márgenes
revista de economía política
Año IV - Nº 4 - Octubre 2018 ISSN: 2362-1931
PUBLICACIÓN DEL INSTITUTO DE INDUSTRIA - **UNGS**

Dossier

Macri: POR TODO COMO SEA

Escriben

Rocco Carbone, Alan Cibils, Camila Cuello, Eduardo Dvorkin, Ernesto García, Alejandro López Accotto, Martín Mangas, Carlos R. Martínez, Ricardo A. Paparas, Germán Pinazo, Eduardo Rinesi, Rolando Schor, Pablo G. Toledo y Cinthia Wanschelbaum



EDICIONES UNGS
Universidad Nacional de General Sarmiento

márgenes
revista de economía política
PUBLICACIÓN DEL INSTITUTO DE INDUSTRIA - **UNGS**

Nº 4 - Octubre 2018

Macri: por todo como sea

EDICIONES UNGS
Universidad Nacional de General Sarmiento

márgenes revista de economía política

Director

Dr. Germán Diego Pinazo

Comité académico

Dr. Julio Gambina
Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas

Dr. Claudio Katz
CONICET-FFyL UBA

Dr. Juan Montes Cató
CONICET-CEIL-UBA

Dr. Alejandro Nadal
CEE- El Colegio de México

Dr. Jaime Osorio
Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco

Dr. Alfredo Saad-Filho
SOAS - University of London

Dr. John Saxe Fernández
CEIICH - Universidad Nacional Autónoma de México

Dr. Oscar Ugarteche
IIE - Universidad Nacional Autónoma de México

Comité editorial

Lic. Octavio Lerena

Mg. Cecilia Allami

Dr. Alan Cibils

Dr. Marcelo Delfini

Dr. Juan Fal

Lic. Arnaldo Ludueña

Dr. Germán Pinazo

Mg. Mariano Arana

Lic. Daniela Triador

Lic. Andrés Espinosa (Ediciones UNGS)
Asistencia técnica editorial

Equipo de colaboradores

Nicole Toftum
Licenciada en Economía Política

Roberto Bufelli
Estudiante de Economía Política

Nicolás Dinerstein
Estudiante de Economía Política

Julián Cavallero
Estudiante de Economía Política

EDICIONES **UNGS**

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2018
J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX), Prov. de Buenos Aires, Argentina
Tel.: (54 11) 4469-7507 - ediciones@ungs.edu.ar - www.ungs.edu.ar/ediciones

ISSN 2362-1931

Diseño gráfico de la revista: Daniel Vidable - Ediciones UNGS
Corrección: Edit Marinozzi
Ilustración de tapa: Guadalupe Pinazo
Diseño de tapa: Andrés Espinosa - Ediciones UNGS

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723
Prohibida su reproducción total o parcial
Derechos reservados

Índice

Editorial 7

Dossier

La reforma fiscal de la Alianza Cambiemos: PROteger y servir al capital 11
Alejandro López Accotto, Carlos R. Martínez, Martín Mangas y Ricardo A. Paparas

El lugar de la tecnología 29
Eduardo Dvorkin

La política educativa del aristogato 37
Cinthia Wanschelbaum

Sobre la naturaleza del macrismo 47
Eduardo Rinesi

De resistencias. La (im)posibilidad de la política en la Argentina actual 57
Camila Cuello

Dólares, Lebac y FMI: el abismo conocido 67
Alan Cibils y Germán Pinazo

La mutación de los medios en el ciclo Cambiemos 79
Rolando Schor

Educación Superior, un derecho amenazado por el ajuste 85
Pablo G. Toledo

Macri o la mafia al gobierno 103
Rocco Carbone

Cambiemos: ¿Nueva derecha democrática o régimen? 115
Ernesto García

EDITORIAL

Márgenes del siglo xxi latinoamericano

El siglo xxi tiene 18 años cargados de múltiples "borrascas de la historia" del siglo xx. En este arco de tiempo corto, nuestra región atravesó un proceso en el cual los largos años de lucha contra el neoliberalismo de fin de siglo xx se sintetizaron en experiencias populares y/o estatales de variada profundidad, según el balance y el equilibrio entre participación popular y estatalidad. En esos años, con la reconfiguración del marco político-cultural de Nuestra América, varios países transitaron por experiencias políticas progresistas/reformistas e incluso revolucionarias (Venezuela y Bolivia, concretamente). Acaso, el hilo rojo que puso en situación de tensión y diálogo distintas latitudes latinoamericanas fue la categoría de *democratización*. Esto es: una ampliación de derechos (*conquistados* a través de las luchas populares). La cuestión de los derechos fue central en aquellos gobiernos que de un modo u otro encarnaron modelos sociales y políticos menos desiguales y que sustentaron su legitimidad a partir del reconocimiento, legalización y –a veces– efectivización de las demandas populares en cuanto derechos conquistados.

La etapa posneoliberal empezó a entrar en crisis con el golpe de Estado en Honduras en 2009, seguido por el golpe de Estado en Paraguay en 2012, profundizada con el triunfo de Mauricio Macri en la Argentina, a fines de 2015, y terminó de agudizarse con el golpe de Estado de Brasil de 2016. En este sentido, el siglo xxi latinoamericano –hasta ahora– tiene dos dimensiones. La primera configurada por la democratización, la centralidad del Estado y gobiernos progresistas / reformistas / revolucionarios. La segunda, por la puesta en crisis de esas dimensiones por la derecha, que en la Argentina está encarnada en la categoría generalista del "cambio".

Hablando específicamente de la Argentina, la actual gestión de gobierno viene llevando adelante una serie de transformaciones que se caracterizan no solo por su radicalidad, sino también por su alcance. En efecto, y entre otras cuestiones, el Gobierno Nacional, en menos de tres años de gestión, ha modificado distintos elementos del régimen jubilatorio (cálculo de haberes, fondo de garantías de sustentabilidad de la Administración

Nacional de Seguridad Social), ha desregulado normas del comercio exterior de bienes y del movimiento de capitales, ha retomado el camino del endeudamiento externo, ha vuelto a firmar un acuerdo condicionado con el Fondo Monetario Internacional (FMI), ha recortado sustantivamente partidas de Educación, Ciencia y Tecnología, ha desregulado los precios de servicios públicos, obras sociales y prepagas y las naftas, y ha llevado adelante una política salarial que en 2018 dejará como saldo el mayor retroceso del poder adquisitivo de dichas remuneraciones de los últimos quince años. Un panorama aciago, por cierto.

Hay que hacer un esfuerzo intelectual notable para encontrar experiencias de reorganización nacional que en tan poco tiempo hayan logrado tanto. Y hay que hacer un esfuerzo intelectual igualmente importante para analizar "en tiempo real" los múltiples avances y reformas de la gestión de gobierno sobre los derechos de las grandes mayorías y la estructura económica. Sobre esta última cuestión quizás valga recordar lo que dijera el –por aquel entonces– ministro de Educación en relación con la estrategia del gobierno frente a los sindicatos educativos:

> ¿Qué es lo que hacemos para vencerles la resistencia? Primero, lanzar muchas iniciativas al mismo tiempo porque el gremio focaliza [...]. El gremio focaliza en una, le abriste doce, las otras once avanzan. Cuando se dieron cuenta que había una que se implementó, van atrás de esa y avanzás con las que no habías avanzado.

Efectivamente, el gobierno avanza sobre todos los frentes.

El objetivo de este número de *Márgenes* es, entonces, intentar sistematizar y sintetizar justamente los avances que el macrismo viene realizando sobre distintos frentes de la realidad económico-política argentina (deuda externa, universidad, ciencia y tecnología, FMI, cuestiones fiscales, cultura mafiosa, etcétera). Para eso, contamos con el aporte de intelectuales y militantes, trabajadorxs, de distintos campos. Y sin que sea del orden de la casualidad, todxs ellxs provienen de la universidad pública nacional.

Germán Pinazo / *Director*
Rocco Carbone / *Editor invitado*

Macri: por todo como sea

Dossier

La reforma fiscal de la Alianza Cambiemos: PROteger y servir al capital

Alejandro López Accotto, Carlos R. Martínez, Martín Mangas y Ricardo A. Paparas[1]

Resumen

El presente artículo busca dar cuenta de diversas políticas económicas, en clave de reforma fiscal conservadora, desarrolladas por el actual gobierno nacional, que parten de una visión sesgada: la "excesiva presión fiscal" es uno de los factores más importantes para explicar la "grave crisis" y el "estancamiento" de la economía argentina.

En tal sentido, nuestro trabajo analiza las orientaciones y consecuencias que surgen de las modificaciones al sistema impositivo realizadas por la administración Macri en sus primeros treinta meses de gestión. La tendencia que se advierte, de un retroceso tan grande en términos de progresividad tributaria, en un período tan corto de tiempo, resulta particularmente preocupante.

Introducción

Los sistemas tributarios tienen por objetivo principal proveer a los Estados de los recursos necesarios para poder financiar las distintas funciones que, acorde con el pacto social que sustenta cada experiencia histórica, se han determinado políticamente como campos de acción pública.

Usualmente, para medir la importancia de los impuestos en una economía, se utiliza como variable sintética el ratio entre los ingresos tributarios anuales y el Producto Bruto Interno (PBI). Es común denominar a ese indicador como "presión fiscal", lo que puede llevar a confusiones. Es necesario, entonces, distinguir esta noción macro del concepto microeconómico de presión fiscal, que refiere a la proporción de sus ingresos que los

[1] Investigadores-docentes del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

distintos agentes económicos destinan al pago de impuestos (cuyo cálculo teórico surge del análisis de la legislación tributaria y cuya medición empírica se realiza a partir de los datos de recaudación efectiva).

Además de tener una función fiscal (financiamiento de los gastos generales del Estado), los tributos persiguen objetivos extrafiscales, como la regulación económica, la distribución del ingreso, el proteccionismo y el fomento al desarrollo económico.

A los fines de este estudio, interesa especialmente considerar, dentro del conjunto de estos importantes y múltiples objetivos, cómo la recaudación de impuestos cumple la función de afectar la distribución del ingreso,[2] a través de la denominada redistribución o distribución secundaria. Cabe aclarar que la distribución primaria sucede como efecto del funcionamiento de las fuerzas de mercado, cuyo accionar no es independiente de la acción estatal, que fija pautas generales y específicas que inciden en la constitución de un determinado modo de producción.

Las características del sistema tributario argentino se deben a una serie de fenómenos que se han sucedido a lo largo del tiempo, que responden al proceso histórico de constitución de nuestro país y, en buena medida, son compartidas con el grueso de los países de América Latina (Santos Ruesga y Carbajo Vasco, 2007; Otero e Iñíguez, 2016), a saber:

- Alta participación en la recaudación total de los impuestos a los consumos y las transacciones, en especial el impuesto nacional al Valor Agregado y el impuesto provincial a los Ingresos Brutos, que disminuyen, en una proporción elevada, el ingreso disponible de los sectores populares.
- Primacía de los impuestos a las rentas de las personas jurídicas (empresas) por sobre los de las físicas, lo que en estructuras de mercado monopólicas y oligopólicas, como las latinoamericanas, implica un elevado grado de traslación de la carga del tributo al precio de los productos. De esta forma, el gravamen termina siendo soportado, en gran medida, por los consumidores de los bienes y servicios.
- Excesiva importancia de los gravámenes sobre el salario entre las imposiciones a los ingresos de las personas físicas, por excepciones (o menores alícuotas) a las ganancias de capital, intereses, dividendos y diversas formas de rentas de la propiedad, que favorecen a los sectores de mayores ingresos de la sociedad.
- Existencia de un elevado gasto tributario, por excepciones de carácter regresivo, tales como las aplicadas a diversas actividades extractivas (petróleo, gas, megaminería), a determinadas categorías de trabajadores de altos ingresos (judiciales) o a la actividad exportadora (zonas francas de exportación, maquila, entre otras).
- Baja importancia, en la recaudación total, del producido por impuestos patrimoniales, esto es, tributos que gravan distintas formas de riqueza acumulada, tanto por parte de las personas físicas y jurídicas.

En diversos ámbitos académicos, políticos y de los medios de comunicación, se ha instalado la idea de que la población argentina soporta una enorme "carga fiscal" y se han dejado en segundo plano los análisis sobre las cuestiones que acabamos de enunciar.

[2] Esta función la cumple junto con el gasto público, integrando ambos la llamada política fiscal.

Es pertinente, entonces, analizar en una perspectiva comparada (respecto a una muestra de países de América Latina y Europa seleccionados para tal fin), la evolución y situación de nuestro país, en términos de presión fiscal.

Tabla 1. Presión fiscal como porcentaje del PBI, 1997, 2006 y 2015 (sin aportes y contribuciones de la seguridad social). Países seleccionados

País	Presión fiscal como porcentaje del PBI		
	1997	2006	2015
Argentina	17,97	19,97	28,39
Brasil	19,57	26,98	23,75
Chile	17,80	20,71	19,27
Colombia	12,44	16,84	18,24
México	9,56	10,16	14,18
Paraguay	10,30	10,98	13,03
Uruguay	15,85	19,81	19,51
Alemania	20,74	21,27	22,93
Bélgica	29,64	29,82	30,52
Dinamarca	46,64	46,35	46,55
España	20,77	24,31	22,46
Francia	25,67	27,13	28,63
Italia	27,66	28,60	30,26
Suecia	34,78	34,19	33,58

Fuente: elaboración propia con base en datos de OCDE y MECON.

La evolución de la presión fiscal en los países de América Latina muestra un evidente crecimiento en las últimas dos décadas, pese a lo cual, los valores del año 2015 seguían ubicándose por debajo de casi todos los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

El nivel promedio de carga fiscal en América Latina ha tenido un aumento sostenido (del orden del 30%) de 1997 a 2015, lo que representa un incremento con una magnitud cercana a 5 puntos del producto.

Dicho promedio se integra por casos muy diversos, no solo en evolución reciente, sino también en materia de los procesos históricos que se encuentran en la base de la estructura de los sistemas tributarios. Por ejemplo, Argentina y México son dos de los países con mayor PBI per cápita en la región, pero poseen niveles bien diferentes de carga tributaria. Explica buena parte de esta diferencia el hecho de que México tiene cuantiosos ingresos fiscales debido a su condición de país productor y exportador de petróleo.

Queda comprobado entonces el carácter mítico, y controvertido, de aseveraciones tales como que "la presión fiscal argentina es de las más altas del mundo" (cinco países de la muestra la superan) o que resulta "a todas luces excesiva", especialmente cuando esta última afirmación se realiza sin ningún tipo de análisis acerca de la existencia y peso de los impuestos regresivos o progresivos en la recaudación.

Más allá del derrotero descripto, y del importante avance de la presión fiscal argentina, que igualmente se encuentra lejos de las más altas del mundo, corresponde analizar en detalle y profundidad su carácter y su sesgo, en términos de progresividad, para determinar cuál es la participación que realizan los sectores de altos ingresos, rentas y riqueza. Esto es, conocer quién soporta esa "carga fiscal". Profundizar tal línea conlleva estudiar los sesgos que el actual gobierno introdujo en las diferentes reformas fiscales encaradas.

La progresividad tributaria argentina

El análisis aquí desarrollado se centra en una selección en los tributos argentinos considerados "progresivos" (Jarach, 1983), esto es, cuyo impacto modifica la distribución del ingreso, reduciendo su nivel de desigualdad. Por esa razón, en nuestro análisis se tomó en cuenta la suma de la recaudación neta de los impuestos nacionales a: las Ganancias, los Bienes Personales, la Ganancia Mínima Presunta y los derechos de Exportación. Adicionando a ello los impuestos provinciales (y municipales en las provincias donde tales tributos se han descentralizado): Inmobiliario, a los automotores (patentes) y a la Transmisión Gratuita de Bienes (que se cobra a las herencias, donaciones y legados, actualmente, solo en las provincias de Buenos Aires y Entre Ríos).

Los siguientes datos permiten advertir el carácter progresivo de estos tributos: entre el 67 y el 85% de la recaudación del impuesto a las Ganancias (de personas físicas y sociedades) se concentra en los tres deciles de ingresos más altos; la realidad del impuesto a los Bienes Personales (que grava el patrimonio de las personas físicas) es similar; los derechos de Exportación son soportados por los exportadores (sector altamente concentrado en materia de ingresos), a la vez que desarrollan otra función distributiva muy relevante, en especial en bienes salario, como es el desacople de los precios internos respecto a los precios internacionales; el impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, en cuanto busca gravar una parte particular de la "ganancia" que está relacionada con los activos improductivos, presupone un piso de ingresos generado por el mantenimiento de esos activos, sobre el que se aplica el impuesto, por lo que, si bien su pago opera a cuenta del impuesto a las Ganancias, la recaudación neta del impuesto, esto es, aquella que no se imputa como pago a cuenta, no es tributación sobre una ganancia cuya existencia no se puede asegurar, sino sobre un determinado nivel de riqueza, a la vez que se trata del único impuesto que grava el patrimonio, en cualquier de sus formas, es decir, no limitando su alcance a ciertas formas de riqueza, como los inmuebles y los automotores, de las personas jurídicas en nuestro país; los impuestos provinciales (o municipales) sobre los inmuebles y los automotores, son progresivos por gravar a las dos formas más difundidas de acumulación patrimonial, excluyendo del pago del tributo, por la definición de su hecho imponible, a los sectores de menores ingresos, que no detentan la propiedad de esos determinados tipos de bienes; el impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes es progresivo por ser un instrumento que grava el enriquecimiento que proviene de la llamada "lotería genética", es decir, que no se relaciona con ninguna participación propia en la acumulación de riqueza ni en los procesos

de formación del capital, sino en ser un mero heredero (o beneficiario) de la fortunas amasadas por generaciones anteriores (Lódola y Velasco, 2011).

Vale aclarar los motivos por los que no se ha considerado que el tributo nacional a los Créditos y Débitos en cuentas corrientes (habitualmente denominado impuesto al cheque) y la imposición provincial a los Sellos constituyan formas de tributación progresivas (que redistribuyen el ingreso en términos de una menor desigualdad).

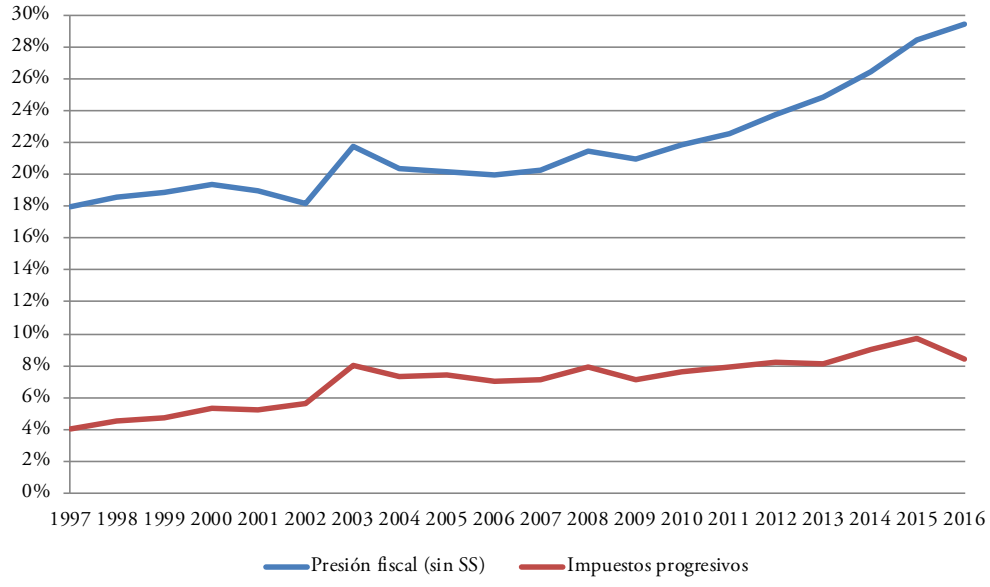
El impuesto al cheque, al gravar los movimientos financieros (esto es, los flujos) y no los saldos (que representan el *stock* de riqueza), opera como un tributo a las transacciones, que suele integrar la función de costos de las empresas, por lo que, habitualmente, se traslada a precios, actuando como un tributo regresivo a los consumos.

Similares consideraciones caben al impuesto provincial a los Sellos, que grava, asimismo, transacciones, y que en su tramo correspondiente a consumos con tarjetas de crédito y otras operaciones financieras, recae directamente sobre el consumo.

A los efectos de comparar en la recaudación consolidada nacional el peso del conjunto de tributos que sí se consideran progresivos, se ha excluido del conjunto de la tributación del país a los aportes y contribuciones a la seguridad social, por considerarlos salario diferido en el tiempo, antes que impuestos en sentido estricto.

Del total de la recaudación consolidada nacional, entre 1997 y 2016, la participación de los impuestos progresivos tuvo un crecimiento, como se observa en el gráfico 1.

Gráfico 1. Argentina. Presión fiscal consolidada (sin seguridad social) y presión fiscal de impuestos progresivos como porcentaje del PBI. Años 1997 a 2016

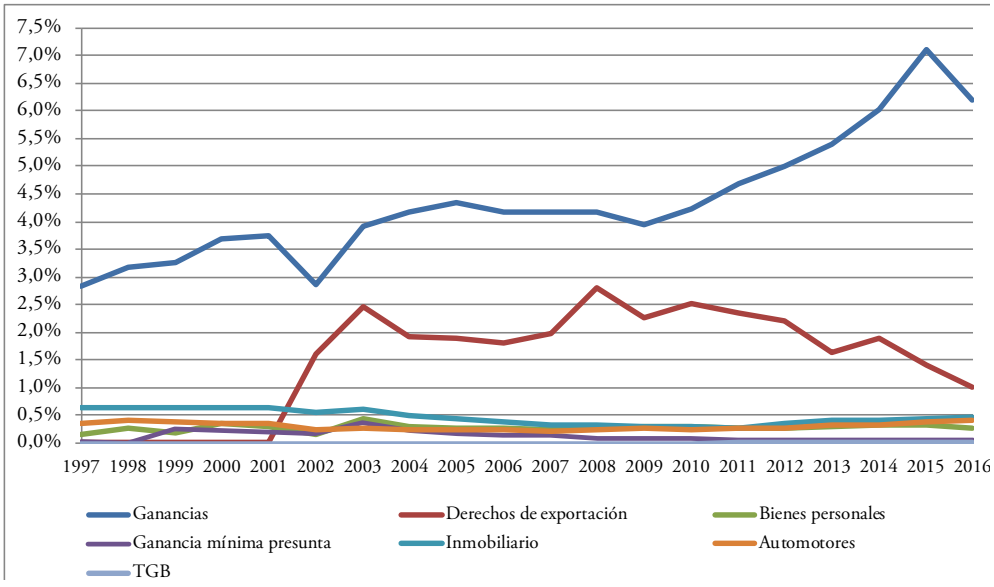


Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda.

En el año base de la serie, la presión fiscal progresiva era, en nuestro país, el 4,1% del PBI, y representaba el 22,4% de la presión fiscal consolidada. En 1998-2002 se ubica en el 5,1% del producto (27,1% del total recaudado). A partir del año 2002 comienza a crecer, con una media, en 2003-2014 del 7,7% del PBI (35,2% del producido por los impuestos argentinos). En 2016, respecto a 2015, registra una fuerte caída, pasando de representar el 9,7% del PBI al 8,4% y de concentrar el 34,2% de la recaudación de impuestos del país, a ser el 28,6% del total. Esta tendencia habría continuado en 2017.

Es relevante identificar cuáles son los tributos que permiten explicar, en mayor medida, este comportamiento general, y analizar, dentro de la tributación progresiva, cómo ha variado la participación en ella de cada nivel de gobierno, dado el carácter federal de nuestro país.

Gráfico 2. Argentina. Impuestos progresivos como porcentaje del PBI. Años 1997 a 2016



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda.

Es notorio cómo los dos tributos (nacionales) que dinamizan la recaudación progresiva son Ganancias y los derechos de Exportación. En 1997-2002, el impuesto a las Ganancias representaba en promedio el 3,2% del PBI, en 2004 da un salto que lo lleva a superar los 4 puntos porcentuales y, con un ritmo de crecimiento sostenido, alcanza su pico en 2015 (más de un 7% del PBI). Luego, en 2016 sufre un retroceso de casi un punto del PBI por las razones que detallaremos en el apartado siguiente. En el caso de las retenciones a las exportaciones, hasta la salida de la convertibilidad su participación era inexistente, y toma impulso, como se ha dicho en párrafos anteriores, desde 2002, con un promedio por encima de los 2 puntos del producto, que se explica por el elevado precio internacional

de los *commodities* agropecuarios (soja, maíz, trigo y girasol) y la modificación en los términos de intercambio hasta el año 2008-2009. A partir de allí comienza un lento y continuo retroceso, para alcanzar en 2016 un guarismo de un 1% del PBI. Analizaremos más adelante las medidas adoptadas al respecto por el gobierno nacional que asumió a partir del 10 de diciembre de 2015.

La imposición nacional sobre los patrimonios de las personas físicas y jurídicas (Bienes Personales y Ganancia Mínima Presunta, respectivamente) se ubicó en toda la serie por debajo del 0,5% del PBI. Solo en algunos años de la poscrisis (2003-2006) cuando el impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, como resultado de gravar a empresas que sostuvieron su patrimonio, aun con balances cuyos resultados eran negativos –tuvo una participación del orden del 0,2% del PBI– la imposición nacional de estos tributos alcanzó el pico del 0,8% del PBI.

En cambio, la imposición provincial y municipal a la riqueza (Inmobiliario y Patentes) tuvo una reducción significativa. Ambos tributos representaban alrededor de un punto del PBI hasta el año 2001, para caer al 0,6% del producto entre 2005 y 2012, y recuperarse levemente en los últimos años (2013 a 2016), pero sin alcanzar los guarismos del inicio de la serie.

Esta oscilación (y caída) se explica, casi por completo, por la pérdida de gravitación del impuesto inmobiliario. Así, resulta particularmente interesante el hecho de que, tras la valorización inmobiliaria, dada por la enorme devaluación/depreciación del peso en tres momentos económicos de la historia reciente (2002, 2014, con el cambio de gobierno entre fines de 2015 e inicios de 2016, sin contar el tipo de cambio entre fines de abril y mayo de 2018 por no haber datos anuales de recaudación para comparar), y el carácter dolarizado del precio de las propiedades, la participación de la recaudación de este gravamen se haya reducido casi a la mitad, pasando de representar un 0,64% del PBI en 1997-2001, a ser de un 0,36% en 2008-2016.

Con respecto al impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes, presenta un crecimiento importante en su recaudación. Si comparamos el año 2016 versus 2013 (donde ya operaba en las mencionadas provincias de Buenos Aires y Entre Ríos) el incremento fue del 220%. Sin embargo, se trata de un impuesto que representa apenas un 0,01% del PBI de 2016, debido a que se aplica, con muchas limitaciones, solamente en dos provincias.

Sin dudas, la jurisdicción política que mayor esfuerzo realizó en materia de progresividad tributaria fue la Nación, pasando el indicador de un 23% en 1997 a un guarismo que se sostuvo durante 2003-2015 por encima del 40% (con valores del 42 al 43% en 2014 y 2015) y que registra en el último año una caída muy pronunciada (7,6 puntos porcentuales).

En cambio, el retroceso en las provincias fue muy significativo. En el año 1997, la progresividad de la recaudación era levemente superior (25,1%) a la de la Nación, para reducirse a cerca de la mitad de su valor original (12,8%) en 2010-2016.

Como se expresó antes, el crecimiento de la progresividad tributaria nacional se explica fundamentalmente por Ganancias y las "retenciones", mientras que la caída estrepitosa

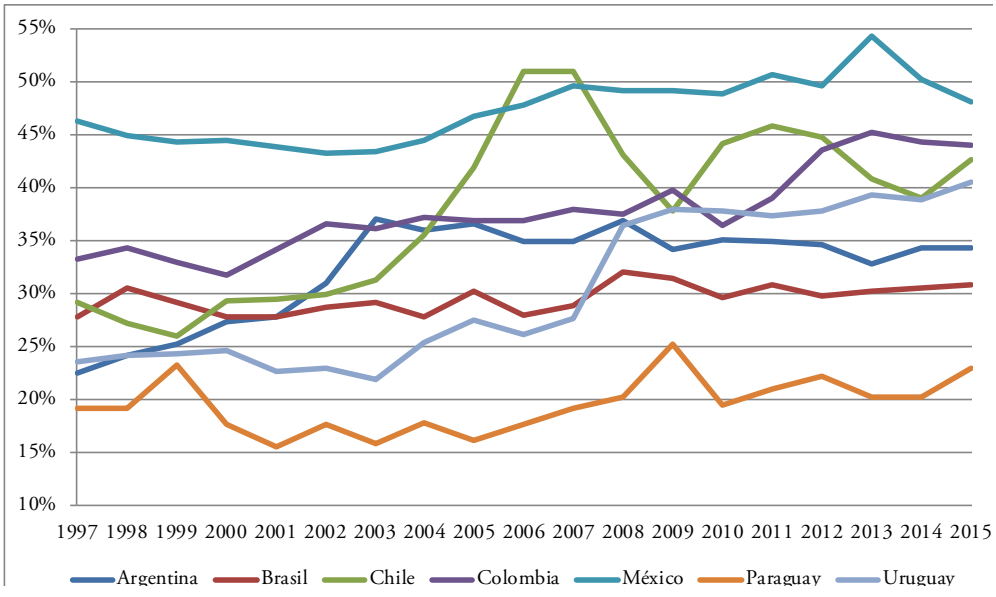
de las provincias se debe casi con exclusividad al impuesto Inmobiliario, lo que determina la falta de voluntad política del conjunto de gobiernos provinciales para captar, aunque sea muy parcialmente, el fenomenal incremento del precio en dólares de las propiedades, sobre todo, rurales. Esto se torna más inexplicable si se tiene en consideración que nuestro país tiene graves problemas en materia de concentración de la propiedad de la tierra y de acceso popular al suelo y a la vivienda.

Se mostró, en los primeros tramos del estudio, cómo la presión fiscal argentina había crecido entre 1997 y 2016, y cómo el motor de ese proceso fue la imposición progresiva (empujada por el esfuerzo y decisión política del Estado Nacional).

Pero frente al cambio de esta situación en 2016 y 2017, que tiene por base conceptual el relato de las máximas autoridades del gobierno, quienes insisten con la insoportable "carga" que representan los impuestos, conviene profundizar en las implicancias de que el "alivio fiscal" que diagnostican se asiente, fundamentalmente, en los impuestos progresivos.

Vale la pena comparar, entonces, la realidad argentina con la de otros países de la región y con la de diversas naciones europeas, para conocer cuánto representa allí la imposición progresiva en el total, de modo de conocer si la carga fiscal de los sectores de mayores ingresos de nuestra sociedad era, efectivamente "insoportable", a partir de considerar si su contribución a la recaudación total resultaba mucho mayor que en otras realidades nacionales. Esta comparación internacional con países seleccionados, se basa en datos publicados por la OCDE, el total no contempla los recursos de la seguridad social y los impuestos considerados progresivos para cada país, son los equivalentes a los descriptos para el caso argentino.

Gráfico 3. Participación de impuestos progresivos como porcentaje del total. Países seleccionados de América Latina. Años 1997 a 2015

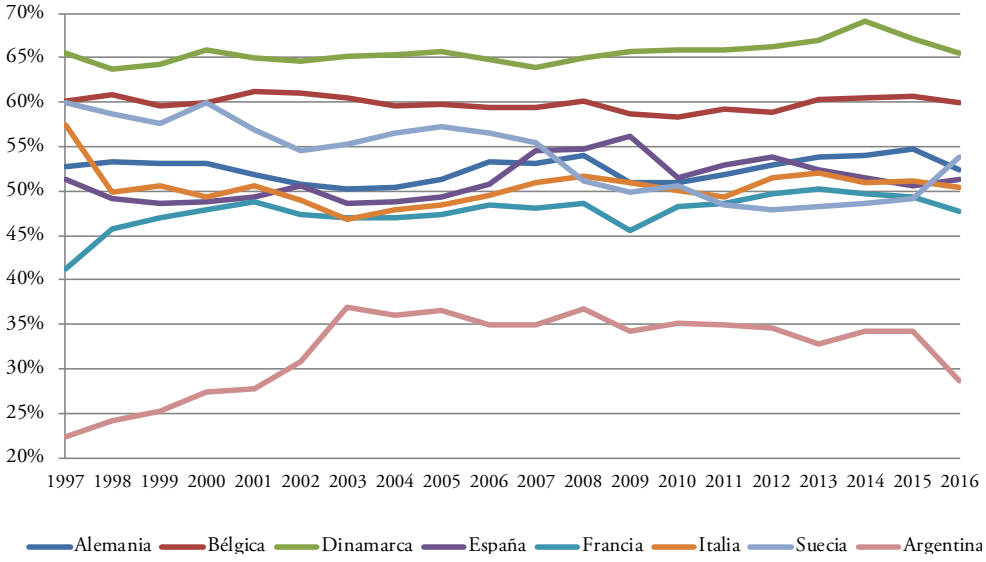


Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la OCDE.

Es interesante destacar el caso de México, que posee una presión fiscal de tan solo el 14% del PBI, pero cuyos impuestos progresivos representan desde 2005 más del 45% de la recaudación. Análogamente, en Chile la imposición progresiva tuvo un salto notorio desde 2004, para, tras alcanzar picos en que representó más de la mitad de la recaudación total en los últimos años, oscilar en valores en torno a un 42%. Un crecimiento no tan vertiginoso como el anterior, pero igualmente sostenido, experimentó Colombia, que alcanzó niveles de progresividad fiscal del orden del 44% entre 2012 y 2015. En el caso de Paraguay no solo es muy baja la presión fiscal, sino que también la participación de la progresividad en la recaudación es la más reducida de la muestra. Uruguay presenta una progresividad tributaria que creció muy fuerte en 2008 (pasando del 28% al 36%) para ubicarse en los últimos años en valores cercanos al 40%. Por último, Brasil sostiene una situación bastante constante en torno al 30% durante toda la serie, y se ubica como uno de los países de más baja imposición progresiva. Resulta así, que el peso de los impuestos progresivos en nuestro país, en 1997 era levemente inferior al de Uruguay, cercano al de Paraguay, cinco puntos porcentuales inferior al de Brasil, siete al de Chile y muy por debajo de Colombia y México. En 2015 estábamos 14 puntos por arriba de Paraguay, 4 encima de Brasil, pero 6 por debajo de Uruguay; Chile nos superaba por 8 y seguíamos muy lejos de Colombia y México. Ello no se condice con un escenario de presión excesiva, para el ámbito latinoamericano, sobre los sectores de mayores niveles de ingresos.

Veamos ahora qué ocurre al comparar los guarismos de nuestro país con algunas naciones europeas.

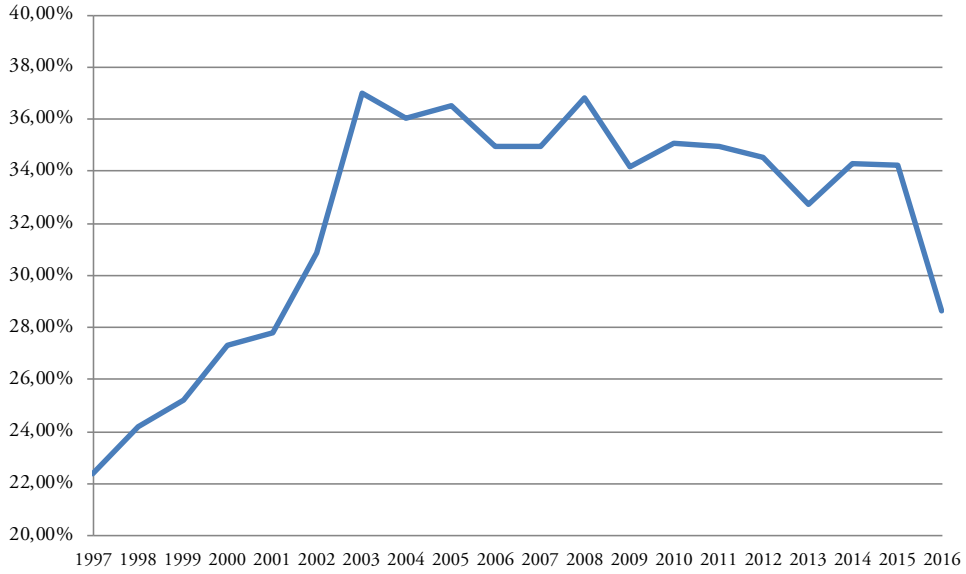
Gráfico 4. Participación de impuestos progresivos como porcentaje del total. Comparación de Argentina con países seleccionados de Europa. Años 1997 a 2016



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la OCDE.

Todos los países al inicio de la serie, excepto Francia, que se encontraba muy levemente por encima del 40%, presentan una progresividad tributaria superior al 50%. Si bien existen comportamientos dispares, donde en términos positivos se destacan Dinamarca, que durante veinte años sostiene un índice por arriba del 65%, o Bélgica, en torno al 60%; otros, como Alemania, España, Italia, pese a leves oscilaciones, se mantienen dentro de la franja del 50%-55%. El único país en donde decrece la participación de los tributos progresivos es Suecia, que se encontraba en 1997 al nivel de Bélgica y en 2015 posee guarismos similares a Francia (que, a su vez, pasó de un 41,2% inicial al 49,2% en 2015). Así, Argentina, en 1997-2001 presentó una progresividad tributaria unos 20 puntos porcentuales inferior al país europeo de la muestra con peor performance cada año. Esa brecha osciló entre los 10 y los 15 puntos porcentuales en 2002-2015. En 2016 crece visiblemente, pasando de los 15 a los 19 puntos porcentuales, que el valor más alto registrado con posterioridad a 2001. Profundicemos entonces en la evolución de la progresividad tributaria consolidada en nuestro país.

Gráfico 5. Argentina. Progresividad tributaria como porcentaje del total de la recaudación consolidada. Años 1997 a 2016



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda.

La Argentina, con una imposición progresiva que solo superó el 35% entre 2003 y 2010 y que evidencia un retroceso de 5,6 puntos porcentuales en el último año (del 34,2% del total de la recaudación en 2015 a un 28,6% en 2016), presenta entonces valores similares a la media latinoamericana y muy inferiores a los guarismos europeos.

Los análisis precedentes evidencian que la "carga fiscal" no es, y no ha sido, en los últimos veinte años, elevada para los sectores de altos ingresos, rentas y riqueza, sino que viene siendo afrontada, en mayor proporción, por los deciles de ingresos bajos.

El Impuesto a las Ganancias, que en todos los países considerados es el tributo progresivo que mayor proporción de recursos aporta al fisco, representó en promedio en la Argentina el 22,6% del total de la recaudación entre 2012-2015. En Brasil, dicha participación fue el 27,4%, en Chile el 38,4%, en Colombia el 36,9%, en México el 48,39% y en Uruguay el 29,1%. En los países europeos esos guarismos alcanzan el valor del 50%-51% en Alemania y Bélgica, en torno al 44%-46% en España, Italia y Suecia y el valor más elevado en Dinamarca, con el 63%.

Las reformas regresivas del gobierno de Cambiemos

El gobierno nacional de orientación liberal-conservadora que asumió en diciembre de 2015 basó su diagnóstico en el ámbito fiscal en la preocupación por la supuesta ineficiencia de la acción pública y en un pretendidamente excesivo nivel de presión tributaria. Con base en ello, promovió una serie de reformas parciales de un conjunto de impuestos, mayormente progresivos, que son las que terminaron provocando una caída en la presión fiscal de 1,5 puntos del PBI entre 2015 y 2017. De esta forma, se deterioró el ya reducido nivel de recaudación tributaria progresiva.

Como paso previo al análisis de las distintas reformas regresivas, resulta de interés analizar la composición de esta caída en la presión fiscal y su correlato en términos de pérdida de progresividad tributaria. De 2015 a 2017 el peso de la recaudación del impuesto a la Ganancia Mínima Presunta en el total se redujo a la mitad, mientras que la importancia del tributo sobre los Bienes Personales se achicó en un tercio. Fiscalmente, ello se "compensó" con una mayor recaudación de impuestos al consumo. Por su parte, un tercio de la reducción (del orden de dos tercios de punto del PBI) en la recaudación de Retenciones a las exportaciones no llegó a ser compensado por los recursos extraordinarios del llamado "blanqueo fiscal". A ello se suma una disminución en la recaudación del impuesto a las Ganancias por un valor mayor al 1% del PBI (correspondiente en tres cuartas partes al segmento de las personas físicas, el de mayor progresividad, dadas su mejor probabilidad de traslación).

Los principales componentes de las reformas que explican tal regresión, han sido:

– *Impuesto a las Ganancias*: tuvo dos reformas; la primera, a fines de 2016, giró únicamente en torno a las personas físicas, que representan la mitad de la recaudación del tributo, y alcanzó pocos asuntos: a) un ajuste del mal llamado "mínimo no imponible"; b) la modificación de la escala de ganancia sujeta al impuesto y c) la modificación de las alícuotas. Se agregaron algunos aspectos positivos, como la exclusión para el cálculo de la base imponible de las horas extras, de las jubilaciones menores a $30.000 mensuales y se incorporaron las deducciones por alquiler y viáticos. La modificación de la escala de alícuotas no fue sustantiva: se redujo la mínima (del 9% al 5%) y la máxima continúa (inexplicablemente ante la concentración del ingreso

cada vez más aguda) en 35%. Se añadió un coeficiente de actualización, tanto para el mínimo no imponible como para las deducciones, a través de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables. Esta regla automática es un avance respecto de la escasa actualización que tuvo el concepto en los últimos años, aunque es discutible si es el mejor instrumento. Sin embargo, más trabajadores asalariados estarán alcanzados (y pagarán) por este impuesto, ya que el aumento del mínimo no imponible es inferior a la variación de salarios. Es decir, el efecto de esta reforma tiende a ampliar la base y achatar la pirámide.

La segunda reforma, a fines de 2017, operó sobre las sociedades comerciales, con una reducción del pago del impuesto sobre ganancias no distribuidas (en principio reinvertidas) del 35% al 25%. Ello sería encomiable si se tratara de inversiones reales que mejoraran la capacidad productiva de las empresas y el empleo, pero no está contemplado de tal forma. Además, en la ley de Blanqueo Fiscal el gobierno eliminó la tasa adicional del 10% que tenía el impuesto a las Ganancias, como una penalidad a los que no reinvertían las utilidades (Ley 26893 de 2013). Hasta la entrada en vigencia de dichas modificaciones la carga fiscal total que se aplicó sobre los dividendos de las sociedades era del 45%. Posteriormente se volvió a penalizar la no reinversión (lo que es, a nuestro juicio, acertado) pero sobre una base menor. Así, entre 2013 y 2016 una sociedad que no reinvertía pagaba una alícuota del 45% y con el cambio pasó a tributar el 35%. El costo fiscal calculado es de alrededor del 0,5% del PBI, esto es, unos 40.000 millones de pesos (similar a un 40% del ajuste logrado por el recorte en la movilidad jubilatoria), cálculo estimado sobre el supuesto de que no se distribuya en dividendos el 50% de las ganancias.

El otro aspecto que no consideró esta reforma es la posibilidad de abandonar la alícuota única y plana (para todo nivel de ganancia), lo que lleva a que paguen lo mismo todas las empresas, sin distinción de tamaño.

Prácticamente, el único aspecto sustantivo a rescatar ha sido la incorporación a la base del impuesto de las ganancias del gravamen sobre la renta de algunos instrumentos financieros que estaban exentos para las personas físicas, aunque con una alícuota muy reducida. Esta medida resulta casi testimonial y de carácter distractivo. Su impacto cuantitativo en la recaudación es irrelevante.

– *Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta*: en 2016 sufrió dos grandes reformas: la ley de Blanqueo (que lo deroga a partir del 1º de enero de 2019), y la ley Pyme (que excluyó a todas las empresas categorizadas como tal de dicho tributo). Ambas normas dejaron al gravamen en situación de agonía. Con la instrucción Nº 2/2017 de la AFIP, en la que el fisco establece que en los casos en que se pruebe la existencia de pérdidas en los balances contables de un período determinado y que a su vez se registren quebrantos en la declaración jurada del Impuesto a las Ganancias del período fiscal en cuestión, se considerará que no existe renta presunta, el organismo recaudador firmó el acta de defunción del impuesto. Esto implica una transferencia de recursos desde el Estado a las empresas (dado que se trata de empresas con activos improductivos y no existe para ellas la posibilidad de trasladar la carga del tributo a los consumidores), del orden de los $1450 millones. Sin embargo, el mayor perjuicio para el Estado resultante de la derogación de este tributo no consiste en la pérdida de su recaudación directa, sino en el hecho de que, desaparecido todo gravamen sobre los bienes en propiedad de las personas jurídicas, la elusión del impuesto nacional a los Bienes Personales (de

las personas físicas) resulta todavía más sencilla por el atractivo de colocar en cabeza de las sociedades comerciales todas las propiedades.

– *Impuesto a los Bienes Personales*: la modificación consistió en reinstaurar el mínimo no imponible de ese impuesto y elevarlo desde $305.000 (valor vigente a 2015), a $800.000 en 2016, $950.000 en 2017 y $1.050.000 en 2018, a la vez que se reducen las alícuotas. Así, en 2015, los patrimonios abonaban un 0,50% del valor (fiscal) menor a $750.000, un 0,75% si se encontraban entre $750.000 y $2.000.000, 1% si estaban entre los $2.000.000 y los $5.000.000 y 1,25% si excedían este último valor. Con la modificación, se fijó una alícuota única, que en 2016 fue del 0,75% de lo que excede el mínimo no imponible, en 2017 un 0,50% y a partir de 2018 en un 0,25%. Esto reduce claramente la progresividad de alícuotas que tenía el impuesto. Conviene recordar que el proyecto de ley original enviado por el Poder Ejecutivo establecía la eliminación del gravamen a partir de 2019, lo que finalmente fue descartado, hasta el momento.

  Dados los cambios establecidos en la norma y el atraso en los valores fiscales de las propiedades urbanas y rurales respecto a los valores de mercado, comentada previamente, la participación de la recaudación del impuesto (que se redujo entre 2015 y 2017 en un tercio respecto a su participación en el PBI), bajaría no menos de un 50% más en 2018, llevándolo a su virtual desaparición recaudatoria. Es importante considerar entonces la transferencia de ingresos que la modificación introducida implica, así como su sesgo distributivo. Tomando como base las declaraciones de bienes personales del año 2015 (último dato publicado por la AFIP), aquellos que poseen bienes por encima de los $60 millones son apenas 1034 personas, con un patrimonio declarado de $200 millones en promedio cada una. Suponiendo, en una estimación muy conservadora, que el patrimonio de esas personas no haya crecido nominalmente (lo que con la variación de precios acumulada implicaría que han perdido la mitad de su riqueza) desde entonces, se puede realizar el siguiente ejercicio de comparación estática.

  En 2015 el impuesto determinado para estos 1034 ultraricos fue de $2580 millones, en 2016 sería de $1548 millones, en 2017 de $1.032 millones y de $516 millones en 2018, 2019 y años posteriores. Así, la transferencia de ingresos acumulada hacía los más ricos de la población en 2016-2019, sería del orden de los $6708 millones, esto es, como media, unos $6,5 millones para cada una de las mayores fortunas personales (registradas) en el país.

– *Derechos de Exportación*: estos derechos se eliminaron totalmente para el trigo, maíz y girasol (la alícuota que antes era del 35% pasó a 0), carne bovina (antes del cambio de gobierno poseía una tasa del 15%), lana, frutas, miel, arroz y lácteos (la tasa variaba entre el 5% y el 10%) y los productos primarios y secundarios de la minería (también allí la tasa era del 5% -10%). Además, se redujo del 35% al 30% la de la soja, y a partir del 2018 se ha establecido una reducción mensual del 0,50%, lo que dejaría a fines de este año a la tasa en un 24%, y en un 18% para fines de 2019, entre otras modificaciones a la baja en otros bienes y rubros. A esto se suma la devaluación de la moneda, que en treinta meses alcanzó el 162%, y produjo un doble efecto:

  a) implicó un aumento galopante de los precios de esos bienes en el mercado interno, afectando principalmente a los sectores de ingresos fijos y generando una transferencia de ingresos a los productores y exportadores de bienes primarios;

b) menguó la recaudación fiscal de un tributo progresivo, reduciendo el peso de los derechos de exportación del 1,28% del PBI en 2015 al 0,62% en 2017, lo que representó unos $47 mil millones (que si se suman a la pérdida de recaudación en Bienes Personales y Ganancia Mínima Presunta resultan en un monto similar al "ahorro fiscal" por la reducción en la movilidad jubilatoria).

Además, la reducción de la alícuota de retenciones a la soja desfinancia parcialmente el Fondo Federal Solidario, que distribuye un 30% de la recaudación de las retenciones de ese producto entre gobiernos provinciales (que reciben poco más del 21%) y municipios (con algo menos del 9%), y que es un medio de financiamiento clave para la obra pública subnacional.

El efecto de redistribución positiva para los sectores rurales concentrados, que implica aumentar la regresividad del conjunto de la recaudación, es aún mayor al combinarse con el bajísimo nivel del impuesto Inmobiliario (rural) en las estructuras tributarias provinciales, que se comentó previamente.

– *Contribuciones a la seguridad social*: una de las medidas más trascendentes en términos de renuncia fiscal es la implementación a cinco años de un mínimo no imponible para las contribuciones patronales a la seguridad social, de $12.000 en cada nómina salarial. Esto implicará una reducción de aproximadamente un 60% de las contribuciones patronales (sin contar impactos adicionales de ulteriores medidas, como la reforma laboral). Asimismo, dicho sendero paulatino (partiendo de un mínimo no imponible de $2400 en 2018 y llegando a $12.000, ajustados por inflación, en 2022) puede, incluso, adelantarse. Se asiste a una política de desfinanciamiento de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), ya que se recortaron prestaciones por 100.000 millones de pesos en 2018, pero ahora se propone renunciar a un tercio de dicho "ahorro fiscal" en beneficio de una mayor ganancia empresaria (cifra que a su vez treparía a una vez y media el monto del ajuste para 2022).

– *Reintroducción del ajuste por inflación*: se reintroduce este ajuste en el balance de las empresas para el cálculo impositivo del Impuesto a las Ganancias (demandada desde 2008 por las grandes firmas y sus estudios contables). El gobierno de Cambiemos (a diferencia del anterior, que resistió su reimplantación) otorga, de esta forma, un beneficio adicional a la cúpula empresarial.

– En relación con los impuestos progresivos subnacionales (provincias y municipios), allí, si bien operaron cambios en el signo político de algunas provincias, y el mapa político está más repartido, no se han registrado variaciones significativas entre 2015 y 2016, ya que se han mantenido la recaudación del conjunto de tributos en el orden del 0,8% del PBI.

La reforma de 2017 aconseja además a las provincias una reducción de las alícuotas de Ingresos Brutos y Sellos (que suman el 80%-85% de sus recursos propios, castrando aún más su autonomía financiera), a la vez que la nueva Ley de Responsabilidad (y ajuste) Fiscal –Ley 27428– pone un cepo a sus erogaciones, en especial, en empleo público.

- La única reforma netamente progresiva implementada en 2016-2017 fue la devolución del Impuesto al Valor agregado (IVA) a las compras con tarjeta de débito a las personas que perciben el haber previsional mínimo o son titulares de la Asignación Universal por Hijo (AUH) o de la Asignación Universal por Embarazo (AUE). Sin embargo, por el tope de $300 mensuales que nunca se actualizó (pese a que la normativa lo preveía)

y por otras deficiencias en su concepción y puesta en marcha, tuvo un impacto final muy reducido, del orden de los $2817 millones en el acumulado 2016-2017 (ITE, 2018). Esto es, el beneficio total final del "conjunto" de las reformas fiscales del gobierno nacional, destinadas a 8.400.000 ciudadanos y ciudadanas que integran la población más vulnerable de Argentina, resultó de un monto similar al regalo recibido, en concepto de solamente una de las múltiples medidas de la reforma fiscal regresiva de la Alianza Cambiemos, por las 1034 personas más ricas del país.

En definitiva, lo que es evidente es el cambio de sesgo de la orientación tributaria nacional. Se ha retornado a una senda de regresividad, con un resultado que se asemeja mucho a la etapa previa a la salida de la convertibilidad.

Conclusiones

Nuestro país se ha caracterizado en los últimos veinte años por tener un incremento de la presión fiscal. Aunque el componente progresivo no resulta particularmente elevado a nivel internacional, ha ganado protagonismo en 2002-2015, lo que permitió alcanzar en el plano nacional un nivel de progresividad tributaria superior al 40% (que en el consolidado del país, se reducía al 34%-35%, por la falta de decisión política de acompañar esas medidas por parte de los gobiernos subnacionales).

Aunque el motor de la mayor presión fiscal fue el avance de tributos nacionales progresivos (Ganancias y Derechos de Exportación), también fue empujado por otros tres impuestos de carácter regresivo: el IVA (que recaudó más por el crecimiento económico), el impuesto "al cheque" (reinstaurado en 2001) y el tributo provincial de Ingresos Brutos.

Pese a estas tendencias contrapuestas, el efecto sobre el coeficiente de Gini de los ingresos del sistema tributario argentino, ha pasado de ser "levemente regresivo" –la recaudación de impuestos produce una distribución del ingreso más desigual que previo a la detracción estatal– en 1997, a "ligeramente progresivo" –el ingreso disponible se distribuye en forma más igualitaria que el ingreso previo al pago de impuestos– en 2010 (Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo, 2000; Gaggero y Rossignolo, 2011).

Pese a esta leve mejoría, el 10% más pobre de la población argentina sigue participando en mayor medida del pago de impuestos que en el reparto del ingreso. Al mismo tiempo, la situación de los deciles más altos muestra cómo se desaprovecha el importante potencial de recaudación que se podría generar con una mayor progresividad.

Como hemos demostrado, en la Argentina la presión fiscal no es excesivamente elevada, lo que entra en contradicción con el discurso esgrimido por el gobierno nacional. Pero lo que resulta más sugerente es que, pese a que la carga fiscal de impuestos progresivos había continuado siendo minoritaria dentro del total, las reformas que encaró la alianza gobernante no operaron sobre la masa mayoritaria de tributos de carácter regresivo, sino que han "liberado" ingresos que indefectiblemente fueron a parar a las manos de los deciles de mayor ingreso y riqueza de la población, generando un retroceso en el avance parcial logrado en los años previos.

Así, una reforma que ponga en línea nuestro sistema tributario con el que poseen otros países, requiere de cambios muy diferentes a los instrumentados en este último tiempo.

Demanda, por ejemplo, sostener un sistema de retenciones a las exportaciones, un instrumento tributario que la mayoría de los países sustituyeron para entrar en sintonía con las políticas de liberalización de los mercados que se pregonaron desde el Consenso de Washington. En países como el nuestro con mucho peso de los *commodities* agropecuarios, mineros, petroleros y gasíferos, que producen una renta altamente concentrada y muy difícil de gravar con instrumentos fiscales más aptos –como Ganancias–, las retenciones resultan necesarias, no solo desde el punto de vista fiscal, sino para regular los precios y la oferta de bienes.

Cada política tributaria desplegada desde diciembre de 2015 ha ido, desde la normativa y/o desde la praxis, en la línea de reducir el pago de impuesto por parte de las empresas (y en especial la tributación de aquellas que realizan actividades extractivas, agropecuarias o financieras) y de las personas que poseen una mayor riqueza y reciben los más altos ingresos (desde los terratenientes, los especuladores y quienes reciben cuantiosas herencias hasta los trabajadores jerárquicos de muy elevados salarios).

Dado que la estructura tributaria es la expresión fiscal de las relaciones de hegemonía en una sociedad, la pérdida de importancia de los impuestos progresivos, y en especial de aquellos que gravan la riqueza y los altos ingresos, configura, además de una fuente de inestabilidad macroeconómica y fiscal, el reflejo de la consolidación de una sociedad menos democrática, menos justa y menos igualitaria. Todo esto sin que las reformas hayan generado algún tipo de incentivo a la actividad productiva que se refleje en aumentos de la producción.

Bibliografía

Bocco, A.; Golonbek, C.; Repetto, G.; Rojze, A. y Scirica, C. (1997). *Regresividad tributaria y distribución del ingreso*. Buenos Aires: Losada/Unicef.

CEPAL (2011). *Panorama de la Gestión Pública en América Latina. En la hora de la igualdad*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

CEPAL (2013). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal.* Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

De Cesare, C. y Lazo Marín, F. (2008). "Impuestos a los patrimonios en América Latina". Serie Macroeconomía del Desarrollo, *Documento de Trabajo*, nº 66. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Gaggero, J. y Rossignolo, D. (2011). "Impacto del presupuesto sobre la equidad". *Documento de Trabajo*, nº 40. Buenos Aires: Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina.

Gasparini, L. (1998). "Incidencia distributiva del sistema impositivo argentino". En *La reforma tributaria en la Argentina*. Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericana.

Gómez Sabaini, J. (2009). "La economía política de la política tributaria en América Latina". 21° Seminario Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile.

Gómez Sabaini, J. y Rossignolo, D. (2003). "Incidencia de los impuestos y la política fiscal sobre la distribución del ingreso en la Argentina". *Aportes,* nº 20. Buenos Aires: Asociación de Administradores Gubernamentales.

____ (2009). *Análisis de la situación tributaria y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso*. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo.

Gómez Sabaini, J. y O' Farrell, J. (2008). *El papel de los impuestos para reducir la desigualdad*. Buenos Aires: Secretaría de Cultura de la Nación.

ITE (2018). *El impacto de la devolución del IVA a casi dos años*. Buenos Aires: Instituto de Trabajo y Economía de la Fundación Germán Abdala.

Jarach, D. (1983). *Finanzas públicas y derecho tributario*. Buenos Aires: Editorial Cangallo.

Lódola, L. y Velasco, P. (2011). "El impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes. Su reincorporación en la provincia como instrumento eficiente en la búsqueda de la igualdad de oportunidades". *Cuadernos de Economía*, n° 78. La Plata: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

López Accotto, A.; Martínez, C. y Mangas, M. (2014). *Finanzas provinciales e impuesto inmobiliario en la Argentina. Últimos treinta años: más regresividad, menos equidad*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

____ (2015). "Del estado de las finanzas a las finanzas del Estado". En Aronskind, R. y otros, *La Universidad interviene en los debates nacionales*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

____ (2017). *Notas de economía plebeya*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

López Accotto, A.; Martínez, C.; Mangas, M. y Paparas, R. (2016). *Finanzas públicas y política fiscal: conceptos e interpretaciones desde una visión argentina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Otero, A. e Iñíguez, A. (2016). *Elementos para una reforma tributaria en la Argentina.* Buenos Aires: Universidad Nacional de Moreno.

Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Santiere, J., Gómez Sabaini, J. y Rossignolo, D. (2000). *Incidencia de los impuestos en la distribución del ingreso en la Argentina en 1997*. Buenos Aires: Secretaría de Programación Económica y Regional (Proyecto 3958 AR-FOSIP-Banco Mundial).

Santos Ruesga, B. y Carbajo Vasco, D. (2007). *Retos para la reforma fiscal en América Latina*. Madrid: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.

El lugar de la tecnología

Eduardo Dvorkin[1]

Resumen

El trabajo, en términos generales, presenta un posicionamiento donde define a la tecnología como un factor productivo y, desde allí, discute su importancia en los procesos de desarrollo de los países. Realiza una reivindicación de lo que define como "desarrollo autónomo de tecnología" y plantea una crítica a lo que llama el "estilo tecnológico" del gobierno de Cambiemos, al que define como antitético a esa idea de autonomía.

Introducción

Las producciones de avanzado contenido tecnológico son normalmente consideradas como las de mayor incidencia en la creación de puestos de trabajo de calidad y las de mayor potencial para la generación de divisas, ya sea sustituyendo importaciones o incrementando exportaciones de alto valor agregado.

Las preguntas que nos proponemos discutir en este artículo son:

¿La tecnología es una mercancía como cualquier otra?

¿Le resulta indiferente al país producir con tecnologías importadas o con tecnologías desarrolladas autónomamente?

¿Quiénes son los principales actores de un proceso de desarrollo tecnológico autónomo?

¿Cuáles son los estilos y los tiempos para el desarrollo autónomo de tecnología?

¿A dónde nos lleva el estilo tecnológico de Cambiemos?

La tecnología como factor productivo

Cuando los políticos y economistas de diferentes ideologías analizan el sistema productivo centran su análisis en tres factores: capital, trabajo y renta agraria. Normalmente, consideran que la tecnología es un bien transable en el marcado. Notables excepciones a esta visión la constituyeron los presidentes Juan D. Perón, Néstor Kirchner y Cristina

[1] Doctor en Ingeniería.

Fernández de Kirchner, que invirtieron esfuerzo político y recursos para el fortalecimiento del sector científico y para el impulso de desarrollos autónomos de tecnología.

Ejemplos recogidos a lo largo de mi vida profesional me permiten contradecir la hipótesis de considerar la tecnología como un bien transable.

Como primer ejemplo podemos mencionar equipos de posible aplicación militar (equipamiento nuclear, radares, satélites, lanzadores satelitales). Para estos equipos siempre estará abierta la posibilidad de que nuestro país los importe como cajas negras en los que incluso, para la provisión de repuestos, deberemos someternos a precios y condiciones impuestas por el vendedor. La que definitivamente no está abierta es la posibilidad de importar la tecnología y conocimientos necesarios para su producción local.

Otro ejemplo citable, pero en una tecnología menos nerviosa y mucho menos estratégica militarmente, es el de una industria siderúrgica que producía en nuestro país productos para el mercado local importando tecnología de fuertes jugadores globales. Cuando esta siderurgia local comenzó a exportar, el acceso a la tecnología importada le fue negado: a los jugadores globales no le resultaba racional apoyar tecnológicamente a un competidor *low-cost*.

Bienes de capital o *software* que llevan incorporadas tecnologías que sus desarrolladores consideran sensible por su valor militar o económico tampoco son bienes transables en el mercado.

El desarrollo autónomo de tecnología

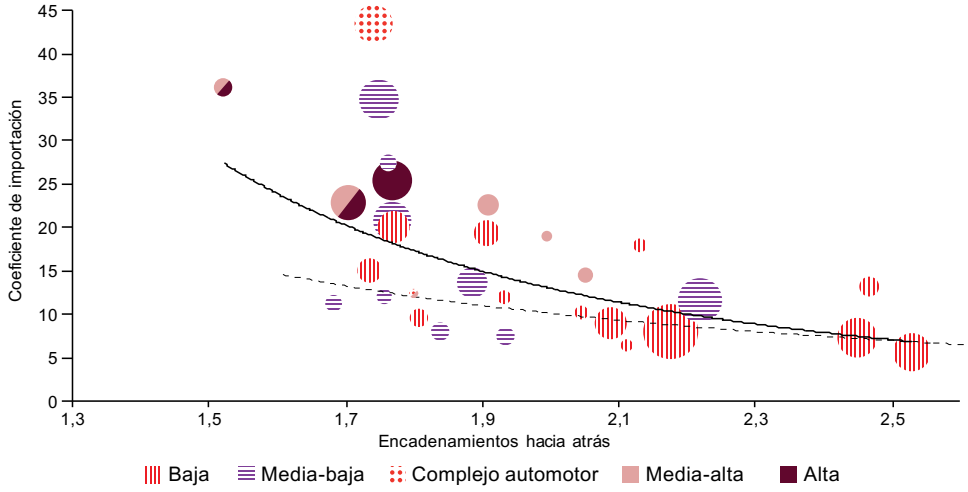
En producciones de importante contenido tecnológico, independientemente de la composición societaria de la empresa productiva, el socio que controla la tecnología es el que maneja el negocio y toma las decisiones (Dvorkin, 2017). Entre las más importantes decisiones figura la composición y localización de la cadena de valor, porque esta a su vez condiciona la participación como proveedoras de las pymes nacionales, determinando así el balance de divisas del sector industrial en cuestión.

Un ejemplo típico, pero no único, en nuestro país es el del complejo automotriz (Panigo *et al.,* 2017). La alta importancia para el país de este complejo industrial reside en el elevado nivel de empleos de calidad que genera: más de 130.000. En la moderna industria automotriz las terminales son ensambladoras que controlan la tecnología del proceso y del producto. Este control de la tecnología les permite establecer cadenas de valor globales en las que nuestras pymes industriales quedan relegadas a posiciones de baja creación de valor. El déficit externo que produce esta rama industrial es muy relevante. En el año 2017 el déficit comercial de las autopartes ascendió a USD 6.710 millones, constituyendo un altísimo porcentaje del déficit de la balanza comercial argentina.[2] El complejo automotriz tiene un muy alto contenido de importaciones y un bajo encadenamiento aguas arriba como se ve en la figura 1.

[2] "Autopartes: el déficit comercial equivale al 80% del rojo de la balanza exterior", *El Cronista,* 21 de abril de 1918.

Gráfico 1. Encadenamiento productivo y nivel de importaciones

Argentina: encadenamientos hacia atrás y contenido importado de los sectores productivos, agrupados por contenido tecnológico, 2004
(En porcentajes y unidades)



Fuente: Abeles, Cimoli y Lovarello, 2017.

De la figura surge que esta alta tasa de importaciones y bajo nivel de encadenamiento local es una tendencia que aumenta hoy en la Argentina a medida que aumenta el nivel tecnológico del sector productivo de que se trate. Consecuencias directas de la importación de tecnologías.

En reportes económicos de organismos internacionales normalmente se evalúa la capacidad innovativa de los países por el contenido tecnológico de sus producciones o de sus exportaciones, cuando resulta claro que el dato relevante debiera ser el contenido de tecnologías desarrolladas de manera autónoma.

Los actores del desarrollo autónomo de tecnología

Un desarrollo tecnológico innovativo, ya sea a nivel internacional o local, siempre involucra un alto riesgo económico y un prolongado período de recupero de la inversión; por lo tanto, es el Estado Nacional el que puede y debe motorizar estos procesos. Son las empresas del Estado las que pueden generar y encabezar procesos de desarrollo autónomo de tecnología incorporando a los proyectos a pymes industriales, pymes que prestan servicios tecnológicos y al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (SNCyT); así se hizo explícitamente en el período 2003-2015 en los grandes proyectos de desarrollo tecnológico autónomo que encabezaron los ministerios de Planeamiento y de Defensa (Dvorkin, 2017).

En la literatura se ha descrito extensamente que los grandes desarrollos tecnológicos fueron encabezados por los Estados nacionales no solo en los países de capitalismo tardío, como el nuestro, sino también en los países de alta industrialización como Estados Unidos, los de la Unión Europea, Japón, China, etcétera. En este tema son fundamentales los aportes de Mariana Mazzucato (2011) y del Break Through Institute de Estados Unidos (2010), entre otras. Basta citar como ejemplos que el buscador de Google se desarrolló con fondos estatales estadounidenses (Mazzucato, 2011) y que las tecnologías que componen el icónico *iPhone* fueron desarrolladas por diferentes agencias del gobierno estadounidense (Mazzucato y Semieniuk, 2017).

La ciencia, la tecnología, la cultura y sus tiempos

Un desarrollo tecnológico requiere el aporte de investigaciones científicas aplicadas y estas no se desarrollan en un medio carente de un importante desarrollo en ciencias básicas.[3]

Los desarrollos tecnológicos involucran cambios culturales para los que trabajan en su desarrollo, para los que producen incorporando cambios en los métodos productivos y para los que consumen los nuevos productos, muchas veces reemplazando a productos importados de muy establecido nombre. Una definición de Amílcar Herrera que debemos incorporar: "… la tecnología, en el sentido antropológico, es el elemento más determinante de las formas culturales. En la medida que no se revalorice la tecnología como cultura, como modo de expresión social, la construcción de una sociedad realmente nueva seguirá siendo un objetivo inalcanzable" (1973).

Los cambios culturales deberán estar presentes en la formación de los nuevos ingenieros, que participarán de desarrollos tecnológicos autónomos, rompiendo la tradición ingenieril-dependiente que establece en la industria privada de nuestros países los ingenieros, más que desarrollar tecnologías, administran tecnologías importadas; esto también fue discutido por Amílcar Herrera:

> ... en los países del Tercer Mundo el estrato de los ingenieros tiene características muy diferentes. Se formaron en universidades donde la investigación es prácticamente inexistente, donde solo se trata de formar profesionales que conozcan y puedan manejar las tecnologías creadas en los países avanzados, y donde el grado de excelencia de la enseñanza se evalúa casi exclusivamente en función de la modernidad de las tecnologías que se tratan (1973).

Las modernas tecnologías denominadas 4.0 (robotización, inteligencia artificial, big data, producción aditiva, etcétera), cuando se generalicen, podrán contribuir a una mejora de vida de la sociedad, en particular de las personas que hoy tienen trabajos rutinarios y/o que demandan un elevado esfuerzo físico; alternativamente, como preconiza Klaus Schwab desde el Foro de Davos (2016), esas tecnologías podrán servir para liquidar todo lo que

[3] En Dvorkin (2017) discutimos *in extenso* las similitudes y diferencias entre tecnología, ciencia aplicada y ciencia básica.

queda en el mundo del llamado Estado de Bienestar, avanzando en la precarización del empleo (Pink, 2001). Desde ya, los cambios estructurales no están determinados automáticamente por los avances tecnológicos, y en definitiva es la política la que está en el puesto de comando.

Un tema importante es que en el curso de los desarrollos de tecnologías se presentan temas que deben ser encarados con "tecnologías sociales" originales y que estas no son desarrollables sin una fuerte base de ciencias sociales y humanas.

El desarrollo tecnológico y las bases científicas que lo sustentan se construyen en tiempos muy extendidos pero se destruyen en tiempos muy cortos… a veces bajo el gerenciamiento de la misma persona… pero "cambiada".

El estilo tecnológico de Cambiemos

El concepto de estilo tecnológico fue introducido originalmente por Oscar Varsavsky. En este trabajo tomaremos la definición que él propone:

> … llamaremos Estilo Tecnológico a un conjunto de características cualitativas generales, comunes a todas las ramas de la tecnología (y la ciencia), deseables porque son directamente deducibles de los objetivos nacionales, y prácticas, en el sentido que ayudan a tomar decisiones pues no son compatibles con cualquier propuesta (1974).

Lo trascendente de la contribución de Varsavsky es que pone de manifiesto que la tecnología no es imparcial, no es neutral; es decir, la forma de acometer el desarrollo tecnológico no es la misma para todos los países y es función del proyecto nacional en curso en cada país.

El proyecto neoliberal-periférico de Cambiemos (Dvorkin, 2017) tiene un estilo tecnológico caracterizado por el desarrollo del capitalismo extractivo: producción agraria intensiva y extracción de minerales sin continuidad productiva ni aguas arriba ni aguas abajo del proceso extractivo propiamente dicho. La producción industrial queda bajo el control de empresas multinacionales sin contemplaciones para el desarrollo de una industria nacional, ni siquiera como proveedora de partes de las industrias extranjeras.

Hemos discutido en varios artículos anteriores que un crecimiento socialmente inclusivo y equitativo se corresponde de manera invariable con un desarrollo autónomo de tecnologías. El estilo tecnológico de Cambiemos es la contracara de esto. Como ejemplo de la vuelta atrás en las políticas de desarrollo tecnológico y de inclusión social del kirchnerismo: Cambiemos impulsa la importación de computadoras personales, *tablets* e *Iphones* para las clases media y alta, y al mismo tiempo liquida los incipientes desarrollos de industria informática nacional y el Plan Conectar Igualdad para los sectores populares.

El gobierno de Cambiemos no solo dejó de producir satélites, lanzadores satelitales radares o aviones: está desindustrializando aceleradamente al país. Se importan aviones pero también latas de tomates, camisas, remeras, automóviles y se importan también productos culturales: actividades de tiempo libre como Netflix o Spotify, libros… deseos, etcétera.

Las características dominantes de Cambiemos son: detención del desarrollo tecnológico autónomo, desindustrialización y desnacionalización cultural.

El proyecto que impulsa Cambiemos necesita únicamente un limitado subconjunto del conocimiento científico: de las ciencias sociales necesita solo empleados con el entrenamiento necesario para manejar una oficina de personal o empleados capaces de alimentar con información, muchas veces conseguida de manera ilegal, los *software* importados que, basados en el uso de técnicas de *big data*, servirán para moldear convenientemente la voluntad popular; de las ciencias humanas necesita solamente empleados con el entrenamiento necesario para reafirmar desde algunos suplementos culturales la historia oficial; de las ciencias exactas y naturales necesita solamente empleados con conocimientos que alcancen para dar apoyo a las tecnologías importadas; necesita unos pocos ingenieros para administrar el uso de las tecnologías importadas y algunos médicos. Por lo tanto, el interés de Cambiemos en la ciencia es muy bajo; así en su gobierno la política de Estado pasa a ser el ajustar al sector científico y volcar fondos, prioritariamente, sobre el pago de una deuda que están contrayendo a inmensa velocidad, como ilustra Jorge Aliaga (2018).

El gobierno de Cambiemos avanza sobre las ciencias por partes: primero, en la coordenada horizontal problematiza la pertinencia de que en un "país pobre" se "gaste" en desarrollos en Ciencias Sociales y en Ciencias Humanas; en la coordenada vertical y con la misma excusa problematiza la pertinencia de que un "país pobre" "gaste" para desarrollar conocimientos en ciencia básica. Como bien señala Jorge Aliaga en la referencia citada, este enfrentar la ciencia básica con la aplicada y las ciencias exactas y naturales con las sociales y humanas es parte de la estrategia de Cambiemos para, por un lado, dividir a los científicos y tecnólogos, y por el otro, separar al sector C&T de la sociedad.

Es desconocer la historia del desarrollo científico y su impacto sobre el desarrollo tecnológico, es "no saber qué es la ciencia",[4] el clasificar las ciencias en "útiles" e "inútiles" (Flexner, 1939).

Como discutimos antes, cuando no hay tracción estatal sobre el sistema de C&T no hay ni puede haber desarrollo tecnológico autónomo, ni en nuestro país ni en los países de alta industrialización. En nuestro país los grandes proyectos tecnológicos siempre se desarrollaron en base al triángulo empresas estatales-SNCyT-pymes nacionales: así se constituyó Y-TEC, y así se desarrollaron durante el período 2003-2015 muy relevantes proyectos tecnológicos. Los hoy llamados Proyectos Estratégicos (Conicet) son, en definitiva, "engaña pichangas", ya que no hay desarrollo tecnológico sin un efectivo basamento en la industria o en los servicios, y no hay tal basamento en un país que está recorriendo el camino de la desindustrialización. En definitiva, la misión de estos Proyectos Estratégicos es ir vacunando a la comunidad científica contra las ciencias básicas.

[4] Horacio González refiriéndose al ministro de Ciencia de Cambiemos, en un acto que se desarrolló en el 2016 en Filo-UBA con motivo del 50º aniversario de la tristemente célebre Noche de los Bastones Largos.

Conclusiones

V. I. Lenin en 1920 introdujo una definición fundamental:

> No se puede considerar la rehabilitación de la economía nacional o el comunismo a menos que Rusia tenga una base técnica diferente y más elevada que la que existía hasta ahora. El comunismo es el poder soviético más la electrificación de todo el país, ya que la industria no puede desarrollarse sin electrificación. Esta es una tarea a largo plazo que llevará al menos diez años lograr, siempre que un gran número de expertos técnicos se incorporen al trabajo (1920).

Así, afirmaba Lenin, es imposible independizar un proyecto político de la base tecnológica de la sociedad para la que ese proyecto se formula. También sabemos, luego de las fundamentales contribuciones de Oscar Varsavsky (1974) en los sesenta y setenta, que el estilo del desarrollo tecnológico que adopte un país está condicionado por el modelo político hegemónico en ese país.

Durante el proyecto de desarrollo socialmente inclusivo de los gobiernos de Juan D. Perón (1945-1955), Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2018-2015), el triángulo empresas estatales-pymes-SNCyT pudo producir desarrollos tecnológicos de enorme envergadura y pudo producir un fuerte crecimiento en todos los campos de las ciencias (Dvorkin, 2017). En el período abierto en diciembre del 2015 el país se está desindustrializando a pasos acelerados; se desactivan importantes proyectos de desarrollo tecnológico autónomo y se erosionan las sólidas bases del sector científico construidas durante los gobiernos kirchneristas.

Incorporar la variable científico-tecnológica es indispensable para pensar un futuro proyecto nacional y popular.

Bibliografía

Abeles, M.; Cimoli, M. y Lovarello, P. (2017). *Manufactura y cambio estructural*. Santiago de Chile: CEPAL.

Aliaga, J. (8 de abril de 2018). "Sistema intolerante al ajuste". Disponible en http://www.elcohetealaluna.com/sistema-intolerante-al-ajuste/. Fecha de consulta: 8/4/2018.

Dvorkin, E. (2017). *¿Qué ciencia quiere el país? Los estilos tecnológicos y los proyectos nacionales.* Buenos Aires: Colihue.

Flexner, A. (1939). "The Usefulness of Useless Knowledge". *Harpers*, nº 179.

Herrera, A. (1973). "La creación de tecnología como expresión cultural". *Nueva Sociedad*, nº 6-9, pp. 58-70.

Lenin, V. (1920). "Our Foreign and Domestic Position and Party Tasks". The Moscow Gubernia Conference Of The R.C.P. (B.), Moscú.

Mazzucato, M. (2011). *The Entrepreneurial State*. Londres: Demos.

Mazzucato, M. y Semieniuk, G. (2017). "Public Financing of Innovation: New Questions". *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 33, nº 1.

Panigo, D.; Gárriz, A.; Lavarello, P. y Schorr, M. (2017). *La encrucijada del autopartismo en América Latina*. Avellaneda: UNDAV.

Pink, D. H. (2001). *Free Agent Nation*. Nueva York: Warner Business Books.

Schwab, K. (2016). "The Fourth Industrial Revolution". Davos: World Economic Forum.

The Break Through Institute (2010). "Where Good Technologies Come From: Case Studies in American Innovation", 10 de diciembre. Disponible en https://the-breakthrough.org/archive/american_innovation. Fecha de consulta: 8/4/18.

Varsavsky, O (1974). *Estilos tecnológicos: Propuestas para la selección de tecnologías bajo racionalidad socialista*. Buenos Aires: MinCyT (reeditado en 2013).

La política educativa del aristogato

Cinthia Wanschelbaum[1]

Resumen

El artículo se propone describir y analizar algunos aspectos de la política educativa macrista en relación con el proyecto político, económico, cultural, ideológico y moral restaurador/conservador, que desde el año 2015 está implementando la Alianza Cambiemos, en sintonía con el salvaje despliegue del capitalismo a nivel regional y mundial.

Al mismo tiempo, esboza algunas líneas/propuestas generales de acción con el fin de transformar las correlaciones de fuerzas actuales hacia un horizonte de emancipación y liberación.

Miau

En agosto del 2015 se realizaron las elecciones primarias en Argentina. Los porcentajes que arrojaron los votos anunciaron lo que se avecinó en octubre. La Alianza Cambiemos ganó el balotaje, y Mauricio Macri resultó el presidente electo de Argentina para el período 2015-2019. Ya desde antes que asumiera, sabíamos que Macri iba a gobernar para los intereses del capital y en contra de las necesidades populares. Sin embargo, si bien dimensionamos su peligro y lo que su gobierno iba a significar para el campo popular, no teníamos conciencia en ese momento de la virulencia de la ofensiva que estamos viviendo. También, arriesgo a decir, pecamos de cierta ingenuidad. Pensamos que no tenían un proyecto claro y elaborado. Pero en estos dos años han demostrado que, aunque parezcan y se quieran mostrar mediáticamente como improvisados, no lo son. Tienen un proyecto político, económico, cultural, ideológico, educativo y moral, estratégico y en sintonía con el salvaje despliegue del capitalismo a nivel regional y mundial. Y hacia allá todos los días ferozmente avanzan. Sí. Todos los días nos despertamos con una nueva mala noticia para los sectores subalternos y oprimidos de la sociedad.

Estamos viviendo un período de reacción y restauración conservadora. El macrismo ganó la disputa electoral, pero no dio por concluida allí su victoria. Ese fue tan solo el comienzo de un proceso que está logrando avanzar en la generación de mayores beneficios

[1] Conicet / IICE-UBA y UNLu.

a la derecha y el capital transnacional, a la par de intentar desarticular, represión mediante, a la resistencia y organización popular. Desde que asumió Cambiemos, se está llevando a cabo un proceso de reconfiguración del Estado que tiene por objetivo principal producir un aumento de la concentración de la riqueza por parte de un sector minoritario de la sociedad, al mismo tiempo que realizar un feroz disciplinamiento de los/as trabajadores/as a través de la aplicación de una profunda reforma laboral, de la disminución de salarios, los despidos, la persecución política, la criminalización de la protesta social y la represión.

Sea mediante reformas legales, decretazos, vetos, pasando por la persuasión y manipulación, hasta por supuesto la represión, el macrismo no le hace asco a nada a la hora de ejercer su dominación. Utilizan tanto el consenso como la coerción, de modo indisoluble y orgánico. Nada de lo que hacen es improvisado, aunque así lo hagan creer. Nada es producto de una equivocación. Al contrario, todo el arsenal económico, político e ideológico gubernamental apunta contra la vida popular. El macrismo es un gobierno de las minorías para las minorías. De ricos para los ricos.

El macrismo expresa en la Argentina una nueva ofensiva del imperialismo para la región. Es importante que ubiquemos al gobierno de la Alianza Cambiemos y al avance espeluznante de la derecha en Argentina en el contexto más amplio de América Latina. Si no logramos ver las conexiones con los procesos que se están produciendo en otros países de Nuestra América, estaríamos realizando un análisis sesgado. Es fundamental hermanar al macrismo con los golpes de Estado que se produjeron en Honduras, Brasil y Paraguay, con el giro del gobierno ecuatoriano hacia la derecha y con la embestida estadounidense hacia Venezuela y Nicaragua. En fin, con la voluntad imperialista de hacer de América Latina una región colonizada y al servicio de los intereses del capital transnacional.

Como aprendimos de Gramsci, la dominación no se obtiene tan solo con las relaciones sociales de explotación. Es una cuestión estructural y necesaria, pero no suficiente. También el poder tiene que ejercer la dirección política, moral, intelectual del conjunto social. Es en esa indisoluble conjunción que se obtienen la legitimidad y el consenso sobre los cambios que se imponen y su hegemonía. Y el macrismo es hábil en hegemonizar. Este "rebrote derechista" (Apple, 1996: 22) logra adhesión a su gobierno tanto desde los sectores afines política, económica e ideológicamente a ellos, como también desde las clases a la que ellos mismos agreden con sus políticas. Encontraron modos y estrategias de hacer de sus concepciones y valores, principios propios de todo el conjunto social. Se apoyan en sentimientos y necesidades populares, los reelaboran acorde con sus intereses y consiguen adeptos. Convencen a una gran parte de la población de que lo que hacen está bien, que no queda otra, que frente al aumento de tarifas, lo que tenemos que hacer es cambiar las lamparitas de nuestras casas, y que además ese acto de austeridad es por el bien común. Apelan desde argumentos supuestamente progresistas hasta netamente fascistas, para construir así su consenso y legitimidad. Esto lo logran, además, con la connivencia de los medios de comunicación que día y noche nos taladran las cabezas con programas que construyen ideas y sentidos que apoyan y sostienen al gobierno y su accionar.

Respecto a este último punto, su accionar, la estrategia gubernamental fue "deschavada" en dos oportunidades por el ex ministro de Educación de la Nación y actual senador, Esteban Bullrich. En primer lugar, cuando en el mini Davos dijo que "debemos crear argentinos capaces de vivir en la incertidumbre y disfrutarla".[2] En segundo lugar, cuando en una conferencia en la Academia Nacional de Educación expuso qué es lo que hacen para vencer a la resistencia y dijo que consiste en lanzar muchas iniciativas al mismo tiempo, porque de esa manera nos resulta al campo popular, muy difícil contraatacar.[3] Es decir, la estrategia gubernamental se apoya en dos pilares que van de la mano: la incertidumbre, y la dispersión y diversificación de la ofensiva. Buscan que no sepamos qué nos va a pasar, y que nos quedemos *shockeados* y atajando varios conflictos al mismo tiempo, mientras avanzan y avanzan en su proyecto de destrucción, sin cesar. Y esto es lo que el gobierno está haciendo desde que asumió. Nos tiran varios conflictos al mismo tiempo, de modo de atomizar la lucha popular. Sin embargo, respondemos. Nos movilizamos. Luchamos.

A la par que el macrismo avanza en cercenarnos derechos a pasos agigantados, en los dos años y medio que van del CEOgobierno, ha sido enorme también la lucha popular. Amén del consenso que el macrismo logró, ya desde antes de su triunfo, diversas organizaciones y movimientos venimos enfrentando y desafiando a la miseria planificada –como decía Walsh a propósito de la dictadura– en la que nos están sumergiendo. Ejemplos de esta resistencia y lucha han sido Santiago Maldonado y Rafael Nahuel, quienes fueron asesinados por las políticas y acciones represivas del Estado.

La (esta) realidad es violenta, compleja y contradictoria, y es allí donde se originan nuestras preocupaciones, interrogantes, malestares e indignaciones. Analizar y comprender lo que estamos viviendo demanda un trabajo arduo, sistemático y disciplinado. Más aún en los momentos actuales que nuestros derechos se encuentran amenazados. En este marco de situación, ¿qué ha hecho el macrismo en y con la educación?

La educación del gato

Comenzamos el artículo realizando un análisis de situación general, porque lo que se hace (o deja de hacer) en la educación solo puede comprenderse en conexión con "las relaciones de dominación y explotación de la sociedad" (Apple, 1997: 50).

Aún no tenemos un análisis total, pormenorizado y riguroso de los "cambios" vertiginosos que el macrismo está produciendo en la educación argentina. Si bien abundan artículos escritos a la luz de la resistencia y la lucha, en el tiempo que llevamos bajo este gobierno no se ha escrito todavía un trabajo de investigación sobre la educación del período en cuestión. No obstante, podemos enumerar lo que han hecho en estos años y este

[2] Septiembre, 2016.

[3] Palabras textuales de Bullrich: "Al sistema hay que sacudirlo. Y lo hemos hecho. ¿Qué es lo que hacemos para vencerles la resistencia? Primero, lanzar muchas iniciativas al mismo tiempo porque el gremio focaliza […]. Estoy develando la estrategia si se quiere, pero no importa porque la estrategia es poco atacable igual". Febrero, 2017.

"simple" inventario nos permitirá advertir la ofensiva en materia educativa y las tendencias generales de la estrategia educativa gubernamental:

- Fin y eliminación de la Paritaria Nacional Docente.
- Despidos de trabajadoras/es en el Ministerio de Educación y Deportes.
- Despidos de trabajadoras/es, reducción presupuestaria, disminución gradual en la entrega de *netbooks*, abandono de las tareas de reparación de los equipos y, por último, cierre del Programa Conectar Igualdad.
- Cierre de Escuelas Rurales.
- Cierre de Escuelas de Adultos.
- Cierre de sedes del Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FINES), principalmente las que eran en acuerdo con las universidades nacionales.
- Reducción del presupuesto para las Universidades Nacionales.
- Reducción de ingresos a la Carrera de Investigador/a en el Conicet.
- Reducción de los equipos profesionales del Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD).
- Despidos de trabajadoras/es, reducción presupuestaria y disminución de cursos del Programa Nuestra Escuela.
- Vaciamiento del Programa Nacional de Orquestas, Coros Infantiles y Juveniles.
- Transferencia a las provincias de los Centros de Actividades Juveniles (CAJ) y Centro de Actividades Infantiles (CAI).
- Cierre del Programa Nacional Itinerante de Educación, Arte y Cultura.
- Desarticulación y disgregación de los equipos técnicos de la Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa (DINIEE).
- Reducción en la compra de libros para las Bibliotecas Escolares.
- Proyecto de Ley Plan Maestro.
- Aplicación del Operativo Aprender.
- Reforma de la Escuela Secundaria en la CABA.
- Desembarco de Enseña por Argentina en las escuelas de la CABA.
- Proyecto de cierre de los Institutos de Formación Docente en la ciudad de Buenos Aires y creación de la UniCABA.

Como decíamos, esta serie de decisiones, sumadas a los antecedentes de lo que el gobierno nacional ha hecho durante diez años en la ciudad de Buenos Aires, nos permiten advertir los preceptos neoliberales y neoconservadores bajo los cuales la Alianza Cambiemos pretende reformar la educación. El gobierno está redefiniendo el para qué y el cómo de la educación, en una dirección que atenta contra el derecho mismo a la educación. Los cambios que se introducen tienen como sentido general atacar a la educación pública,

profundizar las desigualdades, menospreciar al trabajo docente y controlar, evaluación estandarizada mediante, los contenidos que se enseñan en las escuelas.

En la estrategia educativa gubernamental podemos identificar, entonces, al menos cinco tendencias:

1. Ataque y desligitimación de la educación pública

En el mes de marzo de 2017, al presentar los resultados del Operativo Aprender, el presidente Macri dijo: "... cuatro de cada diez alumnos del primario, sexto grado que hizo la evaluación en escuela pública no comprende textos y en la escuela privada dos de cada diez. Lo cual marca también otro problema de fondo, la terrible inequidad entre aquel que puede ir a escuela privada versus aquel que tiene que caer en la escuela pública".

En el mes de mayo de 2018, en el marco de un almuerzo organizado por el Rotary Club en el hotel Sheraton, la gobernadora María Eugenia Vidal preguntó: "¿Es de equidad que durante años hayamos poblado la provincia de Buenos Aires de universidades públicas, cuando todos los que estamos acá sabemos que nadie que nace en la pobreza en la Argentina hoy llega a la universidad?".

Ambas frases expresan la concepción y posición (clasista) que Cambiemos tiene sobre la educación pública. Nada positivo aparece asociada a ella. La educación pública siempre es interpelada como la mala y la privada como la buena. La ideología del macrismo se opone a los principios, que con tensiones y contradicciones, han definido al sistema de educación público argentino. Estamos ante un cambio profundo respecto de los pilares retóricamente igualitarios de la educación argentina. Este gobierno ni siquiera se esfuerza por reivindicar desde lo discursivo la educación pública. Al contrario, la ataca continuamente, como si, además, fuera un ente autónomo cuya calidad no dependiera de las decisiones político-educativas gubernamentales.

El gobierno se desentiende de su responsabilidad y acusa a estudiantes y docentes de los problemas en la educación. Reiteradamente, se insiste con la idea de que la escuela tiene muchos problemas, que no sirve, que no forma a los estudiantes en lo que necesitan. Si la educación pública está mal es porque los docentes enseñan mal (y hacen paro) o porque los estudiantes no aprenden bien. Se interpela a la sociedad de modo tal que se crea que si los docentes fueran otros o estuvieran más controlados y menos sindicalizados, los problemas desaparecerían y las escuelas funcionarían mejor. Y con las pruebas estandarizadas y los operativos de evaluación se refuerzan estas ideas. En efecto, apuntan a constituir en el sentido común la idea de que los problemas en la educación son por falta de efectividad de los docentes y se desliga de responsabilidad a quien es el realmente responsable: el Estado/gobierno.

No venimos de una historia de igualdad en la educación argentina (y más allá tampoco). Durante todo el siglo XX y lo que va del XXI, hemos luchado por hacer de la educación argentina una educación más popular e igualitaria. Sin embargo, lo que está haciendo el macrismo profundiza aún más la desigualdad que nunca dejamos de criticar. Su política

educativa aboga en lo más retrógrado y conservador de la historia de la educación argentina. Comporta una concepción y una práctica antipública, elitista, desigual y expulsiva de las mayorías.

2. Privatización y mercantilización de la educación

A la par que en los discursos gubernamentales se ataca y deslegitima a la educación pública, se defiende y reivindica a la educación privada.

La privatización y mercantilización de la educación puede ser entendida en varios sentidos, que no se excluyen entre sí sino que se complementan orgánicamente. Por un lado, se encuentra el sentido más obvio y evidente de la privatización de la educación, que consiste en la proliferación y aumento de instituciones privadas, como así también el aumento de los subsidios que reciben por parte del Estado.

Pero existen otros modos y sentidos privatizadores y mercantilizadores que se complementan con el anterior, y que son los que nos interesan destacar acá porque suelen estar más velados y disimulados. Nos referimos a los procesos que introducen las lógicas privadas y mercantiles en lo público, como por ejemplo, la injerencia de las grandes corporaciones económicas en la educación, o mediante la habilitación a que organizaciones como *Enseña por Argentina* invadan las escuelas. Son políticas y permisos como estos que el gobierno habilita, las que generan que las lógicas mercantiles y sus valores, procedimientos y lenguajes, impregnen las prácticas educativas públicas.

3. Evaluación y estandarización

Las lógicas que acabamos de mencionar y analizar en el punto anterior, se expresan también en la evaluación. El sistema educativo está siendo colonizado por las evaluaciones estandarizadas, y la desesperación por la medición y cuantificación de los aprendizajes escolares. Y son los resultados de estas evaluaciones los que se utilizan para medir en términos de éxito o de fracaso a la educación de un país. "El supuesto que orienta esta política es la necesidad de establecer una cultura de la evaluación y de la rendición de cuentas" (Feldfeber, 2016).

Como dice Apple (2012: 97) "esto no sirve". Así es. Los operativos de evaluación, como el *Aprender* en el caso argentino, son parte del conjunto de políticas impulsadas por el Banco Mundial para la educación, y no tienen por objetivo un real diagnóstico sobre la enseñanza y el aprendizaje con el fin de elaborar posteriores políticas públicas que mejoren a la educación. Como afirma Feldfeber (2016), "se termina discutiendo sobre las pruebas en lugar de pensar en cómo hacer para generar las condiciones para que los alumnos aprendan más y mejor". Los operativos evalúan para controlar y atacar al trabajo docente, y desprestigiar a la educación pública. Se los utilizan como justificativo para imponer reformas estructurales y políticas de ajuste en la educación.

Cada vez que se exhiben los resultados del *Operativo Aprender*, se enfatiza en la ineficiencia del sistema educativo y en que esta ineficiencia se debe a que los/as docentes enseñan

mal y los/as estudiantes no saben estudiar y/o no quieren aprender. Como plantea Gentili (2018), llama la atención que la educación es la única evaluada públicamente. Ningún otro espacio, ámbito, esfera, sufre evaluaciones públicas semejantes.

Las evaluaciones estandarizadas y la medición de resultados que conllevan, buscan en realidad definir lo que se debe enseñar y estandarizar al trabajo docente. La evaluación estandarizada se aplica para imponer qué se enseña. "Uno de los efectos principales de esta intervención del Estado es la considerable presión sobre los profesores con el fin de que se enseñen solo para los exámenes" (Apple, 1996: 152). Es decir, es una (nueva) forma mediante la cual el Estado interviene sobre los contenidos y formas de enseñar, y se invierte así la función de la evaluación. "Detrás de los debates sobre la evaluación está la disputa por la definición del conocimiento y de los saberes que se consideran relevantes en cada coyuntura" (Feldfeber, 2016).

La crítica a la evaluación estandarizada no implica una crítica a la evaluación. No estamos diciendo que no hay que evaluar. La evaluación es un componente fundamental del principio, el durante y el fin, del proceso educativo. Lo que criticamos son las formas de evaluación estandarizadas que se aplican hoy y sus efectos políticos.

Producto de la lucha y la resistencia de los/as docentes y estudiantes, aún no llegamos a que esta práctica se masifique. Pero es una tendencia visible en la Argentina, que llega de la mano de Cambiemos.

4. Proletarización del trabajo docente

Otra de las tendencias que podemos identificar es la proletarización e intensificación del trabajo docente. Como mencionamos en la enumeración de las acciones ofensivas contra la educación pública por parte del gobierno, el fin y la eliminación de la Paritaria Nacional Docente constituyó un pilar fundamental de su política educativa. Esta negación del derecho a acordar nacionalmente con las organizaciones gremiales el salario, se tradujo en una degradación del sueldo. Los sindicatos docentes tuvieron que negociar provincial y jurisdiccionalmente los aumentos, en un contexto de ajuste que significó un incremento porcentual menor a la inflación. Cabe destacar que esta no es una particularidad nacional, obedece a una tendencia internacional del accionar neoconservador en la educación, que consiste en la descentralización y reducción salarial, y en el cuestionamiento y ataque a la organización sindical.

Una de las consecuencias directas de la reducción salarial es la intensificación laboral y su efecto bola de nieve. A menor salario, se busca más trabajo. Al tener más cargos, es menor la cantidad de tiempo para planificar, con la sobrecarga de trabajo que eso significa. El no tener momentos para planificar, implica no disponer de un espacio para reflexionar sobre la práctica. Y al no poder planificar, reflexionar, evaluar, se recurre a un (supuesto) saber experto, el de los libros de texto, que todo lo sabe y que, en realidad, es un saber orgánico a los enfoques mercantilistas y estandarizados. Y ahí se cierra el círculo estratégico que degrada las condiciones del trabajo docente.

En efecto, otra estrategia del neoliberalismo y el neoconservadurismo en la educación, consiste en ubicar a los docentes como meros ejecutores de contenidos y materiales estandarizados, pensados y producidos por otros. Los/as maestros/as no participan en su elaboración, discusión y planificación. Solo ejecutan currículums, estrategias didácticas y actividades elaboradas por otros. Se los convierte en sujetos desligados, separados de sus colegas y del material de trabajo.

Por otra parte, y en vínculo directo con las políticas de evaluación, se responsabiliza a los/as docentes por las "fallas" del sistema y se los ubica "bajo sospecha" (Feldfeber, 2016). Se los culpa de los bajos resultados de los alumnos/as en las evaluaciones y se los condena a un lugar de responsables de todos los males de la educación.

El trabajo docente no escapa a las dinámicas de control, disciplinamiento y aumento de la productividad que caracterizan a la ofensiva del capital sobre el trabajo en la actualidad.

5. Ataque a la universidad pública

Otra tendencia de la política educativa macrista consiste en el ataque al derecho a la educación superior. En efecto, el gobierno recortó tres mil millones de pesos para las universidades públicas.

En el marco de la conmemoración de los 100 años de la Reforma Universitaria que sacudió los cimientos de la universidad en nuestro país y en toda América Latina, para hacer de la universidad una institución más democrática y popular, el gobierno está implementando cambios que se oponen a las luchas de dicha gesta. Las palabras de la gobernadora Vidal que citamos con anterioridad sintetizan la concepción macrista sobre la universidad: para pocos, para ricos.

El plan del macrismo para la universidad se hermana con el conjunto de las relaciones económicas, políticas, culturales y educativas. La política universitaria macrista atenta contra el derecho humano a la educación superior, y busca profundizar la mercatilización y el negocio educativo de los grupos económicos concentrados.

¿Qué hacer?

Luchar. Como campo popular, tenemos el desafío de transformar y dar vuelta la correlación de fuerzas hacia un horizonte de emancipación y liberación, sin desigualdad, antagónico al proyecto de vida que propone el gobierno nacional.

Los consensos alcanzados por las clases dominantes son frágiles, provisionales, inestables y están constantemente amenazados. Ningún poder hegemónico gana en todos los terrenos. Siempre hay resquicios para la acción de quienes nos oponemos a la hegemonía de los poderosos. Siempre, siempre, se puede actuar sobre la contradicción y encontrar espacios para la victoria, tanto dentro, como fuera de la escuela. "Esto *no* es una callejón sin salida" (Apple, 1987: 187).

Las/os maestros/as, las/os profesores/as universitarias/os, las/os científicos/os podemos y tenemos que intervenir en la disputa por el sentido común y dirigirlo hacia un sentido crítico, solidario, colectivo y emancipador. Nuestra práctica educativa, nuestro trabajo docente y científico, debe imbuirse de una crítica poderosa, configurarse en una práctica política capaz de educar en concepciones, valores, y formas de ver el mundo, opuestas a las que el sistema en general y el gobierno en particular, nos intentan imponer.

No existen soluciones mágicas a los problemas de la realidad. Eso es una ilusión. Los conflictos y tensiones no se agotarán mientras las condiciones materiales y políticas de la educación continúen siendo desiguales y discriminatorias. Se trata, entonces, de enfrentar los conflictos, las contradicciones y lograr conquistas parciales, a la par de lucha por una transformación radical.

Estos momentos difíciles nos interpelan a ser más finos y rigurosos en los análisis, a la par que más audaces en la práctica. Frente a la restauración conservadora, nuestra respuesta no puede ser moderada, sino, al contrario, debe profundizar en la organización, en la lucha y la osadía hasta conquistar el sueño de un país donde la educación, la salud, la vivienda, la ciencia, la cultura, sean el pan de todos los días del pueblo.

Bibliografía

Apple, M. (1996). *El conocimiento oficial. La educación democrática en una era conservadora*. Barcelona: Paidós.

—— (1997). "Educación, identidad y papas fritas baratas". En Gentili, P.; Apple, M. y Da Silva, T., *Cultura, política y currículo. Ensayos sobre la crisis de la escuela pública*. Buenos Aires: Losada.

—— (2012). *Poder, conocimiento y reforma educacional.* Buenos Aires: Miño y Dávila.

Feldfeber, M. (2016). "La cultura de la evaluación y sus (des) vinculaciones con el derecho a la educación". En *Conversaciones Necesarias*. Disponible enhttps://conversaciones-necesarias.org/2016/05/29/la-cultura-de-la-evaluacion-y-sus-des-vinculaciones-con-el-derecho-a-la-educacion/

Gentili, P. (2014). "Salir de Pisa". Diario *El País* de España.

Sobre la naturaleza del macrismo

Eduardo Rinesi[1]

Resumen

El texto pretende problematizar sobre la naturaleza ideológica, discursiva y programática del gobierno de Cambiemos y lo hace a partir del análisis de una de serie de intervenciones públicas de algunas de sus principales figuras. De ese análisis se desprende una serie de cuestiones, sobre todo vinculadas a la relación entre el discurso gobernante, su práctica política y los derechos populares, que obligan a repensar de qué hablamos cuando nos referimos al actual gobierno como una expresión de la "derecha democrática".

Escribo estos pareceres sobre la naturaleza ideológica, discursiva y programática de la así llamada "nueva derecha" gobernante en el país pocos días después de que la gobernadora María Eugenia Vidal ensayara su comentada *boutade* sobre la presunta injusticia que representaría haber "poblado" de universidades públicas la provincia de Buenos Aires, "cuando todos sabemos" –como dijo– "que nadie que nace en la pobreza llega a la universidad". Se me ocurre que puedo tratar de cumplir el compromiso asumido con los compañeros de *Márgenes* y ensayar una caracterización de esta nueva derecha gobernante en el país empezando por considerar el contenido de esta sugerente y controvertida (de hecho, inmediatamente rechazada, repudiada y rebatida por autorizadas voces académicas expertas, además de por el conjunto de los actores de la propia vida universitaria) provocación de la gobernadora. Aprovecharé para eso algunos datos que surgen de investigaciones llevadas adelante por investigadores de nuestra propia Universidad Nacional de General Sarmiento, como los amigos Alejandro López Accotto, Carlos Martínez, Martín Mangas y Alejandro Paparas (que han expuesto los resultados de su trabajo sobre la cuestión del presupuesto universitario en incontables artículos y libros), o de otras universidades del sistema, como las que expuso nuestra colega de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) Adriana Chiroleu en el curso de su muy instructiva participación en las V Jornadas de Historia de la Universidad Argentina desarrolladas en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo), en Mendoza, el 31 de marzo del año pasado.

[1] Universidad Nacional de General Sarmiento.

Lo primero que hay para decir sobre la frase de la gobernadora es que es, por supuesto, inexacta. En efecto, *no es verdad* que "nadie que nace en la pobreza llega a la universidad", y de hecho algo que viene o que venía pasando en la provincia y en el país en su conjunto, de un tiempo a esta parte, es que una cantidad de jóvenes provenientes de familias de muy bajos ingresos sí llegaban y todavía llegan a la universidad y podían y todavía pueden cursar en ella sus estudios. Si la gobernadora fuera un poco menos ignorante, o si su argumento hubiera buscado ser un poco más preciso, podría haber dicho, lo cual *sí* habría sido rigurosamente cierto, dos cosas. Una: que a los jóvenes que provienen de los sectores populares les resulta bastante más difícil que a los de las clases medias y altas llegar a la universidad y realizar estudios en sus aulas, es decir, que las clases bajas están subrepresentadas en el conjunto de la población universitaria), lo cual es evidentemente muy distinto que decir que "nadie" que proviene de esas clases puede llegar a la universidad. Si esto último fuera cierto, si hubiera una imposibilidad radical para los hijos de los sectores populares de llegar a la universidad, si los datos con los que contamos no mostraran que una cantidad *creciente* de jóvenes provenientes de esos sectores populares sí llegan, venían llegando y siguen llegando a nuestras universidades, entonces el argumento de la gobernadora tendría otra fuerza, y estaríamos obligados a por lo menos preguntarnos por qué el Estado debería gastar dinero que recauda de los impuestos de toda la sociedad en sostener unas instituciones a las que solo acceden los hijos de los sectores más ricos de esa sociedad.

Pero como lo que dice la gobernadora *no es cierto*, lo que tenemos que preguntarnos es otra cosa: no –que es lo que la gobernadora, con su capciosa formulación, nos invita en el fondo a preguntarnos– por qué debería el Estado seguir sosteniendo un sistema universitario público que sería socialmente regresivo, sino cómo podría hacer el gobierno de ese Estado para que *más* hijos de los sectores populares llegaran a unas universidades a las que hoy llega un número de ellos que, en efecto, no puede satisfacernos. No puede satisfacernos *a nosotros*, que querríamos que más hijos de esos sectores populares llegaran a las universidades y tuvieran una buena performance en ellas, pero que no sabemos si satisfacen o no a la gobernadora, porque la gobernadora no nos ha dicho nada sobre el particular. Porque lo que la gobernadora nos ha dicho no es si le parece bien o mal que las cosas sean como ella dice que son, sino que "todos sabemos" que son así. Que "todos sabemos" que los pobres no llegan a la universidad. Lo que nos va señalando un primer rasgo del pensamiento de la nueva derecha gobernante en la Argentina, que es su carácter *constatativo.* Las cosas son así. De hecho, son así. Los pobres no llegan a la universidad. Ajá. "Todos sabemos", dice la gobernadora. Ponele. Está mal: no es así. Pero ponele. ¿Y a usted qué le parece, licenciada? Silencio. A la derecha no le parece nada: las cosas son como son. ¿Y le parece que hagamos algo al respecto, licenciada? Más silencio. La derecha no cree que haya que hacer nada: el modo en el que las cosas son es el modo en el que no hay ningún motivo para suponer que deban dejar de ser.

Podríamos objetar que hay un buen motivo, sí: una ley de la nación. Hay una ley de la nación, en efecto, que es la Ley de Educación Superior (LES), reformada en el año 2015, que dice, hoy, después de esa reforma, que la educación superior es un derecho universal. Y

la constatación de que hay gente, de que hay ciudadanos (los que "nacieron en la pobreza", como dice la gobernadora: la pobreza, para la gobernadora, es un lugar muy raro y muy distante donde alguna gente nace) que no alcanzan ese nivel educativo, que no pueden acceder a las instituciones donde esa educación superior es impartida, que no "llegan" a la universidad, es la constatación de que hay gente, de que hay ciudadanos, que no están pudiendo ejercer un derecho que los asiste, que una ley de la nación dice claramente que los asiste, y que el Estado es el encargado, el responsable, de garantizarles. Las cosas son así, constata la gobernadora, como si fuera una socióloga de alguna universidad extranjera haciendo trabajo de campo en un remoto país llamado Argentina y encontrando, con satisfacción científica, correlaciones estadísticas con las que aprobar una tesis de maestría. Pero ocurre que la gobernadora es una alta funcionaria de un Estado que tiene la responsabilidad de hacer cumplir las leyes de la nación y de garantizar los derechos que esas leyes establecen, no la de establecer correlaciones estadísticas ni la de decir, mientras los contertulios del Rotary apuran sus almendrados, que "todos sabemos" cuáles son esas correlaciones. Lo que nos indica el segundo rasgo que quería señalar en el pensamiento, en el discurso y en la acción de la nueva derecha gobernante en la Argentina. Es obvio, pero escribámoslo: esta gente tiene el más supino desprecio por la ley.

En efecto, si el primer rasgo que señalamos como propio del pensamiento de la nueva derecha gobernante en el país era su carácter constatativo (las cosas son como son, no como algunos loquitos, a los que "les hicieron creer" que podrían ser de otra manera, querrían que fueran, y toda pretensión de que las cosas podrían ser de un modo diferente al modo en que simplemente son forma parte de una narración o de un relato, buenazo en el mejor de los casos, manipulador y engañoso en el peor), este segundo rasgo del pensamiento de esta nueva derecha gobernante que ahora estamos subrayando es su más perfecta despreocupación por lo que dicen las leyes que tienen que hacer cumplir: si "todos sabemos" que los pobres no llegan a la universidad, y resulta que hay una ley que dice que la educación superior es un derecho, pues entonces habrá que concluir que la ley forma parte del relato, de la narración, que construyeron o se construyeron los loquitos, que la ley es una quimera, una ilusión, una mentira más. La idea de que las leyes son mandatos que los pueblos, a través de sus legisladores, dan a los gobernantes que están ahí para hacerlas cumplir es absolutamente extranjera a las representaciones de la nueva derecha que gobierna nuestro país. Si el gobierno tuviera la menor incomodidad frente a la sensación de estar violando una ley de la nación quizás lo que debería hacer es promover una nueva reforma de la LES: mandar a las cámaras un texto que derogara la idea de que la educación superior es un derecho universal y que dijera que la educación superior es lo que *de hecho* siempre ha sido, lo que "todos sabemos" que es: un privilegio de los que no nacieron "en la pobreza". Pero cambiar una ley es mucho trabajo Mejor violarla, nomás.

Pero dije antes que había una segunda cosa que la gobernadora, si se hubiera informado o si hubiera querido que su argumento fuera un poco menos panfletario y un poco más preciso, podría haber dicho y no dijo. Lo que dijo, ya lo vimos, fue que los que "nacieron

en la pobreza" no llegan a la universidad, lo cual es falso. Algunos llegan. Menos que los que *nosotros* querríamos que llegaran. (Nosotros: los que creemos que la universidad es un derecho humano universal, como dice la Declaración Final de la Conferencia Regional de Educación Superior de 2008 y también, ¡vaya!, una ley de la nación.) Menos que los que deberían llegar. Menos que todos los que sin duda quieren –y tendrían que poder– llegar. Pero algunos llegan, y ese "algunos" creció significativamente de la mano de la creación de algunas de las universidades que la gobernadora se escandaliza de que hayan –¡horror!– "poblado la provincia" últimamente, así como de la del despliegue de algunas políticas públicas tendientes a garantizar (menos que lo que habría sido necesario: qué duda) ese derecho universal. Pero es verdad que a aquellos jóvenes de los sectores populares que llegan a la universidad tiende a irles peor en ella que a los hijos de los sectores medios y altos, y que los índices de graduación de los jóvenes más pobres son significativamente menores que los de los jóvenes más ricos. Es una lástima que la gobernadora no lo haya mencionado. Si lo hubiera hecho, su argumento se habría vuelto bastante menos falso y bastante más atendible, pero al mismo tiempo la gobernadora se habría visto en la obligación de preguntarse, a renglón seguido, si acaso no es posible *hacer algo* para revertir esta tendencia que acabo de indicar.

Y si eventualmente la gobernadora hubiera estado interesada en la suerte de los jóvenes menos adinerados que acceden –que *sí* acceden– a la universidad, y no solo en formular una penosa y falaz justificación del recorte del gasto educativo que el gobierno del que forma parte está aplicando y se prepara para profundizar, quizá hasta podría haberse informado leyendo dos o tres cosas de lo más interesantes, y podría haber aprendido que, en efecto, en los años más recientes (los del "relato", los del curro de los derechos, los de todas las cosas que "nos hicieron creer") hubo un incremento significativo de las tasas de graduación de todos los estudiantes de las universidades públicas del país, *pero muy especialmente de los más pobres*, que en efecto comenzaron durante los años en cuestión a tener performances educativas mejores que las que tradicionalmente venían teniendo. Y a lo mejor hasta la gobernadora podría haber reprimido durante un ratito los manifiestos prejuicios de clase con los que piensa toda esta cuestión y habría advertido que esa mejoría de las performances educativas y de las tasas de graduación de los jóvenes más pobres que asisten a nuestras universidades no fue el producto de ninguna "caída en el nivel" (como el pensamiento elitista sospecha siempre, casi como un *a priori*, cada vez que le informan que algún número ha mejorado alguna décima), sino el producto de un conjunto de políticas bien orientadas a la garantía de aquello que ni ella ni ningún funcionario del gobierno de derecha que ella integra creen que exista más que como un puro relato ni que deba orientar en lo más mínimo las políticas públicas que impulsan: los derechos de los ciudadanos.

El argumento de que el gasto que el Estado realiza en la educación superior universitaria es socialmente regresivo es interesante y debe ser atendido. De hecho, es rigurosamente cierto que a los impuestos, en este país, los paga todo el mundo, pero especialmente los pobres (quiero decir: que el porcentaje de los impuestos que pagan sobre los ingresos que reciben es mucho más alto en los sectores populares que en los sectores más altos de la

población), y que los beneficiarios de ese específico gasto del Estado que es el gasto en el sostenimiento de la actividad de las universidades son los hijos de los sectores medios y altos más que los hijos de los sectores populares. Dicho esto, sin embargo, cabe agregar dos señalamientos importantes. Uno: que no está escrito en ningún lado, más que en la decisión (o en la imposibilidad, o en la impotencia: lo que sea) de los gobiernos de no cargar impositivamente más a los más ricos, que los impuestos deban ser socialmente regresivos. Decir que los impuestos en este país son regresivos, no cambiar (o cambiar para peor: para volverlo *aún más* regresivo) su régimen de recaudación y después escandalizarse de que a la universidad la aprovechen más los hijos de los ricos, *al mismo tiempo que se desmantelan sistemáticamente todas las políticas que venían teniendo algún éxito en que pudieran aprovecharla también los hijos de "los que nacieron en la pobreza"*, y empezar a insinuar entonces por qué mejor no las arancelamos, o cerramos, o privatizamos, o vaya a saber qué otra idea brillante de la que seguramente estamos por ser anoticiados, es una hipocresía o una trampa. Si el gobierno al que pertenece la gobernadora Vidal está preocupado por la justicia tributaria, debería hacer justicia tributaria en el sistema tributario, no en el sistema educativo. Esto por un lado.

Por el otro, introduzcamos en el argumento una variable que la derecha nunca hace jugar en el modo en el que piensa, porque ser de derecha es *exactamente* no hacer jugar nunca esta variable: el tiempo. *Historicemos.* Miremos evoluciones, tendencias, series. Si no, estamos fritos. Si no, vamos a terminar dándole la razón al bueno de David Ricardo: a los países como el nuestro les conviene vender ovejas y comprar televisores y satélites, porque engordar ovejas nos sale barato y fabricar televisores y satélites nos da un trabajo bárbaro. Ayer, hoy y seguramente mañana también. El asunto es qué pasa si a ese ayer, ese hoy y ese mañana los ponemos en fila. Y si nos preguntamos, como hizo hace ya unos cuantos años Raúl Prebisch, cuántas ovejas teníamos que vender ayer, cuántas tenemos que vender hoy y cuántas deberemos vender mañana para comprar cuántos televisores y cuántos satélites, y si descubrimos, como descubrió Prebisch, que resulta que tenemos que vender cada vez más ovejas para poder comprar cada vez menos televisores y menos satélites. Y entonces, *si y solo si* hacemos jugar esa variable del tiempo, de la historia, *si y solo si* cambiamos una serie de fotografías estáticas por la comprensión de las cosas que resulta de pasárnoslas frente a los ojos en un movimiento que reproduzca el movimiento efectivo que tienen las cosas en la historia, podemos adquirir de nuestra relación con los países con los que comerciamos, con los países que fabrican esos televisores y esos satélites que a lo mejor no era tan mala idea ponernos a fabricar nosotros, una comprensión menos necia, menos dogmática, menos ideológica.

Con las constataciones que hacen rasgar las vestiduras a la derecha gobernante en nuestro país pasa algo parecido. Si miramos algunos datos como en una fotografía estática obtenemos ciertas conclusiones. Si los miramos en su evolución a través del tiempo, obtenemos otras. Lo hemos leído en estos días, y se lo hemos oído a nuestro amigo Martín Mangas muchas veces: a comienzos de este siglo, el gasto universitario del Estado argentino (los recursos que el Estado asignaba al sostenimiento del sistema universitario público)

beneficiaba más al quintil más rico de la población que al quintil más pobre: *cinco veces* más; hacia 2015 el gasto universitario del Estado argentino seguía beneficiando más al quintil más rico de la población que al quintil más pobre: *1,4 veces* más. Sostener simplemente que "el gasto universitario del Estado argentino es regresivo", poner los ojos en blanco ante el escándalo que parece producirle a algunos semejante injusticia, *sin advertir el modo en que políticas públicas activas (políticas de becas, de construcción y sostenimiento de nuevas universidades, de mejoramiento de las condiciones del sistema universitario para recibir en su seno a los que "nacieron en la pobreza"…) permitieron reducir muy significativamente la dimensión de esta injusticia que parece que a la gobernadora tanto le preocupa*, es no ver o no querer ver –como suele decirse– "la película completa": es no querer ver una película que iba anunciando, no sé si un "final feliz", pero sin duda un futuro bastante menos miserable que el pasado de mucho mayor injusticia que estaba en el punto de partida de la historia.

Otro tanto puede decirse de las tasas de graduación que se verifican en la universidad argentina. Que son bajas, como se apuraron a escandalizarse ante las cámaras de televisión todos los alcahuetes que salieron a batir el parche de la ineficiencia del sistema público de educación superior en el país después de las declaraciones de la gobernadora. Pero que no solo son bajas, sino que son socialmente desiguales, como la gobernadora podría haber dicho y no dijo en apoyo a su argumento. En efecto, si las tasas medias de graduación en la universidad pública argentina son bajas, son más bajas todavía entre los sectores del estudiantado "que nacieron en la pobreza", y *bastante* menos bajas entre los estudiantes que no nacieron en esa comarca tan poco auspiciosa. Pero de nuevo: miremos tendencias. Evoluciones. Series. Entre 2000 y 2015 las tasas de graduación del conjunto del sistema universitario argentino aumentaron, y lo hicieron, además, entre los estudiantes de *todos* los sectores sociales. Pero si dividiéramos al universo de esos estudiantes en tres grandes grupos, advertiríamos que entre los más ricos (que *siguen siendo*, claro, los que se gradúan más) ese aumento fue del 50%, entre los del medio (que se siguen graduando menos que los ricos) fue del 100%, y entre los más pobres (que siguen siendo los que menos se gradúan) fue del 200%. ¿Que las tasas diferenciales de graduación (que no han dejado de serlo después de estos cambios que acabo de apuntar) siguen siendo un síntoma de una sociedad injusta? Qué duda. Pero de nuevo: miremos el movimiento entero, veamos de dónde veníamos y adónde íbamos. Íbamos bien, íbamos en la dirección de corregir algunas de las injusticias que ahora parecen escandalizar a la buena gobernadora.

Pero que no la escandalizan ni un poquito. Que son las injusticias que no han dejado de agravarse desde que el gobierno de derecha que la gobernadora integra, sabiendo bien lo que hace, empezó a desmantelar todas las políticas que desde el Estado venían permitiendo, habían permitido, de hecho, volver a nuestro sistema universitario un poco menos injusto. El gobierno al que la gobernadora pertenece viene desmantelando todas esas políticas, como tantas otras que se venían desplegando en tantos otros campos, porque ese gobierno (porque la "nueva derecha" que gobierna nuestro país) no cree que el Estado deba intervenir para corregir la distribución de las posibilidades vitales que resultan de la forma de organización de una sociedad que produce y multiplica la desigualdad. Lo que el Mercado

ha decidido no debe el hombre corregirlo, porque toda corrección sería necesariamente "distorsiva" de lo que la derecha supone o quiere suponer que pertenece al orden natural de las cosas. *Por eso es que la derecha no puede pensar, no le hace sentido, no le entra en la cabeza, la idea de "derecho"*. Porque la idea de derecho (por ejemplo: del derecho a la educación, a la universidad) supone que la capacidad de los distintos individuos para acceder a unos determinados bienes o a unas determinadas posibilidades vitales deberían ser iguales. Y la derecha no sabe bien qué hacer con el estatuto de ese "debería": no lo entiende, no ve por qué. *De hecho*, constata (el pensamiento de la derecha, dijimos, es *constatativo*), que esas capacidades, esas posibilidades, son diferentes, no iguales. La idea de que las cosas *"deberían"* ser de otro modo no entra en otro casillero, por lo tanto, que en el que sirve para nombrar lo que forma parte del "relato", de la "narración". En el límite: de la impostura.

¿Pero es esta vocación constatativa, esta condena del relato, la narración y la impostura, un atributo exclusivo del pensamiento de la nueva "derecha" hoy gobernante en el país? ¿O no es acaso también "por izquierda" (o desde un lugar al que le gusta imaginarse a sí mismo como de izquierda) que se nos ha dicho y se nos sigue diciendo que nos dejemos de macanas, que no engañemos más a los muchachos, que nos dejemos de decirles que tienen un "derecho" que, *de hecho*, no tienen, que leamos las estadísticas y que constatemos cómo son las cosas y que no nos obstinemos en no ver la realidad tal como es. Que solo viendo la realidad tal como es, y no engañándonos a nosotros mismos y a los otros, podremos alguna vez cambiarla… Nos sabemos de memoria estos argumentos seguidistas y cómplices. Que no solo nos impiden pensar el derecho a la universidad, sino *cualquier derecho en absoluto*, en la medida en que *siempre* que postulamos que existe algún derecho es porque, *de hecho*, ese derecho no existe. La frase "Yo tengo derecho a…", "Los jóvenes tienen derecho a…", "Los ciudadanos tienen derecho a…" son frases que son siempre, *desde el punto de vista descriptivo*, falsas. Y las decimos (y las decimos a veces amparados en lo que dice una ley de la nación, lo que a la izquierda le importa tan poco como a la derecha: a la derecha no le importa porque son violadores seriales de las leyes, a la izquierda "científica" y "seria", que ha confundido la seriedad con la disposición a describir el modo en que de funciona un mundo injusto, porque se dice y nos dice que son leyes burguesas y engañapichangas para cazar salames), y las decimos –digo– *justo porque* son descriptivamente falsas, porque no estamos aquí para describir el mundo, sino para señalar sus contradicciones e injusticias.

Y para poder después, señaladas esas contradicciones e injusticias, *hacer política* para corregirlas. Que es algo que se puede y que se debe hacer, y que cambia las cosas en lugar de perpetuarlas. Christian Baudelot y Roger Establet, que han escrito juntos muchas cosas, han señalado algo muy importante en un pequeño librito que se llama *La educación republicana*, y que vale la pena traer a colación acá, ya casi para terminar. Dicen Baudelot y Establet que en todos los países del mundo a los hijos de los ricos les va mejor, en el sistema educativo, que a los hijos de los pobres. Eso es así. No se ha inventado, en ningún país del mundo, un sistema para que a los hijos de los pobres les vaya mejor que a los hijos de los ricos, y eso, de hecho, no ocurre en ningún lugar. Aquí, en esta constatación, es donde terminan de pensar la derecha antipolítica y la izquierda científica y rigurosa que cree que

ser científica y rigurosa es copiar cuadros estadísticos que constatan lo que ya nos sabemos de memoria: que vivimos en un mundo desigual donde las posibilidades vitales están desigualmente distribuidas. A los hijos de los ricos les va mejor que a los hijos de los pobres, dice la derecha. "Todos los que estamos aquí lo sabemos", dice, complacida. Y por lo tanto dejemos de poblar la provincia de universidades, dejemos de dar becas, dejemos de gastar plata de una manera tan socialmente regresiva. A los hijos de los ricos les va mejor que a los hijos de los pobres, dice la izquierda seria, rigurosa, científica. "Todos los que estamos aquí lo sabemos". Y por lo tanto dejémonos de relato, de narración, de engaños y autoengaños.

En cambio, en el librito de Baudelot y Establet la constatación de que en todas partes a los hijos de los ricos les va mejor, en el sistema educativo, que a los hijos de los pobres no es el pretexto para dejar de pensar, sino el punto de partida de una investigación muy sistemática, que arroja el siguiente interesante resultado: que en los países donde existen políticas (políticas públicas, institucionales, pedagógicas) tendientes a limitar o corregir los resultados de esa distribución desigual de las posibilidades de los jóvenes, la influencia de la pertenencia de clase de los padres sobre la performance educativa de los hijos es *hasta tres veces menor* que en los países donde esas políticas no existen. *Hasta tres veces menor: una enormidad*. ¿Y entonces? Entonces: que no hay excusas. Que hay que hacer política. Que sí vale la pena tratar de incidir sobre el mundo injusto que tenemos a través de políticas que pueden transformarlo, y que de hecho lo transforman. Es porque lo sabe que la nueva derecha que gobierna nuestro país, que quiere volver al mundo *más injusto* y no menos injusto, más desigual y no menos desigual, está desmantelando todas las políticas que en los años anteriores habían permitido ciertos avances en el sentido contrario, como los que, para el caso específico de la cuestión universitaria (que es la que, a partir de la provocación de las polémicas declaraciones de la gobernadora Vidal, tomé acá como prisma para pensar el fenómeno de la nueva derecha gobernante en el país), mencioné un poco antes.

Sobre esta "nueva derecha" argentina se han empezado a escribir unas cuantas cosas, y parece necesario seguir pensando y escribiendo y discutiendo mucho más. Unos cuantos meses atrás, un notorio periodista y politólogo nos quiso provocar a todos, y sin duda lo logró, escribiendo que estaríamos ante una "nueva derecha *democrática*", lo que estimuló una catarata de impugnaciones y críticas más o menos escandalizadas. No es el propósito de esta nota sumarme a ellas. Porque quizás lo más interesante, a partir de esa provocación de José Natanson, no sea señalarle lo que, en un sentido importante, sería fácil y tentador señalarle: que está equivocado, porque señalarle semejante cosa sería suponernos en posesión del significado verdadero de la palabra "democracia" o del adjetivo "democrática", significado verdadero a partir de cuya posesión podríamos dictaminar si está bien o mal decir que esta nueva derecha que nos gobierna es democrática o no lo es. Y la verdad del asunto es que la democracia se ha dicho de muchos modos, y que nadie puede arrogarse el monopolio de su significado verdadero. Más interesante puede ser, en cambio, hacernos una pregunta ligeramente diferente. No decirle a Natanson que está equivocado en su caracterización de esta nueva derecha argentina como democrática, sino preguntarnos, quizás, *en qué específico sentido de la idea de "democracia"*, en cuál de los diversos sentidos en

los que la palabra "democracia" ha sido articulada entre nosotros en los últimos tiempos, quizás incluso en las últimas décadas, afirmar que esta nueva derecha argentina que nos gobierna es una nueva derecha *democrática* puede no resultar un disparate.

Estas notas que aquí debo terminar han querido ser un pequeño aporte a esa discusión. Me parece que hay un sentido de la palabra "democracia" que la asocia con la vigencia y con la preocupación por las libertades individuales, por el respeto de las leyes y por la limitación del poder arbitrario del Estado sobre los ciudadanos. Esa idea, que fue fuerte durante los años de la "transición" a la democracia después de la última dictadura, no parece describir adecuadamente en qué sentido sería "democrática" la nueva derecha que gobierna este país. Hay otro sentido de la palabra "democracia" que la asocia con la reivindicación de la participación popular en los asuntos públicos, como ocurrió con fuerza, por ejemplo, en medio de las intensas jornadas de fin del año 2001 y comienzos del que le siguió. Nada parece estar más lejos de los designios del gobierno de la nueva derecha argentina que el estímulo o la promoción de esta o de ninguna forma de participación popular en los asuntos públicos, participación que más bien este gobierno se ha ocupado de tratar a gas pimienta y bastonazo limpio. Y hay un sentido de la palabra "democracia" que más bien la asocia con la preocupación por la vigencia y la garantía de un conjunto de *derechos*, entre los que en estas notas ejemplifiqué, a partir de las declaraciones de la gobernadora Vidal, con lo que una ley de la nación nos permite pensar hoy, en el país, como un derecho a la universidad. He querido sugerir que tampoco en ese sentido la nueva derecha gobernante en la Argentina parece poder mostrar los títulos democráticos que el amigo Natanson le atribuye con tanta generosidad.

Lo que me va haciendo pensar que lo que Natanson quiere decir con su simpática fórmula de la "nueva derecha democrática" es apenas que se trata de una nueva derecha que gana elecciones. O que ganó elecciones. Un par, y bien. Lo cual, como motivo para autorizarnos una caracterización de una identidad política como democrática, a mí me parece un poco insuficiente (yo diría, en principio, que una fuerza política que gana elecciones es una fuerza política mayoritaria, no necesariamente una fuerza política democrática), lo que no quiere decir que no nos obligue a una serie de consideraciones de distinto tipo. Por ejemplo: *¿por qué* esta nueva derecha que hoy gobierna la Argentina gana, o ganó, elecciones? ¿Qué fibras del sentido común popular ha logrado tocar con más eficacia que otras fuerzas políticas cuya vocación democrática nos puede resultar más interesante o más evidente? Esas preguntas son importantes y necesarias, y Natanson nos hace una invitación muy fervorosa a encararlas con honestidad y rigor intelectual. Ninguna invitación podría ser más bienvenida: estoy enteramente de acuerdo con él en que todavía tenemos mucho que pensar sobre este asunto. Mientras tanto, también es necesario (porque el hecho de que este equipo esté gobernando el país –y la provincia– por el voto popular debe ser un motivo de reflexión, *pero no de fascinación ni de inhibición de la crítica*) señalar con mucha fuerza el modo en que la orientación política del gobierno que tenemos está socavando valores y principios fundamentales de la democracia en la Argentina, como lo son la libertad y los derechos de los ciudadanos y del pueblo. Es lo que he tratado de sugerir aquí.

De resistencias. La (im)posibilidad de la política en la Argentina actual

Camila Cuello[1]

Resumen

En este trabajo proponemos analizar el modo en que el actual gobierno entiende la política –y el conflicto inherente a ella– con el objetivo de interrogarnos acerca de la posibilidad de construir espacios de resistencia en el marco de un avasallante régimen neoliberal que atenta deliberadamente contra la participación en los asuntos públicos, como así también contra las condiciones materiales de vida de gran parte de la sociedad.

Habiéndose cumplido ya diez años desde su ingreso al gobierno de la ciudad de Buenos Aires, el PRO trajo consigo un discurso que gira en torno a una nueva promesa política que incluye grandes redefiniciones acerca del rol del Estado, sus funcionarios y las políticas públicas; de las identidades políticas, la militancia y el pasado reciente. En suma, propone una nueva forma de ver y habitar la política que tiene grandes repercusiones sobre el modo en que se enfrenta al conflicto.

Desarrollaremos aquí algunas de ellas porque creemos que es necesario pensar en este nuevo fenómeno de acciones y de performances públicas, más allá de la suposición de que se trata tan solo de envasadas estéticas construidas por expertos del *marketing*. Si bien no puede obviarse el hecho del que el PRO construya sus presentaciones públicas de acuerdo con cuidados patrones de la mercadotecnia, estos no alcanzan a explicar su triunfo como partido de gobierno.

Neoliberalismo y política

Para embarcarnos en este análisis, es necesario detenernos –aunque sea brevemente– en el proceso de construcción de la fuerza que hoy lo habita: el PRO. Tal como han demostrado Vommaro y Morresi en diversos estudios (2015, 2016, 2017) la construcción del PRO –actual Cambiemos– atravesó una larga marcha que, según su propio relato, encuentra su puntapié inicial en la crisis política pero también social y económica de 2001. La debacle nacional de aquellos años deja en cierto sentido disponible a una gran

[1] Universidad Nacional de General Sarmiento-Conicet.

porción del electorado y cambia drásticamente las reglas del juego político: disminuyeron las condiciones de ingreso al campo político y quedaron disponibles cuadros políticos intermedios sin oportunidades de crecimiento en sus partidos. En este contexto, y en el marco de la Fundación Creer y Crecer,[2] surge la figura de Mauricio Macri como un nuevo líder con proyección electoral, alto grado de conocimiento y popularidad, en virtud de ser por entonces presidente de Boca Juniors. Macri se presentaba como una promesa de renovación del espacio político que buscaba nuevos aires frente a la crisis reinante y fue justamente su exterioridad al ámbito de la política aquello que se convirtió en un recurso de legitimación en sí mismo.

Así, si bien el PRO está compuesto por cuadros políticos de larga data, estos son invisibilizados en pos de su presentación como un partido nuevo conformado por quienes "*se meten en política*":[3] los cuadros empresarios *(managers y CEO)*, los profesionales del universo de los *think thanks* y los voluntarios de las ONG.

Al igual que la crisis de 2001, el año 2008 y el conflicto con "el campo" por la 125, es presentado en el relato de los integrantes de PRO como otra de las coyunturas de politización que robusteció sus filas. En este contexto, gran parte de la clase alta y en especial los CEO sintieron temor y hostigamiento por parte de un Estado, que desde su perspectiva sofocaba las iniciativas privadas en el ámbito económico. Aquí, además de la 125 también hacen referencia al control de cambios, la regulación de los precios y de las importaciones. Este sentimiento toma la forma, entonces, de un "pánico moral" frente a la *chavización* de Argentina. Aunque se encontrara fuera de las posibilidades reales, la continua referencia a la amenaza de convertirnos en Venezuela, se traduce para las filas del PRO en la necesidad de *meterse en política*.

Como es bien sabido, históricamente la derecha ha tenido tensas relaciones en lo que respecta al rol que cumple el Estado como ente regulador de la vida en las sociedades modernas. Sin embargo, el reconocimiento del rol del Estado es uno de los rasgos del PRO que lo distinguen de las derechas neoliberales tradicionales (Vommaro, 2017). Mauricio Devoto, uno de los primeros integrantes de la fundación Creer y Crecer, sostiene al respecto: "... de a poco nos vamos dando cuenta de que el Estado debe ser administrado, y que para ello no sirven la política [...]. Que los recursos son de todos y son escasos, y que hay que gestionarlos eficientemente" (Devoto, 2013, cit. en Vommaro, 2017: 68). Así, la gestión eficiente será la clave que marcará el rumbo del Estado macrista –al menos en términos discursivos– basado en el diagnóstico de la urgente necesidad de un gobierno de *normalización* que logre superar la *anomalía* populista.

[2] Fundación creada el 5 de junio de 2001 apoyada por empresarios y fundamentalmente por Francisco de Narvaéz, que se proponía formar equipos técnicos y programas de gobierno para proveer a los partidos con posibilidades de acceder al poder (Vommaro, 2017).

[3] Vommaro y Morresi (2016) identifican cinco facciones al interior del PRO: la de los dirigentes provenientes de la derecha tradicional, la peronista, la radical, la de los cuadros empresarios y la de los profesionales del universo de los *think thanks* y la de las ONG. Estos grupos se organizan en los tres primeros casos, por afinidades ideológicas y tradiciones partidarias comunes; en los dos últimos por compartir ese *ethos*, relacionado con visiones comunes del mundo, de la actividad política y su propia posición al interior de esa actividad (Vommaro y Morresi, 2014: 118-165).

Su propuesta consiste, entonces, en reformar el Estado para producir una sociedad de mercado moderna, contemporánea del mundo globalizado y de un capitalismo hiper-conectado cuyo principal motor es el libre flujo de inversiones (Vommaro, 2017: 263). Dicha reforma implica un doble objetivo: por un lado, poner al Estado al servicio de los actores que podrían empujar la construcción de una moderna economía de mercado; por el otro, reformar el Estado para que esté en condiciones de llevar a cabo esta tarea. Se trata así, de un doble proceso de modernización y racionalización de las instituciones públicas.

Es precisamente en el marco de un Estado que toma la forma de *facilitador de proyectos*, donde el ingreso de cuadros gerenciales[4] adquiere sentido, ya que se presenta como necesario importar saberes, destrezas y una cierta ética del mundo de los negocios, que impregne lo público y lo vuelva más eficiente y mejore su performance[5] (Vommaro, 2016, 2017). Es que desde la lectura del PRO los *managers* portan:

> ... valores personales y [una] cierta forma de ser en contextos organizacionales, una personalidad managerial que supone movilizar y dar pruebas de algunas cualidades generales que sirven para conducir procesos: flexibilidad, apertura al cambio, liderazgo y capacidad de conducción de equipos y toma de decisiones bajo presión (Vommaro, 2017: 133).

En el marco del proyecto macrista, dichas características se revelan cruciales a la hora de poner en marcha a un Estado gestor, es el saber hacer que las cosas sucedan el principal atributo de los nuevos funcionarios.[4] Asimismo, dado que el mérito es el principio de legitimación en el mundo managerial, aquellos que llegan a la cima –y que luego han saltado a la arena púbica– están seguros de ser los mejores. Debemos entonces tomar seriamente la frase repetida hasta el cansancio –y ya convertida en ironía– en la que el PRO afirma haber construido el mejor equipo de los últimos cincuenta años.

Por otro lado, este ingreso en la política es impulsado además por la manera en la que los *managers* evalúan su carrera en el mundo privado y su rol en la sociedad. Así, dado que están seguros de ser los mejores, los diversos puestos que pueden ocupar en el ámbito de las grandes corporaciones ya no constituyen un verdadero desafío para ellos. En gran parte de los casos analizados por Vommaro (2017), la idea de ingresar a un mundo nuevo, en el que las reglas y los modos de accionar son diferentes, pone en marcha cierto espíritu de puesta a prueba constante de sus personalidades en búsqueda de reconocimiento social

[4] En el marco preparación del PRO para las elecciones presidenciales y potenciado aún más con su llegada al gobierno nacional y al de algunas provincias, entre 2013 y 2015 el reclutamiento de cuadros se intensificó; este tenía como objetivo potenciar la vocación pública con la iniciativa privada. Actividad que se ejecutó a través de los puentes que el PRO trazó entre los dos mundos, desplegados por serie de organizaciones dedicadas al *scouting* como así también por el llamado y la convocatoria de un puñado de funcionarios destacados: los *PRO puros*, entre los cuales se encuentran Rodríguez Larreta, Marcos Peña, Gabriela Michetti, José Torello y Nicolás Caputo.

[5] Además se desarrollan nuevas formas de habitar el espacio físico del Estado. "Los despachos están despojados de mobiliario y los viejos edificios fueron adaptados y refuncionalizados para responder al nuevo modo de habitar y ser: espacios abiertos y colaborativos, salas de reunión, mesas redondas que borran las jerarquías… los objetos de la gestión pública adaptan el cuerpo al *ethos* del gestor" (Vommaro, 2017: 296).

y recompensas más morales que económicas. Ingreso que además supone una serie de sacrificios, fundamentalmente de tipo económico, puesto que los sueldos públicos no son comparables con las ganancias que obtienen en el ámbito privado.

Esta idea de sacrificio, también está asociada en el relato managerial al modo en que perciben su rol en la sociedad. En este sentido, trabajar en el Estado es un tipo de *misión de mejoramiento social* (Vommaro, 2017) que recupera cierta lógica religiosa proveniente de su educación –en gran parte de los casos, católica–. Así, la motivación está dada por la idea de *duty* de las clases altas: darle al otro social parte de su tiempo (Vommaro, 2017: 80).[5]

La puesta en marcha de este nuevo modo de comprender al Estado y de los *nuevos* sujetos que lo habitan, se materializó en primer lugar con la llegada del PRO al gobierno de la ciudad de Buenos Aires. A grandes rasgos, es posible afirmar que allí propone llevar adelante una *polis emprendedora*; en ella subyace la idea de que es posible desarrollar políticas públicas sin abrir el juego al conflicto político que esto supone. Al contrario, la misma noción de conflicto es reducida a meras diferencias de perspectivas, y que por lo tanto, podrán ser siempre solucionadas a través de la *expertise* de los técnicos. Esta bonanza sin conflicto está acompañada por la construcción de una ciudad estetizada, hedonista –*Va a estar buena Buenos Aires*– y a la vez ecológica –*Buenos Aires Verde*–. En este sentido, hay un disfrute en el *hacer*, un emprendedorismo que aquí toma la forma del cuidado de sí propio de las nuevas espiritualidades.

La apuesta por el emprendedorismo es el horizonte que guía gran parte de las políticas sociales. Para el PRO se trata de construir un Estado que impulse y fortalezca el accionar de aquellos que quieren *hacer, que miran hacia adelante y se proponen progresar*. Así, a través de las ONG y los militantes reconvertidos en el vocabulario PRO en voluntarios, se establece una relación con los otros sociales en términos tanto de compasión como de aprendizaje de competencias emprendedoras y de caridad religiosa.

Las ONG –otro de los sectores claves que componen al PRO– constituyen el motor para que los pobres urbanos puedan acceder a un ingreso sin mediar relación reivindicativa o contenciosa dirigida al Estado. Una suerte de bienestar autogestionado, y sin intermediación política ni estatal. Se inculca un *ethos* emprendedor mediante dispositivos de financiamiento y ayuda, pero también de transferencia de tecnología, que les dan competencias necesarias para desenvolverse en un mundo de negocios a pequeña escala. "Un *empoderamiento* a través del mercado" (Vommaro, 2017: 53).

Son entonces los voluntarios los que dan su tiempo a los otros tal como sostiene Vommaro: "... no se celebra la militancia. No se busca heroicidad sobre la base de un sacrificio corporal, sino un involucramiento que supone la entrega de sí, aunque sea parcial, para "ayudar a los otros" y para defender sus familias (2017: 167).

Es aquí en donde el discurso social del PRO se encuentra con la obra de Margarita Barrientos, en palabras de Mauricio Macri: *"En el comedor Los Piletones se verifica todos los días que pueden trabajar juntos, el Estado, la sociedad civil y el sector privado".* El Estado no puede solo: necesita también las empresas y las manos dispuestas de los voluntarios solidarios.

Con base en la reivindicación de la gestión, el disfrute por el hacer y el emprendedorismo social, Macri y el PRO en su conjunto, construyen un discurso que logra sortear las definiciones ideológicas tajantes, como las de los partidos tradicionales. Al considerarse como un partido *postideológico* busca presentar su posicionamiento más allá de la derecha y la izquierda, del peronismo-antiperonismo. En esta línea, desde el PRO, las identidades políticas e ideológicas son vistas como contraproducentes, obstaculizantes y obsoletas, ya que son entendidas como un conjunto de ideas heredadas del pasado y desactualizadas que fijan soluciones preestablecidas y constituyen un obstáculo para la gestión eficiente (Grandinetti, 2014). "En términos de Creer y Crecer *los problemas no tienen ideologías, tampoco las soluciones"* (Vommaro y Morresi, 2015: 19).

Esta ausencia de definiciones claras en términos de identidades e ideologías, está acompañada por una particular relación con el pasado y la historia. El pasado, en el discurso PRO, es el lugar en donde se desarrolló *la mala política*, y por ende, es aquello con lo que se busca romper. Así, no se propone –al menos explícitamente– recuperar ningún proyecto o herencia del pasado, puesto que la *buena política* se piensa siempre en tiempo futuro: Gestionar es mirar para adelante. Se trata entonces de "Construir el futuro en vez de reconstruir el pasado" (Grandinetti, 2016: 240). Tal como sostiene Mattina, así parecen presentarse los dirigentes del PRO: "Despreocupados de las causa del pasado, van en busca de su objetivo hacia delante. […] El futuro que queremos señalar tiene que ver con el presente positivo" (Mattina, 2016: 139).

Finalmente, este conjunto de redefiniciones que hemos desarrollado son englobadas por una determinada noción de política que deja por fuera de sus límites al conflicto[6] –que desde nuestra perspectiva constituye una variable irreductible de la política en sí misma. En su análisis del discurso de Macri, Gabriela Mattina sostiene que:

> ... al no formular una crítica a la política como tal – sino a sus prácticas efectivamente existentes– y al recuperar la noción gestionaria y consensualista de esta, el discurso de Macri no resulta en un espíritu antipolítico. Si lo político refiere a la irreductibilidad del conflicto, […] propone [en términos generales] superar los antagonismos mediante el diálogo –pues estos resultan reducidos a meras diferencias en el abordaje de los problemas, siempre pasibles de ser solucionados por el saber técnico (2016: 87).

[6] En consonancia con este nuevo posicionamiento, el partido busca escapar a las lógicas tradicionales y propone otro estilo de organización más próximo al modelo de las grandes empresas. Mauricio Macri toma el lugar de un *team leader* –por cierto indiscutido– abierto al diálogo y consensualista que promueve el trabajo en equipo y busca que la heterogeneidad ideológica de su espacio no constituya trabas para la gestión. Así, las definiciones de carácter ideológico son propias del siglo pasado y encorsetan su *pasión por hacer*. Por otro lado, frente a los grandes actos, las políticas de acercamiento al ciudadano se desarrollan principalmente a través de los *timbreos* en donde los funcionarios junto a algunos voluntarios charlan sobre los problemas de la gente. Otra de las características propias que ha adoptado el macrismo son las grandes Fiestas que emulan las fiestas de fin de año de las grandes compañías, en donde el *team leader* le habla a un auditorio respecto de los objetivos alcanzados y los planes al futuro. Así, este partido *postideológico* redefine también a sus destinatarios: se dirige al "ciudadano común" despolitizado que no repara en la división entre derecha e izquierda o peronismo-antiperonismo, sino que está preocupado por sus problemas cotidianos.

A fin de cuentas, en reemplazo de las categorías y las prácticas anticuadas, se postula la construcción de una identidad moderna de la política que estaría ligada a la unidad y al consenso (no a la división y al conflicto) a través de la gestión seria, honesta y eficaz que, a su vez, permitiría la generación de condiciones para que todos puedan crecer en una suerte de carrera abierta al talento. Así, la política se concibe como un servicio que se dedica a la resolución pragmática de los problemas –de la gente– que va más allá de cualquier ideología, ya que esta es considerada como una mochila, como algo que restringe la capacidad de acción (Grandinetti, 2016).[7] No obstante, tal como afirma Morresi, esta concepción moderna de la política "aparece como una propuesta postideológica de raigambre liberal y no como antipolítica" (2016: 180).

Sin embargo, la historia de nuestro país ha demostrado en innumerables ocasiones que más allá de los esfuerzos que los dirigentes y el Estado llevaron adelante en pos de suprimir el conflicto político, este siempre irrumpe, poniendo a prueba la efectividad de la clausura de los espacios públicos como así también dando cuenta de la inquebrantable capacidad de resistencia de los hombres que viven en sociedad.

De resistencias o ¿cómo enfrentar la nueva política?

Interrogarnos acerca de la forma en que los diversos actores se reorganizan en función de un renovado modo de entender el rol del Estado y la política propuesto por el PRO, supone el gran desafío de pensar al calor de los acontecimientos. Y aún más cuando, mientras escribimos este trabajo, se suceden la Marcha Federal Educativa, la represión a los metrodelegados y la posterior detención de sus principales representantes. La absoluta contemporaneidad con los acontecimientos que tratamos aquí, podrá quizás alterar nuestro intento de comprenderlos, ya que la distancia temporal se revela como una de las condiciones claves para producir un relato.

No obstante, creemos que es fundamental asumir este desafío, ya que estamos ante un gobierno que acompañado por un *cierto clima de época,*[8] amenaza no solo las posibilidades de participar en los asuntos públicos, sino que también atenta deliberadamente contra las condiciones materiales de vida de gran parte de la sociedad. En resumen nuestro interrogante, en este segundo apartado, gira en torno a: ¿Cómo resistir a los embates del macrismo? ¿Existen hoy esos espacios de resistencia? ¿Qué quedó del activo entramado de organizaciones y militancia desplegado durante los gobiernos kirchneristas? Trataremos

[7] Esta ausencia de definiciones claras en términos de identidades e ideologías, está acompañada por una particular relación con el pasado y la historia. El pasado es el lugar en donde se desarrolló *la mala política* y por ende es aquello con lo que se busca romper. Así, el PRO no recupera ningún proyecto o herencia del pasado puesto que la *buena política* se piensa siempre en tiempo futuro: gestionar es mirar para adelante. Se trata entonces de: "Construir el futuro en vez de reconstruir el pasado" (Grandinetti, 2016: 240). Tal como sostiene Mattina, así parecen presentarse los dirigentes del PRO: "Despreocupados de las causa del pasado, van en busca de su objetivo hacia delante" (Mattina, 2016: 139).

[8] Ver al respecto Cortés, M. (2017). *Macri en América Latina. Una contribución argentina al cambio de época regional*. Documento de coyuntura n° 12. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. Disponible en https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2018/03/Documento_Coyuntura_12-1.pdf

aquí de esbozar alguna respuesta a estos interrogantes, aunque sea solo un preliminar pensamiento en voz alta.

Tal como es analizado por Germán Pérez y Ana Natalucci (2012) en *Vamos las bandas,* desde sus inicios el kirchnerismo se constituye en un experimento político de autocreación desde el gobierno, que combinó la estrategia de no reprimir la protesta con una convocatoria a los diversos movimientos sociales resultantes de los convulsionados años 2000. Así, el espacio militante kirchnerista ha sido sumamente dinámico desde su constitución.

Por un lado, ha incorporado a nuevas generaciones a la política a partir de la recuperación de una mística militante de compromiso político con base en ciertos acontecimientos disruptivos respecto del pasado reciente, que promovieron la participación frente a la apatía política de los noventa. Y por otro, ha instaurado un nuevo sentido común, reformulando los principales ejes de debate en la cultura política posterior a la recuperación de la democracia (Pérez y Natalucci, 2012: 11).

Bajo una *gramática movimientista,*[9] los gobiernos kirchneristas desarrollaron en mayor o menor medida una apelación a la incorporación de las organizaciones sociales a la órbita estatal y la apelación a un lenguaje de derechos que favoreció, en parte, a la superación de la fragmentación y la consolidación de las articulaciones interorganizacionales. De este modo, cuando el PRO llega a la Casa Rosada, en 2015, se encuentra con una oposición fuerte pero golpeada por los recientes resultados electorales.[10] El celebrado giro neoliberal, acompañado por un ajuste estructural a favor de la economía de mercado y el emprendedorismo privado, se encuentra así con otra *pesada herencia*, constituida por el entramado de organizaciones sociopolíticas que funcionan como los principales actores articuladores y canalizadores de la conflictividad. Dichas organizaciones protagonizaron durante el kirchnerismo diversas movilizaciones que giraron en torno a cuestiones vinculadas con la ampliación de los derechos.[11]

Por el contrario, las medidas de ajuste económico[12] impulsadas por el gobierno desde 2015 generaron diversas movilizaciones que giraron en torno a la defensa de la calidad de

[9] Tal como sostienen Pérez y Natalucci, "las organizaciones de gramática movimientista conciben a la historia en dos etapas: la de resistencia –de retroceso político y económico para los sectores populares– y la ofensiva. […] Dado que esta gramática se constituyó en directa relación con la integración de los sectores populares al Estado nacional, combina, en diversas dosis según los casos, la representación corporativa con la apelación a un lenguaje de derechos. La expectativa es construir un movimiento nacional que, desbordando los límites del partidarios, impulse un proyecto popular policlasista. En este esquema, las organizaciones se piensan a sí mismas como puentes entre el pueblo o los sectores que representan y el Estado, al que conciben como principal agente de cambio social. […] como último rasgo típico de la gramática movimientista de la política cabe destacar la importancia que asume el líder en tanto representación simbólica de la unidad popular anunciada, y como artífice de la conducción del proceso político de realización de los intereses populares" (Pérez y Natalucci, 2012: 22).

[10] Los resultados del *ballotage* del 22 de noviembre de 2015 muestran la estrecha diferencia: 51,34% Cambiemos frente a 48,66% del Frente para la Victoria.

[11] Entre ellas, podemos nombrar el conflicto por la 125, la Ley de Medios Audiovisuales, el Matrimonio Igualitario, la Asignación Universal por Hijo.

[12] La devaluación, la eliminación y reducción impositiva a los sectores extractivos y exportadores agropecuarios, el endeudamiento público con los organismos internacionales, la apertura comercial y el prejuicio sobre la producción nacional, la presión sobre los salarios para abaratar el costo de la economía y la suba de tarifas de

vida y de los derechos adquiridos, volviendo a instalar a *la calle* como escenario político insoslayable.[13] Frente a la irrupción del conflicto y en gran consonancia con la forma en la que desde el PRO se comprende la política, el gobierno ensaya dos respuestas: en primer lugar, apuesta por la represión policial, avalada con la elaboración del Protocolo antiprotestas[14] y la persecución judicial de sus principales referentes.[15] En segundo lugar, intenta neutralizar esta conflictividad impulsando desde lo discursivo una constante convocatoria al diálogo junto con una sectorización de las demandas, buscando así desarticular a los diversos actores y los reclamos que los convocan.

Respecto del primer punto, la memoria y el rechazo colectivo a la represión, en cuanto herencia de la última dictadura militar, pero también de los "democráticos" años noventa, todavía logra mantener en suspenso la puesta en marcha en su totalidad del Protocolo antiprotestas, si bien operan dispositivos represivos latentes que reprimen y hostigan de forma fragmentada la movilización y a sus protagonistas. Un claro ejemplo son los casos de represión durante la desconcentración del Primer Paro de Mujeres en 2017. No obstante, también es necesario reparar en el apoyo, cada vez más evidente, de buena parte de la sociedad a la represión. Creemos que tanto la desaparición de Santiago Maldonado en agosto de 2017 a manos de la Gendarmería Nacional en medio de una represión en la provincia de Chubut, como el caso de gatillo fácil protagonizado por el policía bonaerense Luis Chocobar, no representaron grandes costos políticos para el gobierno. Por el contrario, la victoria del oficialismo en las elecciones legislativas de 2017 –pocos meses después de la desaparición de Santiago– y el público encuentro entre Macri y Chocobar en la Casa Rosada representan indicios de aceptación y apoyo al incremento de la represión.[16]

los servicios públicos que terminan por restringir el consumo de las clases medias y populares, son algunas de las más importantes de un conjunto de iniciativas desplegadas para construir una nueva normalidad hecha de antipopulismo, "regreso al mundo" y generación de condiciones para la inversión privada externa (Armelino y Vommaro, 2016: 4).

[13] En los primeros meses del gobierno de Macri se sucedieron una serie de manifestaciones llevadas adelante por diversos sectores sociales que levantaron consignas dirigidas hacia la protección de los derechos adquiridos y el nivel de vida.

[14] En los primeros meses de 2016, el gobierno nacional dio a conocer un protocolo para la actuación policial en las manifestaciones públicas que otorga a las fuerzas de seguridad amplias facultades para reprimir y criminalizar las protestas sociales. Según el CELS, "uno de los aspectos más graves de la resolución es que no prohíbe de manera explícita que los policías que intervienen en las manifestaciones utilicen armas de fuego, ni tampoco que usen balas de goma para dispersar. La resolución también habilita detenciones con criterios amplios e imprecisos". Otro de los puntos sobresalientes es que también se limita el trabajo periodístico, ya que la policía indicará a los trabajadores de prensa dónde pueden ubicarse. Esto además afecta de manera negativa la libertad de prensa e impide el control que el registro fotográfico y audiovisual ejerce en el trabajo policial, como se ha demostrado en otras ocasiones frente a los homicidios cometidos por la policía en protestas sociales (CELS, 2016).

[15] La encarcelación ilegal de Milagro Sala da cuenta de esto.

[16] Según el informe anual de la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (Correpi) publicado en diciembre de 2017, en los 721 días del gobierno de Cambiemos hubo 725 fallecidos y se describió esta etapa como una de las más represivas de la historia argentina. Por primera vez, Argentina supera la marca del muerto diario por gatillo fácil o torturas (Correpi, 2017)

Por otra parte, el proceso de judicialización sobre la protesta y la oposición, abarca no solo el encarcelamiento de manifestantes,[17] sino también el procesamiento de los principales referentes. En la misma línea encontramos la intervención del Partido Justicialista impuesta desde abril de este año. Estos acontecimientos permiten dar cuenta de una convergencia entre el Poder Judicial y el Ejecutivo.

En segundo lugar, la convocatoria al diálogo como principal eje de la gestión estatal se desarrolla a partir de encuentros sectoriales en los que el gobierno intenta proponer respuestas técnicas a problemas políticos. Un claro ejemplo de ello, es el constante llamamiento al diálogo a los gremios docentes pero *con los chicos en el aula*. Así, la apelación al diálogo y al consenso –que solo son discursivos– se da en el marco de una creciente represión y desaparición de instituciones canalizadoras del conflicto, como lo fueron en los últimos años las mesas paritarias.

De este modo, la represión combinada con el llamamiento sectorial y fragmentado a un diálogo técnico –nunca político– pone en jaque no solo la capacidad de las organizaciones existentes de entablar relaciones, articularse y constituir una resistencia, sino también cierra los espacios de participación en los cuales se funda el más preciado bien político: la libertad de participar en los asuntos públicos.

Es la nueva *expertise* de los que se *"metieron en política"* aquella voz autorizada para resolver los problemas de la gente –problemas identificados y respuestas planificadas por el mismo gobierno– que solo encontraran solución en el *hacer*, en la gestión como gran impulsora de la nueva Argentina.

El desafío de resistir ante un Estado que criminaliza y reprime la protesta es enorme, aún más cuandola hace inaudible a través de su propio discurso –todavía muy eficaz– al no reconocer a los otros como interlocutores políticos válidos, sino como meros ciudadanos, en el mejor de los casos. La llegada de un gobierno que detenta un *revanchismo de clase* tal vez permita explicar el enorme retroceso que estamos viviendo tanto de las condiciones de vida de gran parte de la sociedad como del reconocimiento de los sectores más vulnerables como sujetos de derecho. En las páginas finales de *La larga marcha de Cambiemos* (2017) un funcionario del actual gobierno afirma:

> ... en un momento, hicimos un asado con todo el equipo en la casa de uno de los chicos porque había salido el discurso que hizo Yasky en el acto de la CTA que dijo que este gobierno es un revanchismo de clase. Y a mí me generó una reflexión. En algún punto puede ser, pero yo creo que es positivo: creo que el miedo a la venezualización de la Argentina generó una consciencia social o cívica entre mucha gente que no se hubiera metido en política si no fuera por el kirchnerismo (Vommaro, 2017: 228).

Frente a esto, ¿cómo abrir el verdadero conflicto político si justamente lo que se busca es hacer desaparecer, tanto al conflicto como a la política del plano del Estado?

[17] Hubo más de 60 detenidos en la represión de diciembre de 2017 en la manifestación en Plaza de Mayo contra la reforma previsional.

Mientras atravesamos tiempos de oscuridad, aquello que nos resta afirmar es que hoy la política está en las acciones extraordinarias: manifestaciones, tomas de espacios públicos, marchas, etcétera. Recuperando las conceptualizaciones acerca de la noción de política que propone Hannah Arendt (2007), podemos afirmar que estos son los espacios de resistencia que ponen en escena la libertad política que los mismos actores ponen en marcha al momento de salir a la calle.

Frente a una institución que se empecina en cerrar los espacios y reprimir la participación (acrecentando las distancias entre representados y representantes, y consolidando las formación de élites políticas que claramente responden a intereses de clase), los hombres, dando cuenta del principio de natalidad propuesto por Arendt (2008), son capaces de lo nuevo, del milagro del actuar juntos que cuestiona, irrumpe en lo establecido e instituye nuevos espacios de participación, libertad, y por lo tanto, política, donde antes no existían y frente al explícito deseo de hacerlos desaparecer.

Así, aunque estos espacios/encuentros sean frágiles, efímeros y cedan ante las inclemencias del tiempo, es importante adoptar una serie de conceptualizaciones que nos permitan ver y analizar lo trascendental de estos fenómenos. Si bien es tentador trazar paralelismos con nuestro pasado reciente, la cruda década de los noventa, creemos que es fundamental sortear la tentación de pensar la actualidad como una mera repetición del pasado. Así es que será posible pensar el presente con nuevas categorías, volviendo siempre sobre el camino para revisar los pasos dados. Se trata entonces simplemente de pensar lo que hacemos, siempre.

Bibliografía

Arendt, H. (2007) [1965]. *Sobre la revolución*. Buenos Aires: Alianza.

—— (2008) [1958]. *La condición humana*. Buenos Aires: Paidós.

Grandinetti, J. (2015). "'Mirar para adelante' Tres dimensiones de la juventud en la militancia de los jóvenes PRO". En Vommaro, G. y Morresi, S. (2015), *"Hagamos Equipo". PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina,* pp. 163-202. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Mattina, G. (2015). "De 'Macri' a 'Mauricio'. Una aproximación a los mecanismos de constitución pública del liderazgo político en la Argentina contemporánea". En Vommaro, G. y Morresi, S., "*Hagamos equipo". PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*, pp. 71-110. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Pérez, G. y Natalucci, A. (eds.) (2012). *Vamos las bandas: organizaciones y militancia kirchnerista.* Buenos Aires: Nueva Trilce.

Vommaro, G. (2017). *La larga marcha de Cambiemos. La construcción silenciosa de un proyecto de poder*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Vommaro, G.; Morresi, S. y Belloti, A. (2015). *Mundo PRO. Anatomía de un partido fabricado para ganar*. Buenos Aires: Planeta.

Vommaro, G. y Morresi, S. (orgs.) (2016). "*Hagamos equipo". PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Dólares, Lebac y FMI: el abismo conocido

Alan Cibils y Germán Pinazo[1]

Resumen

La llegada de Mauricio Macri, jefe de la alianza Cambiemos, al poder en 2015 implicó un cambio radical de orientación de la política económica. El objetivo de este trabajo es analizar algunos aspectos de la política monetaria y fiscal y, sobre todo, su relación con el sector externo, para intentar comprender cómo pasó la Argentina de estar relativamente estable y desendeudada al final de doce años de kirchnerismo –aunque con algunos desequilibrios macroeconómicos– a estar al borde de otra crisis financiera. Se prestará especial atención a los problemas de "restricción externa" de la economía argentina, a sus aspectos novedosos e históricos y al modo que las políticas macristas han supuesto un deterioro inédito de las cuentas externas que, entre otras cosas, están vinculadas al retorno del Fondo Monetario Internacional a nuestro país.

Introducción

La llegada de Mauricio Macri, jefe de la alianza Cambiemos, al poder en 2015 implicó un cambio radical de orientación de la política económica. Durante la campaña electoral, Macri había prometido mantener las políticas de los doce años de kirchnerismo que habían funcionado, y modificar aquellas que no. Poco se habló de políticas específicas, pero no se privó de grandes enunciados como la implementación de un programa de "pobreza cero".

Sin embargo, una vez en el poder, Macri implementó un programa de fuerte contenido neoliberal, eliminando impuestos a los sectores económicos más concentrados, desregulando las tarifas de los servicios públicos, transporte público y combustibles, y liberalizando la cuenta de capital y el comercio internacional. Adicionalmente, se implementaron políticas monetaria y cambiaria ortodoxas de metas de inflación y flotación libre cambiaria, abandonando las metas cuantitativas y flotación administrada de la era kirchnerista.

La justificación de estas medidas fue que el nuevo marco de política macroeconómica liberaría a la economía de las restricciones e intromisiones del Estado, lo que resultaría en

[1] Investigadores docentes del Área de Economía Política, Universidad Nacional de General Sarmiento.

señales positivas a "los mercados", que responderían con una "lluvia de inversiones" que resultarían en más empleo y mejorarían los indicadores sociales. Sin embargo, en mayo de 2018, a dos años y medio de haber asumido, el gobierno de Macri tuvo que enfrentar una crisis financiera causada por una corrida cambiaria. Para tranquilizar a "los mercados" y evitar futuras corridas, Macri solicitó iniciar negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para un crédito *stand-by*.

Si bien la crisis de mayo se superó temporaria y precariamente (entre otras medidas, la tasa nominal anual de referencia del Banco Central de la República Argentina –BCRA–, se llevó al 47%), la Argentina vuelve a navegar aguas turbulentas que resultan extrañamente conocidas. Las primeras planas de los medios impresos pasan a estar dominadas por las noticias de la economía y el FMI, el ajuste fiscal y la deuda pública vuelven a ser objeto de masivas protestas sociales y sindicales.

¿Qué sucedió entonces? ¿Cómo pasó la Argentina de estar relativamente estable y desendeudada al final de doce años de kirchnerismo –aunque con algunos desequilibrios macroeconómicos– a estar al borde de otra crisis financiera? En este trabajo desarrollamos dos aspectos de la política económica de la alianza Cambiemos que consideramos centrales a la crisis financiera.

En primer lugar, se subestimó –o peor, no se comprendió de manera cabal– el problema histórico de la Argentina (y de la mayoría de los países periféricos) conocido como la "restricción externa", o sea la escasez estructural de divisas para el funcionamiento de la economía. En lugar de manejar las cuentas externas a través de la regulación del comercio internacional y los flujos de capitales, el gobierno macrista desreguló fuertemente tanto el comercio como la entrada y salida de capitales, cubriendo la brecha externa creciente con endeudamiento. De este modo se profundizó con rapidez el incipiente desequilibrio externo heredado del kirchnerismo, llevándolo a niveles críticos.

En segundo lugar, el equipo económico de Cambiemos (autoproclamado "el mejor equipo de los últimos 50 años") incurrió en múltiples contradicciones en la implementación de las políticas fiscal, monetaria y cambiaria. Se eliminaron impuestos a las exportaciones que empeoraron las cuentas fiscales e incrementaron el *pass through* (transmisión) de movimientos del tipo de cambio a mercancías de consumo masivo en el mercado interno como el trigo, el maíz, la carne, etcétera. Se comenzó un proceso de eliminación de subsidios a los servicios públicos, dolarizando las tarifas y tornándolas más sensibles a los movimientos cambiarios. Por último, un diagnóstico equivocado de las causas de la inflación generó una burbuja especulativa de Lebac,[2] actor central de la inestabilidad monetaria y cambiaria.

Los resultados de estos errores y desmanejos macroeconómicos fueron los crecientes desequilibrios internos y externos, la corrida cambiaria, y el inevitable pedido de ayuda al FMI que, lejos de haber cambiado, vuelve con el mismo recetario de ajuste y recesión. En los apartados que siguen desarrollamos primero, los problemas de la restricción externa; segundo, las contradicciones de las políticas macroeconómicas que llevaron a buscar la

[2] Letras del Banco Central, activos financieros que la autoridad monetaria utiliza como instrumentos de política monetaria.

ayuda del FMI y, tercero, analizamos el acuerdo con el FMI y lo que podemos esperar como resultado de su implementación. El trabajo concluye con algunas reflexiones sobre lo que podemos esperar de las políticas implementadas por Cambiemos.

Es la restricción externa, ¡estúpido!

El problema de obtener las divisas necesarias para el desarrollo económico ha sido un tema recurrente en la agenda económico-política nacional desde que, a mediados del siglo XX, el país comenzó a llevar adelante un proceso de industrialización. En este sentido, hablamos de restricción externa (RE) históricamente para referirnos a las dificultades de financiar, con las exportaciones de materias primas, las divisas necesarias para sostener procesos de industrialización y crecimiento económico. En línea con lo anterior, se suele hablar de RE para referirse:

> ... a las dificultades para financiar importaciones de bienes de capital y de partes y piezas necesarias para el crecimiento del sector industrial, a la falta de dinamismo en la oferta de sectores exportadores de materias primas, así como a la remisión de utilidades al exterior efectuada por las empresas multinacionales radicadas en la región; que en muchos casos, incluido el argentino, se constituyeron como actores gravitantes (de la industrialización) (Lavarello y otros, 2013: 28).

A esto se le suma, a partir de 1980, el pago recurrente de los servicios de la deuda externa, que agravaron el problema. Las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2015) fueron muy particulares en materia del sector externo. El período 2003-2013 no solo fue uno de los períodos más largos de crecimiento económico sostenido en la historia argentina, sino que además este crecimiento fue motorizado, en la mayor parte de esos años, por el sector industrial, sin que se evidenciasen déficits en términos de comercio exterior de bienes y servicios, ni problemas de divisas. Tanto es así, que se llegó a señalar en publicaciones oficiales que "la restricción externa parece cosa del pasado" (CEP, 2007).

Esta inédita situación, en términos históricos, se explica casi de manera exclusiva por los términos de intercambio del comercio exterior argentino.[3] La referencia a las administraciones del kirchnerismo es importante para entender que lo históricamente elevado de los términos de intercambio "ocultaron" por algunos años el deterioro que se estaba produciendo en algunas cuentas importantes del sector externo. Este deterioro fue fundamentalmente producto de la apreciación cambiaria, produciendo una caída de los términos de intercambio entre 2013 y 2015 de alrededor del 15%, lo que contribuyó a volver a poner en "la agenda pública" el problema de la RE.[4]

[3] Como ilustración, presentamos el siguiente ejercicio: si los términos de intercambio se hubiesen mantenido en los niveles de 2004, y suponiendo que el comercio real de bienes hubiese sido el mismo (niveles un 15% superiores en promedio al período 1986-2004), la Argentina ya en 2011 hubiese tenido un déficit comercial de alrededor de 7 mil millones de dólares, cuando, con la evolución que efectivamente tuvieron los precios del comercio exterior, el déficit comercial recién llegó en 2015 y fue de apenas 785 millones.

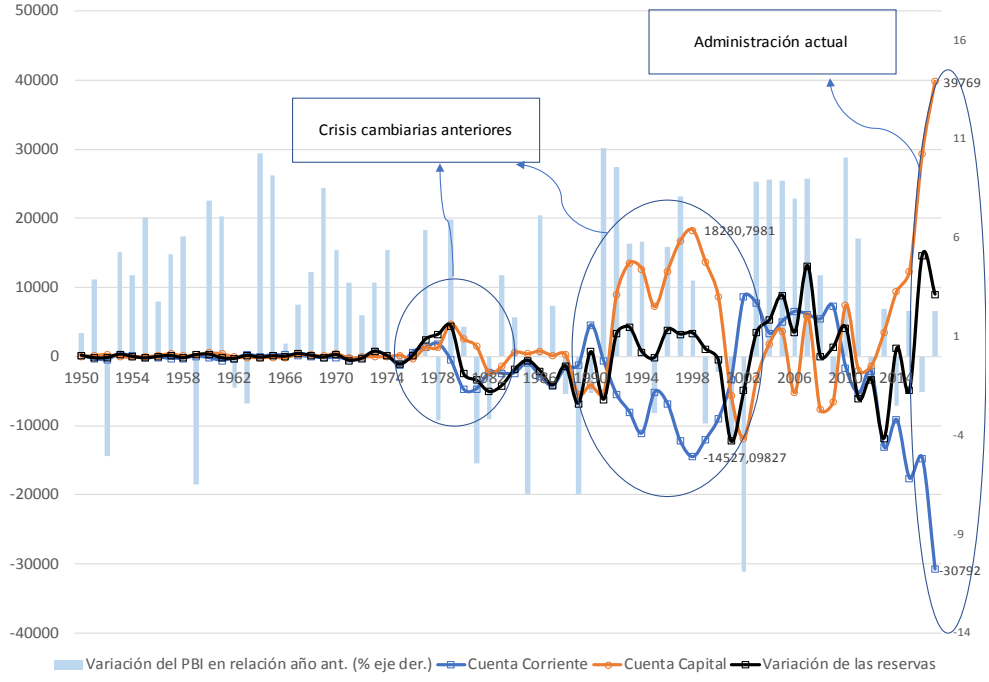
[4] Entre 2013 y 2015 las reservas internacionales de la Argentina se redujeron en más de 15 mil millones de dólares, y el Gobierno Nacional de aquel entonces, en un contexto donde el endeudamiento externo no era una opción significativa, puso en marcha una serie de controles a la movilidad de capitales y a las importaciones para intentar controlar la situación.

La administración del presidente Mauricio Macri afrontó los problemas del sector externo con una estrategia doble. Por un lado, reinició el ciclo del endeudamiento externo que la Argentina había abandonado, en parte por decisión propia y en parte forzada por los denominados "fondos buitre" o "holdouts". El pago a los fondos buitre le permitió al gobierno de Macri dejar sin efecto las medidas cautelares de la corte de Nueva York que impedían al Estado Nacional efectuar pagos a los bonistas que sí habían decidido entrar en dichos acuerdos; así, se inició efectivamente un nuevo ciclo de endeudamiento externo.

Por otro lado, el gobierno de Macri decidió eliminar una serie de regulaciones sobre el comercio exterior y la liquidación de divisas con la suposición de que esto redundaría en una mayor entrada de capitales; ya sea por un efecto "confianza" que atraería inversión productiva o por un mayor dinamismo de las exportaciones.

Los resultados estuvieron lejos de lo esperado. Pese a que el nivel de actividad se contrajo en un 1,8% en 2016 con respecto a 2015, las importaciones crecieron en más de mil millones de dólares, las exportaciones se contrajeron en casi 4 mil millones de dólares, y el déficit de la cuenta de servicios se duplicó. Como se observa en el gráfico 1, para 2017 se había casi duplicado el déficit de cuenta corriente, que llegaba a alrededor de 30 mil millones de dólares, un récord histórico medido en dólares corrientes.

Gráfico 1. Saldos históricos de las principales cuentas del Balance de Pagos y variación del PBI. Argentina, 1950-2017



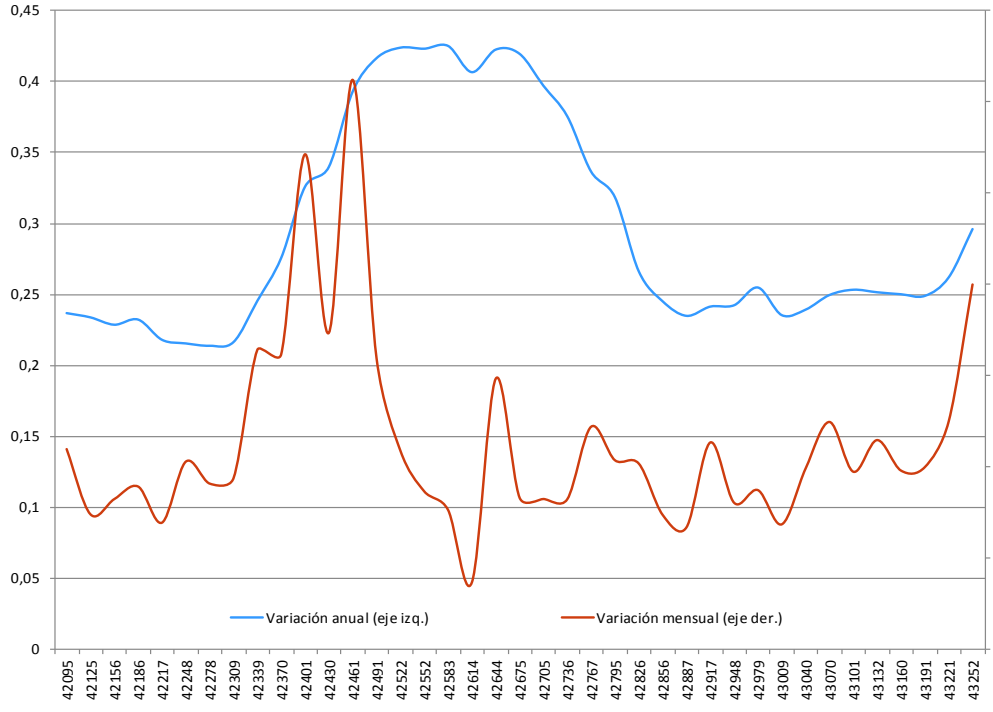
Fuente: elaboración propia sobre la base del INDEC y Ferreres (2005).

El déficit acumulado de cuenta corriente de la gestión de Macri a la fecha supera los 45 mil millones de dólares, que fueron cubiertos con un superávit de cuenta capital, del cual casi dos tercios fue colocación de deuda pública (sobre todo del gobierno nacional). Esto permitió, pese al déficit histórico de cuenta corriente, incrementar las reservas internacionales del BCRA por más de 20 mil millones de dólares. Sin embargo, la acumulación de reservas comenzó a revertirse producto de las inconsistencias del modelo, como veremos en el siguiente apartado.

Contradicciones de las políticas monetaria y cambiaria

Si las políticas de endeudamiento y comercio exterior del gobierno de Cambiemos marcaron un claro quiebre con el kirchnerismo, la política monetaria y cambiaria también experimentó cambios abruptos. La política monetaria de los doce años del kirchnerismo fue de metas cuantitativas (en una primera etapa para M0, luego para M2) con una política cambiaria de flotación administrada. Estas políticas habían sido implementadas en 2002 por el gobierno de transición de Eduardo Duhalde y su ministro de Economía, Roberto Lavagna. Las políticas fueron muy exitosas en generar un entorno virtuoso para el crecimiento con base en el desarrollo del mercado interno, a pesar de la fuerte oposición del FMI.

Gráfico 2. Índice de precios al consumidor, variación anual (eje izquierdo) y variación mensual (eje derecho). Enero de 2015-marzo de 2018



Fuente: Instituto de Trabajo y Economía-Fundación Germán Abdala.

La implementación de las políticas promovidas por el FMI tuvo que esperar hasta la llegada al poder del gobierno de Cambiemos. Una vez liberalizado el mercado de cambios y eliminadas las restricciones al ingreso y salida de capitales, el BCRA, con Federico Sturzenegger[5] como presidente de la institución, implementó una política monetaria de metas de inflación y una política cambiaria de libre flotación con el objetivo explícito de reducir drásticamente la inflación y establecer un tipo de cambio de libre mercado. Sin embargo, a dos años y medio de la implementación de estas políticas, no han logrado reducir la tasa de inflación (gráfico 2) ni estabilizar los desequilibrios externos. Es más, las autoridades del BCRA se ven envueltas en una serie de contradicciones que dificultan visualizar una salida ordenada.[6]

¿Cuáles son las contradicciones? En primer lugar, la teoría en la que se basa la política de metas de inflación explica que, ante un brote inflacionario, el banco central debería incrementar la tasa de interés de referencia según alguna regla de política monetaria (como una regla de Taylor). El incremento de la tasa de interés de referencia debería repercutir sobre la estructura de tasas de interés de la economía, encareciendo el crédito. Como, según esta concepción teórica, la inflación es siempre un fenómeno de exceso de demanda y el componente de la demanda agregada más sensible a la tasa de interés es la inversión, un incremento de la tasa debería resultar en una disminución de la inversión y, en consecuencia, de la demanda y, eventualmente, la inflación (Bernanke y otros, 2001).[7]

Sin embargo, la Argentina tiene una tasa de crédito/PIB que ronda el 15%, un nivel bajísimo aun para los países de América Latina. Por lo tanto, ¿cómo funcionaría el mecanismo que describimos en el párrafo anterior en una economía con tan baja difusión del crédito? Los funcionarios del BCRA nunca explicaron cómo debería funcionar la política monetaria de metas de inflación en este contexto, ni por qué canales las elevadísimas tasas de interés nominales habrían de bajar la inversión y, consecuentemente, la inflación. De hecho, la visión de la inflación como un fenómeno exclusivamente monetario manifestada públicamente por Sturzenegger, ha resultado en una política de fuerte absorción monetaria utilizando las Lebac, contribuyendo a generar una burbuja especulativa que estuvo a punto de estallar el martes 15 de mayo, y que sigue generando una amenaza de difícil resolución en el corto y mediano plazo, ya que la reconversión de Lebac a pesos produce fuertes presiones sobre el tipo de cambio.

En segundo lugar, existen contradicciones en el discurso del BCRA sobre las causas de la inflación. Por un lado, Sturzenegger ha manifestado en declaraciones públicas no tener dudas de que la inflación es un fenómeno puramente monetario. Sin embargo, adjudicó

[5] Sturzenegger y su equipo fueron eyectados del BCRA el 14 de junio, luego de la corrida cambiaria. Asumió en su lugar quien fue ministro de Finanzas desde el comienzo del gobierno macrista, Luis Caputo. Caputo es el artífice y principal promotor del dramático endeudamiento de la Argentina desde diciembre de 2015.

[6] Las contradicciones de las políticas monetaria y cambiaria quedaron expuestas en una extensa entrevista brindada por Sturzenegger al diario *Perfil* el 5 de enero de 2018. Disponible en http://www.perfil.com/noticias/politica/ahora-a-cumplir-la-meta-del-15.phtml

[7] Para una discusión crítica de esta perspectiva, ver Cibils y Lo Vuolo (2004).

el elevado nivel del índice de precios de los primeros meses de 2018 a la "sorpresa"[8] de los precios regulados.[9] O sea, parecería que el mismo presidente del BCRA admite de modo implícito que, en realidad, la inflación no es un fenómeno puramente monetario y que el salto inflacionario se debe al aumento de los precios regulados que controla el gobierno. En otras palabras, es el mismo gobierno que, a través de su política de precios regulados, está impulsando la inflación. Cabe preguntarse entonces, ¿es la política monetaria de metas de inflación, orientada a la contracción monetaria, la indicada en un contexto donde la inflación no es monetaria?

Tercero, la defensa del BCRA de la libre flotación cambiaria parecería basarse en modelos de manual de macroeconomía ortodoxa que poco tienen que ver con la realidad de un país periférico como Argentina. La ventaja de la libre flotación, según dijo Sturzenegger, sería que permite que, en presencia de un déficit comercial, el mercado ajuste automáticamente el tipo de cambio de tal forma de reequilibrar el sector externo. Se ignora así el efecto inflacionario de las devaluaciones en un país que, como la Argentina, exporta bienes que también forman parte de la canasta básica de alimentos. Adicionalmente, el gobierno de Macri eliminó todo mecanismo de desacople (como eran las retenciones a las exportaciones de bienes primarios) entre los precios en los mercados mundial y nacional de estos bienes. Por último, Sturzenegger parece ignorar un fenómeno que se observa de modo histórico en la Argentina: los formadores de precios trasladan a precios el porcentaje de devaluación al margen del contenido importado de las mercancías que producen y venden.

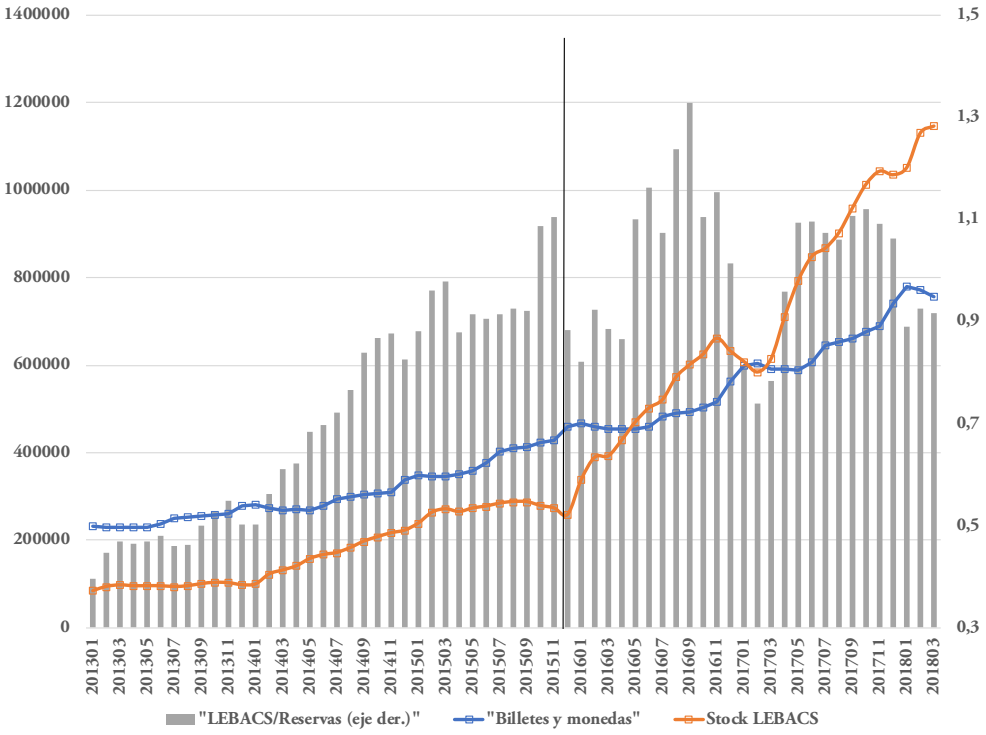
Sin embargo, a principios de 2018, ante presiones crecientes sobre el tipo de cambio, el BCRA comenzó a intervenir fuertemente en el mercado de divisas, liquidando más de 10 mil millones de dólares, abandonando de hecho –pero no en el discurso– la libre flotación cambiaria. A nuestro modo de ver, los desequilibrios en el sector externo derivaron en que el BCRA comenzase a utilizar el manejo de la tasa de interés de referencia más como un instrumento para aliviar presiones sobre el tipo de cambio que como una herramienta antiinflacionaria. Parecería ser, entonces, que el BCRA está reconociendo implícitamente el efecto inflacionario de los movimientos del tipo de cambio y que modificó su política, transformándola en una flotación administrada.

Es interesante observar, en línea con lo anterior, que mientras la base monetaria aumentó un 9% menos en 2017 en relación con lo que había aumentado en 2016, el *stock* de Lebac aumentó casi un 6% más en 2017 en relación con lo que había aumentado en 2016. En otras palabras, mientras la impresión de billetes redujo su velocidad de aumento entre 2017 y 2016, la emisión de títulos aumentó, resultando en una fuerte contracción monetaria, a la vez que se generaba un *stock* insustentable de Lebac.

[8] Entrevista en *Perfil* citada en nota 6.

[9] Los precios regulados son: tarifas de gas, luz y agua, transporte y combustibles. Todos han aumentado considerablemente durante el gobierno de Mauricio Macri.

Gráfico 3. Base monetaria, *stock* de Lebac y relación Lebac-Reservas internacionales (enero de 2013-marzo de 2018)



Fuente: elaboración propia sobre la base de información del Banco Central de la República Argentina.

Como ya se señaló, el año 2018 comenzó con fuertes presiones cambiarias resultantes de los problemas que viene exhibiendo el sector externo de la economía argentina (gráfico 3) agravados por una estrategia que consistió en diferir los desequilibrios externos mediante la emisión de títulos de deuda en dólares esterilizados con letras del banco central. La historia argentina ha mostrado que, de no solucionarse los problemas del balance de pagos, llega un momento en que no existe tasa de interés que compense el riesgo devaluatorio derivado de dichos problemas. En el gráfico 1 del apartado anterior mostramos dos períodos similares (anteriores al actual) en términos de problemas externos y estrategias basadas en endeudamiento, y la magnitud de la contracción del producto luego de que se produce la devaluación forzada.

El crédito del FMI: ¿nuevo comienzo o fin de ciclo?

Como resultado de la crisis cambiaria, el gobierno de Macri decidió recurrir al FMI para solicitar un crédito *stand-by* que proveyese algo del financiamiento externo que los mercados negaban, y también como supuesta señal a los mercados de que Argentina era merecedora de ese crédito y, por lo tanto, merecedora también, eventualmente, del crédito privado.

Sin embargo, el crédito del FMI no parece la calma esperada por el gobierno al inestable entorno macroeconómico argentino. La fuga de capitales, ahora financiado por el crédito del FMI, se ha mantenido, y los indicadores económicos son desalentadores, especialmente si uno examina los compromisos fiscales que el gobierno argentino asumió con el FMI.

Un análisis del Memorándum de Políticas Económicas y Financieras (MPEF)[10] enviado al FMI por el Ministerio de Hacienda el 12 de junio de este año, y del comunicado de prensa 18/245 (CP)[11] del FMI anunciando la aprobación del crédito *stand-by* de 50.000 millones de dólares arrojan información reveladora sobre lo que vendrá. Ambos documentos permiten conocer el contenido de las políticas económicas que el gobierno implementará como condición para recibir el préstamo del FMI. En el CP se establece que "las políticas que pretenden aplicar las autoridades" argentinas buscarán "lograr un equilibrio primario del gobierno para el 2020…", "restablecer la credibilidad del marco de metas de inflación, entre otras cosas afianzando la independencia del Banco Central y poniendo fin al financiamiento directo e indirecto del gobierno"… y, por último, "mantener un tipo de cambio flotante, determinado por el mercado".

El primero de los objetivos, lograr un equilibrio primario, significa una reducción del gasto público o ajuste fiscal. Según el MPEF, el ajuste tendrá varios componentes: avanzar con la reducción de subsidios a la energía y el transporte, reducción ("racionalizar") del empleo público, reducción del gasto público en bienes y servicios, reducción dramática de la obra pública, reducción de las jubilaciones y salarios públicos, entre otros.

¿Qué podemos esperar como resultado de la implementación del ajuste fiscal? Todos los componentes del ajuste implican una reducción del gasto público (directo o a través de una reducción del empleo público), de las transferencias, y de la inversión pública. Esto llevará a una caída de la demanda agregada que, si no es compensada por un incremento de la demanda y la inversión privadas –poco probable en el contexto de recesión que ya está en marcha– resultará en una caída de la actividad económica.

La estructura impositiva argentina depende fuertemente de la actividad económica, por lo que una caída de esta resultará en una reducción de los ingresos fiscales, lo que significa que el déficit aumentará, o no bajará de acuerdo con lo proyectado. La respuesta del FMI ante esta situación siempre ha sido profundizar el ajuste, lo cual lleva a una espiral descendente de reducción del gasto, recesión, caída de la recaudación, déficit fiscal inalterado o creciente, aumento del desempleo y de la pobreza.

En cuanto a la política monetaria y cambiaria, el acuerdo busca "restablecer la credibilidad" del régimen de metas de inflación y de volver a la flotación libre del tipo de cambio. El eje central del fortalecimiento de la política monetaria, según el MPEF será una nueva carta orgánica, que brindaría más autonomía al Banco Central para llevar adelante la política de metas de inflación y reducirá el financiamiento del Tesoro.

[10] Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/argentina_loi_-_mefm_-_tmou_-_espanol.pdf

[11] Disponible en http://www.imf.org/es/News/Articles/2018/06/20/pr18245-argentina-imf-executive-board-approves-us50-billion-stand-by-arrangement

De lo anterior se desprendería que el esquema de metas de inflación y flotación cambiaria implementado por el macrismo a partir de 2016 habría fracasado en sus objetivos de bajar la inflación y lograr el equilibrio externo por la falta de independencia del Banco Central. Si esto fuese así, es una revelación sorprendente, ya que sería el mismo gobierno de Cambiemos el que habría estado comprometiendo la independencia del Banco Central.

En realidad, como señalamos en el apartado anterior, las políticas monetaria y cambiaria de Cambiemos fracasaron por varias razones que nada tienen que ver con la carta orgánica ni con la independencia del Banco Central. En primer lugar, no entendieron la verdadera causa de la inflación, y en consecuencia generaron una burbuja especulativa de Lebac que amenaza la estabilidad cambiaria. Segundo, la eliminación de subsidios a los servicios públicos y la dolarización de las tarifas impactaron directamente sobre los precios, fogoneando la inflación. Tercero, no entendieron el impacto que sobre los precios produjeron las sucesivas devaluaciones, hasta que ya era tarde. O sea, el fracaso de las políticas se debió a errores teóricos (concepción del dinero y de la inflación) e inconsistencias en la política macroeconómica del propio gobierno de Cambiemos.

En resumen: ajuste fiscal, política monetaria y cambiaria ortodoxas (metas de inflación y flotación libre del tipo de cambio), todo para lograr la confianza de "el mercado". En otras palabras, las políticas que impone el FMI para otorgar un préstamo son las mismas de siempre y no reflejan aprendizaje alguno de los errores catastróficos cometidos por la institución en el pasado.

Sin embargo, hay dos cuestiones en los documentos del FMI y del Ministerio de Hacienda que llaman poderosamente la atención, ya que estarían indicando una nueva sensibilidad de la ortodoxia. En ambos documentos se habla de la protección de "los más vulnerables" y el apoyo a la "equidad de género".

Con respecto a la protección de los más vulnerables, y utilizando una interpretación muy creativa de la historia, el MPEF señala que en el pasado las reformas del FMI fracasaron porque no se construyó un consenso social a favor del ajuste, y porque se fracasó en la protección de los más vulnerables de los efectos del ajuste. Por lo tanto, el MPEF dice que un "elemento central" del plan será "llevar adelante medidas que apoyen y generen oportunidades y mejoren las condiciones de vida de quienes viven en la pobreza". A tal fin, se proponen mantener programas existentes, como la Asignación Universal por Hijo (AUH), entre otros, y trabajar en una mejor "focalización" de los programas de protección social.

El discurso de protección a los vulnerables en los documentos de Hacienda y del FMI indica un reconocimiento implícito del impacto fuertemente negativo de las políticas de ajuste sobre la sociedad y, sobre todo, sobre los más pobres. La pregunta obvia, entonces, es si en vez del ajuste no deberían implementarse políticas que no generen exclusión y vulnerabilidad. En este sentido, no existe en los documentos del FMI o de Hacienda un cuestionamiento a las políticas a implementar, que es justamente lo que debería estar evaluándose críticamente. La única propuesta es mantener los programas existentes antes de la llegada de Cambiemos al poder, con un retroceso notable: se estaría cambiando políticas universales (como la AUH) por políticas focalizadas.

Todavía más contradictorio y superficial es el tratamiento de la "equidad de género", que ocupa un poco más de media carilla del MPEF y prácticamente no figura en el comunicado del Fondo. No existe una caracterización de las disparidades de género ni de su causa, y se proponen como soluciones reformar el sistema tributario "reduciendo los desincentivos para que las mujeres participen en el mercado laboral", implementar proyectos e iniciativas para promover igual paga, equiparar licencias por maternidad y paternidad, construir infraestructura para el cuidado de los niños y luchar contra la violencia de género.

Los documentos parecerían ignorar la extensa bibliografía que establece con claridad que las mujeres sufren más los impactos de las políticas de ajuste en múltiples niveles. Como en el caso de las poblaciones vulnerables, no se cuestiona a las políticas de ajuste, solo se busca con un discurso políticamente correcto y maquillaje político disimular sus impactos. En otras palabras, el FMI y el gobierno de Cambiemos han adoptado un lenguaje "sensible" y políticamente correcto, que reconoce de manera implícita que los programas de ajuste perjudican a gran parte de la población, pero sin cuestionamientos al ajuste y sin medidas de fondo para los segmentos sociales más perjudicados.

Conclusión

La victoria electoral de la alianza Cambiemos en diciembre de 2015 y la transición de un gobierno populista redistributivo a uno de neto corte neoliberal remite a las discusiones históricas sobre el péndulo argentino.[12] Quizás lo llamativo de esta última transición es que no ocurrió en medio de una crisis económica, si bien existían desequilibrios externos cuyos intentos de resolución generaron críticas de diversos sectores.

La llegada de Macri al poder resultó en un marcado proceso de desregulación y liberalización cambiaria, financiera, monetaria y comercial. Los desequilibrios externos se acentuaron y se financiaron con un acelerado proceso de endeudamiento externo. El cambio en las políticas monetaria y cambiaria contribuyeron al empeoramiento de los desequilibrios externos, debido al déficit de cuenta corriente y la aceleración de la fuga de capitales especulativos. La concepción monetarista de la inflación como motor de la política monetaria generó una burbuja de activos del Banco Central, que contribuyó al ingreso de estos capitales y a la vulnerabilidad externa del país, como se manifestó en la corrida cambiaria del mes de mayo.

Así fue cómo, ante las crecientes dificultades para emitir deuda nueva y la perspectiva de una nueva crisis, el gobierno de Macri recurrió al FMI solicitando un préstamo *stand-by* como señal a los mercados de que el modelo económico ortodoxo resistiría futuros embates. Sin embargo, la Argentina ya tiene mucha experiencia acumulada con las consecuencias profundamente negativas de las condicionalidades que acompañan los préstamos del FMI. Como se ve claramente en los documentos del nuevo acuerdo, la incomprensión por parte del Fondo sobre cómo funcionan los sistemas monetarios modernos y el énfasis casi

[12] Ver Ferrer (1977) y Diamand (1983) para dos visiones complementarias sobre los movimientos pendulares de la economía política argentina.

excluyente en la eliminación del déficit fiscal, no resultan en una salida de la crisis, sino más bien su profundización.

El fuerte ajuste fiscal que se está implementando resultará en una profundización de la recesión económica en marcha Es muy difícil que en un escenario de recesión mejore la situación fiscal, dada la dependencia de la estructura impositiva argentina sobre la actividad económica. La experiencia indica que ante un escenario como el que acabamos de describir, la receta del FMI será mayor ajuste, y así siguiendo por la espiral descendente de caída de la actividad, etcétera.

La inviabilidad económica del actual experimento neoliberal torna su final inevitable, aunque es difícil predecir cómo y cuándo terminará, y cuál será el costo social de la crisis. La experiencia argentina entre 1998 y 2001 nos dice que vendrán tiempos difíciles. La experiencia griega, con ocho años de declive económico tras la implementación de políticas similares, es igualmente desalentadora. Alternativamente, y también más sensatamente, sería volver a un manejo activo de las cuentas externas y adoptar políticas monetaria y cambiaria que promuevan la actividad económica y el mercado interno en lugar de la especulación financiera mientras llega la mentada "lluvia de inversiones".

Bibliografía

Bernanke, Ben; Laubach, Thomas; Mishkin, Frederic y Posen, Adam (2001). *Inflation Targeting: Lessons from the International Experience*. Princeton: Priceton University Press.

Centro de Estudios para la Producción (2007). *Síntesis de la Economía Real,* n° 54.

Cibils, Alan y Lo Vuolo, Rubén (2004). "Régimen de metas de inflación: ¿El nuevo consenso ortodoxo en política monetaria?". *Documento de Trabajo,* nº 41, *Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Diamand, Marcelo (1983). *El péndulo argentino: ¿Hasta cuándo?*. Buenos Aires: Centro de Estudios de la Realidad Argentina.

Ferrer, Aldo (1977). *Crisis y alternativas de la política económica argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Ferreres, Orlando (2005). *Dos siglos de economía argentina (1810-2004): historia argentina en cifras*. Buenos Aires: Fundación Norte y Sur.

Lavarello, Pablo; Montagu, Haroldo y Abeles, Martín (2013). "Heterogeneidad estructural y restricción externa en la economía argentina". En *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de la Argentina,* pp. 23-95. Santiago de Chile: CEPAL-OIT.

La mutación de los medios en el ciclo Cambiemos

Rolando Schor[1]

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar qué ha sucedido durante la gestión del gobierno de Cambiemos con los medios de comunicación que pertenecen al Estado. Se pretende entender cuál es el rol de la pauta oficial en un contexto de cambio en las lógicas comunicacionales producto de la introducción de nuevas tecnologías. El trabajo hace además un rastreo por algunos elementos de la política de medios durante las gestiones de gobierno anteriores, prestando atención en las transformaciones en la agencia de noticias Télam y, muy especialmente, a los conflictos laborales recientes en el Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos.

¿Qué está pasando en los medios de comunicación que pertenecen al Estado? O mejor, ¿qué está pasando con los medios? Es inevitable enmarcar esto en un fenómeno inédito en la historia de la Modernidad. El periodismo, o la comunicación, tal como la conocemos arrastra dos siglos de historia: a comienzos del siglo XIX se sentaron las bases para un esquema que funcionaba a partir de la necesidad de divulgar las acciones políticas particulares o partidarias, las ideas, los descubrimientos, y las acciones del aparato estatal. Los empresarios sostenían la prensa escrita, tal como sucedió más tarde con las radios y los canales de televisión. En paralelo, emergió la propaganda estatal más o menos reglamentada, esa que en la Argentina se traduce en "la pauta".

No obstante, aquella anécdota de que una empresa precisaba hacer conocer su marca de electrodomésticos y para ello el gigante Quino creó a Mafalda, forma parte de una realidad tan pasada que hoy es apenas un ejemplo de manual. Esa empresa, como tantas otras, ponían avisos en los medios y de ese modo la máquina se mantenía aceitada. Es en ese marco que los Convenios laborales de prensa pudieron crearse, debatirse, actualizarse y mantenerse. Había ingresos para que los medios gráficos y audiovisuales se desplegaran y que los periodistas y comunicadores fueran retribuidos.

[1] Sociólogo argentino. Facultad Ciencias Sociales, UBA.

En términos generales, el manejo de la pauta oficial siempre fue objeto de debates, más aún si consideramos el largo recorrido dictatorial, de censuras, clausuras y/o proscripciones que tuvo el país durante el siglo xx. El presupuesto para publicitar las acciones de gobierno estaba desplegado en las diversas áreas y ministerios, que lo manejaban por su cuenta. A partir del kirchnerismo se centralizó en la Agencia Télam, que concentró toda la pauta oficial y se distribuyó con otros criterios: ya no solo los millones de pesos caían en los dos o tres grandes medios, sino que otras publicaciones o emisoras pudieron presentarse y obtener alguna tajada. Se entiende entonces, aunque esto se haya explicado más que sucintamente, que el multimedio Clarín (o para mejor decir, el inmenso conglomerado Clarín-La Nación prohijado por la turbidez del caso Papel Prensa) se viera afectado y jurara venganzas de todo tipo.

> La Relatoría de Libertad de Expresión de la oea en su Informe anual 2003 especifica que "La publicidad oficial puede compensar los vastos recursos de la comunicación controlados por intereses empresariales o por los círculos financieros, pues puede ampliar la voz de periodistas y medios de comunicación locales, de los medios más pequeños y de los que critican a las empresas" (Martín Becerra, 2015).

Para entender el rol de la pauta, en el año 2013 el gobierno nacional es el principal anunciante en medios de comunicación, con 3192 millones de pesos, que representa el 10% del total. Pero la publicidad oficial no se restringe a ese porcentaje, ya que eso no incluye el gasto de las provincias, ni el 1% que representa la publicidad oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (caba).

Por inferencia, entendemos que la "torta publicitaria" privada supera los 29 mil millones de pesos anuales (cifras a 2013), pero esa enorme cifra, equivalente a unos 4600 millones de dólares, se concentra en un 85% en medios del Área Metropolitana de Buenos Aires (amba), en tanto que la publicidad oficial es más federal en su distribución –de la mano del gobierno nacional–, además de la que colocan los estados provinciales y los municipios.

La mutación

Es en este mismo período, el de los primeros 17 años del nuevo siglo, que crecen geométricamente los dispositivos móviles, las aplicaciones *on-demand*, los *podcasts*, el universo YouTube, etcétera, lo que permitió un salto de aquella "línea continua de producción de contenidos" con lectores-escuchas-televidentes permanentes (y fieles) propia de la Modernidad a una discontinuidad-fragmentación inédita. Los canales de cable y las FM que prometían en su origen aquello de una escucha de música sin interrupciones publicitarias o la visión de películas o series sin cortes, se transformaron en la misma proporción en que se fue desplegando el fenómeno. Todos están en alerta, nadie quiere perder lectores o audiencia, pero ese público pareciera que se esfumó. ¿Dónde quedaron los lectores, los oyentes, los televidentes? Nadie lo sabe demasiado bien. Las mediciones de audiencia tienen un 50% de certeza y un 50% de falsía, porque desconocen qué hacen

los ciudadanos a partir de las redes y los dispositivos móviles. Medición por otro lado que habría que hacerla minuto a minuto en los propios dispositivos móviles y redes sociales. De hecho, muchas producciones (por ejemplo, las de Capusotto) tuvieron muchas más reproducciones en la web que el *rating* que obtenía en la Televisión Pública. Así, los medios "tradicionales" pasaron a ser plataformas para que luego todo entre a rodar en las redes, que es donde se monetizan.

Este nuevo paradigma (una forma arriesgada de definir la mutación) es el que los propios medios desconocen. Hay una sola certeza, y es que el público accede a los contenidos cuando desea: entra y sale. Es fiel de a ratos, hace *zapping* todo el tiempo, y permanece muy poco en cada sitio que visita. Y esto explica que un porcentaje gigante de la torta publicitaria (privada y estatal) se haya volcado a las redes y los dispositivos móviles –por un lado–, y por el otro a los nuevos lugares de encierro que son los medios de transporte, donde la publicidad funciona "sí o sí".

Sin embargo, la pregunta por la difusión de los actos de gobierno no puede soslayarse. ¿Acaso el Estado no precisa difundir una campaña contra el dengue, o una campaña de vacunación, o un festival, o el lanzamiento de un satélite, o el hallazgo de un dinosaurio a manos de antropólogos de una universidad nacional?

Citando a Martín Becerra y el Informe Anual 2003 de la Relatoría de Libertad de Expresión de la OEA vemos que:

> La importancia de regular con reglas transparentes la asignación oficial es aún mayor si se considera que la publicidad es el principal sostén económico de los medios de comunicación y que el criterio de los anunciantes privados dista de ser equilibrado, ya que privilegia como destino de sus anuncios los medios que no interferirán con sus negocios: las grandes empresas […] con frecuencia solo colocan anuncios en medios favorables a sus intereses comerciales, evitando aquellos que denuncian los escándalos financieros, los daños ambientales y las disputas laborales.

Asimismo, más allá de la pauta publicitaria y su distribución que, insisto, hace a la existencia misma de los medios, cabe la pregunta: si el capital privado no da cuenta de los aconteceres y las voces de los diversos lugares del país porque no le interesa, ¿eso quién lo hace? Hasta ahora el Estado. Y esa es la función inherente y propia de los medios públicos. Estar en toda la geografía nacional, registrar y mostrar, producir contenidos que expliquen a los de la Puna qué pasa con las ballenas en el Atlántico, y a los que cultivan papa en Balcarce cómo se pesca el dorado en Corrientes. Poner la cámara y el micrófono en los conflictos, en las fiestas populares, en el deporte más alejado de lo mercantil; cubrir a pleno las visitas de mandatarios extranjeros y las que los funcionarios de alto rango hacen a otros países. Ser el ojo, el micrófono y el archivo de la memoria del país.

Durante el kirchnerismo, un poco a imagen y semejanza de la Radio y TV española (solo un poco) nació Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (RTA S.E.). En una misma persona jurídica se fundieron la vieja Radio Nacional y el Canal 7. Y pasaron a llamarse así, Radio Pública y Televisión Pública. Suponer que los contenidos y

producciones de cada una de esas partes se potenciaron dentro de esa nueva empresa es falso. Ni tampoco es real que los portales de la radio y del canal reflejaran lo que se hacía en su parte "hermana". Pero sí hubo una administración conjunta, y tanto una como la otra cubrieron festivales, viajes oficiales, eventos, debates parlamentarios. Y se consolidaron con interesantes audiencias en Radio Nacional Buenos Aires la AM, y las tres FM (Clásica, Folclórica y Rock), además de sostener la Radio Argentina al Exterior –RAE–, que transmite en 8 idiomas.

Para que quede claro al menos el funcionamiento de este conglomerado de radios que funcionan en RN Buenos Aires, se trata de 5 frecuencias, que tienen sus respectivos programadores, conductores, locutores, operadores de estudio, editores, coordinadores, musicalizadores... y sus estudios de transmisión. Y por supuesto, hay además un servicio de noticias que trabaja las 24 horas para la AM y las 3 FM, y varios equipos que producen contenidos especiales, sin olvidar a quienes editan y suben los contenidos a las páginas web los 7 días de la semana.

La Agencia de Noticias Télam

En paralelo, la Agencia de Noticias Télam (a la cual mencionamos por el tema "pauta") desplegó con el kirchnerismo su acción en todo el territorio nacional, con más recursos, como los portales que incluyeron muchos más contenidos, reportajes, *podcasts*, y nació Radio Télam. Para ello, naturalmente, se invirtió dinero en edificios y equipamiento (un edificio nuevo en la avenida Belgrano al 300, en CABA), y se contrató al personal necesario.

El gobierno de Cambiemos, en medio de este cambio epocal que excede tanto a los medios privados como a los públicos, decidió explícitamente que sus "canales oficiales" no sean ni RTA ni la Agencia Télam (debemos hacer notar que la agencia de noticias Diarios y Noticias –DYN, que era propiedad de *Clarín* y *La Nación*–, fue cerrada y sus trabajadores despedidos en 2017). Cambiemos se siente plenamente "cubierto" desde el punto de vista informativo si los medios afines (*Clarín*, *La Nación*, *El Cronista*, entre varios) muestran o esconden. Con eso alcanza. De los 800 millones de pesos que gastó el Ejecutivo nacional en publicidad de diciembre 2015 a junio 2016, 143,7 millones fueron para el Grupo Clarín. Y aquí cabe la reflexión de otro fenómeno inédito en cuanto a la pauta oficial, y su manejo. Desde el nacimiento de la Ciudad de Buenos Aires como Autónoma, no se registraba como ocurrió desde diciembre de 2015 que el gobierno de la Nación, el de la provincia de Buenos Aires y el de la CABA fueran del mismo signo político. Esto es: la masa publicitaria estatal de esos tres "bolsillos" es extraordinaria, y han optado por "reparar el daño que sufrió Clarín".

Desglosados los datos de la CABA, en 2011 muestran que la pauta oficial (cuando Mauricio Macri era jefe de Gobierno) fue de 241 millones de pesos, que se redujo a 212 millones en 2012, superó los 383 millones en 2013, y virtualmente triplicó Horacio Rodríguez Larreta (1112 millones) en 2017, año electoral.

En cuanto a la distribución de esos montos, el Grupo Clarín recibió en 2017 (siempre del gobierno de la Ciudad) 223.513.070 pesos, 117 millones fueron para Viacom (Telefé) y casi 123 millones le tocaron a Google y Facebook en conjunto.

En Nación, el gestor del lento pero efectivo desguace es el ex delaruísta Hernán Lombardi. Como consigna el SiPreBa (Sindicato de Trabajadores de Prensa de Buenos Aires), "el titular del Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos, impulsa una severa contracción de las estructuras de la TV Pública, Radio Nacional y la agencia Télam, que complementa la ya operada en otras áreas de contenidos del Estado".

El Sindicato denunció el "vaciamiento" y hasta la "privatización" indirecta de algunas áreas, tanto de la Radio como del Canal 7, y documentó una vasta destrucción de espacios informativos sintetizada en una consigna: "Menos noticias es censura".

> Con más de tres mil trabajadores a su cargo en los tres medios públicos tradicionales, Lombardi se ufanó durante meses por los sets de televisión, donde presenta su proyecto como "un proceso de modernización" destinado a "terminar con los privilegios" de "jerarcas" sindicales e incluso ha difundido –selectivamente– recibos de sueldo de sus subordinados.

Una caza de brujas para una audiencia ávida de palo, palo y palo.

Docenas de radios FM que forman parte de la red de Radio Nacional en las provincias (consignemos que solo de las AM hay 49) vieron su programación literalmente destruida, dejando de dar voz a los lugareños, y se convirtieron en repetidoras de la AM de Buenos Aires o de alguna de las FM de RN Buenos Aires, a criterio de la autoridad de la radio en cada provincia. Exactamente el mismo esquema de multimedio que hace que la FM 100 de Radio Mitre se escuche en más de 300 rincones del país, como una verdadera cadena nacional no federal.

Así fue que en diciembre 2017 los *Lombardi boys* despidieron o "descontrataron" a 17 trabajadores de la Radio, mientras eliminaron los boletines de noticias especialmente redactados para la FM Rock, la FM Clásica y la FM Folclórica, y solo en esta última pasaron a transmitir en dúplex con los informativos de la AM. También redujeron de 3 minutos a 2 la duración de los boletines de noticias, quitaron varios de ellos durante el día, y redujeron a la mitad los míticos Panoramas Nacionales de una hora. Todo el espacio que tenían en los noticieros los conflictos sociales, sindicales y de derechos humanos pasó a estar ocupado por noticias policiales y de espectáculos. No existe la mención de los juicios por delitos de lesa humanidad. De ahí el discurso de Lombardi y su séquito (que repitieron a coro personajes como Mario Pergolini, Pablo Sirvén y varios más) de que en "Radio Nacional sobra gente".

Pretender que en Nacional sobre gente es una mentira que sirve para comprar aplausos de un público que a veces (solo a veces) se rasga las vestiduras por el teatro Colón, el San Martín, el Cervantes, la Usina del Arte, pero que no cuida de lo público y no lo valora como tal. Es decir: valora el monumento, el mausoleo, pero no a quienes hacen vivir esos espacios. ¿Cuántos medios de información o ilustrados representantes del oficialismo cultural se molestaron por la pronunciada demora en la reapertura del Teatro San Martín?

¿Cuántos denunciaron e investigaron el robo de los radiadores históricos-originales que tenía el Colón? ¿Cuántos gritaron en contra de que en uno de los 4 mejores teatros de ópera y ballet del mundo se hagan desfiles de modelos o casamientos o entrega de diplomas, y que para eso se cancelen ensayos o funciones de la Orquesta Filarmónica? Seamos honestos: se lucen mostrando los muros, pero el *establishment* NO defiende lo público.

El zarpazo en el Canal 7 se evidencia en el levantamiento de todas las coberturas de noticias en el fin de semana (fue paradigmático que la TV Pública no tuviera una sola imagen propia del trágico recital del Indio Solari porque "no se podían pagar extras" y el móvil quedó en el garaje del Canal), y en la tácita prohibición de que sus cronistas pregunten en las conferencias de prensa que dan los ministros y el presidente, o directamente no sacar los móviles a la calle para cubrir otros acontecimientos, como el debate en Diputados o Senadores por la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo.

El argumento de la austeridad, la eficiencia y la modernización produce hartazgo. Así se use para el Senasa, para el INTI, para el Conicet, para la Biblioteca Nacional, para Fabricaciones Militares… y también para los medios públicos. En esta lógica mercantil y de ostentación del retiro del Estado de su tarea de comunicación caben los irresueltos despidos en la Agencia Télam. Ya antes de los masivos despidos de Télam, el director y experiodista de Canal 13, Rodolfo Pousá, eliminó su servicio de radio los fines de semana, el audiovisual en las noches y anunció la finalización del "Reporte" (un suplemento de noticias nacionales para los diarios del interior).

357 cesantías en la Agencia de Noticias sobre una planta de 900, y cuyo final permanece abierto porque ese desguace implica que varias provincias no tengan cómo reportar su acontecer, o que el relato lo decida algún medio heredero de Papel Prensa.

Debe quedar claro que la "torta" publicitaria del país es gigantesca, que se vuelca a pasos acelerados en los medios electrónicos, redes y dispositivos móviles. Y que el Estado sigue haciendo publicidad.

Lo que ocurre con los medios públicos en el gobierno Cambiemos es a todas luces una política manifiesta de desinformación y de disgregación de consensos mínimos de lo colectivo nacional.

Educación Superior, un derecho amenazado por el ajuste

Pablo G. Toledo[1]

Resumen

Este artículo analiza distintos aspectos de la política de financiamiento a la educación superior durante la gestión del gobierno de Mauricio Macri. Para ello, se divide en dos grandes partes. En la primera, y a modo de contraste, se analizan los rasgos centrales de las gestiones anteriores de gobierno en términos, sobre todo, de creación de instituciones nuevas y ampliación presupuestaria. En la segunda, se abordan con detalle los aspectos salientes de la gestión actual en este campo, que se caracteriza, a grandes rasgos, por la insuficiencia en materia de fondos y la subejecución.

La Declaración final de la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES) producida en el marco del Instituto para la Educación Superior de América Latina y el Caribe de la Unesco en 2008, definió a la educación superior como "un bien público y social, un derecho humano universal y una responsabilidad de los Estados". Este principio, ratificado hace pocos meses por la nueva Conferencia Regional que tuvo lugar en la ciudad de Córdoba, modifica radicalmente la mirada política sobre la situación presupuestaria de las universidades públicas. Tanto a través de su crecimiento o decrecimiento, como a través de las líneas que prioriza financiar, lo que el presupuesto universitario expresa en este marco, no es otra cosa que el modo en que el Estado Nacional cumple con su función imprescindible e indelegable de garantizar el ejercicio de un derecho que proclamamos universal. El derecho de todos los jóvenes que expresen su voluntad de acceder a una formación universitaria, y también el derecho de la sociedad a que en estas instituciones se produzca conocimiento científico de calidad y de relevancia social que contribuya activamente en el desarrollo económico, tecnológico y social de la nación.

Desde esta perspectiva, sostendremos aquí que las políticas de desfinanciamiento y ajuste presupuestario sobre las universidades deben ser entendidas como políticas de

[1] Secretario de Administración de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

retroceso de la responsabilidad del Estado en la ampliación de la garantía de un derecho. Es a partir de esta premisa que me propongo acercar una perspectiva sobre la situación presupuestaria de las universidades nacionales.

Políticas presupuestarias de ampliación del derecho a la educación superior

Es preciso poner en relevancia, para analizar la coyuntura actual, los avances registrados en los últimos años en dirección a ampliar la garantía del derecho a la educación superior.[2] Entre los que conciernen o impactan directamente sobre las políticas presupuestarias, destacamos aquí: la aprobación de la Ley de Financiamiento Educativo, la mejora de las condiciones laborales de docentes y no docentes, la sanción de la obligatoriedad de la educación secundaria y su consiguiente ampliación, la creación de nuevas universidades y el sostenimiento de políticas directas de sostenimiento material de los estudios.

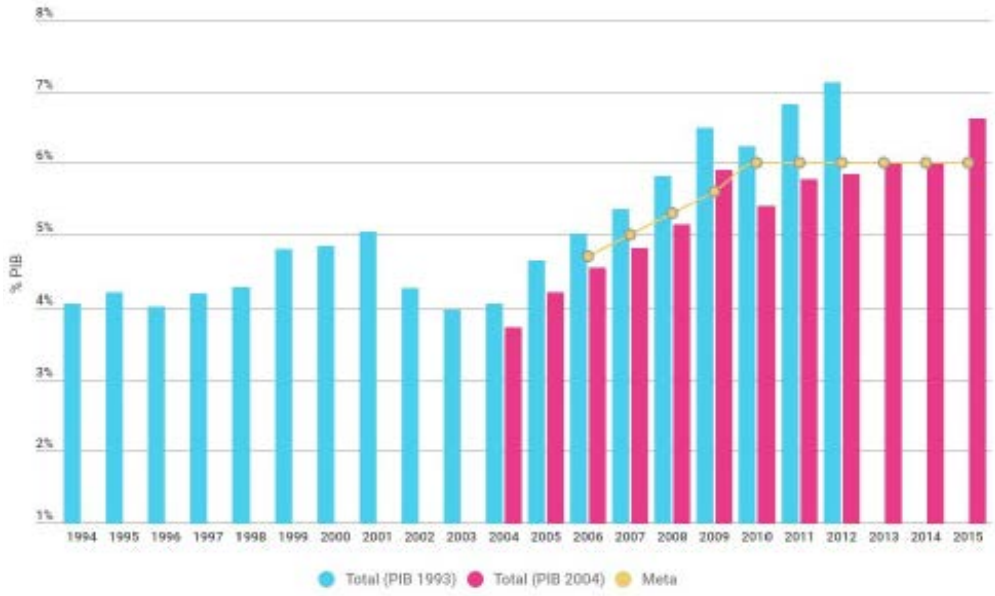
En primer lugar y como marco general, la Ley de Financiamiento Educativo N° 26075 aprobada en 2005, se proponía incrementar la inversión en educación, ciencia y tecnología por parte del Gobierno Nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en forma progresiva, hasta alcanzar en el año 2010 una participación del seis por ciento (6%) en el Producto Bruto Interno. Esta ley expresaba como objetivo fijar porcentajes de crecimiento anual del gasto consolidado en educación, ciencia y tecnología, estableciendo por el plazo de cinco años una asignación específica de recursos coparticipables en los términos del inciso 3 del artículo 75 de la Constitución Nacional y la determinación anual del índice de contribución. La ley crea, además, el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente bajo el propósito de garantizar, a través de fondos nacionales, un piso salarial común a los docentes de todo el país.

En relación con el tema que nos ocupa en particular, interesa recordar que en su artículo 2° incisos j y k, se establecían como propósitos de esta ley, "fortalecer la democratización, la calidad, los procesos de innovación y la pertinencia de la educación brindada en el sistema universitario nacional y jerarquizar la investigación científico-tecnológica y garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos para el sistema científico-tecnológico nacional".

La Ley de Financiamiento Educativo significó un antes y un después en materia de inversión en educación, al establecer pisos mínimos de inversión en educación y en ciencia y técnica y aumentar en más de un 50% la participación en el Producto Bruto Interno (PBI), que pasó de ser del 4,2% en 2005 al 6,6% en 2015.

[2] Desde ya, avanzar en la garantía de este derecho involucra la articulación de acciones muy complejas que no son solamente de naturaleza presupuestaria.

Gráfico 1. Evolución del Gasto Público Consolidado en Educación y Ciencia y Técnica



Fuente: CIPPEC.

Este aumento de la inversión permitió avanzar en dos líneas directamente vinculadas con el principio de la educación superior como derecho: por un lado, en la expansión del sistema universitario en dirección a ampliar las posibilidades de ejercicio de ese derecho hacia sectores poblacionales tradicionalmente excluidos de la educación superior, a la que nos referiremos más adelante. Por otro, en la mejora de las condiciones de desarrollo, y por lo tanto, de la calidad de la actividad universitaria, a través del incremento de salarios docentes y no docentes y el aumento en la inversión en infraestructura, investigación científica y tecnología. Aunque está claro que la calidad de la formación y la investigación no dependen exclusivamente de la cuestión presupuestaria, es evidente que no pueden encararse procesos de mejora sin inversión. Esta es una cuestión fundamental que suele quedar en segundo plano en relación con los efectos inclusivos que produjo la muy significativa ampliación en el acceso a las universidades, pero es importante retener la relación entre derecho y calidad, especialmente frente a quienes pretenden contraponer ambos principios. En una perspectiva democrática, el derecho a la educación superior se ejerce solo cuando la formación a la que se accede es de la más alta calidad y, a la inversa, una educación superior es de calidad solo cuando puede garantizar que todos los jóvenes aprendan, se formen, se gradúen y puedan ejercer con idoneidad sus profesiones, sin obstáculos o barreras selectivas de ninguna clase. Dicho de otro modo, no se puede tener derecho a algo deteriorado o devaluado en su reconocimiento social. De allí, que el incremento de la inversión educativa destinada a mejorar la calidad de la actividad universitaria es tan central como el presupuesto destinado a ampliar el acceso.

En consonancia con este primer aspecto, cabe mencionar en segundo lugar, los avances en materia de derechos laborales de los trabajadores docentes y no docentes universitarios que se expresan, por un lado, en la aprobación del CCT 366/06 (Convenio Colectivo de Trabajo) del sector no docente y el CCT 1246/15 del sector docente que regulan las condiciones de salario, el ingreso y egreso a la universidad, la carrera y todo lo relacionado con las condiciones de trabajo. Estos convenios vienen, además, a establecer pisos y condiciones igualitarias para los trabajadores del conjunto de las universidades nacionales y resultan de principal importancia para atender la calidad de la educación superior.

En tercer lugar, no podemos dejar de mencionar como avance en la ampliación del derecho a la educación superior, los efectos de la aprobación de la Ley de Educación Nacional N° 26206 en el año 2006, que en su artículo 16° establece que:

> La obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de CINCO (5) años hasta la finalización del nivel de la Educación Secundaria. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las autoridades jurisdiccionales competentes asegurarán el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a través de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos, que se ajusten a los requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales, mediante acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalente en todo el país y en todas las situaciones sociales.

Tal como lo plantea Rinesi (2015), la extensión de la obligatoriedad a la educación secundaria genera las condiciones que permiten a los y las jóvenes representarse la posibilidad de estudiar en la universidad como un derecho que los asiste y que pueden proponerse ejercer. También para los efectos de este artículo, esta condición permite poner en una perspectiva mayor cuáles son las variables y la complejidad del financiamiento público para poder garantizar el derecho a la educación superior.

En efecto, que el Estado garantice el financiamiento de la educación secundaria y su universalidad es lo que permite que los y las estudiantes de ese nivel puedan tener la oportunidad de acceder a la educación superior. En este sentido, no alcanza solo con financiar de forma suficiente a las universidades nacionales, sino que además se vuelve imprescindible el financiamiento del sistema educativo general y el sostenimiento público de la expansión y la mejora de la calidad del nivel medio. La paritaria nacional docente que fijaba pisos mínimos de salario en todo el país, las políticas de retención de estudiantes, de mejora de la infraestructura, la inclusión de la tecnología en las aulas, las políticas de formación docente y otros tantos otros asuntos vinculados con la escuela secundaria, dependen, en buena medida, del incremento en la inversión de recursos.

En cuarto lugar, interesa destacar la fuerte expansión del sistema universitario público resultado de la creación de nuevas universidades nacionales, como otra de las políticas que requirió un gran esfuerzo de inversión presupuestaria y que contribuyó notablemente a considerar la educación superior como un derecho.

En el período que va de 2007 a 2015 se crearon 19 universidades nacionales, incorporando el paso de Instituto Universitario a la Universidad Nacional de las Artes y la nacionalización de la Universidad Pedagógica.

Lo que para algunos significó la "creación de universidades por todos lados con fines políticos", para otros representa la firme convicción de que se trata de una de las formas más concretas de garantizar un derecho. Aunque hay muchas discusiones legítimas, por cierto, acerca de la necesidad de planificar más adecuadamente las modalidades de expansión de la oferta de educación universitaria, interesa destacar que esta última oleada de crecimiento del sistema permitió que, por primera vez en la Argentina, todas las provincias del país tengan, al menos, una universidad nacional en su territorio, asegurando de este modo que sectores de la sociedad que estaban excluidos de la educación superior por la distancia geográfica, cuenten con la posibilidad de tener más cerca de su ubicación una universidad pública, gratuita y de calidad.

La creación de nuevas universidades fue lo que más impactó y mejor explica, sin ninguna duda, el incremento de la inversión presupuestaria en la anterior década. En efecto, el presupuesto universitario que en 2005 era de 2257 millones de pesos, pasó, en 2015, a 38.935 millones de pesos, lo que representa un incremento del 1725%. La cantidad total de UUNN pasó de 39 a un total de 55 UUNN en 2015 y la matrícula universitaria se incrementó, en el mismo período, en un 22,4% de estudiantes de grado y pregrado, pasando de 1.553.700 de pesos en 2005 a 1.902.935 de pesos en 2015.

Finalmente, no queremos dejar de mencionar aquí lo que podemos denominar inversión directa del Estado a los y las estudiantes para garantizar el acceso a la educación superior. El sistema de becas de la Argentina previsto para apoyar los estudios universitarios puede resumirse en:

- El Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) creado en 1996, que tiene como objetivos promover la igualdad de oportunidades a través de un sistema de becas que facilite el acceso y la permanencia de alumnos de escasos recursos económicos y buen desempeño académico. Estas becas contemplan estudios en ciencias de la salud, humanas y sociales.
- El Programa Nacional de Becas Bicentenario para carreras científicas y técnicas (PNBB) creado en 2008 dirigido a ingresantes menores de 28 años de edad, de bajos recursos económicos y que ingresen en las universidades o institutos universitarios o en terciarios no universitarios de gestión estatal para estudiar carreras de pregrado y grado vinculadas con las ciencias aplicadas, naturales, exactas y básicas, promoviendo las carreras denominadas estratégicas.
- El Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR) creado en 2014. Destinado a jóvenes de 18 a 24 años que no trabajan o que, si lo hacen, su ingreso es inferior al salario mínimo, vital y móvil, y el grupo familiar presenta estas mismas condiciones laborales. El objetivo es que el monto a otorgar en carácter de subsidio a los y las jóvenes contribuya con el acceso o conclusión de los estudios en cualquier nivel.

Cuadro 1. Universidades nacionales creadas entre 2007 y 2015

N°	Nombre	Ciudad	Provincia	Año de creación
1	Universidad Nacional del Chaco Austral	Roque Sáenz Peña	Chaco	2007
2	Universidad Nacional de Río Negro	Viedma	Río Negro	2008
3	Universidad Nacional Arturo Jauretche	Florencio Varela	Buenos Aires	2009
4	Universidad Nacional de Avellaneda	Avellaneda	Buenos Aires	2009
5	Universidad Nacional de José C. Paz	José C. Paz	Buenos Aires	2009
6	Universidad Nacional de Moreno	Moreno	Buenos Aires	2009
7	Universidad Nacional de Villa Mercedes	Villa Mercedes	San Luis	2009
8	Universidad Nacional del Oeste	San Antonio de Padua	Buenos Aires	2009
9	Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	Ushuaia	Tierra del Fuego	2010
10	Universidad de la Defensa Nacional	Buenos Aires	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	2014
11	Universidad Nacional de Hurlingham	Villa Tesei	Buenos Aires	2014
12	Universidad Nacional de las Artes	Buenos Aires	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	2014
13	Universidad Nacional de los Comechingones	Villa de Merlo	San Luis	2014
14	Universidad Nacional de Rafaela	Rafaela	Santa Fe	2014
15	Universidad Nacional de San Antonio de Areco	San Antonio de Areco	Buenos Aires	2015
16	Universidad Nacional del Alto Uruguay	San Vicente	Misiones	2015
17	Universidad Nacional Raúl Scalabrini Ortiz	San Isidro	Buenos Aires	2015
18	Universidad Pedagógica Nacional	Buenos Aires	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	2015
19	Universidad Nacional Almirante Guillermo Brown	Burzaco	Buenos Aires	2015

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Políticas Universitarias.

Estas políticas de sostenimiento material directo de los estudios, son los que se han visto más afectados por las políticas del nuevo gobierno.

En el cuadro siguiente se puede observar cómo ha retrocedido el otorgamiento de becas en 6646, y en consecuencia, el presupuesto asociado a ellas, a pesar de que nos encontramos en un contexto de sostenimiento del crecimiento de la matrícula universitaria y de deterioro económico de los sectores más vulnerables.

Cuadro 2. Evolución de los programas de becas, 2014-2017

Programa	Unidad de medida	Becas otorgadas 2014	Becas otorgadas 2017	Variación %
PNBU	Becas	19.286	14.985	-22
PNBB	Becas	31.865	29.520	-7

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda.

También puede observarse la evolución de la implementación del programa PROGRESAR, que muestra un crecimiento hasta el año 2016, mientras que disminuye el otorgamiento del beneficio a partir de 2017. Asimismo, si se observa el presupuesto devengado, queda en evidencia que disminuyó el gasto promedio por beneficiario, deteriorando el poder adquisitivo de ese ingreso y degradando el objeto que persigue este programa, que es el de ser un aporte para el acompañamiento de los estudios.

Cuadro 3. Evolución de la implementación del programa PROGRESAR, 2014-2017

Programa	Unidad de medida	Ejecución anual	Gasto devengado ($)	Gasto promedio por beneficiario ($)	Porcentaje de variación anual
PROGRESAR 2014	Beneficiarios	343.606	2.358.010.210	6.863	
PROGRESAR 2015	Beneficiarios	696.494	6.868.294.927	9.861	44
PROGRESAR 2016	Beneficiarios	809.752	9.045.301.221	11.170	13
PROGRESAR 2017	Beneficiarios	782.004	8.156.877.300	10.431	-7

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda.

El conjunto heterogéneo de acciones que acabamos de reseñar muestra la amplitud y la complejidad que presenta una política presupuestaria ordenada por el principio del derecho a la educación superior. En efecto, definiciones muy heterogéneas como la sanción de la obligatoriedad del nivel secundario, el establecimiento por ley de un piso de PBI en

inversión en educación, ciencia y tecnología, la mejora de las condiciones de trabajo de docentes y no docentes universitarios, la creación de nuevas universidades o las políticas de becas estudiantiles, suponen todas decisiones presupuestarias que pueden ser leídas en relación con la ampliación del derecho a la universidad, tanto en su dimensión individual como colectiva.

Ahora bien, los efectos de las políticas de ampliación del derecho a la educación superior no se miden solo en términos de la mayor cantidad de jóvenes que acceden a este nivel. Como han demostrado Mangas y Rovelli (2017), estas políticas también dieron como resultado que los recursos asignados a la educación superior tengan un impacto distributivo. Para ello, estos autores se basan en tres estudios que miden la participación en el gasto social en educación superior por quintiles de ingreso:

a) Con datos de 1992 y publicado por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) en 1999, un trabajo de Leonardo Gasparini llamado "La distribución del ingreso en la Argentina", que demuestra que el quintil más pobre participaba en un 8,5% del gasto en educación superior, y el más rico en un 38,4%.

b) Con datos de 2010, el documento del Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFIDAR), "Impacto del Presupuesto sobre la Equidad", de Jorge Gaggero y Darío Rossignolo, que muestra que el primer quintil participó en el 13% y el quinto en el 25,1%.

c) Con datos del año 2014, el trabajo de Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas publicado en el libro *Notas de economía plebeya*, que señala que el primer quintil participó en el 15,1% y el quinto en un 21,1%.

Según estos tres estudios, se evidencia que la participación del quintil más pobre en el gasto social en educación superior crece considerablemente en un período de 20 años. En consecuencia, pasa de una participación del primer quintil del 8,5% en 1992 al 15,1% en el año 2014, lo que representa un incremento del 77,6%.

Medido en términos de aumento de la población con estudios universitarios, los autores llegan a la misma conclusión. Basándose en este caso en un estudio del Centro de Estudios Económicos, Políticos y Sociales (CEPECS) de 2015, señalan que:

> ... allí se da cuenta, con datos intercensales, del avance en las personas de 20 años o más con estudios universitarios en los partidos del Gran Buenos Aires. En 2001, en los 24 partidos del GBA el 6,3% de la población tenía estudios universitarios. En 2010 el guarismo alcanzó al 11,9%. El incremento fue superior el 88% en una década. Incluso en algunos de los distritos del segundo y tercer cordón del conurbano bonaerense (Florencio Varela, José C. Paz, Lanús, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, San Miguel y Tres de Febrero), la variación superó el 100 por ciento (Mangas y Rovelli, 2017).

Estos datos muestran, además, el indudable impacto en la ampliación en el acceso a estudios universitarios de la creación de nuevas universidades en el conurbano bonaerense, donde se concentran además, los sectores de menores ingresos.

En conclusión, aunque aún queda mucho por hacer para garantizar el acceso al derecho a la educación superior (especialmente teniendo en cuenta que los datos de graduación siguen mostrando una participación mayor de los sectores de más altos ingresos), es claro que se había iniciado un camino de democratización y de reducción de desigualdades. El ajuste presupuestario sobre el sistema universitario debe entonces ser entendido como un retroceso del principio de la universidad como derecho y de la responsabilidad del Estado para garantizarlo.

Políticas presupuestarias de retroceso del derecho a la educación superior

Proceso de ajuste y estigmatización

En estos últimos dos años y medio hemos asistido a un período de gran dificultad presupuestaria y financiera en el sistema universitario. Período signado por el prejuicio, el desconocimiento de los principales integrantes del gabinete sobre las universidades nacionales y la intención decidida de ajustar la inversión del Estado en el sistema universitario. Este retroceso tiene lugar en el marco de una campaña mediática y judicial sin precedentes de desprestigio de las universidades públicas y de la producción de nuestros científicos y académicos, que pretende justificar el desfinanciamiento del sistema universitario y del sistema de ciencia y tecnología nacional. A esto hay que sumar los intentos sistemáticos de avasallamiento de la autonomía universitaria, tanto a través de resoluciones administrativas y decretos presidenciales que pretenden avanzar sobre decisiones que son propias del cogobierno, como por ingresos ilegales de fuerzas de seguridad en varias universidades nacionales por primera vez desde la recuperación de la democracia. Subejecución presupuestaria, retraso en las transferencias de fondos, cierre de presupuestos por debajo de lo que las UUNN requieren para funcionar, recortes del presupuesto aprobado por ley, paritarias salariales por debajo de la inflación, paralización del desarrollo de la infraestructura universitaria, achicamiento de los ingresos a la carrera científica, disminución de la cantidad de estudiantes que acceden a los sistemas de becas de estudio y la inexistencia de políticas de expansión que impliquen el financiamiento de nuevas carreras. Es necesario mencionar también que tanto en el presupuesto 2017 como en el 2018 se permitió que la planilla B de refuerzo presupuestaria lo ordenara la política, sin una mirada integral del sistema universitario, animando a que cada universidad nacional peticione por su refuerzo presupuestario en la Cámara de Diputados, impulsando un "sálvese quien pueda", agravando de esta forma la atomización y las asimetrías presupuestarias existentes entre las universidades nacionales.

Todo esto se sostiene en la convicción, pronunciada por el propio presidente de la Nación, de que las universidades públicas representan nada más que un gasto público excesivo e ineficiente que es necesario recortar, porque al final ir a la universidad pública es un privilegio.

Uno de los primeros actos de gobierno que dan cuenta de esta perspectiva fue el Decreto 336/16 publicado el 10 de febrero de 2016, que dejó sin efecto todos los convenios suscriptos entre las UUNN y el Estado Nacional, a menos que los responsables de las distintas reparticiones solicitaran su vigencia al Ministerio de Modernización antes del 29 de febrero. Esto significó, entre otras cosas, la paralización de innumerables acciones y proyectos con consecuencias graves que afectaron el pago de salarios de trabajadores vinculados a programas, de proyectos de investigación con impacto sobre políticas públicas, entre otros. La ejecución de una medida tan masiva, no pude leerse de otro modo más que en la desconfianza y en el desconocimiento del funcionamiento el sistema universitario y su relación con el Estado Nacional y es en este marco que hay que analizar las políticas de ajuste presupuestario.

Ahora bien, el ajuste no solo se expresa en recortes de presupuesto. Se efectiviza a través de distintas vías en simultáneo que confluyen en una situación de ahogo presupuestario que limita la posibilidad de sostener las funciones regulares, expandir las actividades y tomar decisiones autónomas, al punto que varias universidades se han visto obligadas a declarar en estos años la situación de emergencia presupuestaria. A continuación nos referiremos a algunas de ellas.

a) Insuficiencia de los presupuestos aprobados: el caso de las tarifas

Ese mismo año el gobierno decidió modificar los cuadros tarifarios de los servicios públicos correspondiente a la luz, el gas y el agua. Con aumentos brutales que no estaban previstos en ningún presupuesto. Para el ejercicio 2016 las universidades nacionales previmos los gastos en servicios públicos con las tarifas vigentes durante el 2015 y su incidencia en el presupuesto 2016 sobre los gastos de funcionamiento estaba estimada en un 3,5% - 4%. Según el relevamiento realizado por el Consejo Interuniversitario Nacional en 2016, con las modificaciones anunciadas en los cuadros tarifarios de los servicios públicos de luz, gas y agua, estos costos alcanzarían a ocupar entre un 13% y un 15%.

A modo de ejemplo, el presupuesto de la Universidad Nacional de General Sarmiento para el ejercicio 2016 fue de 327.613.929 de pesos. Ese monto corresponde al 85% para gastos de personal y al 15% para gastos de funcionamiento. Los gastos de funcionamiento comprenden el pago de los servicios públicos, servicios no personales, equipamiento, mobiliario, obras de infraestructuras, becas, insumos varios, etcétera. Haciendo un ejercicio comparativo del devengado[3] de los incisos 2, 3 y 4 consolidado a diciembre 2015, con diciembre 2016, resulta un aumento de más del 168%, lo que llevó al doble la incidencia del rubro tarifas en los gastos de funcionamiento.

[3] Registro contable de las obligaciones de pago asumidas durante el ejercicio económico.

Cuadro 4. Comparativo del devengado en cifras totales y porcentaje, 2015-2016

Detalle	Diciembre 2015	Diciembre 2016
Devengado total Inc. 2, 3 y 4 - Fuente 11	25.156.600,85	32.013.670,97
Fc. Servicios públicos-luz, gas y agua	1.160.151,64	3.116.013,74
% Servicios públicos / Devengado	4,61	9,73

Fuente: elaboración propia. Información UNGS.

Trasladando esta problemática al conjunto de las universidades públicas para el año 2016, la Ley 27198 Presupuesto General de la Administración Nacional asignó al conjunto del sistema universitario 51.399.936.987 de pesos, más 546.859.013 de pesos como gastos adicionales al Programa de Incentivos, los fondos para universidades de reciente creación y para los medios audiovisuales de las universidades, entre otros.

Del presupuesto recién mencionado se estima que el 90%, 46.259.943.288,30 de pesos corresponde a gastos de personal (inciso 1 docentes, no docentes y autoridades superiores) y solo el 10% restante 5.139.993.698,70 de pesos se destina a los gastos de funcionamiento (incisos 2, 3, 4 y 5).

Sobre los 5.139.993.698 de pesos se estimaban 205.599.747 de pesos para el gasto de tarifas; sin embargo, el monto que comprometió el nuevo ajuste a las tarifas ascendió a 719.599.117 de pesos. Esa diferencia de más de 500 millones sería compensada con recursos previstos en la ley para otros fines, decidiendo que los mayores costos producto de las decisiones del Ministerio de Energía lo absorban las universidades con presupuesto propio.

Es así que para el 2016 el art. 12 de Ley de Presupuesto facultaba al jefe de Gabinete de Ministros a incorporar créditos adicionales por 400.000.000 de pesos destinados a financiar los gastos de funcionamiento, inversión y programas especiales de las universidades nacionales, la suma de 1.500.000.000 de pesos destinados a financiar planes específicos para el apoyo a carreras y acciones universitarias en áreas estratégicas prioritarias para el desarrollo nacional, la suma de 300.000.000 de pesos destinados a financiar la ampliación de la infraestructura y evolución derivada del aumento de matriculados en universidades y la suma 1.000.000.000 de pesos destinados a hospitales universitarios. Asimismo, se autoriza la suma 60.000.000 de pesos a la Facultad de Odontología, dependiente de la Universidad Nacional de Buenos Aires, y la suma de 25.000.000 de pesos destinados al financiamiento de Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

Todos estos ítems totalizan 3.285.000.000 de pesos, de los cuales solo se transfirió:

- 378 millones de pesos por Res. SPU 2704/16 para financiar gastos de funcionamiento.
- 1.060 millones de pesos por Decisión Administrativa Nº 655/2016, donde se imputa al Programa de Desarrollo de la Educación Superior para transferencias a universidades nacionales, siendo 60 millones de pesos directamente a la Universidad de Buenos Aires y 1.000 millones de pesos a "universidades sin discriminar". Sobre esta Decisión Administrativa se transfirieron 500 millones de pesos (Res. 9/16, 1069/16, 1476/16 y 2329/16) "para afrontar los gastos que hacen a su normal funcionamiento". La

suma se transfiere con destino específico a financiar los gastos de funcionamiento en función de los incrementos en los servicios de luz, gas y agua.

Por lo tanto, de los 3.285 millones de pesos previstos en la ley se ejecutaron solo 1.438.576.000 de pesos, destinando el 35% de esos recursos a un destino no previsto en la ley para que las UUNN puedan pagar las facturas de los servicios públicos.

Cuadro 5. Presupuesto adicional. Ejecución en totales y porcentaje, 2016-2017

Presupuesto	Presupuesto adicional UUNN	Ejecución presupuesto adicional UUNN	Porcentaje de ejecución
2017	3.285.000.000	1.438.576.000	44
2016	1.028.670.000	542.598.782	53

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda.

A la insuficiencia de los presupuestos aprobados que comenzó a registrarse ya desde inicios de 2016 por efectos de la inflación y, en particular, el incremento de tarifas, debe sumarse la subejecución presupuestaria que viene sosteniéndose en los últimos tres años.

b) Subejecución presupuestaria

El siguiente análisis se propone medir los niveles de ejecución presupuestaria entre los períodos 2014 a 2018 de la administración nacional en general y de las universidades nacionales en particular.

Cuadro 6. Presupuesto de Ley, 2014-2018

Ley	Año	Presupuesto Nacional	Presupuesto Nacional Corriente	Presupuesto Nacional Capital
27.431	2018	2.904.414.117.468	2.693.473.323.292	210.940.794.176
27.341	2017	2.363.619.870.574	2.148.575.634.039	215.044.236.535
27.198	2016	1.569.412.091.951	1.395.532.887.193	173.879.204.758
27.008	2015	1.251.630.248.497	1.089.381.420.457	162.248.828.040
26.895	2014	859.542.689.425	762.072.617.100	97.470.072.325

Fuente: elaboración propia. Datos de la Oficina Nacional de Presupuesto.

Cuadro 7. Ejecución presupuestaria de la Administración Nacional - Devengado acumulado a diciembre, 2014-2017

Ley	Año	Presupuesto Nacional	Presupuesto Nacional Corriente	Presupuesto Nacional Capital
27.431	2018*	921.910.800.000	871.870.800.000	50.040.000.000
27.341	2017	2.247.082.600.000	2.120.722.300.000	126.360.300.000
27.198	2016	1.834.497.700.000	1.724.387.900.000	110.109.800.000
27.008	2015	1.324.246.100.000	1.208.037.800.000	116.208.300.000
26.895	2014	1.047.614.400.000	938.896.100.000	108.718.300.000

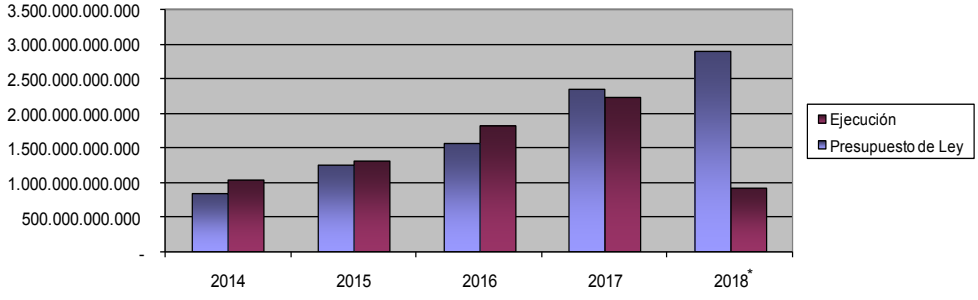
Fuente: elaboración propia. Datos de la Oficina Nacional de Presupuesto.
* Acumulado al 31/5/2018.

Cuadro 8. Porcentaje de ejecutado sobre presupuestado, 2014-2018

Año	Presupuesto Nacional	Presupuesto Nacional Corriente	Presupuesto Nacional Capital
2018*	32	32	24
2017	95	99	59
2016	117	124	63
2015	106	111	72
2014	122	123	112

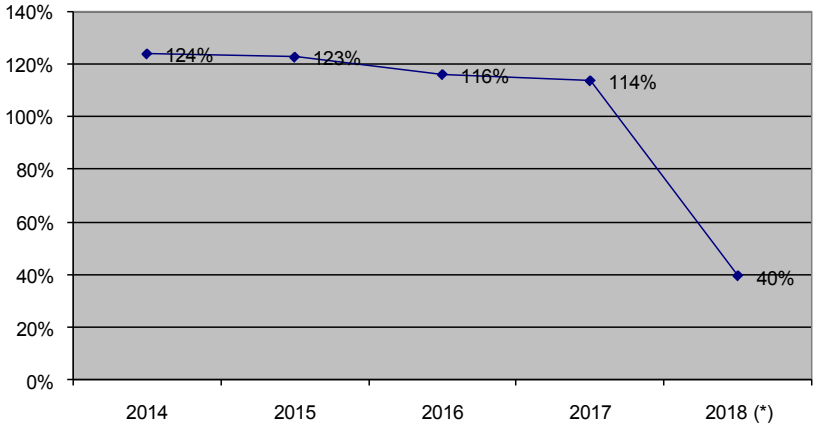
Fuente: elaboración propia. Datos de la Oficina Nacional de Presupuesto.
* Acumulado al 31/5/2018.

Gráfico 2. Presupuesto de Ley / ejecución, 2014-2018



Fuente: elaboración propia. Datos de la Oficina Nacional de Presupuesto.
* Acumulado al 31/5/2018.

Gráfico 3. Porcentaje de ejecución sobre presupuesto, 2014-2018



Fuente: elaboración propia. Datos de la Oficina Nacional de Presupuesto.
* Acumulado al 31/5/2018.

En estos cuadros se observa como la subejecución se manifiesta en los años 2016 y 2017, con porcentajes muy magros en los gastos de capital, y de modo muy preocupante en año 2017 la disminución de los gastos corrientes. Adicionalmente a estos datos, durante estos años se registró una inflación acumulada del 67,1% según el IPC CABA.

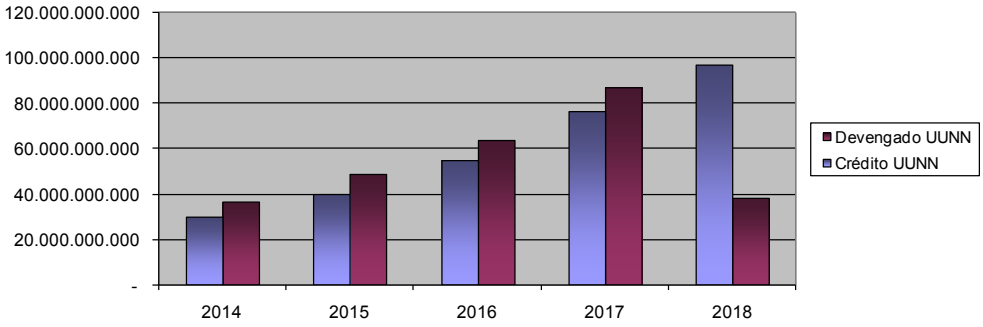
En los próximos cuadros se analizarán los datos particulares del presupuesto de las universidades nacionales.

Cuadro 9. Transferencias devengadas y presupuestadas a universidades nacionales, 2014-2018

Ley	Año	Crédito UUNN Art. 12º + Crédito Adicional	Variación %	Devengado UUNN Art. 12º + Créd. Adic.	% UUNN Art. 12º + Créd. Adic.
27.431	2018 *	97.134.317.371	27	38.469.200.000	40
27.341	2017	76.590.252.717	41	86.997.000.000	114
27.198	2016	54.146.796.000	36	64.037.400.000	118
27.008	2015	39.934.999.164	33	48.937.100.000	123
26.895	2014	29.944.448.617		37.065.000.000	124

Fuente: elaboración propia. Datos de la Oficina Nacional de Presupuesto.
* Acumulado al 31/5/2018.

Gráfico 4. Universidades nacionales. Crédito/Devengado. 2014-2018



Lo mismo se registra en el financiamiento al sistema universitario, ya que durante el período 2016-2017 se registran niveles de ejecución por debajo de los años anteriores con períodos inflacionarios similares.

Cuadro 10. Variación del índice de precios al consumidor, 2014-2017. Anual acumulado

Año	2014	2015	2016	2017
Inflación	38,0	26,9	41,0	26,1

Fuente: elaboración propia sobre la base del IPC-CABA.

Esta subejecución presupuestaria puede sintetizarse en la afectación del desarrollo de la infraestructura de las universidades nacionales, en las paritarias salariales a la baja, deteriorando el ingreso de los trabajadores y afectando con esta variable de ajuste la calidad, la disminución del programa de becas, la expansión de la oferta académica; durante estos años, el Estado Nacional no financió carreras nuevas.

c) Recortes presupuestarios

Considerando el sistema científico-tecnológico se advirtió la disminución en términos absolutos del presupuesto de Ministerio de Ciencia y Tecnología, que sufrió una reducción de un 32,53% respecto al presupuesto del año 2016. Asimismo, el presupuesto de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) sufrió una reducción similar, siendo esta de un 32,33% respecto al presupuesto del año 2016. Considerando el presupuesto combinado de MINCyT-CONICET-CONAE representa solo un 0,59%, siendo este porcentaje el menor desde la creación del Ministerio. En Conicet se redujo el ingreso a la carrera científica, asignando para el 2017, 450 vacantes para investigadores, la mitad que en 2015 y un 50% de ellas concentradas en temas "estratégicos y tecnológicos", en detrimento de las ciencias básicas. Esta política de ajuste continuó en el año 2018 y se proyectó de igual forma para el año 2019.

La reducción del presupuesto para Ciencia y Tecnología impacta de forma muy negativa en el financiamiento de las investigaciones que se realiza en las universidades nacionales, debido a que las universidades complementan el financiamiento propio de la función Ciencia y Técnica con los recursos que son presupuestados en el Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Asimismo, el recorte presupuestario en materia de infraestructura para el 2018 fue muy significativo, en el mes de marzo se anunció que alcanzaría unos 3000 millones de pesos. Esto afecta el desarrollo de la infraestructura universitaria e implica la paralización de obras ya licitadas y el retraso por tiempo indeterminado de proyectos aprobados que no pueden licitarse. Esto genera un gran perjuicio con impacto tanto en la actualidad como a mediano y largo plazo, debido a que en muchos casos se debe continuar funcionando en instalaciones inadecuadas, se deben reprogramar sin fecha posible nuevas actividades, o el despliegue de carreras ya creadas. Todo esto con presupuestos de obra pública que están, al menos, un 40% desactualizados producto de la devaluación, requiriendo de unos 1.300 millones de pesos adicionales para poder ejecutar las obras que estaban programadas en 2017.

El recorte también fue anunciado en marzo para la ejecución de la planilla B 2018, monto fijado por la ley de presupuesto que asigna un refuerzo presupuestario a las universidades, que para este año ascendía a 1.817 millones de pesos. Se informó que no será trasferido por el Ministerio, convirtiendo así una situación difícil en crítica, que afecta el normal funcionamiento de las universidades que se verán obligadas a ajustar sus actividades al presupuesto vigente.

d) Política salarial

La política salarial de la Alianza Cambiemos está signada por el retroceso en la distribución del ingreso, habilitando de este modo la concentración. Durante los primeros días de gobierno, su por entonces ministro de Hacienda, Alfonso Prat Gay, había mencionado que: "Cada sindicato sabrá dónde le aprieta el zapato y hasta qué punto puede arriesgar empleos a cambio de salarios". Esto luego se concretó notoriamente en materia de empleo público, en el mayor desplazamiento de trabajadores del Estado de las últimas décadas. A la fecha, según datos de la Central de Trabajadores de la Argentina- Autónoma (CTAA) llevan registrados más de 28.000 despidos. Y según un informe del Centro de Economía Política Argentina (CEPA), se estima que en función del acuerdo con el FMI, que implica una reducción a cero del déficits operativos de las empresas públicas, podría generar un número de al menos 10.000 despidos más. En este marco extorsivo, se presentó el programa de "Dotación Óptima" del Ministerio de Modernización, que viene aplicando en los distintos ministerios y que impulsa llevar a las universidades para determinar si las plantas de personal no docente son adecuadas. A todo esto, se le agrega que para este 2018 ya se puede verificar una devaluación del valor de la moneda de un 50% y una inflación acumulada al mes de julio del 19,6% y una anualizada que se estima como mínimo en un 32%. Es en este marco y no en otro, que el piso salarial ofrecido hasta la fecha por

parte del Ministerio es del 15%. En un intento decidido por deteriorar el ingreso de los trabajadores, producir una reducción del gasto público y profundizar las desigualdades en la distribución del ingreso.

e) Demoras en las transferencias de partidas

Este punto representa lo que llamamos "ahogo financiero", el presupuesto aprobado por ley es transferido financieramente por el Ministerio de Hacienda, así se realizan las transferencias para pago de personal y las transferencias de gastos de funcionamiento. Las de personal fueron transferidas según el cronograma informado por la Tesorería General de la Nación, pero las de funcionamiento al mes de junio acumulaban un retraso de 6 meses, siendo que durante esos meses las universidad tuvieron que cubrir sus gastos con recursos de otras fuetes previstos para otras actividades, ocasionado que muchas de las acciones o gastos corrientes planificados para el primer semestre del año no pudieran realizarse o sufrieran modificación en el cronograma de gastos, causando innumerables problemas para sostener un normal funcionamiento. A esto también se le agrega la demora recurrente en la transferencia de recursos asociados a convenios celebrados entre las universidades y el Ministerio de Educación, que en muchos casos implican salario de personal que se liquidan mensualmente.

Reflexiones finales

En gran parte de este trabajo se pone de manifiesto el momento de inflexión que significó el cambio de administración nacional con la Alianza Cambiemos, se puede observar cómo algunos de los indicadores más importantes se fueron deteriorando y cómo la mirada estigmatizadora y de sospecha sobre el sistema universitario signó las políticas hacia el sector.

Entonces estamos ante un proceso regresivo de ajuste. La magnitud de este proceso puede sintetizarse en la insuficiencia de los presupuesto aprobados, la subejecución presupuestaria, el decidido achicamiento en ciencia y técnica, la paralización de la infraestructura universitaria, el retraso y/o interrupción de las transferencias correspondientes a convenios o cuotas de gasto de funcionamiento, el crecimiento de las distorsiones presupuestarias entre las UUNN vía planilla B, la desvinculación de muchas UUNN con el Estado Nacional como principal consultor de políticas públicas, el techo salarial en las paritarias nacionales que disminuye sistemáticamente el poder adquisitivo de los trabajadores universitarios, devaluando la actividad que se realiza y la inexistencia de políticas de ampliación de la educación superior en el país.

Desde ya, es muy difícil cuantificar qué inversión requiere generar condiciones para el ejercicio de un derecho que está en expansión y que, por sus propias características, puede ampliarse indefinidamente, en especial si consideramos su dimensión colectiva. Lo que sí está claro es que la retracción de la inversión impacta directamente en su retroceso y el

conjunto de políticas nos sitúan que a 100 años de la Reforma Universitaria, en la Argentina, están amenazadas las condiciones para el ejercicio del derecho a la educación superior.

Bibliografía

Lopez Accotto, Alejandro; Martínez, Carlos y Mangas, Martín (2016). *Notas de economía plebeya*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Mangas, Martín y Rovelli, Horacio (2017). "El financiamiento de las universidades nacionales: evolución, impacto distributivo y ampliación democrática". *Voces en el Fénix*, año 8, nº 65.

Rinesi, Eduardo (2015). *Filosofía (y) política de la universidad*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento-Instituto de Estudio y Capacitación, Federación Nacional de Docentes Universitarios.

Impactos de la crisis: Despidos y suspensiones en los primeros 7 meses de 2018 (agosto 2018). Equipo de Estudios Laborales del Centro de Economía Política Argentina (CEPA).

Informe sobre situación del mercado de trabajo N° 4 (julio 2018). Equipo de investigación: Mariano Barrera, María José Castells, Ana Laura Fernández, Mariana González y Pablo Manzanelli. Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA), Central de Trabajadores de la Argentina (CTA).

Mercado laboral argentino: situación del trabajo registrado (febrero 2018). Instituto de Estudios y Formación (IEF), Central de Trabajadores de la Argentina Autónoma (CTAA).

Revista *Política Universitaria* (2018). "La universidad hoy, a 100 años de la Reforma", vol. 1, nº 5. Instituto de Estudio y Capacitación, Federación Nacional de Docentes Universitarios.

Macri o la mafia al gobierno

Rocco Carbone[1]

Resumen

Este trabajo tiene un objetivo doble. Reconstruir las declinaciones clásicas e históricas de las mafias, cómo, cuándo y por qué surgieron en Italia. Cómo fueron creciendo y modificándose a lo largo de una historia que tiene casi 200 años, y cómo empezaron a construir lazos con la política. Esto por un lado. Por otro, focaliza en la "ndrangheta", la organización mafiosa calabresa (la primera mafia globalizada), y devela cómo algunas de sus lógicas se manifiestan en la vida política argentina. Más precisamente, en la teoría del Estado del gobierno de la Alianza Cambiemos.

A mafia è na leggi criminali / chi ti lassa finu a chi voli. / Ma si tu la vai a stuzzicari / allura è lu momentu ca si movi.[2]

Il canto di malavita. La musica della mafia

¿Qué tiene que ver la mafia con la Argentina del siglo XXI y concretamente con el gobierno nacional? En este trabajo pretendo mostrar cómo algunas lógicas de una de las mafias italianas –la calabresa, conocida como '*ndrangheta* (léase: ndrángueta)– están presentes en la vida política argentina y que reverberan en la teoría del Estado del gobierno de la Alianza Cambiemos. Propongo entonces dos partes. En la primera, de corte histórico, expondré las características históricas de las mafias italianas, y en la segunda, de corte político, algunos nexos entre la lógica '*ndranghetista* y la lógica macrista.

Mafia(s)

La palabra mafia pertenece menos a los dialectos del sur de Italia o al italiano que al léxico globalizado. Aquí quiero contar cómo surge la categoría en su condición de fenómeno social, en qué consiste el poder mafioso y cuáles son sus herramientas principales. En

[1] Universidad Nacional de General Sarmiento-Conicet.

[2] *La mafia es una ley criminal / que te deja en paz hasta que quiere. / Pero si la molestás / empieza a moverse (en contra tuyo)*. La traducción es mía.

Italia existe bibliografía profusa sobre el tema, que estudia los sentidos comunes generales a las distintas organizaciones mafiosas y a cada una en particular. Un texto relativamente reciente y bastante omnicomprensivo es el de Ciconte, Forgione y Sales (2012).

Estamos acostumbrados a pensar en la mafia como en un producto siciliano universalmente conocido, pero más que de *mafia* hay que hablar de *mafias*, en plural. Estas aparecieron en el sur de Italia en el período borbón, en territorios dominados por la corona española. Estas organizaciones criminales no florecieron en todas las regiones meridionales por igual: se manifestaron especialmente en Sicilia con la *Cosa nostra*, en Calabria con la '*Ndrangheta*, en Campania con la *Camorra* y en Puglia con la *Sacra Corona Unita*. Organizaciones criminales que tienen un pasado común. Las cuatro nacieron bajo el mismo régimen preunitario en el sur de Italia. Me refiero al régimen político e institucional de los Borbones, que ocupaba la franja de tierra comprendida entre Nápoles y Palermo, cuyo dominio se mantuvo vigente en la península antes de la unidad italiana. Esas organizaciones tienen casi 200 años y forman parte de la historia y del presente social, político, civil, económico y religioso del *Mezzogiorno*, en particular, y de toda la península italiana en general. La historia de las mafias en Italia no es solo la de las clases subalternas, sino también la de los poderes territoriales que debe inscribirse en la historia de las clases dominantes.

El nombre –*mafia*– aparece luego de la unidad de Italia (1861), pero organizaciones criminales parecidas y con control territorial existían con otro nombre antes de esa fecha. En Sicilia, por ejemplo, estaba la "Fratellanza" (hermandad) y en Calabria los "Spanzati" (gordos). Como fenómeno social, la mafia surge con la desintegración del sistema feudal. Esa desarticulación y la caída de los señores feudales, o del poder feudal, más bien, determinó la emancipación de un número considerable de fuerzas económicas y sociales, entre ellas, aquellas criminales. Estas quedaron liberadas a sus propias potencias: desligadas de un poder superior que hasta ese momento las controlaba. Esas fuerzas criminales son nuevas clases sociales que en el Estado posfeudal –y luego en el Estado nacional– se articulan alrededor de la violencia privada. Entre un orden que se desarma y otro todavía en estado de articulación se produce un vacío de sentido. Es entonces cuando la violencia privada es apropiada por un sujeto que hasta ese momento dependía de un señor noble y/o terrateniente: el actor mafioso. Este, en un momento de transformaciones del orden general, identifica ese vacío y lo ocupa. Mientras el Estado nacional se va consolidando a lo largo del siglo XIX, las mafias, con su poder violento, inervan el poder institucional. Se politizan. Las mafias clásicas se definen como un poder *de la grieta*: no se encuentran al servicio del poder constituido, pero están en permanente diálogo con este; y la violencia que ejercen no está fuera de la ley ni fuera de la vida social. La violencia es la herramienta nuclear de las mafias pero no como forma de protesta o rebelión, sino como medio para obtener beneficios imposibles de conseguir por vías legales. Además, es una forma de ascenso social rápido, de acumulación de riquezas primordialmente basadas en la renta y la especulación, una forma de obtener reconocimiento por parte de los otros poderes. Ayer como hoy, en los pueblos del sur de Italia, existen cuatro pilares incuestionables: el alcalde, el cura, el médico y el "capobastone" (el *boss* mafioso).

Pues bien, con la desarticulación del sistema feudal emerge una forma de violencia vinculada con el mercado de la propiedad de la tierra y sus productos. Dicho de otro modo: esta violencia organizada (estratégicamente alrededor de la *famiglia*) se articula como una forma de poder social. Ese es el poder mafioso, violento, de gobierno de la sociedad. Poder paralelo al del Estado. Es una forma de estatalidad violenta que funciona simultáneamente con otras. El poder mafioso es una de las subjetividades que articula el orden del Estado unitario y pone en crisis el monopolio de la violencia del Estado nacional. Comparte autoridad (fundada en la violencia privada organizada) y ley con el Estado liberal. Para entender su importancia es necesario imaginar un poder que durante mucho tiempo, en Italia al menos, va en paralelo al del Estado. No contraestatal, sino complementario al del Estado. Ni antiestatal ni antisistema: las mafias no son fenómenos de rebeldías en contra de las miserias y las injusticias sociales; eso, en general, se llama *brigantaggio*. Salvo el modelo corleonese (Sicilia) comandado por Totó Riina, que arma en Italia una especie de "mafia terrorista", la mala vida organizada de tipo mafioso no se enfrenta abiertamente con el Estado (pues de enfrentarlo, lo obligaría a activar su brazo represivo); prefiere infiltrarlo. Las mafias clásicas han preferido desde siempre desgastar la ley, las instituciones, el Estado, desde adentro. Este es su rasgo distintivo respecto de otras formas de criminalidad de la historia moderna y contemporánea de Italia: la convivencia dentro de la sociedad, dentro de las instituciones, dentro del Estado. Dentro: siempre dentro. Se trata entonces de poderes territoriales que funcionan junto al poder estatal. Ese poder supone el control de personas, actividades y cosas, frente a la inercia o a la lentitud de las fuerzas coactivas del Estado y de la autoridad judicial. Por paradójico que parezca, *la violencia no le sirve a las mafias para horadar las relaciones con el Estado, sino para mejorarlas.* La idea no es hacer una guerra frontal con el Estado, sino con algunos de sus representantes; aquellos díscolos que se oponen a su integración.

Las mafias pueden y deben ser pensadas bajo el signo de un modelo exitoso de violencia: privada, de tipo continuado. Sobre personas, actividades y cosas, situadas en un territorio específico y que en este momento de su historia funciona a nivel global, que tiene impactos en la economía globalizada. ¿Qué mejor para lograr un control eficaz sobre este entramado espeso (personas, actividades y cosas) que dejar de ser un poder paralelo para transformase en un poder consustanciado con el Estado? Un poder integrado con la sociedad y con las fuerzas políticas de un país, que pueda volverse una forma de regulación. Se trata del crecimiento de las ambiciones de un poder, de un aumento de escala: del terruño –regiones relativamente lejanas, en el sistema peninsular, relativamente relegadas, tendencialmente campesinas y paupérrimas, semicoloniales– al mundo. En Italia, por lo general, los mafiosos no tenían ambiciones de gobernar ni de sustituir a la clase política, sino de establecer acuerdos con ella. Pero con la crisis de los partidos tradicionales decidieron entrar a formar parte de la política: integrarla en cuanto cuadros de primera línea. Esto se hizo visible especialmente en Calabria y Campania, pero también a nivel nacional con un personaje que revistaba en la Democrazia Cristiana y que llegó a ser nada menos que alcalde de Palermo: Vito Ciancimino. En ese caso, el modelo de violencia privada se

volvió público y se enquistó en el Estado. Llegados a este punto, nada nos impide pensar una mafia dispuesta a disputar el gobierno de un Estado, desbordada de su retícula propia de relaciones sociales y económicas.

Las experiencias de las mafias se ampliaron en el territorio nacional, europeo y mundial, gracias a las emigraciones económicas y políticas del siglo xx. Quiero decir: las mafias siguieron las rutas de la emigración, como un nuevo caballo de Troya. Algunos gobiernos americanos se preocuparon por reprimir los sitios libertarios de propaganda, agitación y militancia donde circulaban los Radowitzky, los Di Giovanni, los hermanos Scarfó, los Francesco Barbieri, los Sacco y Vanzetti. Pero al lado de estos apellidos, llegaron otros –menos estruendosos–, que con el correr del siglo xx empezaron a figurar en la primera plana de la vida social y luego, ya a principios del xxi, en la de la vida política.

Las mafias representan el éxito de la violencia privada como fuente de poder social y como mecanismo exitoso para amasar riquezas dentro de un Estado moderno. Son un factor extremadamente potente que condiciona la libertad y la democracia, pero también el progreso social y la justicia. Son fenómenos que, aprovechando las características de la contemporaneidad, alcanzan éxitos de tipo social, económico y político. De esto desciende que las mafias no deben ser pensadas como lo contrario de la democracia contemporánea, sino como su complemento.

Para las mafias la violencia es un factor ordenador, de regulación social. Pero es también el elemento central sobre el cual se monta su ideología, para la cual no todos son iguales. Aquellos capaces de ejercer violencia, de dominarla, refinarla y convertirla en un método confiable de poder (de orden, de regulación de la sociedad) integran una élite. Más allá de los límites de esa élite se encuentran los débiles (*i molluschi*, como dijo alguna vez Luciano Liggio). En este sistema ideológico, apropiarse de bienes ajenos o de bienes públicos no constituye un crimen. El homicidio no es un delito, sino la aplicación de una pena para reconstituir un orden que ha sido alterado. Entonces, pueden ser pensadas como *relaciones sociales de violencia* entre el poder estatal y los poderes territoriales que ejercen el uso de la violencia privada. La violencia es ahí un articulador social que traba relaciones más o menos duraderas entre esos dos poderes teóricamente antitéticos. Una criminalidad de tipo mafioso es tal solo si quienes gobiernan y quienes se ocupan de la represión estatal tienen vínculos o relaciones con ella. Podemos reconocer a un mafioso en aquel que establece relaciones (de cualquier índole que sea) con los poderes que deberían reprimirlo, separarlo de la sociedad, enjuiciarlo, mantenerlo a distancia (jueces, policías, funcionarios públicos, abogados, etcétera). De esto desciende que sobre la palabra *violencia* no hay que situar necesariamente sus formas más descarnadas, brutales o rudas, a las que nos acostumbró la maquinaria estetizante del cine de Hollywood. La violencia mafiosa tiene un valor económico y de poder. Articula un finísimo equilibrio entre la violencia en potencia (la *minaccia*: amenaza) y la violencia descarnada, en acto. El rol que tiene el mafioso en el mundo de los negocios o en el de la política no depende solo de sus capacidades intelectuales o empresariales, sino más bien del uso (posible: amenazador) de la violencia.

La violencia –si pensamos concretamente en la Argentina y antes de abordar el segundo punto que quiero tratar en este texto– también tiene su economía, vinculada en gran parte con el tráfico de drogas, tal como se vio en el programa *ADN Periodismo Federal*, conducido por Tomás Méndez y Miguel Ponce de León, por C5N.[3] Contrariamente a lo que se piensa, la producción y el tráfico de droga son actividades productivas, pues transforman los productos de la tierra, los elaboran y los insertan en el mercado: crean valor agregado. Esto no obsta para que tenga, simultáneamente, una inflexión ilegal parasitaria: robos, extorsiones, secuestros, sobornos, prostitución, etcétera. Y otra legal, a menudo ligada con la obra pública y al abastecimiento de la administración pública. En todas estas articulaciones, se compite a partir del uso de la violencia o de la amenaza. Estas: las características y las consideraciones generales. Quedan otras especificidades, para la mirada militante, académica e intelectual: los modos propios del *andragathos*.

'Ndrangheta

Andragathos: esta palabra está constituida por: *anér/andròs* –hombre– y *agathòs* –bello y bueno, entendido como valeroso o corajudo–. En los dialectos calabreses da origen a la palabra '*ndranghita*, que italianizada se vuelve '*ndrangheta*. Se trata de la organización mafiosa calabresa, conocida también como *Santa o Mammasantissima*.

Lo que más me interesa aquí son sus reverberaciones en la Argentina del siglo xxi y concretamente en la teoría del Estado del gobierno de la Alianza Cambiemos. Dicho de otro modo: no busco probar que tal o cual personaje está ritualmente afiliado a una *cosca* (esta palabra tiene un sentido muy parecido a la "mazorca" rosista) o a una *'ndrina* (familia natural: estructura básica de la *'Ndrangheta*), sino reflexionar sobre ciertas lógicas de la política argentina actual. Lógicas manifiestas y descarnadas, que es preciso nombrar con propiedad pues tienen su historia, sus tradiciones, sus códigos y su proveniencia.

Al comienzo, la *'Ndrangheta* era una organización ligada a la propiedad de la tierra y a sus productos: aceitunas, aceites, granos, uvas y vinos, y algunas cosas más. La acumulación de capital de los mafiosos calabreses se originaba en el trabajo de la tierra. Y desde allí, la tierra, el territorio, tuvo que ver con todos los ámbitos de la historia nacional, con todos sus poderes consolidados. Uno: la historia de la *'Ndrangheta*, y de las mafias en general, está anexada con la historia de la Iglesia. Sobre todo, con la historia de silencio de la Iglesia que en Italia duró más de un siglo. Recién en la década de 1970 la Iglesia italiana tomó una posición pública respecto de las mafias. Ese silencio se debe a varios factores: el miedo, sin duda; la impotencia de actuar territorialmente frente a los poderes mafiosos; la complicidad; y muy a menudo, una cultura y valores comunes. En términos generales se puede decir que hay una afinidad entre la cultura mafiosa y la cultura de la Iglesia, especialmente en el Sur de Italia (sobre este aspecto hay un trabajo muy preciso de Sales, 2012).

Dos. El nexo entre *'Ndrangheta* e Iglesia tiene además otras hebras. La Democrazia Cristiana –partido que expresaba políticamente la unidad de los católicos– y el anticomunismo.

[3] https://www.youtube.com/watch?v=Ep7JzGK3_pM (programa del 11/3/2018).

De hecho, en el contexto de la Segunda Guerra Mundial los Aliados desembarcaron en Sicilia (1943). Desde entonces y hasta 1989, con la caída del Muro de Berlín, las mafias italianas y sus reverberaciones internacionales hicieron propios dos articuladores político-ideológicos: el atlantismo y, correlativa e inversamente, el anticomunismo. Esa elección, tanto a nivel nacional, como a nivel internacional, le otorgó a las distintas organizaciones –pero tal vez sobre todo a la *Cosa nostra* siciliana y a su refracción en Estados Unidos– una identidad política reconocida por el Estado italiano, distintos tipos de tolerancia y hasta cierta reconocida utilidad para combatir el comunismo en territorios muy concretos: Calabria fue uno de ellos. A esa ubicación anticomunista de la mafia también la Iglesia italiana le otorgó valor, puesto que esta funcionó siempre como una suerte de vanguardia respecto del "peligro comunista". De ahí desciende la caracterización (por lo menos de una parte conspicua de la Iglesia italiana) de que la mafia no era –ni es– el enemigo. Vienen pruebas.

El centro nuclear de refracción de la *'Ndrangheta* es la provincia más sureña de Calabria: Reggio Calabria (*Rìggiu* en dialecto). Ahí mismo, en las montañas del Aspromonte, está el *Santuario della Madonna di Polsi*. Una iglesia. Situada en un lugar de acceso muy dificultoso. La carretera que lleva hasta a ella solo puede recorrerse en una dirección. Necesariamente, dado un cónclave cualquiera, todos los asistentes deben llegar juntos y retirarse de la misma manera. Sobre el Aspromonte y sus condiciones culturales (en sentido amplio), hay una colección de 13 cuentos que no tiene desperdicios: *Gente in Aspromonte* (1930) de Corrado Alvaro. Pues bien, los primeros días de setiembre en el *Santuario della Madonna di Polsi* se lleva a cabo la fiesta anual de *Madonna della Montagna*. Esa iglesia es la histórica "sede social" de la *'Ndrangheta*. Ahí mismo, mientras afuera se baila la *tarantella*, una expresión popular que los *Carabinieri* miran con interés antropológico, se toman las decisiones principales de la organización y las decisiones estratégicas para la Calabria y el mundo. Afuera el baile[4] y enfrente a la estatua de la Madonna *i santisti*, *i capobastone*, *i mammasantissima*, *i 'ndranghetisti* parloteando.[5]

Las dos escenas son concomitantes y públicas, pero una de ellas pasa desapercibida (obviamente, la segunda). Los *Carabinieri* están entretenidos en los trabajos de campo de la cultura popular. *Nun sientu, nun vidu, nun parru*: no escucho, no veo, no hablo. Son tres preceptos centrales de la *'Ndrangheta*, en Calabria y en el resto del mundo. Se trata del régimen de silencio y lealtad conocido como *omertà* (del dialecto *umirtà*: humildad; y eventualmente, de Homero: un poeta ciego). El *'ndranghetista* se mimetiza en el mundo en el que vive. Nunca ostenta su pertenencia a una *'ndrina*, porque quien necesita identificar su *status* siempre sabe reconocerlo y ubicarlo. Con esto quiero decir que se trata de una mafia silenciosa y la primera globalizada. Para describirla con la rapidez de una ventisca podemos apelar a la categoría de *colonización*, dada su ramificación a escala mundial. Tiene *'ndrine* de Australia a la Argentina, de Islandia a Sud África. Estamos hablando no del crimen organizado, sino del *gran* crimen organizado. La *'Ndrangheta* es la organización criminal italiana más potente, no solo por el volumen de negocios y dinero que mueve,

[4] https://www.youtube.com/watch?v=xmTzyUGrBEY
[5] https://www.youtube.com/watch?v=A79oXiOt5WI

sino por sus capacidades de modernizarse sin renunciar a una superestructura cultural antigua que descansa sobre la *famiglia*.

En sus inicios, a fines de 1800, la *'Ndrangheta* era una organización ligada a la propiedad de la tierra. En un segundo momento, relacionado con el proceso de urbanización de la región, se dio un encuentro con la política y empezó a especializarse en la obra pública, la edilicia y la infraestructura. La *'Ndrangheta* empezó a codearse con administradores, hombres de la política y de gobierno. En apenas dos generaciones dejó de ser una organización regional y rural para transformarse en otra, integrada por modernos empresarios, cosmopolitas y refinados, con doctorados de universidades muchas veces privadas, capaces de expresarse y hacer negocios en varias lenguas.

La mafia es indudablemente un fenómeno económico y social; pero es también un fenómeno cultural, una mentalidad, una cultura que se expresa en valores personales y colectivos, un modo de pensar y de ser que se ha sedimentado en la sociedad (meridional) italiana y en otras sociedades lejanas del Sur de Italia gracias a la inmigración. La inmigración ha creado un terreno fértil para las mafias, pues a las organizaciones les brindaba dos cosas a las cuales siempre habían aspirado en sus lugares de proveniencia: opacidad y anonimato. Esto es: empezar una nueva historia, paradójicamente, sin pasado. A través de las distintas olas inmigratorias italianas –en sus líneas mayores: 1880-1914, 1919-1940, 1945-1950– las organizaciones mafiosas italianas se expandieron a nivel mundial y empezaron a tener proyección global. Por ejemplo, en Buenos Aires se registran actividades y bases logísticas de las *'ndrine* de los Piromalli de Gioia Tauro, Jerinó y Mazzaferro de Gioiosa Jonica, Morabito de Africo (hay un interesantísimo trabajo que muestra las concentraciones de las *famiglie* en el mundo por medio de mapas, Forgione, 2012).

Los negocios de las organizaciones mafiosas se concentraron al principio en los mercados ilegales relacionados con la prohibición del alcohol (sobre todo en los Estados Unidos: de ahí que se creara la *Cosa nostra* americana representada en *Il padrino*), el contrabando de cigarrillos y el tráfico internacional de drogas; pero también en actividades legales relacionadas con la actividad gastronómica, excelentes pantallas para lavar dinero. Progresivamente, ampliaron su espectro de influencias, y además del tráfico de estupefacientes (nunca declinado), empezaron a operar en el ámbito del deporte (especialmente el fútbol: sobre este punto diré algunas cosas más adelante), de los mercados, de las estructuras políticos-institucionales (partidos, instituciones locales, administración pública), en el ámbito de la sociedad civil. Luego, con la globalización, en el ámbito financiero, con flujos de capitales hacia los paraísos fiscales.

Calabria es el territorio ancestral de la *'Ndrangheta*. De ahí se refractó –y continúa haciéndolo– hacia el mundo. Desde sus orígenes hasta hoy. Y hoy es el "espacio ecológico" necesario que legitima la organización y que le permite llevar adelante negocios de intercambio en los mercados globales. Es una suerte de territorio liberado, una zona franca, una suerte de paraíso fiscal a disposición del mercado global mafioso y también un lugar adonde ir a aprender nuevas formas de negocios. La energía eólica por ejemplo. Calabria es un gran parque eólico y ahora en la Argentina se quiere implementar algo parecido que

además no cuenta con ningún marco regulatorio. ¿Quién maneja el negocio de la energía eólica en la Argentina? Empresas vinculadas con la familia presidencial. Pruebas:

> El diputado del FpV-PJ y miembro del Consejo de la Magistratura, Rodolfo Tailhade, amplió [...] su denuncia judicial contra el presidente Mauricio Macri y otros miembros del gabinete nacional en la causa que investiga una serie de maniobras que permitieron la compra y reventa de seis parques eólicos sin licitación y con ganancias estimadas en 48 millones de dólares para las empresas de la familia presidencial durante 2016. Una de las pruebas que aportó el diputado al Juzgado Federal a cargo de Marcelo Martínez de Giorgi, es un documento que certifica que en mayo de 2016 Sideco Americana SA –empresa del Grupo Macri– compró los activos de la firma WPA, una empresa fantasma por la cual pagó 902.500 dólares para hacer el negocio de los parques eólicos. El domicilio legal de WPA era Santa María del Buen Ayre 424 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y se trataba de un inmueble abandonado, en pésimo estado, que al parecer no registraba actividad hace años. El 7 de marzo de 2017, WPA fue disuelta. Los "bienes y desarrollos" de WPA fueron transferidos por Sideco Americana a Parques Eólicos Miramar SA, una firma que había sido creada dos meses antes, en marzo de 2016. En noviembre, en el marco del programa Renovar, el parque eólico de Miramar (junto con el de Chubut) fue adjudicado a una empresa quebrada, Isolux Corsan, que al poco tiempo se lo transfirió a la empresa Parques Eólicos Miramar SA, curiosamente creada varios meses antes de que se lanzara la licitación. Queda claro que Sideco Americana tenía el control absoluto de los acontecimientos, conociendo con muchos meses de anticipación que se quedaría con el parque Miramar (y con Loma Blanca), aun cuando nunca se presentó a la licitación pública.[6]

Ampliando este panorama, cabe preguntarnos: ¿es casual que en febrero de 2017 en el puerto calabrés de Gioia Tauro[7] hayan desembarcado 55 kilos de cocaína procedente de la Argentina (envasada en limones de procedencia nacional), por un valor estimado de 11 millones de euros (unos 200 millones de pesos)? Y en este contexto, otra pregunta, ¿qué fue a hacer a Calabria el actual presidente argentino (junto con una representación familiar: su esposa y el intendente de Vicente López: Jorge Macri) en octubre de 2014? Son preguntas retóricas, sin respuestas. Pero, si buceamos con cierto detenimiento en algunos mecanismos (propios de la 'Ndrangheta) activos en la vida colectiva argentina, podemos identificar ciertas lógicas. Propongo cuatro: el fútbol como herramienta pre-

[6] https://www.pagina12.com.ar/127876-amplian-la-denuncia-contra-macri (12/7/2018). Por lo que concierne a los señores 'ndranghetistas del viento en Calabria y sobre sus maneras de hacer negocios con los parques eólicos: http://www.repubblica.it/cronaca/2018/07/12/news/calabria_ndrangheta_infiltrata_nei_parchi_eolici_13_arresti-201536355/ (12/7/2018).

[7] Está situado en la provincia calabresa de Reggio Calabria y es uno de los puertos más importantes de Europa (por importancia: 9º en Europa, 6º en el Mediterráneo). Está controlado por la *'ndrangheta* y es la puerta de ingreso de droga, armas, trata de personas provenientes de África, etcétera. Al respecto, puede consultarse: http://espresso.repubblica.it/attualita/2014/01/16/news/armi-chimiche-siriane-a-gioia-tauro-i-cablo-di-wikileaks-spiegano-perche-1.149003

política, la ideología de la violencia (más capitalismo y patriarcado), la lógica familiar y –¡oh, paradoja!–, la pesada herencia.

1. *Fútbol*. Uno de los ámbitos de los negocios mafiosos es el fútbol. Se trata de una actividad económica que representa un canal cómodo para lavar dinero e inyectarlo en la economía legal que permite también, y sobre todo, crear una imagen pública reconocible, con consenso popular y con prestigio social por el interés masivo que tiene ese deporte. Lxs hinchas, por más que se caiga de maduro, son ciudadanxs que votan. Y el consenso social, con leves mediaciones –un Partido, no de fútbol, precisamente– se torna consenso político. El fútbol entonces permite solapar una imagen crítica preexistente y reponerla con otra, más glamorosa, del empresario exitoso y hasta del benefactor. Pero también permite activar otra dimensión: las relaciones. Relaciones prestigiosas: con políticos, empresarios, banqueros, profesionales, etcétera. Entonces, el fútbol pasa a ser una herramienta poderosa de agregación y de integración social, de construcción de sentido de pertenencia y de identidad relacionada con un territorio y con una nación. Por otra parte: supone menos violencia y más negocios. Los capitales invertidos se multiplican de la misma manera respecto de otras actividades criminales clásicas, como el tráfico de droga; y de modo menos peligroso, lo cual implica menos riesgos. Dicho de otro modo: tiene reglas más permisivas y controles menos estrictos, por ende, es más difícil perseguir los ilícitos. Y si se elige bien el cuadro hasta puede poner en diálogo distintas tradiciones culturales. La inmigración italiana y la vertiente nacional y popular. Esto en dialecto genovés se dice *xeneixe*.

2. *Ideología de la violencia*. Como indicaba en la primera parte, para las mafias la violencia es un factor ordenador. Un factor de regulación social. Pero es también el elemento central sobre el cual se monta su ideología. Según esta, no todos son iguales. Están los que son capaces de ejercer, de dominar, de refinar la violencia y convertirla en un método confiable de poder. Estos integran una élite interclasista. Más allá de los límites de esa élite se encuentran los *débiles*. En este sistema ideológico, apropiarse de los bienes ajenos o de bienes públicos no es un crimen. El homicidio mafioso *(vendetta)* deja de ser un delito. Se transforma en la aplicación de una pena para volver a un orden momentáneamente perdido. Se mata a quien comete un error o una infamia *(sgarro)*. La violencia mafiosa articula un equilibrio finísimo entre la violencia en potencia (la amenaza) y la violencia descarnada, en acto. El rol que tiene el mafioso en el mundo depende del uso (posible: amenazador) de la violencia. En la Argentina actual es imposible no reconocer semejanzas con esta racionalidad de la violencia en la teoría del Estado de la Alianza Cambiemos. La política del Ministerio de (in)Seguridad presenta por lo menos tres grados crecientes y progresivos: amenaza, violencia, represión. Bajo ese signo, el gobierno se define como un modelo exitoso de violencia. El Ministerio de (in)Seguridad nos ha acostumbrado a un equilibrio finísimo que se balancea entre la violencia en potencia, es decir, la amenaza, y la violencia en acto, los golpes y los palos (que vimos en acción en la Plaza o por las redes, cuando se discutió la Reforma previsional o antes con las *razzias* policiales de 2017 luego

de la Marcha de Mujeres) y la represión sin mediaciones (Santiago Maldonado, Rafael Nahuel, Milagro Sala). El contrafrente de esta articulación se especifica en ese acto que concentra la recepción –con honores– en Casa Rosada de Luis Chocobar, el policía que mató a Pablo Kukoc, un joven de 18 años, que le intentó robar una cámara a un turista estadounidense. En última instancia, Chocobar lo mató en defensa de la propiedad privada. Esa propiedad, piedra angular del capitalismo, que es más importante que una vida. Es la "lógica del banco": el FMI arriba y en el índex, el pueblo argentino. Y la *'Ndrangheta* –en cuanto organización ligada en sus inicios a la propiedad de la tierra, que le sirvió como acumulación originaria, y cuyo capital ahora se acumula y valoriza de forma "moderna" y diversificada– tiene nexos explícitos con ese sistema socioeconómico. Por cierto, también, con el patriarcado. La definición del clan como *familia* le otorga al *boss*, aunque sea implícitamente, el rol del *pater familias*. Todos los afiliados de la familia *(uomini d'onore)* son hijos del *capobastone* (boss mafioso). De esto desciende que la *'Ndrangheta* (como el resto de las mafias) tiene un potente componente machista que implica la subordinación del género femenino.

3. *Famiglia*. La *'Ndrangheta* descansa sobre la estructura familiar de parentesco. Su estructura organizativa se funda sobre la *'ndrina*: la familia natural, que luego se amplía hacia otra familia: la mafiosa. Se trata de una asociación secreta que cruza una red de parentesco extremadamente densa con intereses políticos. Los matrimonios entre *famiglie di 'ndrangheta* son principalmente instrumentos de alianzas entre *clanes*. La racionalidad *familiar* constituye un emergente más que visible en la teoría del Estado de la Alianza Cambiemos. La designación en el Gobierno de empresarios en áreas especializadas del Estado revela un reclutamiento de funcionarios entre amigos y familiares, o sea, entre vínculos ultracercanos. Estas elecciones están anexadas a una lógica familiar. Esa que permitiría explicar una dilación del proceso comercial para el pago de la deuda del Correo Argentino, administrado por empresas controladas por firmas del grupo Macri (Socma y Sideco), para con el Estado nacional. Según la proyección de la DAFI (Dirección General de Asesoramiento Económico y Financiero del Ministerio Público Fiscal), la deuda a condonar alrededor de 2033, rondaría los 70.000 millones de pesos, que la familia presidencial pretende pagar con dinero estatal.[8] Esa misma lógica podemos encontrarla también en otros ámbitos. En la Secretaría de Comercio Miguel Braun, primo del jefe de Gabinete, Marcos Peña, se desempeña como secretario; es un leve ejemplo. A mediados de junio (2018), el presidente nombró en el Banco Central a Luis Caputo –luego de pedirle la renuncia a Federico Sturzenegger. Caputo es primo de Nicky Caputo, "el hermano de la vida" de Macri–. También relevó a Francisco Cabrera de Producción, y lo sustituyó con Dante Sica. Pero Cabrera –este "amigo íntimo", que había acompañado al actual Presidente desde la primera hora en la Ciudad de Buenos Aires y que lo había ayudado a trazar una

[8] Podemos seguir los avatares de esta historia en las precisas investigaciones periodísticas de Alejandra Dandan en *El cohete a la luna* (Buenos Aires): "La cosa nostra", https://www.elcohetealaluna.com/la-cosa-nostra/ (8/7/2018); y "La cosa nostra (parte dos)", https://www.elcohetealaluna.com/la-cosa-nostra-parte-dos/ (15/7/2018).

parte considerable de las políticas públicas puestas a rodar en la campaña electoral– no salió de las filas de Cambiemos, pues Macri lo invitó a presidir el Banco BICE.

4. *Pe(n)sada herencia*. En la lógica *'ndranghetista* básica –arcaica y moderna– se crea antes el desorden para luego ofrecer protección (a cambio de un precio). Con una precisión: desorden y protección dependen del mismo actor social. Apenas un ejemplo: a los pequeños comerciantes calabreses alguna *'ndrina* primero les quemaban el local y luego los buenos muchachos que la noche anterior habían reboleado nafta a lo loco, le ofrecían protección al trabajador "quemado". Esta es, ni más ni menos, la lógica que vimos articulada alrededor del concepto de "pesada herencia". Con esa aserción, repetida por los actores políticos de Cambiemos, y por los medios masivos de comunicación –que crean "opinión pública"–, se preparó a la sociedad argentina, científicamente diría, para aceptar inconscientemente la lógica mafiosa. Esa misma sociedad será luego un territorio fértil para negocios, tráficos, intereses ilícitos. La "pesada herencia" K es más bien la "pensada herencia" M.

Moraleja: sin una lógica reconocible y socialmente aceptable no se controla un territorio. Y no hay que olvidar que el "territorio", para las mafias, no es una entidad geográfica, sino una mentalidad, un modo de pensar, una cultura, sobre todo en el mundo globalizado. Y ese territorio empieza en la "cabeza de lxs vecinxs".

Bibliografía

Alvaro, Corrado (2000). *Gente in Aspromonte.* Milano: Garzanti.

Carbone, Rocco (2017). "Andragathos". *Página/12*, año 30, n° 10186, sección "Contratapa", 24 de febrero de 2017, p. 36. Disponible en https://www.pagina12.com.ar/22055-andragathos

—— (2018). "La letra M (primera parte)". *El cohete a la luna*, 1 de abril de 2018. Disponible en https://www.elcohetealaluna.com/la-letra-m-primera-parte/

—— (2018). "Macri, Cambiemos y la 'Ndrangheta". *El cohete a la luna*, 1 de julio de 2018. Disponible en https://www.elcohetealaluna.com/macri-cambiemos-y-la-ndrangheta-calabresa/

Ciconte, Enzo; Forgione, Francesco y Sales, Isaia (eds.) (2011). *'Ndrangheta*. Soveria Mannelli: Rubbettino.

—— (2012-2016). *Atlante delle mafie. Storia, economía, società, cultura*, 4 vols. Soveria Mannelli: Rubbettino.

Forgione, Francesco (2012). "L'altra faccia della globalizzazione". En Ciconte, Enzo; Forgione, Francesco y Sales (eds.), *Atlante delle mafie. Storia, economía, società, cultura*, vol. I, pp. 59-114.

Sales, Isaia (2012). "Chiesa e mafia". En Ciconte, Enzo; Forgione, Francesco y Sales, Isaia (eds.), *Atlante delle mafie. Storia, economía, società, cultura*, vol. I, pp. 211-242.

Cambiemos: ¿Nueva derecha democrática o régimen?

Ernesto García[1]

Resumen

La victoria en el balotaje de las elecciones argentinas de 2015 de la Alianza Cambiemos tuvo entre sus caballos de batalla conceptuales la "salvación de la república". En este contexto comienzan a cobrar fuerza algunas posiciones que definen al macrismo como una fuerza democrática, republicana y de nueva derecha, posición que inmediatamente pasa a ser tema de debate en parte del campo intelectual. A dos años y medio de gobierno de Macri, la propuesta del presente trabajo es analizar el comportamiento político de Cambiemos en algunas de sus principales medidas, y en la construcción del discurso sobre el cual buscan sostener su hegemonía, con el objetivo de poner en cuestión el carácter de "nueva derecha democrática" atribuido a Cambiemos. Poder definir con claridad ante qué tipo de fenómeno nos encontramos nos parece de suma importancia para trazar los caminos que nos permitan profundizar la organización colectiva, volver eficaz la resistencia a las políticas de saqueo y fortalecer las perspectivas de construcción de alternativa política.

Hacer un recuento de lo sucedido en Argentina desde el 10 de diciembre de 2015 hasta la fecha, período en el que nuestro país volvió a estar gobernado por una derecha conservadora y –dato novedoso a atender– por vía electoral, se vuelve una tarea de imprescindible urgencia para aclarar la situación, disipar el pesimismo y comenzar a hacer síntesis entre quienes nos ubicamos dentro del complejo y heterogéneo campo popular con vistas a construir una alternativa política.

Analizar lo que "ha hecho" el macrismo debe tener en cuenta algunas consideraciones metodológicas como punto de inicio, que de ser pasadas por alto pueden llevar a imprecisiones en la caracterización.

I) El macrismo/Cambiemos no es el único agente en la dinámica política argentina. Parece una obviedad que luego de nutridas Marchas Federales, pedidos de aparición

[1] Estudiante avanzado de Filosofía, Universidad Nacional de La Plata.

con vida de Santiago Maldonado, repudio al intento de 2x1 a los genocidas, Ni una menos y mucho más luego de la multitudinaria vigilia que conquistó la media sanción para el proyecto de Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE), estemos insistiendo sobre este punto. Pero lo hacemos porque lo notamos peligrosamente ausente de algunos análisis que, por ejemplo, adjudican la conquista del aborto al macrismo, el que se habría propuesto montar una "cortina de humo". Argentina es uno de los países de América Latina y del mundo con mayor grado de movilización social, y eso no puede quedar al margen de un análisis de lo ocurrido en estos dos años y medio.

II) Las políticas del macrismo se montan sobre problemas existentes en la estructura económica de capitalismo dependiente que tiene nuestro país. No hablamos de "pesada herencia", o sí, pero en todo caso una herencia que se remonta al modo en que nuestro país se inserta en el mercado mundial desde el último cuarto del siglo XIX. La restricción externa ha sido siempre el límite internacional que frena los procesos de avances soberanos de nuestro pueblo, y ha sido así nuevamente con los últimos años del kirchnerismo. Sobre esos límites que tiene un proyecto desarrollista en un país donde la burguesía nacional es inexistente, y las posibilidades de impulsarla en un contexto capitalismo transnacional son nulas.

III) Las condiciones objetivas de nuestro país en un conjunto de aspectos claves (empleo, desarrollo industrial, tasa de sindicalización, etcétera) son, justamente, independientes de las voluntades individuales. Pero a su vez, en cuanto históricas, son modificables. El macrismo tiene un plan económico que consiste en reducir el costo laboral argentino, y para ello tiene un obstáculo que es el relativo alto grado de sindicalización de la clase trabajadora nacional, que si bien es bajo comparado con los niveles históricos, es alto con respecto a la región. Otra particularidad es la numerosa conflictividad social y movilización de grandes franjas del pueblo argentino: la economía popular, el movimiento docente-educativo, el movimiento feminista o el de derechos humanos, entre otros. Modificar estas condiciones objetivas es parte de lo que se propone Cambiemos para garantizarse la aplicación de su plan económico, pero también es lo que necesita hacer el campo popular para lograr frenar las políticas de ajuste.

Los primeros días de Cambiemos: de la República al Régimen

A poco de asumido el gobierno por parte de la Alianza Cambiemos, el politólogo Atilio Boron realizaba un análisis de las políticas de los primeros días –que incluyeron la derogación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, la designación de jueces para la Corte Suprema por Decreto de Necesidad y Urgencia y la presión incontenible sobre la entonces procuradora Gils Carbó– concluyendo en que más que un cambio de gobierno lo que se había producido en la Argentina era una transición "desde la república hacia una forma estatal diferente, que en la ciencia política se conoce bajo el nombre de régimen" (Boron, 2015).[2] Un régimen se caracteriza por su desprecio por la legalidad, el autoritarismo en el ejercicio de las funciones ejecutivas y la violación de las reglas del juego y del diálogo democrático. En un régimen, los otros poderes del Estado quedan

[2] http://www.atilioboron.com.ar/2015/12/argentina-de-la-republica-al-regimen.html

supeditados a los designios del Poder Ejecutivo, y el Congreso ve reducida su función política al pasar a ser un órgano meramente consultivo, en el mejor de los casos.

La división de poderes, premisa que había servido para frenar importantes medidas durante el kirchnerismo, como la misma Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual con recursos de amparo por parte del Poder Judicial, o las retenciones móviles con la derrota del proyecto en el Congreso, se volvía desde la misma asunción de Cambiemos en una mera formalidad, que ya no requería siquiera ser respetada. Era necesario desmantelar rápidamente algunos derechos conquistados en el período anterior y, de paso, hacer una advertencia a toda la sociedad para que no quedaran dudas de dónde estaba el verdadero poder.

Boron agrega que con las prácticas políticas que Cambiemos adoptaba desde su llegada al gobierno se había constituido: "Un poder desnudo y carente de las mediaciones resultantes de las luchas democráticas, completamente irresponsable ante el congreso y ante la ciudadanía, atónita por un frenético despliegue de prepotencia institucional nunca visto desde la recuperación de la democracia" (2015).

Si se trata de un régimen por sus formas, por su contenido clasista es una "CEOcracia", en la que los gerentes de las mayores compañías en diversas ramas de la economía y las finanzas toman los principales lugares en las estructuras del Estado y atienden "a ambos lados del mostrador", implementando políticas que solo tienen el objetivo de maximizar sus riquezas.

Por lo tanto, estas categorías, régimen y CEOcracia, se vuelven centrales para pensar la forma en que conciben al poder los sectores de la clase dominante que expresa Cambiemos. El uso irrestricto del veto presidencial contra la ley antidespidos o el retroceso del aumento en las tarifas es, junto con la utilización de una justicia adicta para armar causas contra opositores y encarcelarlos –como es el caso de Milagro Sala, Fernando Esteche o Facundo Jones Huala– una muestra más de que las clases dominantes han decidido pararse por fuera de las reglas básicas de la política argentina tal y como las conocíamos. El plan económico tiene prioridad por sobre respetar formalidades.

Es desde esta caracterización que nos encontramos en desacuerdo, por ejemplo, con José Natanson y su definición de Cambiemos como una "nueva derecha democrática", diferente en términos económicos a la derecha noventista, y "socialmente compasiva".[3] Sin dudas que Cambiemos no es idéntico a la dictadura ni al menemismo, no lo es porque la época es distinta y porque aprendió de esos proyectos y sus errores. Pero comparte un mismo plan económico, un mismo desprecio por las clases populares, y una misma actitud de conducirse por fuera de los marcos de la legalidad. Insistamos en recordar algunas acciones que difícilmente podrían encuadrarse bajo la categoría de derecha democrática:

- Como ya mencionamos, el uso de DNU para decisiones centrales como la designación de Jueces a la Corte Suprema, la liquidación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual o la anulación de la Paritaria Nacional Docente.

[3] https://pagina12.com.ar/56997-el-macrismo-no-es-un-golpe-de-suerte

- La ruptura por parte de Cambiemos de la posición argentina con respecto al respeto del derecho internacional de los derechos humanos y sus convenciones con rango constitucional.
- El tratamiento oficial por parte del gobierno que se hizo del caso de Santiago Maldonado, la frivolización, encubrimiento, exposición de testigos (como la realizada por Bullrich en el Congreso) y espionaje sobre las víctimas.
- La detención irregular de numerosos referentes de la oposición, en particular la de Milagro Sala, señalada como ilegal por el propio Grupo de Detención Arbitraria de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).
- La manipulación de los resultados de las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) en las provincias de Buenos Aires y Santa Fe.
- Los más de 15 casos de violación a la autonomía universitaria por parte de fuerzas represivas registrados desde la asunción del gobierno.
- La enorme represión y cacería que llevó adelante la policía luego de la marcha del 8 de marzo de 2017 o en las jornadas en las que el Congreso aprobó la Reforma Previsional, estas últimas en las que el nivel de libertad de acción de las fuerzas represivas creó de hecho una situación similar al estado de sitio, en el cual toda persona que anduviera por las cercanías del lugar podía ser detenida o reprimida sin que se respetasen sus garantías constitucionales.
- El veto presidencial a toda ley que ponga en riesgo sus intereses, como a la ley antidespidos (2017) o la ley que da marcha atrás con los tarifazos (2018).

No debemos subestimar al macrismo en cuanto es una derecha con capacidad de ganar elecciones, de revalidar esas victorias y de sostenerse en el poder, como ha demostrado en la ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, consideramos que a la hora de analizar su eficacia no podemos perder de vista su comportamiento profundo y sus estrategias para modificar el tejido social y político de nuestro país, para lo cual se sirve de estrategias y métodos que poco o nada tienen de democráticos.

Vivir enfermos para morir sanos

Macri ha debido darse cuenta de que gobernar un país no es lo mismo que dirigir un club de fútbol, y que pese a que tomó todas las medidas que cuando era oposición reclamaba, el sector que representa no parece dar muestras de querer realizar esfuerzos de inversión que mejoren las variables macroeconómicas del país. Por supuesto, es mucho más rentable la timba financiera. Como sostiene Ana Castellani:

> Macri confió plenamente en lo que siempre creyó y demandó cuando formaba parte de esa elite: liberalizar, desregular, brindar todos los incentivos necesarios para la inversión privada, poner el Estado al servicio del capital. Y se quedó esperando la lluvia de inversiones que nunca llegó. La historia económica nos muestra que no funciona así; la elite tiene poder de veto al avance de los proyectos de cuño nacional-popular, pero no tiene vocación de liderar un proyecto propio que garantice el desarrollo del

> país, ni siquiera en los términos que ellos lo imaginan, porque eso supone una apuesta económica fuerte que no está dispuesta a realizar en la medida de que es más rentable apostar a la recurrente inestabilidad macroeconómica. La principal debilidad de este gobierno viene de su propia base social, y ya sabemos que no hay nada peor que la astilla del propio palo.[4]

La constante apelación del macrismo a un pasado desastroso del cual estamos pagando las consecuencias, y a un futuro venturoso que se posterga indefinidamente y que reclama sacrificios aquí y ahora, nos deja una imagen de un presente en el que, aunque estemos peor, "se hace lo necesario para estar sanos". Como sostuvo Jorge Halperín, "se persuade de que el bienestar del pueblo depende del combate contra sus enemigos, los corruptos y delincuentes. La vida, según el relato macrista, es persecución y castigo, y el futuro llegará por redención".[5] Cambiemos se sustenta construyendo una ética de la ausencia, de la censura de los placeres, del sacrificio en pos de un ideal abstracto.

El regreso al endeudamiento con el Fondo Monetario Internacional, por acuerdo directo con el presidente, vuelve a poner sobre la mesa el debate sobre la República. ¿Es republicano un país donde solo con la voluntad presidencial puede comprometerse por años el futuro de generaciones de argentinos y argentinas?

Elisa Carrió, a la cabeza de las voces "republicanas" de Cambiemos, además de manifestar que "recurrir al fondo es una maravilla", dijo que Macri no demuestra sentir los problemas del pueblo "porque es ingeniero". Este punto merece una observación más detallada. En la versión del ala "republicana" de Cambiemos, la razón por la que Macri está alejado o en oposición a los reclamos populares no es porque la política es producto de una correlación de fuerzas entre sectores en pugna, sino "porque es ingeniero". La república se vuelve entonces una entelequia, dado que el problema no es si Macri es ingeniero o no, sino el sector al que representa, al cual solo le interesa maximizar sus negocios, y esto lo logra mediante el saqueo al Estado, la usura y la improductividad. La clase dominante argentina es incapaz de pensar un modelo de país que no se base únicamente en sus intereses.

Del otro lado

Para pensar la dinámica política abierta en nuestro país desde finales de 2015, así como cualquier otro escenario de disputa entre diferentes sectores sociales o políticos, no debemos pasar por alto una de las precondiciones de toda situación en la que hay ejercicio de poder, y esta es que –como sostiene Foucault– "donde hay poder, hay resistencia" (Foucault, 2014: 91). Resistencia, o más bien, resistencias. Desde múltiples prácticas y sentidos, gran parte de la sociedad argentina se opone a las políticas gubernamentales y lo hace saber. Luego de las masivas jornadas por la legalización de la IVE y del paro

[4] Ana Castellani, "Del mismo palo", *Página 12*, 10/5/2018. Disponible en https://www.pagina12.com.ar/113719-del-mismo-palo

[5] http://laciudadrevista.com/la-estrategia-del-poder-judicial-adicto-a-cambiemos-crimen-falso-y-castigo-implacable/

general del lunes 25 de junio (tercero convocado por una complaciente conducción de la Confederación General del Trabajo –CGT–), hemos vuelto a ver en acción las fuerzas con las que dispone el movimiento popular argentino para hacer frente a los proyectos que pretenden arrebatarle sus derechos. Resistencia.

Pero nos encontramos, hasta ahora, con una resistencia que no alcanza a constituir un colectivo de oposición, ni mucho menos una alternativa. Bataille sostiene que: "... los seres humanos solo están unidos por desgarros o heridas" (1991: 441), lo cual nos lleva a pensar que, debido a los múltiples desgarros que el macrismo provoca en nuestras formas de vida, en nuestras costumbres, en nuestra economía cotidiana, en nuestros sentidos de lo social, existe una situación compartida en mayor o menor medida que permitiría constituir un colectivo a partir de lo sufrido en conjunto. En nuestro caso, creemos que hay otro motor, y este es la esperanza dada por la posibilidad de que las cosas sean distintas. La esperanza y la confianza han sido ejes emocionales de la campaña de Cambiemos, pero urge que podamos recuperarlas para un proyecto popular.

Bibliografía

Bataille, G. (1991). *Il Collegio di Sociología 1937-1939*. Turín: Bolatti Boringhieri.

Boron, Atilio (2015). "Argentina, de la República al Régimen". Disponible en http://www.atilioboron.com.ar/2015/12/argentina-de-la-republica-al-regimen.html

Foucault M. (2014). *Historia de la sexualidad 1: La voluntad de saber*. Buenos Aires: Siglo XXI.

El siglo XXI tiene 18 años cargados de múltiples "borrascas de la historia" del siglo XX. En este arco de tiempo corto, nuestra región atravesó un proceso en el cual los largos años de lucha contra el neoliberalismo de fin de siglo XX se sintetizaron en experiencias populares y/o estatales de variada profundidad, según el balance y el equilibrio entre participación popular y estatalidad. Hablando específicamente de la Argentina, la actual gestión de gobierno viene llevando adelante una serie de transformaciones que se caracterizan no solo por su radicalidad, sino también por su alcance.

El objetivo de este número de *Márgenes* es, entonces, intentar sistematizar y sintetizar justamente los avances que el macrismo viene realizando sobre distintos frentes de la realidad económico-política argentina (deuda externa, universidad, ciencia y tecnología, FMI, cuestiones fiscales, cultura mafiosa, etcétera). Para eso, contamos con el aporte de intelectuales y militantes, trabajadorxs, de distintos campos. Y sin que sea del orden de la casualidad, todxs ellxs provienen de la universidad pública nacional.

Germán Pinazo
Director

Rocco Carbone
Editor invitado

márgenes revista de economía política

SUMARIO

AÑO IV - Nº 4 - OCTUBRE 2018

Dossier:
Macri: POR TODO COMO SEA

"La reforma fiscal de la Alianza Cambiemos: PROteger y servir al capital", Alejandro López Accotto, Carlos R. Martínez, Martín Mangas y Ricardo A. Paparas

"El lugar de la tecnología", Eduardo Dvorkin

"La política educativa del aristogato", Cinthia Wanschelbaum

"Sobre la naturaleza del macrismo", Eduardo Rinesi

"De resistencias. La (im)posibilidad de la política en la Argentina actual", Camila Cuello

"Dólares, Lebac y fmi: el abismo conocido", Alan Cibils y Germán Pinazo

"La mutación de los medios en el ciclo Cambiemos", Rolando Schor

"Educación Superior, un derecho amenazado por el ajuste", Pablo G. Toledo

"Macri o la mafia al gobierno", Rocco Carbone

"Cambiemos: ¿Nueva derecha democrática o régimen?", Ernesto García

Disponible para descarga gratuita en **www.ungs.edu.ar/ediciones**
Propuestas y consultas: **margenes@ungs.edu.ar**

Universidad Nacional de General Sarmiento

9 772362 193003