fuerza gobernante, su relación con el sistema político, las relaciones internacionales y las políticas sociales brinda la oportunidad de ofrecer una radiografía del gobierno argentino y su evolución.

El texto se estructura de la siguiente manera. En la primera sección, se repone el contexto social, económico y político en el que Alberto Fernández asumió la presidencia; en ella, identificamos los desafíos centrales de su gestión a la luz de los indicadores y resultados heredados de Mauricio Macri. En la segunda sección, presentamos el análisis central de este trabajo, enfocándonos en el proceso político entre 2019 y 2023 para explicar sus aspectos constitutivos en lo que refiere a la política y las políticas en torno a tres arenas interrelacionadas: la cuestión social, las relaciones internacionales y la dinámica política en un contexto de “gobernabilidad pandémica”. En las conclusiones, se retoma lo expuesto como un insumo para comprender el devenir de la Argentina y explicar las condiciones de posibilidad del advenimiento de una fuerza anarco-capitalista que logró ganar las elecciones en 2023, llevando a Javier Milei a la presidencia.

## II. EL ESCENARIO DE ASUNCIÓN: EL MACRISMO COMO CRISIS

El gobierno de la Alianza Cambiemos, encabezado por el empresario Mauricio Macri entre 2015 y 2019, constituyó una experiencia con rasgos inéditos en Argentina y fue parte sustantiva del “giro a la derecha” en América Latina (Natalucci & Mouján, 2022; Vommaro y Kessler, 2021). Por primera vez en el país, una fuerza política de centroderecha e inspiración neoliberal, liderada por los mismos actores dominantes en lo económico, logró el éxito electoral (Canelo, Castellani & Gentile, 2018; Nercesian, 2020). En este sentido, la presidencia de Mauricio Macri resultó de la convergencia de élites políticas (una alianza con la Unión Cívica Radical) y la Coalición Cívica (liderada por Elisa

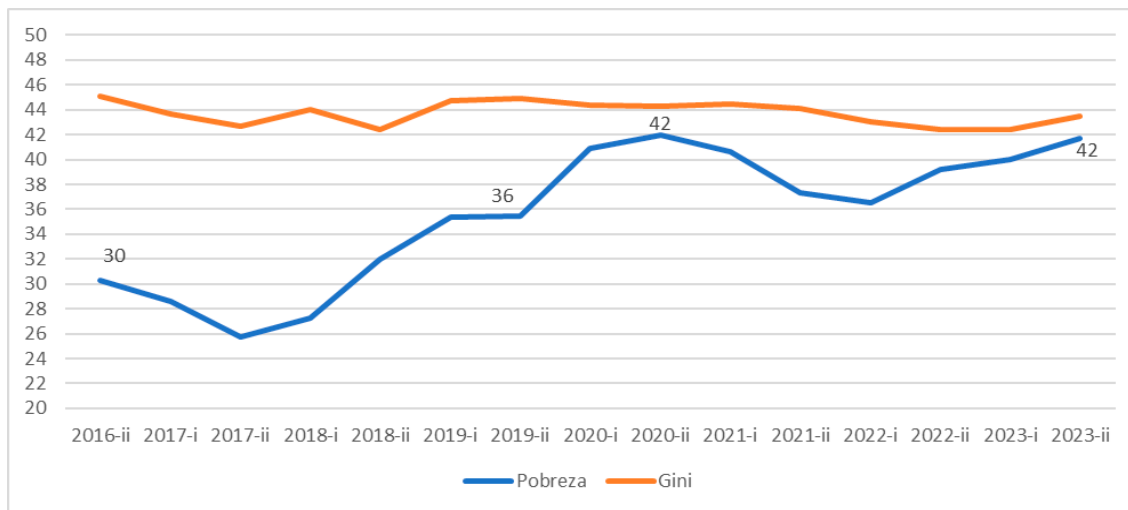
Carrió), junto con élites empresariales (el bloque de poder económico). El programa de gobierno buscaba tres objetivos centrales. En primer lugar, implementar políticas de clásica inspiración neoliberal: ajuste social y fiscal, apertura económica y reformas estructurales (en lo laboral y previsional). En esta dimensión, pueden reconocerse dos aspectos: uno cultural, tendiente a fortalecer una concepción individualista de la dinámica social que responsabiliza a las personas por su situación y promueve el emprendedurismo, la competencia y el mérito como factores legítimos para la distribución de recursos (Muñoz, 2018; Iglesias y De Lucca, 2020); y otro, relacionado con la gestión política mediante la imposición de una versión del “new public management” (Gené, 2018). El otro aspecto refiere a la reconfiguración de la relación entre Estado y sociedad propia de la matriz nacional-popular estatocéntrica. En este sentido, el Estado pasa a ser concebido como promotor del intercambio entre privados, en lugar de garante de derechos sociales y con un rol activo en la reparación de desigualdades. Adepto a las metáforas futboleras, el presidente Macri graficaba su posición ante los empresarios: “Yo siempre digo que el trabajo nuestro en la política es como el canchero del fútbol: es el que corta el pasto, pinta las rayas, pone los arcos, y ustedes son los que tienen que meter los goles” (Macri, 28/9/2017)

Un segundo objetivo de la “alternancia” era operar sobre el sistema político para marginar al kirchnerismo dentro del peronismo, incentivando nuevos liderazgos y avalando las persecuciones judiciales contra cuadros políticos opositores, principalmente contra la referente de ese espacio, Cristina Fernández de Kirchner. La refundación del sistema político implicaba promover un supuesto “peronismo racional” con el que se pudieran establecer consensos, dejando fuera posiciones “irracionales” y “populistas”. El intento, al inicio de la gestión, de posicionar a Sergio Massa, quien estaba enfrentado al kirchnerismo, como líder de la oposición peronista, tenía como objetivo encontrar una contraparte para consensuar medidas y marginar la influencia de Cristina Fernández en el campo político (Adanero, 2022; Retamozo y Schuttenberg, 2016).

En tercer lugar, el gobierno de la Alianza Cambiemos promovió la inserción de Argentina en la geopolítica mundial como un aliado subordinado a la estrategia de Estados Unidos. Algunas de las acciones emprendidas por el gobierno de Mauricio Macri en el ámbito internacional incluyen los esfuerzos por concretar un acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y el Mercosur, la participación en el Foro Económico Mundial en Davos (después de una década de ausencia), la asunción de la presidencia del G20 (y la organización de su reunión anual en 2018) y la solicitud de ingreso a la OCDE (Rozenbaum, 2021). También es relevante mencionar la persistencia de lazos de cooperación con China, especialmente en lo que respecta al comercio y la inversión (Oviedo, 2018). Esta reorientación implicó establecer una nueva relación con los acreedores externos y adoptar posiciones en la agenda internacional. La obtención de un préstamo extraordinario del Fondo Monetario Internacional por 45 mil millones de dólares en 2018 se inscribe en esta dimensión. Asimismo, el gobierno argentino se transformó en artífice de un regionalismo regresivo, por ejemplo, promoviendo el abandono de la UNASUR y activando el Grupo de Lima junto a los gobiernos conservadores de la región (Busso, 2021).

La intervención en estos tres escenarios conforma condiciones de posibilidad del devenir del gobierno de Alberto Fernández: lo socioeconómico, lo político y lo geoestratégico. La cuestión social fue el eje central de la campaña electoral luego de, especialmente, dos años de dificultades económicas y un modelo que la gestión de Cambiemos no pudo estabilizar en la segunda parte de su mandato, afectado por aspectos estructurales y decisiones coyunturales. El desempeño económico del gobierno de Macri puede apreciarse a partir de una serie de indicadores que muestran una cierta mejora hasta el año 2017, como los que se exponen a continuación.

**Gráfica 1. Tasa de pobreza y coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar.**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la EPH-INDEC.

En efecto, la gráfica 1 muestra que en los primeros dos años del gobierno de Mauricio Macri se observó una cierta reducción de la pobreza en un contexto de desigualdad relativamente estable, en torno a 0,44. Este valor se mantuvo entre 2016 y 2023, según las estimaciones del coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar proporcionadas por los datos de la EPH.

Esta situación fue clave para la victoria electoral del oficialismo, bajo el nombre “Juntos por el Cambio”, en las elecciones de medio término. Sin embargo, en el ámbito político, el triunfo legislativo de 2017 de la fuerza gobernante resultó en una paradoja. Por un lado, la legitimidad asumida del gobierno en su rumbo condujo al impulso de una serie de reformas (entre ellas, la previsional), que aglutinó a sectores de la oposición y provocó tanto conflicto social como la pérdida de aliados en el Congreso (Arnoux, 2019; Artese, Rubel & Tapia, 2021; Corral & Foresti, 2022). Por otro lado, el resultado de 2017 fortaleció a la principal figura de la oposición, Cristina Fernández de Kirchner, quien se impuso holgadamente entre los candidatos opositores, aun en condiciones desventajosas. De este modo, resolvió, a pesar de la derrota electoral, las jerarquías dentro del movimiento peronista a partir de una cristalización de las relaciones de fuerza y del caudal electoral (Retamozo y Trujillo, 2019 y 2024).

El plano geopolítico fue un escenario privilegiado por el gobierno de Mauricio Macri para expresar el cambio de rumbo. Esto no solo implicó un posicionamiento en controversias regionales o intentos trancos de tratados de libre comercio (como con la Unión Europea), sino que también involucró el aspecto estructurante más relevante para el futuro: la toma de un préstamo del Fondo Monetario Internacional por 57 mil millones de dólares, lo que generó condicionamientos y compromisos de pago (Busso, 2019; Barrenengoa y Kan, 2023). Según el propio informe del FMI, el préstamo otorgado no alcanzó sus objetivos, y se señalaron errores de diagnóstico (un “exceso de optimismo”, sic) y de ejecución. Ante el horizonte electoral de 2019 y los intentos fallidos o costosos, como la reforma previsional, el gobierno de Macri intentó postergar las reformas estructurales exigidas por el FMI para un segundo mandato. No obstante, como señala el propio documento del organismo:

El candidato opositor Alberto Fernández venció al presidente Macri con un margen sorprendentemente grande en las elecciones primarias, lo que llevó a los inversores a creer que un nuevo gobierno, incluidos miembros de la administración anterior, llegaría al poder después de las elecciones generales de octubre (...) El peso se depreció, el índice bursátil Merval se desplomó en términos de pesos y las primas de riesgo aumentaron; agencias calificadoras bajaron la calificación de Argentina, el ministro de Hacienda renunció y la administración anunció planes para reperfilar la deuda interna e impuso algunos controles de capital. En septiembre, las agencias calificadoras de riesgo declararon un default selectivo de la deuda soberana argentina. El trabajo del equipo técnico del FMI en la Quinta Revisión fue abortado después de las elecciones primarias y después de la suspensión efectiva de las políticas del programa por parte del gobierno. Esto en la práctica marcó el final del programa, con solo cuatro de las doce revisiones planificadas completadas. En efecto, el programa no cumplió con los objetivos de restaurar la confianza en la viabilidad fiscal y externa y, al mismo tiempo, impulsar el crecimiento económico<sup>1</sup>

La cuestión socioeconómica, la política y la geopolítica constituyen tres arenas anidadas en las que el gobierno de Alberto Fernández desarrolló su dinámica y devenir. De algún modo, estos tres ejes estructuraban, en contraposición a Cambiemos, el programa del Frente de Todos. Se proponía una política centrada en la inversión pública en infraestructura, la ampliación de coberturas de protección social y la expansión del gasto social como inversión; la referencia a “un Estado presente, constructor de justicia social”, según las palabras de Alberto Fernández en el discurso de asunción, sintetizaba el nuevo rol de las políticas públicas propuestas. La consolidación de una coalición peronista, como amalgama de fuerzas internas, encabezadas por Cristina Fernández de Kirchner por un lado y Sergio Massa por el otro, tenía como objetivo estabilizar el sistema político. Finalmente, se planteaba un reposicionamiento geopolítico mediante la articulación regional en el contexto del mundo multipolar, con una creciente importancia de la cooperación Sur-Sur y la centralidad de la región Asia-Pacífico. Esto no solo implicaba una nueva forma de inserción internacional (un modelo de inserción plural), sino también la creación de condiciones para una renegociación de la deuda con el Fondo Monetario Internacional y los acreedores externos, la espada de Damocles que pendía sobre Argentina.

### III. GOBERNABILIDAD PANDÉMICA

La asunción de Alberto Fernández, el 10 de diciembre de 2019, tuvo lugar en un contexto de ciclo político latinoamericano caracterizado por ondas cortas y pendulares. Lo que parecía un giro a la derecha con el triunfo de diversas fuerzas políticas conservadoras y de orientación neoliberal, como Macri en Argentina, Bolsonaro en Brasil, Lacalle Pou en Uruguay y la consolidación de gobiernos con tendencias similares en Colombia, Ecuador y Chile, a los que se sumó Bolivia tras el golpe de Estado (Vommaro, 2017; García Delgado y Gradín, 2017; Torrico, 2022), comenzó a mostrar un péndulo hacia una nueva ola progresista que incluyó la reversión del signo político gobernante en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia y México (Stoessel y Retamozo, 2023).

<sup>1</sup> IMF Executive Board Discusses the Ex-Post Evaluation of Argentina's Exceptional Access Under the 2018 Stand-By Arrangement (2021) <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2021/English/1ARGE2021001.ashx>

Fernández enfrentó importantes desafíos debido a la situación regresiva en lo social, la restricción externa y las condiciones impuestas en el acuerdo con el FMI (Toftum & Triador, 2020). Las dificultades del gobierno de Macri en materia económica, que lo llevaron en 2018 a contraer deuda con el FMI como última instancia, junto con los indicadores económicos que se expusieron en la sección anterior, y la estrategia política del peronismo de reconstruir la unidad de diferentes sectores en el “Frente de Todos”, también marcaban agendas, al igual que la reinserción internacional del país. Sin embargo, la promesa de recuperación del bienestar económico y recomposición de los ingresos (la inclusión mediante el “trabajo formal”, la reducción de la inflación y de la indigencia), así como una enmienda de la representación política de buena parte de la sociedad argentina, pronto se vieron afectadas por la dinámica de lo imprevisto. Las propuestas de políticas para el “desarrollo con justicia social”, que implicaban superar tres “muros”, según enunció el presidente en su discurso de asunción (el primero, dado por el rencor y el odio entre los argentinos; el segundo, por el hambre; y el tercero, por el despilfarro de las “energías productivas”), sucumbieron en olas en la tormentosa pandemia.

En el ámbito internacional, cabe mencionar que Alberto Fernández ya había iniciado una reorientación de las relaciones geopolíticas que, en la administración de Mauricio Macri, se habían centrado en fortalecer el Grupo de Lima y en una integración subordinada a Estados Unidos y Europa. Prueba de ello son las visitas a Luis Ignacio “Lula” da Silva en la cárcel, como una señal de apoyo; la participación en la reunión fundacional del “Grupo de Puebla” en noviembre de 2019; y, ya como virtual presidente electo, su intervención en el resguardo de la integridad física del derrocado presidente de Bolivia, Evo Morales, y su vicepresidente, Álvaro García Linera, tras el golpe de Estado. No fue casual que el primer viaje del presidente asumido tuviera como destino México (Shqueitzer, 2019; Bezus et al., 2020; Barrenengoa, 2022). Sin embargo, y más allá de la importancia de la reconstrucción de la integración regional y la inserción en la nueva geopolítica mundial, el gran desafío en el plano internacional fue la negociación para la reestructuración de la deuda, que implicó un acuerdo con acreedores privados por 80.500 millones de dólares durante 2020, cancelando además el acuerdo Stand-By con el Fondo Monetario Internacional y abriendo una negociación para reestructurar la deuda con ese organismo.

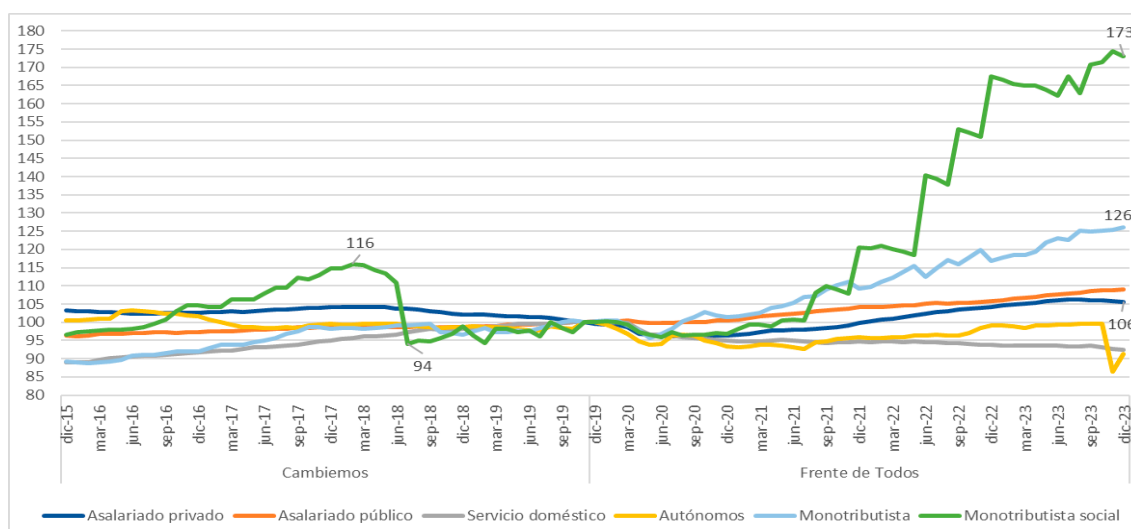
Este panorama, como es sabido, se agudizó cuando, en marzo de 2020, advino la pandemia causada por el COVID-19. El escenario, entonces, se configuró en principio como de “doble crisis” (Cantamutto y Schorr, 2021), a pocos meses de que el nuevo gobierno asumiera la gestión. El inicio de la inédita situación pandémica encontró, en un principio, una dirigencia encolumnada en la política sanitaria liderada por el gobierno nacional. En este sentido, el jefe del bloque de la principal fuerza opositora “Juntos por el Cambio” en la Cámara de Diputados, Mario Negri, expresaba: “Presidente Alberto Fernández: usted es el comandante en la batalla; somos uno solo en esta pandemia” (Infobae, 20 de marzo de 2020). Además, el primer tramo de políticas implementadas, tanto en lo estrictamente sanitario como en lo económico y social, fue mayoritariamente respaldado por la opinión pública, según todos los estudios (Klobovs, 2021; Tagina, 2021). En efecto, la pandemia ofreció, en sus inicios, un escenario facilitador para el posicionamiento de Alberto Fernández como un presidente averso al conflicto, propenso al diálogo y al consenso, lo cual constituyó un capital político propio y le valió altos niveles de aprobación inicial a su gestión (Giusti, 2021).

La concertación de la política sanitaria fue acompañada por una serie de políticas orientadas a contrarrestar los efectos de las restricciones sanitarias en los ingresos y la actividad económica, a medida que se extendía en el tiempo la política de Aislamiento Preventivo Social Obligatorio (ASPO) y luego el Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO). Es posible identificar

aquellas políticas centradas en sostener los ingresos de los asalariados privados, a través de transferencias vía la institucionalidad de protección social e instrumentos *ad hoc*, especialmente el Ingreso Familiar de Emergencia. Para comprender esta dimensión, es preciso tener en cuenta que el número de puestos de trabajo asalariado formal presentó una caída del 4% en los dos últimos años del gobierno de Cambiemos (2018 y 2019). Esta tendencia se agudizó en el segundo trimestre de 2020 durante el Aislamiento Social y Preventivo Obligatorio (ASPO) por el COVID-19. Una vez superado el momento más crítico de la pandemia, en el segundo semestre se inició un sendero de mejora que logró recuperar los niveles del año 2018 en noviembre de 2022. Para el final del mandato de Fernández, en diciembre de 2023, el número de puestos de trabajo asalariado formal es un 6% superior al que se registró al inicio del gobierno del Frente de Todos. Sin embargo, al observar la serie histórica, se puede apreciar que la creación de puestos de trabajo asalariado formal ha sido insuficiente durante los últimos ocho años, dado que en diciembre de 2015 había 6.223.016 puestos en esta categoría ocupacional y en diciembre de 2023 se registraron un total de 6.364.290.

En contraste, la dinámica de los empleos registrados como monotributistas sociales, dentro de los cuales se encuentran los trabajadores de la economía popular y/o adscritos al programa Potenciar Trabajo, muestra los mayores picos de crecimiento, tanto durante los primeros dos años (2016 y 2017) del gobierno de Cambiemos como en el gobierno del Frente de Todos a partir del año 2021. En este último período, el número de trabajadores registrados como monotributistas sociales pasó de 358.673 en diciembre de 2020 a 636.609 en noviembre de 2023. Por su parte, el número de trabajadores adscritos al monotributo también presentó un aumento, especialmente a partir del segundo semestre de 2020, con una dinámica de variación creciente muy superior a la que mostró el empleo formal asalariado en el sector privado, alcanzando una variación del 25% entre noviembre de 2019 y noviembre de 2023. Esto es una clara muestra de los cambios en la estructura del mercado laboral y de la configuración de una heterogeneidad significativa que también marcará distintas situaciones salariales y de protección social. La menor expansión del empleo asalariado registrado conlleva a una pérdida relativa en el total del empleo en los últimos años, dado el mayor aumento

**Gráfica 2. Puestos de trabajo formal según categoría ocupacional.**



Fuente: elaboración propia con base en la información del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, a partir de los registros administrativos de los sistemas de la seguridad social (AFIP).

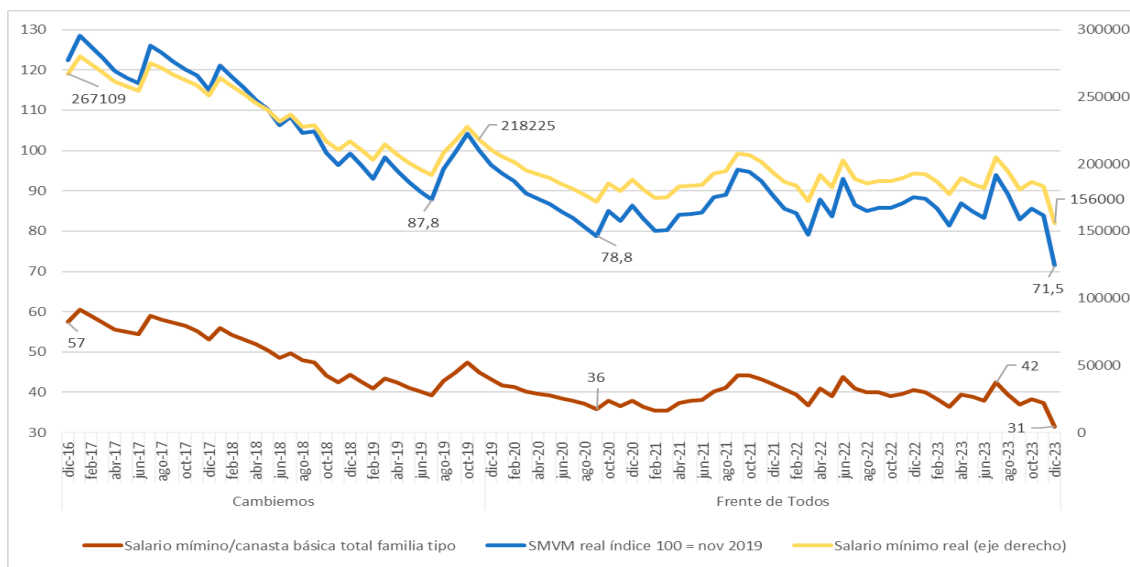
en los puestos asalariados no registrados y en los no asalariados en relación de dependencia. Así, en el total de ocupados, el 47% son asalariados registrados, mientras que el 48% son trabajadores asalariados informales y ocupados por cuenta propia, según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares para el cuarto trimestre de 2023.

Estas tendencias en los puestos de trabajo tienen un correlato en la dinámica de los salarios. En el Gráfico 3 se muestra la persistente caída del salario mínimo real (SMR). Entre enero de 2017 y noviembre de 2019, el SMR cayó un 22%, una variación negativa similar a la que se registró entre esa última fecha y el nivel más bajo del SMR durante la pandemia, en septiembre de 2020. A partir de ese momento, el SMR experimenta variaciones entre recuperaciones y caídas, pero nunca logró recobrar el valor real que tenía al inicio del gobierno del Frente de Todos.

Un aspecto clave para considerar la situación socioeconómica es comparar el poder de compra en relación con la canasta básica total (CBT) de pobreza. Aquí se observa una pérdida constante durante el gobierno de Mauricio Macri, dado que en diciembre de 2016, el salario mínimo cubría el 57% de una CBT para una familia tipo, mientras que en noviembre de 2019, al final del gobierno de Cambiemos, representaba solo el 45%. Por su parte, durante el gobierno del Frente de Todos, se alcanza el valor más bajo en esta relación durante la pandemia (36%) para luego recuperarse de manera modesta y estabilizarse, en promedio, alrededor del 40%.

El salario real promedio de los trabajadores formales también muestra una trayectoria decreciente (ver gráfica 4). En el último tramo del gobierno de Cambiemos, entre julio de 2017 y noviembre de 2019, el salario real cayó aproximadamente un 13%. Después del período más crítico de la pandemia, el salario real logró una pequeña recuperación respecto a los meses del segundo trimestre de 2020. No obstante, debido a la dinámica inflacionaria, lo hizo de manera errática y solo en algunos meses superó escasamente los niveles reales que tenía al inicio del gobierno del Frente de Todos. Además, en el último tramo del gobierno, después de junio y con la aceleración

**Gráfica 3. Salario mínimo real y relación con la canasta básica total para una familia tipo.**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social e INDEC. Salario mínimo real en precios de diciembre de 2023. El hogar tipo definido por el INDEC, corresponde a un varón de 35 años, una mujer de 31 años, una hija de 8 años y un hijo de 6 años.

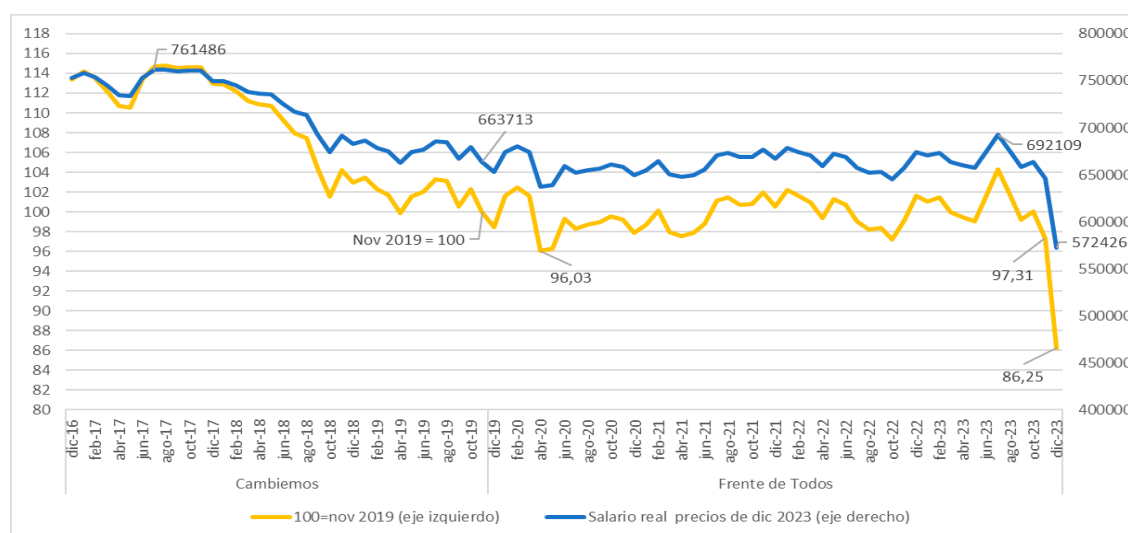
inflacionaria, el salario real cayó, ubicándose de nuevo en valores cercanos al mínimo registrado durante la pandemia. Por otro lado, los ingresos no laborales del sistema de protección social también han sufrido una pérdida de poder adquisitivo. En el Gráfico 5 se muestra la evolución real del monto de la Asignación Universal por Hijo (panel A) y del haber mínimo de las jubilaciones y pensiones (panel B).

La AUH y el haber mínimo han tenido una evolución similar, ya que ambas prestaciones siguen la fórmula de movilidad. La tendencia muestra una caída en el poder adquisitivo desde el segundo tramo del gobierno de Cambiemos, la cual continuó durante el gobierno del Frente de Todos. Solo en algunos momentos específicos se intentó recomponer el monto real de las prestaciones a través de la implementación de bonos adicionales definidos por el poder ejecutivo. Así, en diciembre de 2023, el monto de estas prestaciones era un 50% inferior al que se recibía en marzo de 2017 y un 32% inferior al monto que se percibía en diciembre de 2019.

El Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) en el año 2020, continuado luego por el Programa de Recuperación Productiva (REPRO II) en 2021, fueron políticas orientadas a sostener el empleo en las empresas. El programa alcanzó, en su primera versión, a un total de 3.100.000 trabajadores distribuidos en 306.946 establecimientos. Por su parte, el REPRO II benefició a 48.381 empresas y a 862.000 empleados. Esto implicó el sostenimiento de 350.000 empresas a través del pago de una parte del salario de casi 4 millones de trabajadores, así como la reducción del 95% en contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). La inversión estatal destinada a esta política fue de aproximadamente 2.000 millones de dólares.

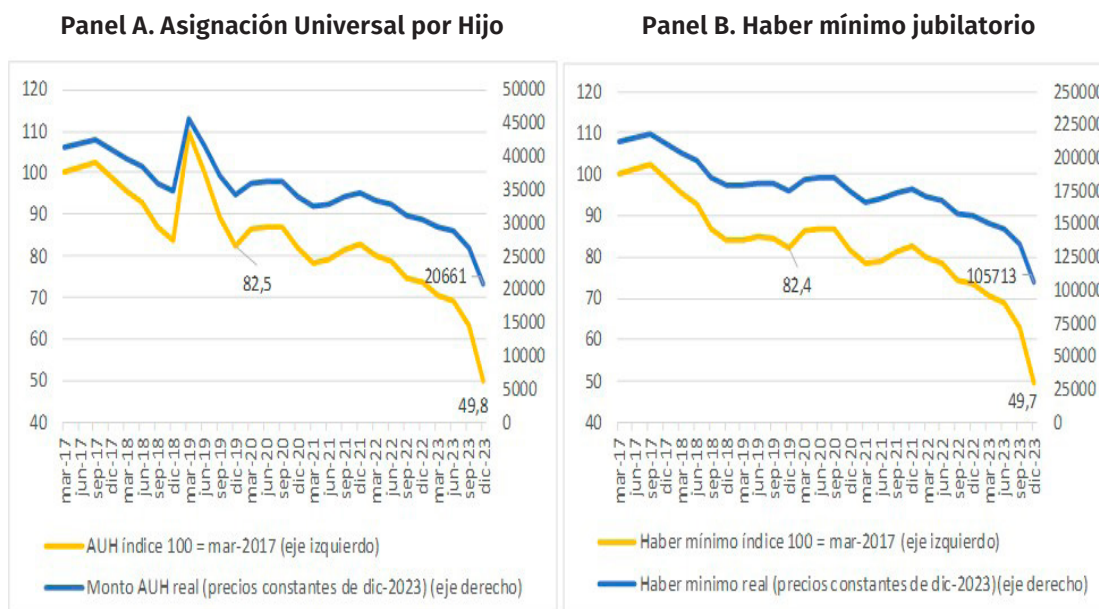
Las políticas implementadas por el gobierno de Alberto Fernández mitigaron los impactos de la crisis en la cantidad de empleos formales asalariados en el sector privado, que registró una variación negativa del -4%. Sin embargo, en el mismo período, la variación en la pérdida de empleos asalariados informales fue del 23%. En efecto, en los deciles de la parte baja de la distribución, donde predominan las relaciones laborales informales y el trabajo por cuenta propia, el impacto de la crisis fue más pronunciado. Los diferentes modos en que operó la crisis sobre una heterogeneidad

**Gráfica 4. Salario real promedio en el empleo asalariado privado**



Fuente: elaboración propia con base en SIPA e INDEC. Salario real promedio en precios de diciembre de 2023.

**Gráfica 5. Evolución real de los ingresos de la protección social.**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de ANSES e INDEC.

estructural se conjugaron con la desigualdad de acceso a los sistemas de protección, afectando a los sectores más vulnerables.

Ante la crisis, la intervención del gobierno se apalancó en mecanismos de protección social ya instituidos para una rápida transferencia de recursos. Por un lado, se fortalecieron políticas de ingreso y cobertura de medicamentos para jubilados y pensionados. Por otro lado, se implementaron ingresos a través de transferencias monetarias directas y no condicionadas. En lo que respecta a la población de adultos mayores, cabe destacar que la cobertura previsional de Argentina es una de las más altas de América Latina. Por lo tanto, el mecanismo de transferir recursos a través del sistema previsional ha sido efectivo para este sector. El gobierno dispuso, además, el pago de “bonos extraordinarios” para fortalecer el ingreso.

El principal instrumento de transferencia ante la crisis fue el “Ingreso Familiar de Emergencia”, que proporcionó un monto equivalente aproximadamente al 60% del salario mínimo y alcanzó a 9 millones de personas (un solo beneficiario por hogar), aunque solo se implementó durante 3 meses. Esta asistencia estuvo enfocada en sectores que no recibían programas sociales, ya que excluía a personas con acceso a otras políticas, aunque no implicaba incompatibilidad con la Asignación Universal por Hijo, el Potenciar Trabajo, el PROGRESAR y la Tarjeta Alimentar (programas que además fueron reforzados). El deterioro de las condiciones de vida, especialmente de sectores de la llamada “economía popular”, generó tensiones y movilizaciones tanto para ampliar la cobertura como para visibilizar las tareas comunitarias como esenciales. A instancias de organizaciones como la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP), en diciembre de 2020 se aprobó la “Ley Ramona”, que asignaba 5 mil pesos a unas 50 mil trabajadoras comunitarias.

No obstante, a pesar de una valoración inicial positiva y de políticas sociales tendientes a evitar una caída abrupta de ingresos, la valoración del gobierno se vio rápidamente afectada ante la extensión y la rigurosidad de las medidas de aislamiento, así como por las restricciones en la

reunión y circulación de las personas, que comenzaron a generar malestares sociales, además de afectar la actividad económica. En este sentido, se evidenció una progresiva consolidación de un discurso crítico hacia las medidas de distanciamiento y aislamiento social preventivo.

No solo la oposición parlamentaria endureció sus objeciones, sino que se configuró una novedad en el campo político argentino (aunque sus dimensiones son regionales) con la aparición de actores con discursos “libertarios”. Posiciones abiertamente “anti-vacunas” y de promoción irrestricta de la libertad individual se construyeron en oposición a las políticas sanitarias gubernamentales (y luego a las vacunas) y a los instrumentos de regulación y promoción estatal. La mayor centralidad del clivaje Estado/mercado permeó también en una pretendida antinomia entre gobierno (o “políticos”) y ciudadanos como individuos, con un protagonismo de jóvenes particularmente intenso.<sup>2</sup>

En efecto, la política sanitaria reactivó el clivaje polarizador que estructura el campo político argentino (peronismo-antiperonismo), profundizado luego de 2008, incrementando incluso si dimensión afectiva. El 9 de mayo de 2020 un grupo de intelectuales y figuras de la oposición firmaron una carta en la que acusaban al gobierno de promover una “infeKtadura” y argumentaba

“La democracia está en peligro. Posiblemente como no lo estuvo desde 1983. El equilibrio entre los poderes ha sido desmantelado. El Congreso funciona discontinuado y la Justicia ha decidido una insólita extensión de la feria, autoexcluyéndose de la coyuntura que vive el país”<sup>3</sup>.

Un conjunto de “marchas anti-cuarentena” comenzaron a realizarse entre junio y noviembre, aunque no muy numerosa en cantidad de asistentes, algunas contaron con participación de políticos opositores y fueron replicadas por los medios de comunicación y en redes sociales como un síntoma de disconformidad con la gestión gubernamental (Spólita, Balsa, & Brusco, 2022)

En lo que concierne a la política, la pandemia puso un nuevo contexto a la experiencia de “coalición movimientista” del Frente de Todos. La situación excepcional concentró la toma de decisiones en el presidente Fernández, que no era el representante del sector mayoritario dentro del peronismo. Si bien en un primer momento los otros actores se encolumnaron con las políticas presidenciales, de a poco se generaron voces críticas que enfatizaban las limitaciones de las políticas destinadas a atender la situación de la población más vulnerable. El reclamo de ciertos actores de la fuerza gobernante para aumentar la regulación de sectores productores de alimentos parecía encontrar en el decreto presidencial de intervención y estatización de la empresa Vicentin, de gran importancia tanto en la producción de alimentos como de la agroenergía y que mantenía deudas con el fisco, una oportunidad para cumplir promesas en torno a garantizar la “soberanía alimentaria” (Fair, 2024) Sin embargo, el gobierno de Fernández dejó sin efecto esta acción a las pocas semanas, cediendo a la presión de parte de la opinión pública que construyó la medida como un ataque a la propiedad privada. Esto le valió críticas internas que pusieron en cuestión la voluntad política de confrontar con sectores del poder económico. Pero también activó objeciones de la oposición a ese intento identificado como una continuidad de las políticas identificadas con

<sup>2</sup> Para ampliación sobre la juventud en pandemia puede consultarse la compilación de Pablo Semán y Fernando Navarro “Dolores, experiencias, salidas Un reporte de las juventudes en el AMBA”

<sup>3</sup> “La democracia está en peligro” [https://www.clarin.com/politica/-democracia-peligro-carta-abierta-intelectuales-cientificos-alerta-eficaz-relato-infectadura-\\_0\\_AxrZQ6O5F.html](https://www.clarin.com/politica/-democracia-peligro-carta-abierta-intelectuales-cientificos-alerta-eficaz-relato-infectadura-_0_AxrZQ6O5F.html)

el “kirchnerismo” y robusteció el clivaje intenso (“la grieta”) que terminó por devorar el consenso que había logrado el presidente en las primeras semanas de la pandemia.

En paralelo, desde un sector del oficialismo se promovió la creación de un impuesto a las grandes fortunas para constituir un fondo para financiar políticas sociales e inversión en infraestructura. El proyecto fue impulsado desde abril de 2020, especialmente por el diputado Máximo Kirchner, y fue aprobado con modificaciones a principios de diciembre de ese año. Esta medida permitió la obtención de recursos fiscales vitales para un gobierno limitado por el contexto económico marcado para la restricción del crédito externo, la caída de la actividad económica y las negociaciones con los acreedores internacionales.

El año 2021 profundizó las tensiones en la coalición de gobierno, afectando uno de los principales desafíos del gobierno nacional: consolidar una fuerza articulada y ejecutiva para gestionar la salida de la pandemia y las negociaciones con el FMI. No obstante, el gobierno argentino logró ser uno de los primeros países latinoamericanos en iniciar la vacunación contra el COVID-19, gracias a que el nuevo posicionamiento geopolítico favoreció que China y Rusia proveyeran vacunas, mientras se activaron las capacidades estatales instaladas, tanto a nivel nacional como provincial.

En medio de un despliegue logístico de gran envergadura y una política sanitaria consistente, ocurrió un incidente que dañó la imagen de la gestión sanitaria. El escándalo surgió tras las declaraciones del influyente periodista Horacio Verbitsky, quien, con estrechos vínculos con el gobierno nacional, admitió haber accedido a la vacuna contra el COVID-19 al margen de los procedimientos establecidos. Este acceso privilegiado fue facilitado por su relación personal con el entonces ministro de Salud, el renombrado experto en salud pública Ginés González García.

Unos meses después, en el contexto previo a las elecciones de medio término de 2021, se hizo pública la celebración del cumpleaños de Fabiola Yañez, pareja del presidente, el 14 de julio de 2020 en la residencia oficial de Olivos, mientras estaba vigente el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO), que restringía la circulación y prohibía las reuniones en espacios cerrados. Este hecho dañó severamente la imagen presidencial en cuanto a la coherencia de la política frente a la pandemia. La actividad social fue registrada en una fotografía que se viralizó rápidamente en redes sociales, generando críticas de periodistas y políticos opositores, además de desencadenar una denuncia judicial y un pedido de disculpas públicas por parte del presidente Fernández. Estos episodios mediáticos conocidos como “Fiesta en Olivos” y “Vacunatorio VIP” tuvieron un impacto negativo en la reputación del gobierno, el cual había forjado previamente una narrativa en torno a su rol como defensor de la salud pública. Estos eventos contribuyeron a consolidar la percepción de privilegios para ciertos sectores, en un contexto de esfuerzos desiguales durante la pandemia.

Las elecciones intermedias de 2021, originalmente programadas para agosto y octubre, fueron afectadas por las medidas de distanciamiento social debido a la pandemia, lo que llevó a su postergación hasta septiembre y noviembre, respectivamente. Más allá de las razones sanitarias, el escenario para la fuerza oficialista estuvo marcado por tensiones entre sus principales figuras. El presidente Alberto Fernández logró imponer candidatos cercanos a su espacio para encabezar los distritos más visibles, como Victoria Tolosa Paz en la provincia de Buenos Aires y Leandro Santoro en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Sin embargo, el resultado de las elecciones de 2021 fue adverso para un gobierno que había obtenido cerca del 50% de los votos apenas dos años antes. En un contexto aún marcado por los efectos de la pandemia y con el Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio vigente, los indicadores sociales mostraban una situación precaria, a pesar del adecuado proceso de vacunación iniciado ese año. Esta combinación de factores contribuyó al resultado desfavorable para el oficialismo en las elecciones intermedias.

Es evidente que el resultado electoral no se ve determinado únicamente por consideraciones económicas, sino que también influyen una serie de factores, incluidos los escándalos de gestión, las tensiones internas dentro de los partidos políticos y la percepción de los candidatos constituida en la opinión pública. En el caso específico de las elecciones intermedias de 2021 en Argentina, estos factores se combinaron con el contexto de la pandemia, el avance del *lawfare* sobre Cristina Kirchner y las fricciones entre las principales figuras del oficialismo, algo que afectó tanto la capacidad estratégica como la construcción de imagen pública.

En las primarias, a nivel nacional, la alianza opositora Juntos por el Cambio obtuvo el 41,5% de los votos, mientras que el oficialismo consiguió el 32,5%. En la provincia de Buenos Aires, que representa casi el 40% del padrón nacional, se produjo una victoria opositora, con un 37% para Juntos por el Cambio frente al 33% del Frente de Todos encabezado por Tolosa Paz. Este resultado es significativo, ya que marca la primera vez en más de tres décadas que el peronismo unificado pierde las elecciones en esta provincia, considerada su bastión. En derrotas anteriores, como en 2015 y 2017, el peronismo concurrió dividido en varias opciones, lo que atenuó el impacto de la derrota.

El resultado de las PASO reavivó las tensiones en la coalición gobernante. En una carta difundida en redes sociales, la vicepresidenta Cristina Fernández señaló errores de gestión económica y política como causas de una derrota electoral que calificó como “sin precedentes”. Asimismo, hizo públicas las advertencias que, según expresó, había realizado al presidente en 18 reuniones, cuestionando el “atraso salarial, el descontrol de precios –especialmente en alimentos y remedios– y la falta de trabajo”, así como la práctica de “una política de ajuste fiscal equivocada, que estaba impactando negativamente en la actividad económica y, por lo tanto, en el conjunto de la sociedad”. A juicio de la ex presidenta, esto indudablemente tendría consecuencias electorales. Además, solicitó un relanzamiento del gobierno mediante cambios en los elencos ministeriales.

Luego de esta intervención, surgieron rumores y renuncias de ministros que no fueron aceptadas, hasta que, días después, se concretaron cambios tanto en la Jefatura de Ministros (donde ingresó el gobernador de Tucumán, Juan Manzur, en lugar de Santiago Cafiero, una figura muy cercana al presidente) como en otros cuatro ministerios: Relaciones Exteriores, Agricultura, Seguridad y Ciencia y Tecnología. El gobierno acompañó estos cambios con medidas tendientes a recomponer los ingresos, tales como el aumento del salario mínimo, vital y móvil; un incremento en la Asignación Universal por Hijo; aumentos en jubilaciones y pensiones; y una modificación en el impuesto a las ganancias, para que lo abonen sueldos más altos.

En las elecciones generales, realizadas el 14 de noviembre, se mantuvo la tendencia general, aunque el Frente de Todos fortaleció su potencia electoral, especialmente en la provincia de Buenos Aires, donde mejoró su desempeño, y en provincias como Tierra del Fuego y Chaco, donde logró revertir los resultados adversos de las PASO. Sin embargo, la victoria del bloque opositor consolidó un campo político bi-coalicional, ya que entre ambas fuerzas obtuvieron cerca del 80% de los votos. Una de las novedades de los comicios fue el resultado obtenido por el candidato libertario anarco-capitalista Javier Milei en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue significativo (un 17%) y permitió a esta versión de la extrema derecha conseguir por primera vez bancas en la Cámara de Diputados.

#### IV. POSPANDEMIA Y ESTABILIZACIÓN INESTABLE

Tras la pronunciada caída experimentada en 2020 y 2021 debido a los efectos de la pandemia, el año 2022 presentó indicios alentadores de recuperación económica. Sin embargo, esta recuperación reinstaló con fuerza problemas estructurales persistentes, como la inflación y la restricción externa, y señaló desafíos adicionales, como los cambios en la relación entre empleo y pobreza, en medio de un creciente malestar social.

En el periodo de postpandemia y recuperación, entre 2021 y 2022, se evidenció una disminución en los niveles de pobreza, aproximándose a los registrados en 2019. Sin embargo, para el segundo semestre de 2022, la tasa de pobreza comenzó a incrementarse nuevamente de manera sostenida, alcanzando el 42% de la población en el segundo semestre de 2023 (ver gráfico 1).

En este contexto de crisis, el gobierno encabezado por Alberto Fernández se enfrentaba, desde comienzos de 2022, al imperativo desafío de reestructurar la deuda con el FMI, con el propósito de evitar un incumplimiento que derivara en un *default* y mantener un margen de maniobra para implementar políticas que mitigaran los impactos de la inflación en los ingresos. Durante todo el año 2022, el gobierno tuvo que afrontar vencimientos de deuda por un total de 19 mil millones de dólares, según datos del Ministerio de Economía.

Esto llevó a que la negociación de la deuda se construyera como un problema público de política de Estado. El presidente Fernández convocó a los gobernadores de las diferentes provincias a una reunión con el ministro de Economía, Martín Guzmán. El objetivo era, por un lado, consensuar aspectos del acuerdo que implicarían medidas de política económica que afectarían a las provincias y, por otro, mostrar apoyo interno de diversas fuerzas políticas en la negociación con el FMI. La respuesta fue dispar: algunos gobernadores opositores, como Gerardo Morales de Jujuy, apoyaron el acuerdo, mientras que otros, como el jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Horacio Rodríguez Larreta, evitaron concretar reuniones de respaldo. Este esquema de encuentros se replicó con la conducción de la Confederación General del Trabajo y sectores empresariales.

El 31 de enero de 2022, Máximo Kirchner renunció a la jefatura del bloque del Frente de Todos debido a su desacuerdo con la estrategia utilizada y los resultados obtenidos en las rondas de diálogo con el FMI. Kirchner expresó que la negociación fue llevada a cabo exclusivamente por el gabinete económico y un grupo negociador que respondía directamente al presidente de la Nación.

Aunque los diputados más identificados con el kirchnerismo permanecieron en el bloque oficialista, la mayoría votó en contra del acuerdo cuando fue presentado en el Congreso en marzo de ese año. El entendimiento con el FMI, aprobado de todos modos por amplia mayoría con votos de la oposición, incluyó aumentos de tarifas y un compromiso de reducción del déficit fiscal, además de revisiones periódicas por parte del organismo, lo que lo situaba como un veedor permanente.

Sin embargo, no se firmaron compromisos de reformas estructurales, como laborales o previsionales, y el gobierno obtuvo flexibilidad para ejecutar políticas de control de cambios. Tras la firma del acuerdo, y en medio de críticas internas y tensiones económicas, como el impacto inflacionario y las presiones sobre el tipo de cambio, Martín Guzmán presentó su renuncia, dejando vacante el Ministerio de Economía hasta la designación de Silvina Batakis. No obstante, Batakis duró en el cargo menos de cuatro semanas y fue reemplazada por Sergio Massa, quien impuso un nuevo esquema en la gestión económica.

Las tensiones dentro del Frente de Todos, surgidas por la gestión de la política económica, como la renegociación de la deuda y la política energética, tenían un frente externo que funcionaba como unificador del oficialismo: la cuestión judicial. El avance de los juicios contra Cristina Fernández

de Kirchner se convirtió en un escenario político tanto para sectores de poder interesados en su condena como para la propia Cristina, quien optaba por confrontar en ese ámbito. Desde su primera aparición como ex presidenta en Comodoro Py en abril de 2016, donde lanzó lo que luego sería Unidad Ciudadana en 2017, hasta sus alegatos en el juicio transmitidos por cadena nacional, la política y la justicia se entrelazaron como pocas veces en la historia argentina.

Este conflicto con sectores del poder judicial, incluida la Corte Suprema de Justicia, fue compartido por los diferentes espacios de la coalición gobernante, ya que el propio presidente sufrió fallos adversos que afectaron su gestión. La propuesta de una reforma de la Corte Suprema, que no logró obtener los votos en el Senado, ejemplifica esta situación.

El 1 de septiembre de 2022 ocurrió un hecho que conmocionó a la sociedad argentina: la vicepresidenta y principal figura del peronismo, Cristina Fernández de Kirchner, sufrió un atentado al llegar a su casa en la ciudad de Buenos Aires. Este ataque puso de manifiesto las consecuencias reales de la proliferación de discursos de odio, pero también fue interpretado como un síntoma de transformaciones más profundas en la matriz socio-política argentina. Como señala Valeria Brusco (2023), esto evidencia un aumento de posiciones beligerantes que expresan el descontento con el sistema político en su conjunto, compuesto por diversas clases sociales, y que son interpeladas por discursos de ultraderecha, neoliberales en lo económico y reaccionarios en lo social, amenazando con cambiar o resignificar el clivaje estructurante del campo político argentino.

El año 2023 presentó un agravamiento de la situación socioeconómica, con características inéditas: un relativo bajo desempleo, producto de la proliferación de actividades informales; una inflación creciente; y presiones sobre el tipo de cambio. El calendario electoral impuso temporalidades que marcaron la definición en la fuerza gobernante. El 14 de junio de 2023, las fuerzas que componían el Frente de Todos inscribieron como “Unión por la Patria” el espacio compartido, aunque sin candidaturas definidas. Había dos estrategias diferenciadas: lograr candidaturas de unidad o utilizar las PASO para dirimirlas. Finalmente, se optó por privilegiar una estrategia de unidad, con la candidatura del ministro de Economía, Sergio Massa, como aspirante a la presidencia, el gobernador Axel Kicillof como candidato a la reelección en la provincia de Buenos Aires, y Eduardo Wado de Pedro como candidato a primer senador por ese distrito. Esto es una evidencia de la marginación del poder del presidente en la fuerza política gobernante, aunque formalmente presidente del Partido Justicialista, la influencia de Alberto Fernández fue marginal en el armado de las listas y en la estrategia electoral.

El proceso de conformación de las listas y la estrategia electoral puso de manifiesto la centralidad del acuerdo entre Sergio Massa y Cristina Fernández de Kirchner para la toma de decisiones. La unidad lograda en la mayoría de las circunscripciones electorales, así como la postulación del activista social Juan Grabois como contrincante de Sergio Massa, buscaron configurar una táctica para retener votos en un contexto socioeconómico adverso.

El 13 de agosto se realizaron las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) con un resultado inesperado según la mayoría de los sondeos de opinión. El candidato de la extrema derecha libertaria, Javier Milei, obtuvo la mayor cantidad de votos (29.86%), seguido por Juntos por el Cambio (28%) y Unión por la Patria (27.28%). En la interna de Juntos por el Cambio, Patricia Bullrich obtuvo un holgado triunfo sobre Horacio Rodríguez Larreta (60.03% a 39.07%), mientras que en el peronismo, Sergio Massa se impuso con el 78.55% frente al 21.45% de Juan Grabois. Con el oficialismo en tercer lugar, se acentuaron las presiones devaluatorias, y el 14 de agosto el gobierno anunció una devaluación del 22%, producto de un compromiso con el FMI, lo que facilitó un desembolso de 7500 millones de dólares días después. Paralelamente, el gobierno argentino

anunció su ingreso a los BRICS, el bloque que integran Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, junto a otros países emergentes como Egipto, Irán y Arabia Saudita. Esto puede considerarse el corolario de una geopolítica de inscripción internacional exitosa en un mundo multipolar.

Las elecciones generales se realizaron el 22 de octubre. El oficialismo, en un intento de mejorar su desempeño electoral, impulsó una serie de medidas económicas coyunturales, como un programa de devolución del Impuesto al Valor Agregado y la reducción del impuesto a las ganancias que afectaban a los salarios, además de otorgar centralidad en la gestión al candidato y ministro de Economía, Sergio Massa. En ese contexto, Unión por la Patria obtuvo el 36.78% de los votos, superando a Javier Milei (29.99%) y dejando fuera de la segunda vuelta a Juntos por el Cambio, que obtuvo el 23.81%. Así, mientras el oficialismo incrementó su caudal de votos y La Libertad Avanza retuvo a su electorado, Patricia Bullrich fracasó en su intento de conservar los votos de su fuerza política en las primarias. El balotaje entre Javier Milei y Sergio Massa se resolvió a favor del primero, quien obtuvo el 55.65% de los votos sobre el 44.35% del segundo. El peronismo fue derrotado en un balotaje, como había sucedido en 2015.

## V. EL FIN DEL CICLO DEL GOBIERNO DE ALBERTO FERNÁNDEZ: DOS TRES, MUCHAS CRISIS

El gobierno de Alberto Fernández fue el primer gobierno peronista apoyado en un movimiento sin un liderazgo unificado. Asumió en un contexto de crisis económica y al poco tiempo de gestión se encontró con lo inédito de la pandemia, otra crisis. Los avatares de la economía mundial pandémica (recesión, alta inflación e incertidumbre), agravados luego por las consecuencias de la guerra entre Ucrania y Rusia y una sequía histórica para la Argentina, configuraron el escenario pluricrisis. Incluso, como consecuencia de lo expuesto en este artículo, podemos concebir que los intentos de enfrentar la crisis económica y las consecuencias de la crisis sanitaria desataron la tercera crisis: la crisis política. Podemos hablar entonces de la triple crisis: la heredada del gobierno anterior, la producida por el contexto (pandemia + guerra + sequía) y la permanente crisis política causada por la imposibilidad de estabilizar un esquema político de gobierno. Estas tres crisis se amalgamaron y marcaron los alcances y los límites del gobierno de Fernández. Ahora bien, esta dimensión coyuntural de la crisis no debe hacernos perder de vista la dimensión estructural de la crisis que incluye, en lo global, cambios en el capitalismo financiero, transformaciones tecno-cognitivas y biopolíticas, mientras que en lo local una estructura económica y relaciones de fuerza históricas que inciden en aspectos como el inflacionario y la disputa por la distribución de los recursos.

En un contexto de restricción externa, la situación anómala de los dos primeros años de gobierno (que llamamos gobernabilidad pandémica) y las políticas contracíclicas que contuvieron la situación social y promovieron una política sanitaria virtuosa en cuanto a vacunación, el gobierno no pudo resolver los problemas de estabilidad económica y su propia estabilidad política. En este sentido, si bien en un primer momento mostró una capacidad hegemónica para posicionarse en la crisis con una narrativa efectiva sobre el COVID-19, el refuerzo de un lugar de enunciación que articuló la figura presidencial como el jefe de una política de estado y un conjunto de políticas, el devenir molecular de los acontecimientos (y la acción de las fuerzas políticas y los actores económicos) pusieron en cuestión esta capacidad de hegemonizar la crisis, la cual se mostró fugaz y endeble.

Los aspectos estructurales y los nudos coyunturales pusieron al gobierno de Alberto Fernández en una situación de “crisis permanente” como galvanización de diferentes situaciones críticas. Al

finalizar su mandato, la inflación interanual rondaba el 120%, con fuertes problemas de restricción externa (acceso al crédito) y múltiples tipos de cambio. El deterioro del salario real, como mostramos, es un indicador significativo de la situación económica, así como el fenómeno de la baja desocupación abierta con incremento de la pobreza, un síntoma de cambios en la estructura social argentina.

El gobierno de Alberto Fernández no pudo cumplir con las promesas de superar los tres muros. El triunfo de una opción de derecha y anarco capitalista, que basó su campaña en insultos y una beligerancia discursiva sin precedentes para el debate público desde el retorno a la democracia en 1983 es una muestra de la imposibilidad de superar pretendido “muro del rencor y del odio entre los argentinos”. Pero tampoco el muro del “hambre que deja a millones de hombres y de mujeres afuera de la mesa que nos es común” pudo ser derribado por un gobierno que se encontró con los imprevistos de la pandemia, la sequía y la guerra y evidenció limitaciones en su gestión de los aspectos heredados. La superación del tercer muro, el de las “energías productivas” despilfarrabas, comenzaban a mostrar algunos signos de concreción en la actividad industrial, sin embargo su temporalidad estructural de alcance largo y una sociedad cada vez más heterogénea hizo que los efectos sociales sean dispares. El peronismo construyó con el Frente de Todos una virtuosa alquimia electoral pero no logró conformar una fuerza política y estratégica capaz de gobernar lo estructural, lo coyuntural y lo excepcional. El gobierno de Alberto Fernández intentó resolver una crisis dual (económica y del debate público), se encontró con otras crisis (la pandemia, la sequía y la guerra) y se produjo una crisis interna por las tensiones en la fuerza oficialista que afectaron la gobernabilidad y su capacidad de construir hegemonía. Los momentos de crisis, dice Gramsci con quien abrimos este texto, configuran interregnos en los que “se verifican los fenómenos morbosos más variados” (1999:37), la realidad argentina parece darle la razón.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adanero, I. (2022). *Cambiamos: un análisis en torno a sus condiciones de posibilidad hegemónicas (2015-2019)* (Tesis de Licenciatura, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales). Universidad Nacional de Rosario. Argentina.
- Arditi, B. (2009). *La política en los bordes del liberalismo*. Gedisa. Barcelona.
- Arnoux, E. (2019). *Crisis política en la Argentina. Memoria discursiva y componente emocional en el debate sobre la Reforma Previsional*. Centro María Sibylla Merian de Estudios Latinoamericanos Avanzados en Humanidades y Ciencias Sociales. México. Universidad de Guadalajara.
- Artese, M., Rubel, J. D. C., y Tapia, H. (2021). Reformas legítimas y opositores violentos. El plan de reformas impulsado por el gobierno de Macri en 2017 según el diario La Nación. *Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales*, (14), 316-345.
- Barrenango, A. (2022). Un análisis sobre la política exterior argentina reciente: entre la autonomía y la dependencia. W. Iglecias, J. C. Suzuki y N. Severgnini (eds.), *América Latina: Relações Internacionais e Integração Regional*. 8-32. Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades. <https://doi.org/10.11606/9786588503140>
- Barrenango, A., y Kan, J. (2023). La política exterior del gobierno de Mauricio Macri en clave regional: ¿Volvimos al mundo? *Perfiles Latinoamericanos*, 31(61).
- Bezús, P., González Ceuninck, A., Iglesias, G., Mattar, Y., y Zapata, V. (2020). La política exterior en campaña electoral. Anuario en Relaciones Internacionales del IRI. Argentina. Universidad Nacional de La Plata.

- Bracco, O. N., y Porta Fernández, P. (2022). Clivajes políticos en tiempos de pandemia: una aproximación a las representaciones de la ciudadanía en Argentina (2020-2022). *Sociohistórica*. 50. 170-170.
- Busso, A. (2019). Política exterior y cambio cultural en el gobierno de Mauricio Macri. En E. Iglesias y J. B. Lucca (Eds.), *La Argentina de Cambiemos*. 331-350. UNR Editora.
- Busso, A. (2021). El Grupo de Lima: entre las fallas de origen y la salida de Argentina. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/el-grupo-de-lima-entre-las-fallas-de-origen-y-el-retiro-de-argentina/>
- Canelo, P. V., Castellani, A. G., y Gentile, J. N. (2018). Articulación entre elites económicas y elites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri (2015-2018). [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/124921/CONICET\\_Digital\\_Nro.068bc5d8-e373-48a1-af68-d09608591252\\_b.pdf](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/124921/CONICET_Digital_Nro.068bc5d8-e373-48a1-af68-d09608591252_b.pdf)
- Corral, D., y Foresti, J. (2022). Negociar, fluctuar, resistir. La oposición parlamentaria en el gobierno de Cambiemos. *Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales*. 16. 268-301.
- D'alesio, L. M. (2019). La "nueva derecha" y su política exterior: Los primeros tres años de gestión del gobierno de Mauricio Macri. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales (PRCS)*. Núm. 8.
- Fair, H. (2024). Economía y política: Disputas hegemónicas entre los actores de poder en torno al proyecto de expropiación del Grupo Vicentin durante el gobierno de Alberto Fernández. *Temas y Debates*. 47. 153-179.
- Gramsci, A. (1999). *Cuadernos de la cárcel* (Tomo 2). México. Ediciones Era.
- Garay, C., y Simison, E. (2023). Argentina 2022: Desafíos profundos y continuidad política. *Revista de Ciencia Política* (Santiago). AHEAD. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2023005000112>
- García Delgado, D., y Gradín, A. (2017). *El neoliberalismo tardío: teoría y praxis*. Flacso Argentina.
- Gené, M. (2018). Politización y controversias: los CEOS en el gobierno de Cambiemos. *Revista Ensamblés*. 9. 41.
- Giusti, C. S. (2021). Estado al cuidado: Alberto Fernández y el discurso de salud. *Revista de Políticas Sociales*. 7.
- Klobovs, L. (2021). The Impact of the Coronavirus on Argentine Presidential Standing. *Revista Latinoamericana De Opinión Pública*. 10(2). 15–38. <https://doi.org/10.14201/rlop.23517>
- Lijterman, E., & Minteguiaga, A. (2023). La capacidad estatal de protección social durante la pandemia en Argentina: heredades e innovaciones. Estudios del Trabajo. *Revista de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET)*. 65.
- Messina, G. M. (2022). La política social argentina durante el primer año de la pandemia del COVID-19: transferencias monetarias no contributivas, ingresos de los hogares y pobreza. *Población y sociedad*. 29(2). 104-129.
- Mouffe, C. (2007). *En torno a lo político*. FCE. Buenos Aires.
- Muñoz, M. A. (2018). Los intentos de construcción de nuevas subjetividades sociales. *Tram[p]as de la Comunicación y la Cultura*. UNLP.
- Natalucci, A., y Mouján, L. F. (2022). ¿Un giro a la derecha? Movilización y política en la Argentina contemporánea (2015-2019). *Polis. Revista Latinoamericana*. (61).
- Nercesian, I. (2020). *Presidentes empresarios y Estados capturados: América Latina en el siglo XXI*. Teseo.
- Oliveros, V., y Vommaro, G. (2022). Argentina 2021: Elecciones en contexto de crisis. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), AHEAD.
- Olmeda, J. C., y Licea, J. C. S. (2021). Las elecciones primarias en Argentina en 2021: ¿Anticipo de un cambio de rumbo? *Revista Elecciones*. 20(22). 375-388.
- Ortiz de Rozas, V. (2021). Elecciones Legislativas 2021: pandemia, PASO y después...
- Oviedo, E. D. (2018). Macri y el sutil equilibrio entre China y Estados Unidos. *Revista Institucional de la Bolsa de Comercio de Rosario*, (diciembre 2018). 6-14.

- Ramírez, I., y Falak, A. (2023). "Te amo, te odio: dame más": Polarización afectiva en la opinión pública argentina. *Revista SAAP. Sociedad Argentina de Análisis Político.*, 17(2). 361-397.
- Retamozo, M., y Schuttenberg, M. (2016). La política, los partidos y las elecciones en Argentina 2015: ¿Hacia un cambio en el campo político? *Análisis Político.* 29(86). 113-140.
- Retamozo, M., y Schuttenberg, M. (2022). La dinámica política en la Argentina 2015-2020. Giro, contra giro, ¿y después? *RevCom.* (13). e069. <https://doi.org/10.24215/24517836e069>
- Retamozo, M., y Trujillo Salazar, L. (2024). Peronismo, kirchnerismo y más allá: veinte años de estrategias políticas en Argentina (2003-2023). *Reflexión Política.* 26(53).
- Ricobom, G., y Friggeri, F. P. (2020). CELAC y el Grupo de Puebla: ¿Se retoma la integración latinoamericana y caribeña? *Sul Global.* 1(2). 153-171.
- Rozenbaum, D. (2021). *Postulación de Argentina a la OCDE (2015-2019)* [Tesis de maestría, Universidad Torcuato DiTella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella. <https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/11224>
- Shqueitzer, M. F. (2019). Tres condicionantes para la formulación de la política exterior de Alberto Fernández. *Análisis de Coyuntura.*
- Spólita, J. I., Balsa, J., y Brusco, V. (2022). Pandemia de Covid-19: subjetividades y política en Argentina. *Cuadernos Iberoamericanos.* 10(2). 60-75.
- Tagina, M. L. (2021). Presidential Approval During the Covid-19 Pandemic in Argentina. *COVID-19's political challenges in Latin America.* 121-132.
- Toftum, N., y Triador, D. (2020). El camino de la deuda. Retorno del "nuevo fmi". *Márgenes. Revista de economía política.* (6). 16
- Vázquez, M. (2023). "Ahora es nuestro tiempo". Activismos juveniles en las nuevas derechas durante la pandemia (Argentina, 2020-2022). *IBEROAMERICANA. América Latina-España-Portugal,* 23(82). 117-137.

## DISCURSOS

- Macri, M. (2017, 28 de septiembre). *Palabras del Presidente de la Nación en el lanzamiento de las Sociedades por Acciones Simplificadas en la Usina del Arte, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.* [Discurso presidencial].
- Fernández, A. (2019, 10 de diciembre). *Palabras del presidente de la Nación en su acto de asunción ante la Asamblea Legislativa, en el Congreso de la Nación.* [Discurso presidencial].