

ISBN: 978-950-9379-39-8

Documento de Trabajo N°5

# EL NEOLIBERALISMO TARDIO

Teoría y Praxis

Dr. Daniel GARCÍA DELGADO  
Dra. Agustina GRADIN  
(Compiladores)



**FLACSO**  
ARGENTINA

Facultad  
Latinoamericana de  
Ciencias Sociales.  
Sede Argentina.

Área Estado y  
Políticas Públicas.



Documento de Trabajo N°5

# EL NEOLIBERALISMO TARDÍO

Teoría y Praxis

Dr. Daniel GARCÍA DELGADO  
Dra. Agustina GRADIN  
(Compiladores)



## Compiladores

Dr. Daniel GARCIA DELGADO

Dra. Agustina GRADIN

## Diseño y diagramación

Ignacio FERNÁNDEZ CASAS

*Buenos Aires, junio de 2017*

Documentos de Trabajo es una serie de publicaciones del Programa de Gestión del Conocimiento del Área Estado y Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede académica Argentina. Se propone abordar temáticas específicas, en relación al Estado, al desarrollo, las políticas públicas, la sociedad civil, la administración pública y la integración regional y global. Cada Documento de Trabajo refleja los resultados de los proyectos de investigación del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina.

## Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina.

Director: Luis Alberto Quevedo.

## Área Estado y Políticas Públicas.

Director: Daniel García Delgado.

## Programa Gestión del Conocimiento.

Directora: Cristina Ruiz del Ferrier.

## Contacto

Cristina Ruiz del Ferrier

Oficina 31 - primer piso - Tucumán 1966 (C1026AAC)

Teléfono: (54) (11) 5238-9456.

Página web: <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/>

Correo electrónico: [gestionconocimiento@flacso.org.ar](mailto:gestionconocimiento@flacso.org.ar)

García Delgado, Daniel

Documento de trabajo N° 5 : el neoliberalismo tardío : teoría y praxis / Daniel García Delgado ; Agustina Gradin ; compilado por Daniel García Delgado ; Agustina Gradin . - 1a ed . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Flacso Argentina, 2017.

Libro digital, PDF - (Documentos de trabajo / Ruiz del Ferrier, Cristina )

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-950-9379-39-8

1. Neoliberalismo . 2. Teoría Política. 3. Políticas Públicas. I. Gradin , Agustina II. García Delgado, Daniel, comp. III. Gradin , Agustina, comp. IV. Título.  
CDD 320.513



Este Documento de Trabajo y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial.

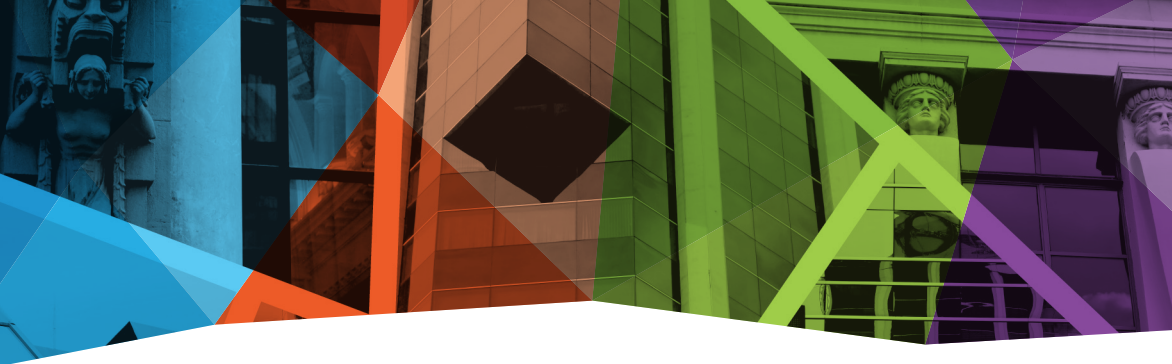
El contenido de este Documento de Trabajo no puede utilizarse con fines comerciales.

*A César Sánchez Aizcorbe,  
el maestro que me impulsó a escribir  
sobre el neoliberalismo.*

**Daniel García Delgado**

*Al Área Estado y Políticas Públicas.*  
**Agustina Gradin**

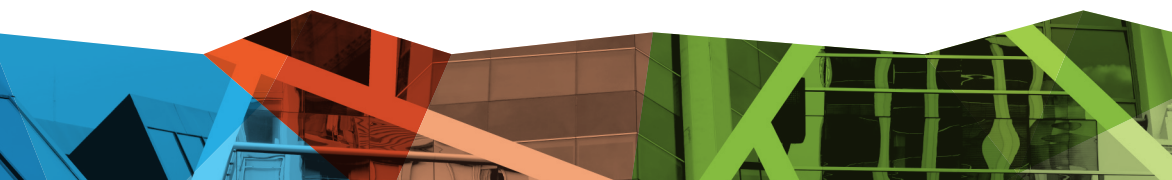




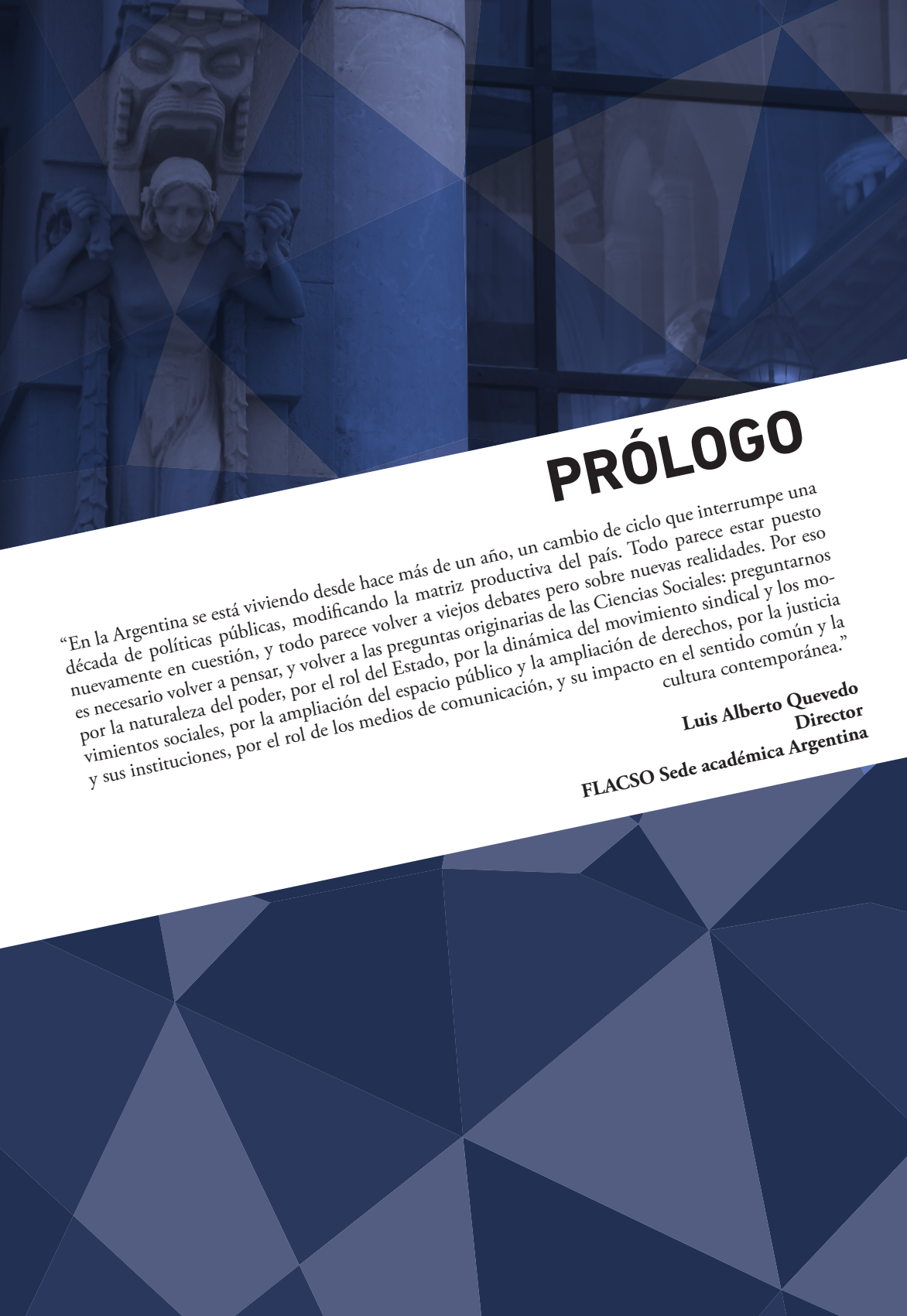
# ÍNDICE

|                                                                                                                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>PRÓLOGO</b>                                                                                                                                                   | 11 |
| América Latina en movimiento:<br><i>El compromiso de volver a pensar a nuestro continente.</i><br><b>Por Luis Alberto Quevedo</b>                                |    |
| <b>INTRODUCCIÓN</b>                                                                                                                                              | 15 |
| Neoliberalismo tardío: Entre la hegemonía y la inviabilidad.<br><i>El cambio de ciclo en la Argentina.</i><br><b>Por Daniel García Delgado y Agustina Gradin</b> |    |
| <b>PRIMERA PARTE: Economía y sustentabilidad en el Neoliberalismo tardío.</b>                                                                                    | 27 |
| El proceso neoliberal de larga duración y los gobiernos progresistas<br>en América Latina.<br><b>Por Eduardo Crespo y Javier Ghibaudi</b>                        | 29 |
| La deuda externa en el Neoliberalismo tardío.<br><b>Por Martín Burgos y Estanislao Malic</b>                                                                     | 41 |
| Trump y la ilusión de la desglobalización.<br><b>Por Alejandro Pelfini</b>                                                                                       | 59 |
| Una burguesía nacional rentista y subordinada al capitalismo internacional.<br><b>Por Horacio Rovelli</b>                                                        | 65 |
| <b>SEGUNDA PARTE: Gestión y bienes públicos en el Neoliberalismo tardío.</b>                                                                                     | 91 |
| Modernización y reforma del Estado en el Neoliberalismo tardío:<br><i>Hacia el Estado pre-Social.</i><br><b>Por Daniel García Delgado</b>                        | 93 |

|                                                                                                                                                                                                 |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| La política social en la Argentina tras el cambio de ciclo:<br><i>Una mirada desde la Seguridad Social y la Asistencia Social.</i><br><b>Por Cynthia Gisselle Ferrari Mango y Jorge Tirenni</b> | 109 |
| Tiempos de incertidumbre para la educación en América Latina.<br><b>Por Ana María Cambours de Donini y Mónica Pini</b>                                                                          | 125 |
| Minería y modelo de desarrollo:<br><i>Sustentabilidad y capacidades estatales.</i><br><b>Por Alejandro Casalis y Arturo Trinelli</b>                                                            | 133 |
| <b>TERCERA PARTE: Política y subjetividad en el Neoliberalismo tardío.</b>                                                                                                                      | 147 |
| Las máscaras de la democracia:<br><i>Figuras posfundacionales de la democracia en el contexto del tardo-capitalismo contemporáneo.</i><br><b>Por Cristina Ruiz del Ferrier</b>                  | 149 |
| La “pesada herencia”, inversión y normalización:<br><i>Tres ideas de Macri que reflejan la utopía del mercado total.</i><br><b>Por Verónica Soto Pimentel</b>                                   | 171 |
| Libertad, inversión, sensibilidad.<br><i>(¿Hacia dónde quiere ir Cambiemos?).</i><br><b>Por Gabriel Vommaro</b>                                                                                 | 183 |
| <i>Cambiemos</i> y una nueva forma de elitismo: el político - empresarial.<br><b>Por Martín Astarita y Sergio De Piero</b>                                                                      | 187 |
| Judicialización de la política y legitimidad democrática.<br><b>Por Luciano Nosetto</b>                                                                                                         | 203 |
| Los movimientos sociales en el Neoliberalismo tardío:<br><i>Entre la potencialidad política y la resistencia.</i><br><b>Por Agustina Gradin</b>                                                 | 215 |
| <b>SOBRE LOS AUTORES</b>                                                                                                                                                                        | 227 |







# PRÓLOGO

“En la Argentina se está viviendo desde hace más de un año, un cambio de ciclo que interrumpe una década de políticas públicas, modificando la matriz productiva del país. Todo parece estar puesto nuevamente en cuestión, y todo parece volver a viejos debates pero sobre nuevas realidades. Por eso es necesario volver a pensar, y volver a las preguntas originarias de las Ciencias Sociales: preguntarnos por la naturaleza del poder, por el rol del Estado, por la dinámica del movimiento sindical y los movimientos sociales, por la ampliación del espacio público y la ampliación de derechos, por la justicia y sus instituciones, por el rol de los medios de comunicación, y su impacto en el sentido común y la cultura contemporánea.”

**Luis Alberto Quevedo**  
Director

**FLACSO Sede académica Argentina**



## Prólogo

### **América Latina en movimiento: El compromiso de volver a pensar a nuestro continente**

Este año 2017 nuestro sistema FLACSO cumple 60 años de vida académica, cultural, política y de producción de pensamiento científico en América Latina. La FLACSO fue creada por una iniciativa de la UNESCO en el mes de abril de 1957 en un momento donde las Ciencias Sociales en América Latina cobraban una nueva dirección y comenzaban a pensar a nuestra región desde nuevos parámetros teóricos y metodológicos, estableciendo una nueva agenda de problemas. De esta forma, la FLACSO se sumaba a la creación de una nueva trama institucional de organismos internacionales, de carreras de Ciencias Sociales (ese mismo año, en la Argentina, Gino Germani creaba la carrera de sociología) que renovaban el pensamiento y creaban un nuevo clima intelectual en la región. Esto ocurría en esos años cincuenta de la posguerra que significaban un cambio fundamental en el campo de las relaciones internacionales, de la economía capitalista y, más en general, para toda la cultura occidental: el mundo vivía un nuevo ciclo histórico y era necesario volver a pensar todo desde una nueva perspectiva. A este ciclo se sumó la FLACSO en aquellos años de cambios.

Debemos recordar que en la convulsionada década de los años cincuenta del siglo pasado el mundo vivía un momento de cambios importantes, pero América Latina los vivía de un modo muy particular. Fueron años de esperanza, de construcción de otro entramado institucional, de convulsión social y de confianza en el porvenir. América Latina no vivió la guerra de igual manera, aunque estuvo muy impactada por el conflicto global, pero sin vivir el deterioro que habían tenido los países centrales. Sin em-

bargo, era una región donde la desigualdad, el subdesarrollo y la exclusión de las grandes mayorías se volvía más dramática y evidente: hubo una inédita visualización de la pobreza y la marginalidad en nuestro continente. A lo que se debían sumar los problemas ligados a su historia de región dependiente de los países centrales, también la cuestión indígena que se sumaba a la pobreza estructural y a todas las consecuencias del subdesarrollo económico, cultural y social que arrastraba nuestra región. El gran tema era el modelo de desarrollo que debería seguir América Latina sumado a la enorme fuerza que tenían los movimientos sociales y las nuevas formas de la política que aquí se desarrollaron por aquellos años. También fue un período especialmente rico porque se estableció un nuevo vínculo entre el pensamiento social y político propio, no sólo derivado de los pensamientos que se desarrollaban en los países centrales, y donde la región se pensaba a sí misma.

En ese contexto, y con esos desafíos, nació el sistema FLACSO. Nació en una época donde todos estos fenómenos se vivían de un modo muy particular en América Latina y donde estaba en discusión esta separación a la que aludía Max Weber entre la política y la ciencia o, más estrictamente, la diferencia entre quienes actuaban o incidían en los debates por el poder y quienes desarrollaban tareas “técnicas” —ya sea de investigación o de propuestas en el campo de las políticas públicas— y tomaban distancia de la política práctica. FLACSO arrastró, desde su nacimiento, esa tensión que caracterizó a la época que no permitió una línea divisoria clara entre estas dos actividades: la vida del político y del científico tenían bordes difusos.

Fue un momento importante de reflexión sobre América Latina como región, y fue una gran novedad hacerlo con pensamiento propio. Un momento donde era urgente cambiar de paradigmas teóricos y metodológicos para enfrentar los desafíos económicos, políticos, sociales y culturales que enfrentaba América Latina. Pues algo similar ocurre hoy en nuestro país y en el continente. Guardando en todos los casos sus diferencias y especificidades, vivimos un cambio de ciclo que involucra a nuestras democracias y se producen fenómenos nuevos (como el nuevo rol del poder judicial, la concentración y el papel hegemónico de los medios de comunicación, los “golpes blandos” como metodología de destitución de presidentes, los temas ligados a la extracción de recursos naturales y cuidado del medio ambiente, entre otros), pero también fenómenos ya conocidos como la aplicación de políticas neoliberales, el endeudamiento externo como patrón de financiamiento del déficit, el debilitamiento de la democracia y la reducción de derechos, entre otros. Todos estos temas –de algún modo– se tratan en este libro, que hoy la FLACSO Argentina trae a la discusión pública, tanto académica como política, tanto local como regional.

En la Argentina, se está viviendo desde hace más de un año, un cambio de ciclo que interrumpe una década de políticas públicas, modificando la matriz productiva del país. Todo parece estar puesto nuevamente en cuestión, y todo parece volver a viejos debates, pero sobre nuevas realidades. Por eso es necesario volver a pensar, y volver a las preguntas originarias de las Ciencias Sociales: preguntarnos por la naturaleza del poder, por el rol del Estado, por la dinámica del movimiento sindical y de los movimientos sociales, por la ampliación del espacio público y la ampliación de derechos, por la justicia y sus instituciones, por el rol de los medios de comunicación, y su impacto en el sentido común y en la cultura contemporánea. También, por temas que no estuvieron presentes en las agendas de los años noventa. La judicialización de la política o

la experiencia de un país gobernado por CEO's de las empresas más poderosas que operan en América Latina son fenómenos nuevos que se están dando en Brasil, en la Argentina, y que se dieron también en Chile hace no muchos años.

Argentina, y la región, experimentaron un ciclo de más de diez años en los que las políticas públicas apuntaron a reposicionar al Estado en el centro de la escena política y económica, y con ello proteger el empleo y la industria local, proteger el mercado interno, desendeudarse y distanciarse de los organismos internacionales que ordenaban nuestra economía, promover cadenas de valor en las que nuestros países fueran competitivos en los mercados globales, desarrollar las instituciones que promueven el conocimiento, la ciencia y la tecnología propias, y volverse menos dependientes de los grandes centros internacionales. Pero hoy, esta agenda ha cambiado, y no sólo en la forma que piensa y opera el neoliberalismo (al que Daniel García Delgado y Agustina Gradín han denominado *Neoliberalismo tardío* para diferenciarlo de otras experiencias que hemos conocido hace algunas décadas), sino que está en juego un cambio cultural y una reformulación del rol del Estado en esta nueva realidad. A esto debemos sumar una acción intensa de la comunicación política y de los medios, para modificar alguno de los pilares de la cultura política que se forjaron en el anterior ciclo: sobre todo en temas que tienen que ver con la preservación de lo público, las políticas orientadas al desendeudamiento, el rol activo del Estado en la economía y una concepción de la ciudadanía que suponía la calle, la plaza pública y la participación en los movimientos sociales como un bien de la política democrática que se debía preservar. Finalmente, también podemos subrayar el nuevo lugar que se ha pensado para nuestro país en el mapa de las relaciones internacionales y el rol de los organismos intergubernamentales creados en la región como el MERCOSUR, la UNASUR, la CELAC, etcétera. Todo el orden regional está en cuestión y la misma ubicación de la Argentina en el orden

mundial se piensa desde otro lugar a partir de estos últimos dos años.

Este libro, además de presentar investigaciones y ensayos que reflexionan sobre estos temas, pretende ser también un motivador de debates, un disparador de nuevas indagaciones que reaviven el papel del mundo académico en el espacio público y en la reflexión política. Es un libro de FLACSO en su perspectiva crítica, interdisciplinaria y regional, como lo fueron muchos de los aportes que los intelectuales y académicos de los años cincuenta propusieron en nuestros países, y lograron, de alguna manera, movilizar un debate novedoso en el continente. Pero también, es un libro de Ciencias Sociales que se basa en la investigación y el trabajo de muchos académicos que tienen una sólida trayectoria en sus campos de trabajo. No es un libro técnico, es un libro que aspira a tomar partido por ese pensamiento crítico al que no debemos renunciar. Un libro escrito con la esperanza de que pueda ser leído, y usado, como una herramienta de reflexión que refresque un debate necesario para la Argentina y para la región.

**Luis Alberto Quevedo**

*Buenos Aires, junio de 2017*





# INTRODUCCIÓN

“Quien fracasa en la sociedad neoliberal del rendimiento se hace a sí mismo responsable y se avergüenza, en lugar de poner en duda al sistema. En esto consiste la especial inteligencia del régimen neoliberal. No deja que surja resistencia alguna contra el sistema. En el régimen de explotación ajena era posible que los explotados se solidaricen y juntos se alcen contra el explotador. En el régimen de la autoexplotación uno dirige la agresión contra sí mismo...”

**Byung-Chul Han**





## Introducción

# Neoliberalismo tardío: Entre la hegemonía y la inviabilidad. El cambio de ciclo en la Argentina

Por Daniel García Delgado y Agustina Gradín

### Introducción

El cambio de ciclo político y económico en la región, a partir del ascenso de la derecha en la Argentina y Brasil entre el año 2015 y el 2016, nos impone la obligación de reflexionar y problematizar, desde el mundo académico, este nuevo escenario. Este Documento de Trabajo, y los capítulos que lo componen, son producto de esta necesidad de encontrar instrumentos teóricos que nos permitan iluminar la complejidad de este proceso que, como sociedad, nos toca transitar. Como señalábamos en un artículo de investigación anterior (García Delgado y Gradín, 2016), el nuevo ciclo ha producido un giro sustantivo respecto del rumbo que mantenían los anteriores gobiernos nacional-populares, neodesarrollistas y de centro-izquierda de la última década y media en América del Sur. En este escenario, consideramos imperante interrogarnos sobre la sustentabilidad económica, política, social y cultural de esta ola neoliberal tardía y, por lo tanto, del futuro de la región.

Este Neoliberalismo tardío, en tanto modelo económico, social y geopolítico, tiene características específicas y distintivas respecto de los momentos anteriores como los '70 y los '90. La actual coyuntura en la Argentina, Brasil y otros países de la región, muestra cambios estructurales tanto en los modelos de acumulación, los patrones de distribución de riqueza y de poder, como en las subjetividades promovidas por los medios masivos de comunicación y por las redes sociales, que necesariamente nos interpelan

a reflexionar en torno a estas cuestiones. Ahora bien, ¿por qué *Neoliberalismo tardío*? Porque los principales rasgos políticos y económicos de los gobiernos de derecha que asumieron la Presidencia en la Argentina, Perú y Brasil, y los avances de las coaliciones opositoras en Venezuela, Colombia, Ecuador y Bolivia, nos permiten suponer que nos encontramos frente a una nueva etapa neoliberal en la región. Etapa caracterizada por una feroz disputa por la reestructuración de la distribución de la riqueza a favor de los sectores concentrados de la economía; por el inicio de un nuevo proceso de endeudamiento externo; la apertura de la economía; la desindustrialización; y el intento deliberado de bajar salarios y niveles de consumo de los sectores mayoritarios. Sin embargo, consideramos novedoso el nuevo ciclo, y no únicamente un regreso a una etapa anterior, en la medida que tanto el contexto político interno de cada país (el acceso de la derecha al poder a través de mecanismos institucionales y legales, aunque poco legítimos para el caso brasileiro), el escenario económico global y regional (el aumento de la desigualdad global en la distribución de la riqueza), así como geopolítico (el ascenso de Donald Trump en los Estados Unidos y sus conflictos con los principales países de las BRICS, o el avance de la derecha en Europa y el conflicto en medio oriente), muestran diferencias sustantivas a las etapas precedentes.

En el plano subjetivo, el principal denominador es el sujeto empresarial como actor prin-

cial de las coaliciones de gobierno, involucrado directamente y sin mediaciones, a la gestión de lo público. Esto, a su vez, presenta aspectos subjetivos distintivos y abarcadores que la última versión de los '90, seguramente por el avance de las nuevas tecnologías y de las redes sociales, facilitando la construcción de hegemonía por parte de élites que cuentan con gran capacidad comunicacional. Son las apelaciones constantes a cuestiones vinculadas a la comunicación, al *marketing*, y a la exaltación de una cultura liberal e individualista, desde donde se construye la hegemonía del proyecto subjetivo del Neoliberalismo tardío. Esta se caracteriza por las formas de hacer política "posmodernas", y el "emprendedurismo", ancladas en un proceso de crisis de representación histórico de nuestras sociedades. Se pretende reemplazar la racionalidad de la acción de la militancia partidaria, por un nuevo sujeto político de cambio basado en una identificación des-clasada (sin anclaje de clase), y renuente al conflicto y a la disputa de intereses, soslayando desigualdades estructurales en la distribución de recursos dentro de las sociedades latinoamericanas. La retórica anticorrupción contacta con esta forma pospolítica de construcción de sentidos, que sostiene el discurso comunicacional distintivo de éstos gobiernos neoliberales, pero tardíos.

Entre las líneas de continuidad con las experiencias anteriores, el bagaje clásico liberal, de más mercado y menos Estado, expresado en el programa económico de ajuste y desregulación, con énfasis en el perfil agroexportador y privatizador, nos permiten afirmar que atravesamos un tercer momento de ofensiva de las élites conservadoras y del capitalismo de libre mercado transnacional, en la disputa por la hegemonía. Sin embargo, estos nuevos gobiernos, como señala Alejandro Pelfini en esta compilación, llegan retrasados a insertarse a un mundo en proceso de cambio, que está poniendo fin a la globalización neoliberal, promoviendo el proteccionismo en las economías centrales y construyendo un discurso hegemónico nacionalista, xenófobo y

discriminator de las mayorías sociales expulsadas por el funcionamiento económico, político y social del neoliberalismo a nivel global.

Dicho lo anterior, *lo tardío* se explica por tres razones. Primero, porque ya no existe el consenso con que surgieron bajo el paradigma del pensamiento único de *Washington* tras la caída del Muro de Berlín. Es decir, la crisis neoliberal de principio de siglo mostró los límites de ese modelo económico y social. Segundo, el contexto de un mundo multipolar, agravado por el estancamiento económico y el proteccionismo de los países centrales, es totalmente diferente a la fase aperturista y unipolar de los '90. Y tercero, las sociedades de la región que atravesaron el giro popular neodesarrollista, han profundizado y consolidado su conciencia de sus derechos y de sus posibilidades de acceso a mejores condiciones de vida, ingresos y oportunidades. Todo esto es, por lo menos hasta ahora, una memoria fresca de que "otro mundo es posible".

## Los "ciclos" en la región

Para analizar el actual escenario, debemos necesariamente modelizar los ciclos precedentes, lo cual nos permite comprender las características sustantivas que se pretenden señalar en este capítulo. Al hablar de *ciclos* nos estamos refiriendo a la lógica histórica, ya señalada por Diamand (1971), y caracterizada por la disputa entre la corriente popular expansionista y la corriente liberal, por la conducción del proceso de desarrollo en la región. Los ciclos del desarrollo pueden ser explicados a partir de la hegemonía de una corriente sobre otra, primando los intereses de la élite económica sobre los populares en los ciclos neoliberales.

El primer momento neoliberal en la región emergió con la crisis del capitalismo y de su expresión estatal, el *Welfare State*, a mediados de la década de los '70 (Sunkel, 1992; García Delgado, 1994; Anderson, 1999). El aumento de los precios de la energía por parte de la OPEP generó la crisis del Petróleo en 1973 con su consecuente aumento exponencial del *déficit* de la balanza

de pagos en los países industrialistas, quienes como respuesta de este escenario, comenzaron a aplicar planes de austeridad, disminuyendo el consumo, la demanda y, por lo tanto, el nivel de vida de sus naciones. Este proceso, económico y estructural, fue acompañado por un proceso político-institucional de gran trascendencia, vinculado a la crisis del Estado social como arreglo institucional de las sociedades de posguerra. La crítica neoliberal al funcionamiento de Estado de bienestar, anclado en el esquema de seguros sociales y el fortalecimiento de la capacidad de consumo de los sectores populares, se basó en la rigidez del mercado de trabajo, el *déficit* público y el costo de la mano de obra (Offe, Espinosa, y Keane, 1990; Esping Anderson, 2000). Crítica que escondía la disputa por la apropiación de la riqueza de las sociedades entre las élites económicas y los sectores trabajadores, en el marco de la revolución científico-técnica que estaba transformando las formas de producción de capital en los países centrales. Este proceso fue conceptualizado como el pasaje al modelo posfordista (Boyer, 2016; Lazzarato, 1993).

El segundo momento neoliberal, como ya lo mencionamos más arriba, es el periodo del *Consenso de Washington*, que se instaló junto a la hegemonía del capitalismo a nivel mundial, producto de la disolución de la Unión Soviética y la caída del Muro de Berlín a fines de los '80, con sus consecuencias políticas ideológicas a nivel global. El fin de la Guerra Fría y la bipolaridad a nivel global, abrió un período de triunfalismo del capitalismo salvaje, tanto en términos económicos, políticos e ideológicos-culturales. La reflexión posmoderna giró en torno al fin de los grandes relatos (Lefort, 2004), el fin de la historia (Fukuyama, 1992), el fin del empleo (Rifkin, 1996), el fin de la soberanía de los Estados nacionales y subordinación a una gobernanza global (Bauman, 1999). La unipolaridad, la flexibilización del empleo y de las formas de cohesión e integración social fueron sintetizados en un decálogo incondicional: *el Consenso de Washington* (Petrella, 1996). Así, junto con

los cambios estructurales a nivel geopolítico y a nivel del modelo de acumulación y con el avance de la revolución tecnológica y la financiarización de la economía, se fue consolidando una sociedad de servicios, de consumo y de la comunicación, que profundizó las características individualistas y despolitizadas en una sociedad que, al mismo tiempo, se desindustrializaba y extranjerizaba su propiedad.

El inicio del nuevo siglo, se encontró con un escenario de crisis terminal del neoliberalismo en la región (si bien no así en el centro), producto de una economía recesiva, con altos niveles de endeudamiento y pérdida de competitividad por la rigidez del uno a uno, aumento del desempleo y de la pobreza. Esa situación socioeconómica abonó un camino de explosiones y protestas sociales y, por lo tanto, de crisis político-institucional marcada por la desafección política de los sectores medios y bajos, que se cristalizó en la consigna “que se vayan todos...”. Este proceso abrió un nuevo ciclo posneoliberal, de heterodoxia económica y de liderazgos transformadores en diversos países de América del Sur, que se constituyeron en un laboratorio de experimentación posneoliberal y del surgimiento un nuevo paradigma de revalorización del Estado (activo, presente), de los derechos sociales, de la política y del accionar estatal: el paradigma productivo-inclusivo. Este paradigma se inscribía dentro de la búsqueda de inserción geopolítica Sur-Sur (desde los países emergentes), que intentaba superar la globalización unipolar y sus asimetrías de poder. Esta situación, que fue acompañada por la revolución de los *commodities*, el ascenso de China como gran potencia, y el aumento del precio de las materias primas, dio auge a las economías primarias y a los Estados de la región para poder hacer frente a las demandas sociales, mejorar los ingresos y generar empleo en un marco de desendeudamiento de los países y de la región. Todo este proceso de integración social y de ampliación de la reconstrucción del entramado productivo de la economía y de la

transformación de la forma de inserción global, tuvo al Estado como su principal actor.

Sin embargo, a partir de la crisis financiera global generada en los Estados Unidos por el estallido de la burbuja de las hipotecas *subprime* del 2008/2009, la resolución conservadora y monetarista de la misma, a partir del salvataje del sistema financiero por parte del sector público en los Estados Unidos (ganancias privadas, gastos públicos), y la política de austeridad y ajuste en la Unión Europea y Japón, dieron lugar a una época de “estancamiento secular” (Larry Summer, 2016) que mostró las limitaciones de los proyectos neodesarrollistas. Como señala Lucita (2016), la desaceleración iniciada en 2008 se profundizó y el mundo ingresó en una fase de bajo crecimiento, con una fuerte reducción del comercio internacional, de caída de la productividad y alto endeudamiento.

En cierta forma, los gobiernos populares de América Latina atendieron desde el Estado al nivel de consumo y de distribución del ingreso, pero no supieron resolver el aumento de la inversión privada como factor estratégico de la demanda agregada de los países. Evidentemente, los intentos por diversificar y por transformar estructuralmente la matriz productiva de cada país, encontraron en la restricción externa su principal limitación. Esta crisis impactó en los países de la región, especialmente a partir de la caída de la demanda externa de *commodities*, recrudeciendo esta situación. El problema de la restricción externa comenzó a mermar o debilitar sus posibilidades distributivas, lo cual contribuyó a sus derrotas políticas al cambiar el ciclo mundial de precios. Este escenario de crisis de las condiciones internacionales tuvo diferentes traducciones a las escenas políticas locales, pero claramente condicionó la correlación de fuerzas entre las élites económicas coaligadas con el poder financiero-comunicacional, judicial e internacional, y los gobiernos progresistas de la región. El fin de la década “populista” abrió la puerta al tardo Neoliberalismo.

## El Neoliberalismo tardío

Esta nueva versión neoliberal, que presenta elementos comunes y distintivos respecto de los anteriores ciclos, como ya señalamos, muestra distancias sustantivas, particularmente, en las dimensiones, económica-internacional y político-cultural. A partir de la contextualización de este cambio de ciclo, proponemos profundizar el análisis de una serie de elementos que consideramos novedosos de la nueva configuración del poder neoliberal tardío, para luego dejar emerger las posibles resistencias, conflictos y líneas de quiebre que necesariamente se imponen en el actual escenario. Esto último, nos impone indagar sobre el dilema, o enigma tal vez, de construir una alternativa en las nuevas circunstancias.

### 1. Especialización productiva, endeudamiento externo y “volver al mundo”

Las principales políticas públicas impulsadas por los gobiernos neoliberales de la región desde 2016 han construido una economía política que promueve una transformación estructural en la producción y en la distribución de la renta de nuestras sociedades. De los procesos de desarrollo inclusivos y reindustrializadores, estimulados por los gobiernos nacionales-populares, progresistas y de centroizquierda en la región, se vuelve a una estrategia de economía política de especialización productiva, anclada en las exportaciones agroindustriales y en la sociedad de servicios. Para financiar esta estrategia, como señalan Martín Burgos y Estanislao Malic en su contribución a este Documento de Trabajo, los gobiernos del Neoliberalismo tardío debieron retomar la senda del endeudamiento externo y sus lógicas políticas económicas. La falta de inversión de las burguesías es un elemento permanente del problema. Como señala Horacio Rovelli en esta compilación, puede cotejarse con lo que sucede en Asia del Este: “Mientras en América Latina la inversión promedio del Esta-

do nacional equivale a 3% del Producto Interno Bruto, en el sudeste y en el oriente asiático y China es 15% promedio”. Y si se suma al sector privado —que en América Latina no tiene las regulaciones ni el disciplinamiento de Asia— “la inversión y reposición del capital en nuestra región no llega ni a la mitad que en aquella otra región”. Para este autor, el Estado latinoamericano es débil y sus burguesías apenas intentan engancharse en las cadenas de valor globales subordinadamente, además de tener altísimas tasas de ganancias aquí y fugar sus rentas hacia el exterior. Por su parte, Eduardo Crespo y Javier Ghibaudi en su capítulo se interrogan sobre el ciclo largo entre los momentos neoliberales en la región, para problematizar las diferencias y las similitudes de la lógica política neoliberal, mostrando también las limitaciones de los proyectos neodesarrollistas en la región.

Íntimamente vinculado al perfil productivo y a la estrategia de financiamiento de la economía, otro cambio promovido por los “nuevos” gobiernos de la región se vinculó a la forma de inserción internacional, coherente con sus presupuestos de libre mercado y de no regulaciones para las multinacionales y para el libre flujo de capitales. Es decir, se anunció la adhesión a la globalización y a los grandes acuerdos de libre comercio. Por lo tanto, se trata de una adhesión geopolítica específica en el conflicto que el norte desarrollado mantiene con China, Rusia, y el conflicto en Medio Oriente con el terrorismo del Estado islámico. El “volver al mundo” es una forma de vincularse con el resto del mundo, distinta a la estrategia de fortalecimiento de la integración regional y de la multipolaridad de los gobiernos nacional-populares. De esta manera, el gobierno de *Cambiemos* en la Argentina, y el gobierno de Temer en Brasil, retoman la inserción alineada y subordinada con los países desarrollados del norte, particularmente con los Estados Unidos, como eje de su política internacional y geopolítica, subordinando las lógicas de integración regional estratégicas de bloque tipo MERCOSUR, UNASUR o CELAC, a la

lógica de los Tratados de Libre Comercio (TLC) como la Alianza del Pacífico. Como señala Lucita (2016) es imperante remarcar un interrogante sobre la paradoja en que el Neoliberalismo tardío incurre. Se “vuelve” al mundo justo en el momento en que éste se cierra para el comercio internacional. Como señala agudamente Alejandro Pelfini:

Cuando las recetas que parecían asegurarnos un futuro promisorio o al menos preservarnos frente al riesgo y las catástrofes ya no seducen ni a los votantes de los países centrales, nunca menos oportuno que nuestro país y nuestra región pretendan revivir los años de relativa y engañosa bonanza de la globalización neoliberal en este raro *revival*, mezcla de tragedia y comedia que parece ser el “Neoliberalismo tardío”.

## 2. Democracia restringida y judicialización de la política

En relación al Estado de los CEO’s y al proceso de modernización de ruptura, cabe preguntarnos: ¿en qué medida el neoliberalismo está influyendo no sólo en el modelo económico, de acumulación, de concentración, sino también en el sistema democrático mismo? En la medida que aumenta la concentración de la riqueza y de los ingresos, las desigualdades se hacen cada vez más evidentes. Claramente, la nueva relación de poderes en favor del poder económico fáctico, financiero, transnacional y comunicacional introduce un desequilibrio en el régimen democrático, no tanto en sus formas como en su distribución del poder. Este escenario nos interpela sobre la calidad de la democracia y sobre su futuro funcionamiento con gobiernos de clases, de ricos para ricos. ¿Vamos hacia una *posdemocracia*, en términos de Crouch (2004); hacia una democracia ‘de baja intensidad’, como diría O’Donnell (2007), o hacia democracias ‘capturadas’ según Mizrahi (2017)? En su capítulo, Cristina Ruiz del Ferrier nos aporta desde la perspectiva del pensamiento político posfuncional, toda una problematización en torno a

la democracia contemporánea, entendida tanto como régimen político, como una particular forma de la vida en común, donde la soberanía del Estado y la subjetividad del pueblo quedan en entredicho frente a las lógicas de organización y de funcionamiento de las democracias contemporáneas. Estas problemáticas nos conducen a los siguientes interrogantes: ¿qué tipo de democracias se están constituyendo en la nueva configuración política de los capitalismos en la etapa financiera global poscrisis del 2008? Lo sistémico, las tecnocracias, el poder financiero y del poder corporativo y la desigualdad, entre otros, ¿en qué medida no hacen mella en una concepción de democracia como estilo de vida, participación y como soberanía popular?

El tratamiento del Poder Judicial requiere un capítulo aparte y el mismo es realizado por Luciano Nosetto, aportando elementos sustantivos para la comprensión de la nueva etapa. En la teoría y *praxis* del Neoliberalismo tardío, la judicialización de la política adquiere un rol relevante en el cambio de ciclo en los diversos países de América del Sur, tanto por la erosión precedente, iniciada por los gobiernos populares o progresistas de varios países de la región, como a través de los procesos de destitución del tipo *impeachment* parlamentario (Paraguay y Brasil), o mediante la permanente presión y criminalización de figuras políticas representativas de grandes mayorías. Mirada desde la perspectiva democrática el gobierno de los CEO's, la judicialización de la política es un momento dentro de una empresa más global de sumisión de la política a los poderes fácticos. Una vez más, se está poniendo en acto la fuerza destructiva de los poderes fácticos del país respecto de cualquier forma de autonomía de la política.

### 3. La construcción de consensos y la “batalla cultural”

La batalla cultural es el objetivo explícito de un gobierno que intenta cambiar el imaginario popular para modificarlo, en términos de lograr

que los sectores populares sean soporte electoral de los gobiernos conservadores. Sus estrategias convergentes descansan en la comunicación, a través de las redes y los *mass medias* concentrados y transnacionalizados. De este modo, a través de su relato, como lo analizan Gabriel Vommaro y Verónica Soto Pimentel en sus respectivos capítulos presentes en esta compilación, se intenta normalizar la desigualdad que produce a través de la economía política dominante, proponiendo que el periodo anterior fue sólo una ilusión de las mejoras en las condiciones de vida durante la década pasada. Una ilusión y un error económico. Los mecanismos para “mediar” la realidad, tanto en términos individuales como colectivos, se han potenciado y los medios masivos de comunicación se han convertido en la pieza principal de ese funcionamiento, que busca convencer a la mayoría de la sociedad para que asuma actitudes de sacrificios sobre sus condiciones de trabajo y su calidad de vida, basados en el argumento de que el proceso de ampliación de derechos y de la capacidad de consumo operado en la década anterior, fue una “pesada herencia”, a pagar o sincerar.

El sentido común a configurar se ancla en el desmantelamiento de la “ilusión” de la década populista, basada en el consumo “desmedido” de los sectores populares y medios. Es decir, de la fantasía del “mejoramiento constante de ingresos y de ampliación del acceso a bienes”, asistimos al sentido común del “sinceramiento económico”. De esto se desprende que la “batalla cultural”, por ende, es por la hegemonía, en la medida que los sectores subordinados acepten la visión del mundo de los dominadores. O en todo caso, tengan una visión escéptica sobre el futuro y sobre sus posibilidades.

También es importante en la construcción del nuevo imaginario legítimante del Neoliberalismo tardío, el discurso político *new age*, pospolítico, individualista, emprendedor. En la posmodernidad, y más aún en la era de la comunicación, la llegada personalizada, informal, digital, es decir, el remplazo del paradigma repre-



sentativo por el comunicacional, es parte de lo que explica las posibilidades de dar esta batalla cultural. La apuesta es trasladar a la gestión esta estrategia de comunicación altamente tecnologizada, tanto desde el punto de vista de la infraestructura de la información y de la robotización, como en la construcción del mensaje. Los textos se construyen con un sentido más publicitario y emocional, que político y argumentativo, y tienden a segmentar, como un mercado, lenguajes diferentes y coloquiales. Ejemplo de ello, es el timbrado de cercanía, viralizado por las redes sociales. La derecha llegó a las redes sociales mucho antes que los movimientos populares y a este recurso le da un uso altamente profesionalizado. El uso de la tecnología apunta a la creación de ilusiones virtuales con un discurso emotivo. La posverdad es la mentira verdadera. El objetivo del poder ha llevado en la posmodernidad a un nuevo estatuto epistemológico, en donde se puede afirmar cualquier cosa en la medida que se pueda construir alguna verosimilitud de la misma.

#### 4. La fragmentación social y política

¿A qué apunta la construcción de la hegemonía en última instancia? A la fragmentación del *demos*, en tanto referente empírico del poder (otrora, pueblo o ciudadanos). Es decir, a la enorme capacidad del nuevo poder de dispersar y dividir tanto a las mediaciones opositoras como a la sociedad civil. El *demos*, para el Neoliberalismo tardío, es entendido como públicos segmentados e individualizados, y contruïdos como un mercado segmentado en públicos diferentes. El pueblo como proyecto político, se desanima y desvanece sobre un sistemático bombardeo de argumentos basados en “la herencia recibida”, “el sinceramiento de la realidad” y “las fantasías populistas”. ¿Y cuáles son las estrategias de fragmentación? En primer lugar, aunque de manera solapada, la represión policial de las demandas emergentes. Desde la encarcelación de líderes sociales de forma arbitraria y la persecución, hasta la represión directa de

movilizaciones populares, esta estrategia tiene sus límites en tanto que no garantiza la gobernabilidad social en países con la tradición beligerante de nuestra región.

Otra estrategia de fragmentación es discursiva y opera sobre la legitimidad de los propios actores, y sobre las formas de canalización y gestión de sus demandas. El Neoliberalismo tardío en su apelación al ciudadano común y desinteresado, altruista y voluntarioso, despolitiza los conflictos sociales que emergen de la contradicción de intereses impuesta por la lógica económica. Como se analiza en el capítulo de Agustina Gratin en esta compilación, desde la asunción del gobierno de *Cambiamos* en la Argentina, se han acelerado y profundizado los conflictos sociales y las acciones colectivas de protesta que emergen en la cotidianeidad del debate público. Las resistencias a las diferentes estrategias de política pública irrumpen en la agenda gubernamental, mostrando los límites de la sustentabilidad política y social de un proyecto que pretende funcionar con una parte de la sociedad por fuera del sistema económico y social. Sin embargo, la capacidad política del Neoliberalismo tardío es justamente la segmentación y la fragmentación de los diferentes actores que protagonizan estos hechos de protesta y de manifestación, en pos de evitar su articulación política general. Y aquí cabe señalar una paradoja del Neoliberalismo tardío, en tanto desprecia el rol regulador del Estado en la economía, hace uso del mismo en la regulación y en la administración del conflicto social. Las demandas son gestionadas sectorialmente, fragmentando los colectivos sociales, de forma que no emerjan liderazgos individuales o colectivos que puedan capitalizar el descontento y las resistencias. A su vez, se hacen esfuerzos por destruir la legitimidad de las mediaciones sociales y políticas (sus instituciones y sus liderazgos), ya sean sindicatos, partidos políticos o movimientos sociales, “partidizando” sus acciones (a través de constantes denuncias de “kirchneristas”, “opositores” o “corruptos”). Esto último reviste una gravedad política, en términos

de gobernabilidad de las sociedades, y también sociales, ya que son estas estructuras intermedias quienes, en mayor medida, garantizan la cohesión social en situaciones de desigualdad como las que viven actualmente nuestros países.

## 5. El gobierno de los CEO's y una nueva reforma estructural del Estado

La economía política de Neoliberalismo tardío presenta una novedosa forma de vinculación entre los principales actores económicos y el Estado nacional. Como señalan en su capítulo Martín Astarita y Sergio De Piero, la composición del gobierno macrista presenta características de una nueva élite empresarial. Desde su forma de acceso al gobierno por vía institucional (aún ilegítima como es el caso de Temer en Brasil) en detrimento de las históricas prácticas golpistas, hasta su estilo de gestión pública y su forma de articulación con los otros actores políticos del sistema, la relación entre el Neoliberalismo tardío y el Estado nacional está atravesada por una contradicción principal: ¿Cómo hacer converger el interés del poder económico concentrado con los intereses mayoritarios?

El Neoliberalismo tardío no se fundamenta en la búsqueda de un Estado 'mínimo', ni es explícitamente privatista como lo promovía el *Consenso de Washington*. Tiene otra elaboración discursiva y de políticas públicas, pero similares intenciones, en cuanto a potenciar el rol privado del Estado y a establecer una lógica de acumulación directamente asociada a los intereses de las empresas multinacionales, sin mediación política alguna y en contradicción con lo realizado en la década precedente. Lo cierto es que quienes hasta ayer conducían, en la vida privada, áreas principales de la actividad económica, pasaron hoy a regularla desde el Estado. Hay detrás de esto un problema ético insalvable.

La transformación del sector público en el Neoliberalismo tardío está dada por una serie de políticas basadas en una racionalidad técnica instrumental, inscriptas en el paradigma de los gobiernos abiertos con fuerte énfasis en la tec-

nología. Se trata de una modernización de ruptura, como lo analiza en su capítulo Daniel García Delgado en esta compilación, que pone en cuestionamiento todo lo sustantivo de la década anterior, y asume la tecnología y la información como parte de un paradigma despolitizador de la administración pública. De esta forma, se constituye y se apunta a una perspectiva meritocrática, asociada a la racionalidad del Banco Mundial en las reconfiguraciones del sector público, y es esencialmente una modernización de ruptura y una tercera reforma del Estado. Sin lugar a dudas, una ruptura porque no recupera ni valoriza la experiencia acumulada por el sector público argentino en estos últimos quince años. Tenemos así la contraposición de dos paradigmas en este brusco cambio de rumbo impuesto por *Cambiamos*: la del *homo político* y la del *homo corporativo* como síntesis de comprensión del rol del Estado en la sociedad.

Por último, esta modernización de ruptura en el Neoliberalismo tardío se expresa principalmente en su (in)capacidad de gestión de políticas públicas. Tanto las políticas sociales, analizadas en esta compilación por Cynthia Gisselle Ferrari Mango y Jorge Tirenni, como las educativas, analizadas por Ana María Combours de Donini y Mónica Pini, y las relativas a un bien natural estratégico como es la minería, analizadas por Alejandro Casalis y Arturo Trinelli en este Documento de Trabajo, expresan la concepción del Estado que subyace a este paradigma.

## Conflictos y resistencias al Neoliberalismo tardío

Las características señaladas anteriormente dejan entrever límites y líneas de quiebre en el modelo neoliberal tardío que, a nuestro entender, permiten avizorar un escenario futuro de cierta complejidad. En primer lugar, debemos señalar el límite impuesto por el propio proceso económico macro estructural. La velocidad de los cambios en la distribución del ingreso a favor de los sectores concentrados y el deterioro de los indicadores sociales como el consumo, el em-



pleo y la pobreza, muestran un panorama complicado para proyectar la sostenibilidad política y social del modelo de acumulación, aún con los recursos mediáticos y judiciales con los que se cuenta.

En segundo lugar, la predisposición a la protesta por parte de una sociedad civil con conciencia de derechos, y con capacidad de movilización, impone otro límite concreto a la acción gubernamental hegemónica<sup>1</sup>. La necesidad de articular políticamente con los propios actores evidencia un límite al modelo de gobernabilidad neoliberal basado en el ajuste.

Por último, debemos señalar el gran dilema planteado por el Neoliberalismo tardío al sistema político de nuestra sociedad: la fragmentación de la oposición. El dilema de la oposición consiste en que sabe muy bien que la unidad es lo único que puede detener un rumbo contrario a los intereses mayoritarios, mientras que, para el oficialismo, la división le es funcional. Y que, si bien todos afirman el deseo de unidad, en lo profundo, hay una cesura entre dos modos principales de plantarse frente el gobierno: el de la

“oposición simulada”, y el de la oposición, pero que afronta los problemas del permanente hostigamiento judicial y mediático.

Las sociedades bajo el Neoliberalismo tardío oscilan así en un estrecho sendero entre la hegemonía y la inviabilidad económica, política, social y cultural como analizaremos en las tres partes, con sus correspondientes capítulos, que componen esta compilación. Para el Neoliberalismo tardío la única salida ante un escenario de creciente recesión por el aumento del desempleo, la persistencia de la inflación y de la reducción del consumo masivo, es profundizar el ajuste y los mecanismos represivos (aumentar la represión directa de las protestas populares, así como judicializar parte de la oposición y de los líderes sociales). Este escenario pone en evidencia la inviabilidad del Neoliberalismo tardío. Sin embargo, la resolución de este dilema para el gobierno argentino, y en parte también para el de Brasil (aunque con otros tiempos políticos), radica en la capacidad, o no, de la oposición real de configurar una coalición amplia, que dispute la hegemonía política de la sociedad.

## Referencias bibliográficas

- 1 Los principales actores de esta etapa claramente estuvieron centrados en el mundo sindical, principalmente en los gremios estatales y en su capacidad de movilización, pero también la sociedad civil movilizaba por los cacerolazos y ‘ruidazos’ contra el ‘tarifazo’ de los servicios públicos, el movimiento de mujeres expresados en #NiUnaMenos, y las organizaciones de la economía informal o economía popular quienes se instalan en la agenda pública como un actor con capacidad de organización, movilización y generación de políticas. Lo cierto es que el movimiento obrero en su expresión institucional más agregativa, la CGT, pareciera subrogar su principal instrumento de resistencia y protesta –la huelga general– a una situación de apoyo subyacente al gobierno, mostrando la cooptación de una clase dirigente gremial, vinculada tanto directamente al gobierno como a la “oposición simulada”.
- Anderson, P. (1999). Historia y lecciones del neoliberalismo. *Revista del Centro de Estudios del Trabajo*. 25.
- Bauman, Z. (1999). *La globalización. Consecuencias humanas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económico.
- Bauman, Z. (2004). *Amor líquido: sobre a fragilidade dos laços humanos*. Río de Janeiro: Zahar.
- Boyer, R., & Durand, J. P. (2016). *After fordism*. London: Springer.
- Crouch, C. (2004). *Posdemocracia*. Madrid: Taurus.
- Diamand, M. (1971). Seis Falsos Dilemas en el Debate Económico Nacional. *Cuadernos del Centro de Estudios Industriales*. (5).
- Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona: Editorial Planeta.

- García Delgado, D. (1994). *Estado y sociedad*. FLACSO: Buenos Aires.
- García Delgado, D. y Gradin, A. (2016). Neoliberalismo tardío y desestructuración del *demos*: El poder toma el poder. *Revista Estado y Políticas Públicas*. 7, 49 - 68.
- Lazzarato, M. (1993). Le cycle de la production immatérielle. *Futur antérieur*. 16, 111-120.
- Lefort, C. (2004). *La cuestión de la democracia*. En *La incertidumbre democrática*. Madrid: Anthropos.
- Lucita, E. (2016). ¿Retroceso de la globalización? *Suplemento Cash, Diario Página 12*. 30 de octubre de 2016.
- Mizrahi, R. (2017). *Democracias capturadas*. Ciudad de Buenos Aires: Colección Opinión Sur.
- O'Donnell, G. A. (2007). *Disonancias: Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo.
- Offe, C., Espinosa, A. E., & Keane, J. (1990). *Contradicciones en el Estado del bienestar*. Barcelona: Alianza.
- Petrella, R. (1996). *Los límites de la competitividad*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Rancière, J. (1996). *El desacuerdo. Política y filosofía*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Rifkin, J. (1996). *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*. Barcelona: Paidós.
- Summers, L. (2016). Secular Stagnation in the open economy. *Working Paper* 22172. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Sunkel, O. (1992). Neoestructuralismo *versus* neoliberalismo en los '90. *Revista Foro*. (19), 22-42.



# PRIMERA PARTE

## Economía y sustentabilidad en el Neoliberalismo tardío

“El neoliberalismo ha demostrado no ser un buen sistema de distribución de la riqueza ya que no recompensa el trabajo —y por tanto a los trabajadores quienes obtienen sus rentas del trabajo—, sino que favorece a quienes ya poseen la riqueza heredada, los rentistas.”

**Thomas Piketty**

“La globalización y el modelo económico neoliberal ya han sido rechazados en América Latina, (...) simplemente no han sido una solución para nuestro pueblo (...).”

**Evo Morales**



## El proceso neoliberal de larga duración y los gobiernos progresistas en América Latina

Por Eduardo Crespo y Javier Ghibaudi

### Introducción

Entre los analistas hay consenso de que gobiernos de carácter progresista se impusieron en América Latina, principalmente en América del Sur, en la década de 2000 y hasta mediados de la década de 2010. Se los caracteriza así por sus esfuerzos para diferenciarse de las políticas de la década de 1990 y sus consecuencias sociales: defensa de una re-regulación con mayor poder estatal para transferir ingresos a sectores populares, estimular la industrialización y promover una cooperación latinoamericana con mayor autonomía de los centros tradicionales. Se trata, pues, de intentos afines a los proyectos políticos e intelectuales contrarios a la condición periférica de nuestra región, especialmente activos entre las décadas de 1940 y 1970, lo que permite que diferentes autores los sinteticen también como proyectos ‘neo-desarrollistas’ (Fernández, 2016) o ‘social-desarrollistas’ (Bastos, 2012). Los gobiernos progresistas, como reconocido incluso por las agencias multilaterales de financiamiento, obtuvieron importantes resultados en términos de crecimiento económico y sobretodo mejoras en indicadores sociales –empleo, pobreza y distribución del ingreso– (Bértola y Ocampo, 2012). Luego de ser ratificados en sucesivas contiendas electorales, comenzaron a sufrir derrotas a partir de mediados de la década de 2010, con ejemplos paradigmáticos como las elecciones argentinas de 2015 y el golpe institucional en Brasil en 2016. Ante una creciente crispación de sectores medios y altos frente a las mejoras de ingresos de los sectores populares, estos nuevos gobiernos vuelven a poner en pauta una mayor mercantilización de la sociedad –privatizaciones, flexibilización laboral y previsional–, libre-comercio, alineamiento automático con la política estadounidense y la promoción del emprendedorismo como ideología dominante.

Frente a estos hechos estilizados, surge en el debate latinoamericano una pregunta: ¿Los gobiernos progresistas constituyeron un cambio cíclico frente a las políticas neoliberales de la década de 1990 y estaríamos ahora ante una restauración neoliberal? El objetivo de nuestro capítulo es explorar esta pregunta, de forma a reflexionar sobre la dinámica política de las últimas dos décadas dentro de un movimiento histórico y territorial más amplio. Nuestra pregunta reformulada es: ¿Cuáles son los cambios y permanencias en la dinámica y estructura social propuestos y conquistados por los procesos políticos progresistas en la región? Esto es, ¿Constituyen un cambio cíclico las políticas diseminadas en la región en la década de 2000? ¿O pueden, al contrario, ser mejor entendidos como procesos sociales de resistencia progresista, y posterior reacción conservadora, dentro de un mismo movimiento neoliberal de larga duración? En este sentido, nos proponemos reflexionar a partir de los enfoques de Fernand Braudel (1986) y Karl Polanyi (2007) sobre las tendencias generales del capitalismo, complementados por análisis recientes divulgados tanto en países centrales (Brenner, *et. al.*, 2010; Harvey, 2005; Boltanski y Chiapello, 2002; Howard y King, 2008; Roy, 2006) como aquellos más específicos que tratan de nuestra región (Fernández, 2016; Brandão, 2017). Nuestro recorte es América Latina en su relación con la estructura y dinámica internacional, limitándonos a sus rasgos más comunes y sin tratar las ricas y diferentes especificidades nacionales<sup>1</sup>.

1 Como ha reconocido la historiografía sobre nuestra región (ver Bértola y Ocampo, 2012), existen importantes especificidades –en términos de for-

Nos interesa tomar distancia analítica del más apasionado debate político coyuntural, que tiende a focalizarse en las políticas gubernamentales de los años 2000 en relación a la década de 1990. Esta periodización también está presente en el debate académico. De hecho, en el campo progresista, identificamos una diferencia entre aquellos que destacan las transformaciones y el grado de ruptura de los gobiernos populares, y los que, sin dejar de reconocer los avances, subrayan las permanencias estructurales. Entre los primeros, ubicamos a Emir Sader (2008), que enfatiza el carácter posneoliberal de los gobiernos progresistas. Entre los segundos, el análisis de Fernández (2016), quien hace referencia a un doble movimiento de re-mercantilización de la sociedad y su posterior resistencia, no exento de tensiones y contradicciones en su interior. Ambas corrientes, sin embargo, coinciden en tomar como parámetro de la discusión las décadas de 1990 y 2000 como momentos diferenciados, aunque discutan sobre el grado de diferenciación.

Nuestra hipótesis puede resumirse de la siguiente manera: los gobiernos progresistas son una resistencia político-social –socialmente construida– dentro de un proceso más amplio y duradero de neoliberalización mundial, y que no consiguió –por opción, omisión o impoten-

cia– revertir sus condiciones estructurales y sistémicas. Entendemos la neoliberalización como un proceso variado, heterogéneo pero dominante, que se inicia en la década de 1970 –frente a la crisis del capitalismo ‘fordista-keynesiano’ del Atlántico Norte– y que busca realizar una re-regulación de las relaciones sociales favorable a una mayor mercantilización de la vida social en beneficio de los detentores de capital (Brenner, *et. al.*, 2010). Este proceso de mercantilización tiene múltiples dimensiones, involucrando cambios profundos en los procesos productivos, financieros, sociales y políticos que permiten una mayor flexibilidad de la acumulación y la (re) construcción de la utopía liberal centrada en el individualismo y el mercado como mecanismos más dinámicos y eficientes.

En cada momento histórico-específico y, como proyecto de las clases dominantes, la neoliberalización enfrenta diferentes conflictos y se instala por vías distintas. En América Latina se instauró también en la década de 1970 –dictaduras chilena y argentina– y se consolida con intensidad en los años 1990. Pero la generalizada crisis de la segunda mitad de la década favoreció el armado de coaliciones políticas que una vez llegadas al poder buscaron resistir la neoliberalización. A partir de entonces comenzó a registrarse una más equitativa distribución de la riqueza, la pobreza se redujo, creció el consumo de masas y se reforzaron los mecanismos de integración regionales. Sin embargo, estos gobiernos no consiguieron revertir el padrón de acumulación, su inserción internacional periférica ni la mercantilización social producidas por el proceso de neoliberalización. Además, sus logros sociales en ausencia de modificaciones de la estructura productiva parecen precarios en momentos en que son cuestionados por nuevos gobiernos de carácter conservador.

La argumentación del presente capítulo se estructura a partir de esta introducción y continúa con una segunda sección donde observamos las dimensiones materiales, políticas y filosóficas del proceso más general de neoliberalización. En

---

mación histórica– que también se expresan en la temática en estudio. Así, nos concentramos en las tendencias comunes de los países de América del Sur, sin por eso ignorar que se trata de experiencias bastante disímiles, como los intentos de mayor transformación vía reformas constitucionales y nuevas formas de integración regional –Venezuela, Ecuador y Bolivia– y otras más moderadas y hasta continuistas de las formas de integración ligadas a los Estados Unidos –Chile, Perú y Colombia–. El tratamiento de estas especificidades y una tipología sobre las diferentes trayectorias en la región dentro de la neoliberalización aparecen como una agenda de investigación que supera los límites de este trabajo.

la tercera sección, retomamos la discusión sobre sus características en América Latina y el papel de los gobiernos progresistas instaurados en la década de 2000. Finalmente, en las consideraciones finales, esbozamos las perspectivas que se abren para nuestra región.

## Base Material y Utopía Neoliberal

La concentración y centralización del capital fue la tendencia dominante de las economías industriales desde la segunda revolución industrial hasta la década de 1960. En esa etapa un número cada vez más reducido de firmas acaparó los principales procesos productivos en establecimientos de dimensiones crecientes. Las economías de escala prevalecían sobre cualquier otro tipo de diseconomía o contratendencia, como dificultades de gestión asociadas al tamaño. Como lo ilustra la obra de Max Weber (2002), la burocratización aparecía como una fuerza irresistible en las economías capitalistas avanzadas y luego también en las economías planificadas lideradas por la URSS. Varios autores, desde Schumpeter (1996) hasta Galbraith (1984), pronosticaban una tendencia a la ‘convergencia’ entre los sistemas capitalista y socialista por causa del inevitable ascenso de gigantescas estructuras administrativas, tanto públicas como privadas, que tendían a delegar las decisiones a través de mecanismos burocráticos. Dentro de esas organizaciones prevalecía una jerárquica división técnica del trabajo. Para Marx, la “expropiación de los expropiadores” era paulatinamente ejecutada por la propia acumulación capitalista:

El modo capitalista de apropiación que brota del modo capitalista de producción, y, por tanto, la propiedad privada capitalista, es la primera negación de la propiedad privada individual basada en el trabajo propio. Pero la producción capitalista engendra, con la fuerza inexorable de un proceso de la naturaleza, su propia negación. Es la negación de la negación. Esta no restaura la propiedad privada, sino la propiedad individual, basada en los progresos de la era capitalista: en la coopera-

ción y en la posesión colectiva de la tierra y de los medios de producción creados por el propio trabajo.

La transformación de la propiedad privada dispersa, basada en el trabajo personal del individuo, en propiedad privada capitalista es, naturalmente, un proceso muchísimo más lento, más difícil y más penoso de lo que será la transformación de la propiedad privada capitalista, que de hecho se basa ya en un proceso social de producción, en propiedad social. Allí, se trataba de la expropiación de la masa del pueblo por unos cuantos usurpadores; aquí, de la expropiación de unos cuantos usurpadores por la masa del pueblo (Marx, 1867, cap. XXIV)<sup>2</sup>.

- 2 En el *Manifiesto Comunista* escrito junto con Federico Engels, Marx también lo argumenta en los mismos términos: “El progreso de la industria, del que la burguesía, incapaz de oponérsele, es agente involuntario, sustituye el aislamiento de los obreros, resultante de la competencia, por su unión revolucionaria mediante la asociación. Así, el desarrollo de la gran industria socava bajo los pies de la burguesía las bases sobre que ésta produce y se apropia lo producido. La burguesía produce, ante todo, sus propios sepultureros. Su hundimiento y la victoria del proletariado son igualmente inevitables... De todas las clases que hoy se enfrentan con la burguesía, sólo el proletariado es una clase verdaderamente revolucionaria. Las demás clases van degenerando y desaparecen con el desarrollo de la gran industria; el proletariado, en cambio, es su producto más peculiar. Los estamentos medios —el pequeño industrial, el pequeño comerciante, el artesano, el campesino—, todos ellos luchan contra la burguesía para salvar de la ruina su existencia como tales estamentos medios. No son, pues, revolucionarios, sino conservadores. Más todavía, son reaccionarios, ya que pretenden volver atrás la rueda de la Historia” (Marx y Engels, 1848).



En el límite lógico de la integración vertical las relaciones de mercado se restringen a la venta de un producto final a un consumidor anónimo. Hasta esa instancia fugaz de compraventa, todo el proceso económico se limita a una gestión administrativa ajena a la igualdad jurídica y autonomía de las partes implícitas en las relaciones de mercado. La diferencia entre una economía capitalista y otra planificada se reduce así a esa instancia mercantil final, ya que las segundas buscan sustituirla por una asignación preestablecida a partir de un plan general. Es decir, la tendencia a la planificación y la burocratización inherente a las gigantescas corporaciones públicas y privadas deberían extenderse también a la instancia final del consumo.

Aunque la centralización del capital nunca terminó por suprimir al campesinado, pequeña burguesía, vendedor ambulante, profesiones liberales, oficios ocasionales y otras formas de trabajo independiente, las Ciencias Sociales asumieron que el desarrollo tecnológico se encargaría de su gradual pero irreversible eliminación. Los sistemas industriales se encaminaban a la homogenización del trabajo y la proletarianización como fuerzas gravitacionales inexorables.

Sin embargo, desde los años '60, las economías capitalistas más avanzadas comenzaron a organizarse en sentido opuesto. Las grandes empresas tendieron a fragmentarse y la integración vertical por grandes compañías fue paulatinamente sustituida por una miríada de nuevas empresas formalmente independientes. Numerosas actividades antes encuadradas en la administración de una misma compañía, como transporte de mercaderías, seguridad de establecimientos, contabilidad, *marketing*, publicidad, asesoría jurídica, sistemas de *software*, limpieza, investigación y desarrollo y un sinnúmero de partes y componentes, en la actualidad, son suministradas por sociedades y contratistas, multiplicando el número de firmas y 'emprendedores' formalmente autónomos. El sistema sigue operando en base a grandes escalas pero con mayor flexibilidad, capacidad de adaptación

y fundamentalmente menores costos y riesgos<sup>3</sup>. Esta reestructuración fue en parte impulsada por las nuevas tecnologías de la información y en buena medida también como una opción rentable frente al creciente peso de sindicatos y legislaciones laborales.

Desde entonces, el grado de concentración industrial no hace más que caer, al igual que las tasas de sindicalización (Howard y King, 2008). Este vuelco en la organización productiva tiende a segmentar a la clase trabajadora. Para comenzar, los trabajadores de la actualidad difícilmente comparten su lugar de trabajo con una multitud de otros pares con intereses y visiones de mundo afines. El número de empleados por unidad de establecimiento se contrajo dramáticamente. Muchos son contratistas independientes, una porción creciente realiza sus tareas fuera de los habituales locales de trabajo y muchos más se desempeñan en Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs) donde es poco frecuente la articulación de mecanismos de acción colectiva como sindicatos, huelgas y movilizaciones.

Inesperadamente, la división técnica del trabajo dio lugar a una mayor división social del trabajo (Marx, 1867, cap. XII). La tendencia a la fragmentación productiva equivale una mayor mercantilización de la producción, una genuina expansión de los mercados sobre la vida social.

---

3 Para describir este proceso, algunos autores hablan de 'desindustrialización' debido a la caída de la industria como porcentaje de los PBI nacionales en casi todo el planeta. Sin embargo, estas cifras deben tomarse con cautela, ya que el menor crecimiento de la industria se debe en parte a la propia tercerización, ya que muchas actividades que antes eran clasificadas como 'industriales', al tornarse empresas independientes son registradas como 'servicios'. Por otro lado, como en general la productividad en la industria crece más que en los servicios, con el consiguiente abaratamiento relativo de los productos industriales, los servicios tienden a ganar participación en el total (Baumol, 2012).



Quienes antes se sujetaban a órdenes administrativas oriundas de un comando jerárquico, ahora se desempeñan como empresas independientes y venden sus servicios a otras empresas también independientes. La creciente separación formal de los trabajadores tiende a romper los viejos lazos de solidaridad de clase. El nuevo trabajador suele operar en grupos pequeños o incluso aisladamente. Las nuevas condiciones laborales no promueven en él la visión de un mundo donde el progreso individual necesariamente se asocie a la acción colectiva. El Estado es para él la organización —en general corrupta— que lo obliga a pagar impuestos a cambio de servicios públicos cada día más deteriorados. Las huelgas y movilizaciones damnifican sus actividades diarias y especialmente su paciencia. Es comprensible que imagine que su destino individual depende sólo de sí mismo. Es el cliente ideal para toda la literatura de moda sobre las virtudes del emprendedorismo y la responsabilidad personal por el éxito o el fracaso individuales, donde la flexibilidad y adaptación de la carrera individual fundamentan el ‘nuevo espíritu del capitalismo’ (Bolstanski y Chiapello, 2002). La sociedad para este nuevo sujeto se resume en su familia y allegados próximos<sup>4</sup>. Es el individuo solitario que se identifica a sí mismo como “clase media” y se siente ajeno a cualquier actor de naturaleza colectiva. La utopía liberal consumada en cada trabajador.

Este nuevo sujeto es neoliberal incluso antes de interpretar la política o enfrentarse al mensaje de los medios masivos de comunicación. En la práctica, cree no deberle nada al Estado ni a nadie. Imagina que su sustento sólo emana de su esfuerzo personal. La acción colectiva se le antoja arbitraria y sujeta a reglas donde imperan

la inoperancia y el ocio. La asistencia social le parece injusta. Si él se esfuerza para obtener lo suyo, lo mismo debería esperarse de los otros. Su ideología refleja su rutina cotidiana<sup>5</sup>.

Algunos autores apuntan la declinación de la izquierda como una de las causas de que las políticas neoliberales se instalen con módica resistencia (Barba y Pivetti, 2016). Pero debería notarse que los partidos de orientación popular decaen al compás de sindicatos y organizaciones de clase. Más allá de los desvíos ideológicos o intelectuales, es comprensible que al perder sustentación social se hayan transformado en maquinarias electorales sin proyectos económicos alternativos ni orientación ideológica definida. Desde los inicios del pensamiento social siempre se pensó que era más sencillo promover la conciencia de clase y la organización política entre obreros industriales que entre campesinos. Aunque hubo numerosas rebeliones campesinas, éstas nunca tenían el alcance ni la organización del trabajo urbano. De igual forma, hoy la desconcentración del capital le resta bases sociales a la acción colectiva y le otorga credibilidad a las leyendas sobre emprendedores esclarecidos, héroes industriales o el mítico *self-made man* de las revistas de negocios. El trabajador aislado, devenido en emprendedor, es el pilar básico del orden moral neoliberal (Roy, 2006)<sup>6</sup>.

4 Incluso las nuevas formas de religiosidad pentecostales predicán exactamente la misma idea: “la salvación sólo depende de ti”. Con la ayuda de un abstracto ser superior, más empeño y esfuerzo personales, el dinero y la felicidad están a la vuelta de la esquina.

5 Esta tendencia se puede observar incluso en el arte. Hasta los años 1970 eran frecuentes las películas que retrataban condiciones de trabajo en grandes establecimientos, como *Tiempos Modernos* de Charles Chaplin, *La Clase Obrera va al Paraíso* de Elio Petri, o *On the waterfront* de Elia Kazan. A partir de esa década fueron más frecuentes los largometrajes que retratan formas de trabajo individualistas, como *Taxi Driver* de Martín Scorsese.

6 En la actualidad, algunas organizaciones rurales como el MST en Brasil y la vía campesina a nivel internacional (Vieira, 2008), o incluso movimientos ajenos al sistema productivo, como

Otra consecuencia fundamental de la desintegración vertical y del crecimiento de la corporación horizontal es la parcial re-territorialización de las actividades productivas a través del *offshoring* y la formación de ‘cadenas globales de valor’, donde la totalidad –e incluso la mayor parte– de un determinado proceso productivo ya no se encuentra bajo jurisdicción de un territorio nacional o controlado directamente por una única compañía (Haesbaert, 2004). Esta tendencia tiene fundamentales consecuencias para las coaliciones con pretensiones desarrollistas. Las políticas industriales de la actualidad se tornan más complejas y esquivas. La capacidad de los Estados nacionales de territorializar redes económicas es sustancialmente más limitada (Mann, 1986 y 1993). Ya no se trata simplemente de promover o crear grandes corporaciones verticalmente integradas, sino eslabonamientos bien remunerados en términos salariales o con barreras a la entrada para captar rentas.

Sin embargo, aunque la mayor profundidad de los mecanismos de mercado en hipótesis podría augurar una desjerarquización social y un grado superior de autonomía individual, como en los inicios de la ‘revolución burguesa’, los datos indican exactamente lo contrario. Pese a que el número de firmas se expande y la producción esté crecientemente atomizada, durante las últimas décadas sólo una pequeña fracción de la población mundial se apropió de las mejoras de productividad, especialmente la pequeña élite que controla los grandes conglomerados industriales y financieros (Piketty, 2015). Aunque la producción tendió a descentralizarse, los ingresos se concentraron tanto en términos personales como funcionales. La desigualdad volvió a los niveles anteriores a la Segunda Guerra Mundial. Las grandes compañías se deshicieron de las actividades más simples para concentrarse en las operaciones más sofisticadas, con mayores

barreras a la entrada y consecuentemente con mayores ingresos. Los medios de producción tradicionales, entendidos como las herramientas, máquinas, insumos e instalaciones, nunca fueron la única palanca para la apropiación capitalista del excedente, incluso bajo condiciones competitivas. En la actualidad, es más relevante la apropiación de ideas, tecnologías y marcas. Los denominados ‘activos intangibles’ son el factor estratégico principal en la captación de rentas por las corporaciones horizontales (Howard y King, 2008). Igualmente, la deslocalización de las actividades productivas en cadenas globales en pocos casos se tradujo en una difusión internacional más igualitaria de capacidades e ingresos. En la mayoría de los casos significó apenas la tercerización hacia otros territorios de actividades de maquila a cambio de salarios y condiciones laborales miserables (Mazat y Medeiros, 2015).

Más allá de sus promesas y sustrato material, el neoliberalismo es ante todo una utopía. La idea de que las sociedades puedan organizarse apenas a través de mecanismos de mercado es una ilusión sin sustento, entre otras cosas, porque la expansión de los mercados depende del Estado (Graeber, 2011). Aunque todos los individuos eventualmente podrían compartir la concepción económica de Hayek (1990), el sistema económico capitalista realmente existente sigue siendo aquel que describieron Keynes (1982) y Kalecki (1978). La prueba más patente de esta conclusión es que el gasto público en términos absolutos, e incluso como en porcentaje del PBI, no se contrajo luego de casi 40 años de neoliberalismo a escala mundial (ver cuadro 1). La idea de que una contracción del gasto público va acompañada por una suba compensatoria del gasto privado, sea en el corto o en el largo plazo, nunca salió de las páginas más optimistas de los manuales de economía neoclásica. En el capitalismo real, los ajustes fiscales siempre son recesivos. Es por ello que los gobiernos neoliberales no consiguen reducirlo. Cualquier gobierno que posea una mínima vocación por

---

los LGBT o los movimientos feministas, parecen mostrar más capacidad de acción colectiva que los obreros industriales.

mantener el poder y la estabilidad social no puede comprometerse en forma consistente con la contracción de gastos estatales. Igualmente, la siempre prometida reducción de impuestos no impulsa el gasto privado sino que genera *déficit* fiscal, que en casos extremos sirven como excusas para sucesivos ajustes con consecuencias desastrosas.

De hecho, con las políticas neoliberales los *déficits* fiscales son persistentemente mayores que en tiempos donde imperaban políticas keynesianas (Tanzi, 2011). Como el crecimiento de las economías capitalistas depende de gastos autónomos, entre otros de la demanda autónoma del Estado, las políticas neoliberales no pueden reducir con éxito el tamaño del Estado y con ello los *déficits* fiscales. La prédica neoliberal siempre puede parecer acertada, ya que coloca las consecuencias de sus políticas como prueba de su diagnóstico. Aunque la mayoría de las personas profese la metáfora que compara al sistema económico con una familia (machista), donde toda “ama de casa sabe muy bien que no se puede gastar más de lo que entra en el hogar”, en el capitalismo real la austeridad conlleva más pobreza y desestabilización.

Finalmente, debe señalarse que el neoliberalismo se sustenta en el poder infraestructural del Imperio estadounidense. Desde inicios de la década de 1980, los gobiernos de los Estados Unidos promovieron la liberalización de los mercados financieros y la eliminación de barreras proteccionistas. La protección de la propiedad intelectual se convirtió en una prioridad, así como los acuerdos de libre comercio y el reemplazo de las políticas industriales por medidas ‘amigables a los mercados’. Las instituciones internacionales dependientes del poder estadounidense, como el FMI, el Banco Mundial, la Unión Europea, siguieron estos lineamientos (Roy, 2006). Los gobiernos que osan desafiar esta coacción internacional suelen tener un acceso limitado al crédito internacional y de distintas maneras sufren un *boicot* abierto de los Estados Unidos, o disfrazado a través del accionar de actores políticos

financiados desde el exterior como numerosas ONG’s<sup>7</sup>.

## **América Latina: Resistencia sin reversión**

Los gobiernos progresistas de América Latina promovieron significativas mejoras sociales sin desmontar los fundamentos productivos e ideológicos del neoliberalismo. Este fracaso, proponemos, no obedeció únicamente a falta de voluntad política o errores circunstanciales, sino a la vigencia de la organización productiva, al contexto geopolítico y al conjunto de valores morales que continúan sustentando la utopía neoliberal. El orden moral liberal (Roy, 2006) continúa acaparando el consenso económico, más allá de la voluntad de líderes o de la activa militancia de cuadros técnicos e intelectuales.

En el plano macroeconómico, varios gobiernos optaron por no cuestionar la concepción ortodoxa de las finanzas públicas sanas y hasta auto-censuraron toda política destinada a fortalecer el Estado en su capacidad para planificar e intervenir de forma asertiva sobre las actividades productivas, sea mediante la creación de empresas estatales o elevaciones sustanciales de la inversión pública (Crespo y Mazat, 2016). Este fue el principal obstáculo para ampliar y mejorar servicios públicos, circunstancia que derivó en un creciente malestar social (Medeiros, 2015). Las mejoras distributivas sustenta-

7 Aunque ciertos relatos parezcan imbuidos de una concepción conspirativa, basta observar las revelaciones de documentos clasificados y luego difundidos a través de distintos medios, o mediante sitios WEB como *wikileaks*, para tener una información directa del accionar del aparato de inteligencia estadounidense sobre el resto del mundo. En el caso de los países latinoamericanos, a veces la debilidad institucional es tan grande que la infiltración imperial se organiza desde miembros del propio aparato estatal, como jueces, policías, políticos o incluso militares.

das en subas del salario mínimo, incentivos a la formalización, expansión del sistema previsional y programas de transferencia de ingreso, como apuntan Lavinas (2015) y Lavinas y Simões (2015), paradójicamente reforzaron la mercantilización y financiarización social. Por ejemplo, en Brasil, la transferencia de ingresos monetarios a la población, unida a una escasa o nula expansión en la provisión pública de servicios como salud, educación, transporte colectivo y saneamiento, derivaron en un fuerte aumento de la demanda por servicios privados<sup>8</sup>. El modesto crecimiento en la inversión pública, además, se realizó muchas veces mediante normas de asociación con los grupos concentrados del capital privado, aumentando las desigualdades urbanas y regionales y siguiendo los lineamientos del neoliberalismo (Vainer, 2013 y Maricato, 2013). Como bien advierte Erminia Maricato:

La mejora que permite comer mejor, comprar motos, autos, electrodomésticos, no permite la compra de mejores transportes colectivos. Porque el automóvil no resuelve el problema. También no impide el avance de epidemias como el dengue [...] (2016: 35).

Los mayores ingresos y la formalización, sumados a normativas que permitían colocar beneficios gubernamentales como garantía de préstamos bancarios, incentivaron crecientes niveles de consumo popular. Pero una vez alcanzado cierto umbral, la ‘inclusión crediticia’ contribuye a frenar la demanda agregada, ya que el crecimiento del consumo suele financiarse con tasas de interés sumamente elevadas, ciertamente mayores a las tasas de aumento salarial. Simétrica-

mente, la transferencia de ingresos monetarios a sectores populares no se asoció a políticas industriales consistentes. Las inconstantes tentativas de retomar un proceso de industrialización nacional-desarrollista no tomaron en cuenta la re-territorialización productiva y las nuevas formas de organización internacional del trabajo. Se limitaron, por ello, a reproducir viejas prácticas acotadas a un proteccionismo sin plan y a subsidios sin metas ni contraprestación. Así, la creciente demanda por productos importados sustentada en el crecimiento de dichos ingresos comenzó a comprometer la sostenibilidad externa de largo plazo.

No obstante todas estas limitaciones e inconsistencias, es de destacar que no hubo en América Latina coaliciones políticas de oposición que buscasen construir proyectos alternativos al neoliberal. Por el contrario, hoy se proponen desmontar las conquistas más elementales. Las mejoras sociales y distributivas se muestran frágiles frente al programa de restauración conservadora: los sectores dominantes exigen contra-reformas orientadas a reforzar la provisión privada de servicios básicos, flexibilización laboral, reformas previsionales y la moderación –o eliminación– de las transferencias gubernamentales de ingresos.

## Perspectivas

Pese a que el neoliberalismo se sustenta sobre bases materiales muy sólidas, no es un sistema estable ni eterno. Aunque la mayoría de los ciudadanos pueda imaginar que sus premisas son correctas, ello no hará que el sistema económico funcione del modo esperado. Como se apuntó anteriormente, en los hechos no pudo hacerlo, como lo prueba la infranqueable inflexibilidad a la baja del gasto público y el reducido crecimiento registrado en casi todos los países donde se adoptaron estas políticas. La macroeconomía neoliberal basada en las ‘finanzas sanas’ en reemplazo de las ‘finanzas funcionales’ genera un sesgo forzosamente deflacionario sobre el sistema (Forstater, 1999).

---

8 Sin ignorar los méritos de programas de fortalecimiento a los sistemas públicos universitarios y a la atención médica de emergencia, coincidimos con los autores citados cuando enfatizan que tanto para la educación como para la salud el acceso se amplió especialmente por la vía privada, como planes de enseñanza básica y media, planes pre-pagos de salud, entre otros.

Desde el momento que la inflación, en oposición al pleno empleo, devino el principal objetivo de política económica, el neoliberalismo se caracterizó como un régimen de crecimiento económico reducido y con niveles crecientes de desigualdad. Las políticas neoliberales impiden crecer en base a mayores niveles de consumo financiados por aumentos salariales o por expansiones sostenidas de la inversión pública. El reducido crecimiento de las últimas décadas se sustentó en expansiones crediticias con destino al consumo en un contexto signado por finanzas cada vez más peligrosamente desreguladas. Esta opción se torna insustentable en el largo plazo toda vez que las tasas de interés son mayores que la tasa de crecimiento salarial. Como los salarios tienden a estancarse en este régimen, el sistema es muy proclive a las crisis financieras, como se pudo observar durante los años 2000 en todo el mundo desarrollado (Barba y Pivetti, 2016). Siguiendo a Howard y King (2008), la propensión del neoliberalismo a provocar desajustes financieros es la principal candidata a debilitarlo en términos políticos. La ‘gran transformación’ planteada por Polanyi (2007), además de las dos guerras mundiales, encontró en la crisis de los años ’30 uno de sus principales fundamentos. No es impensable que esta posibilidad se repita, una vez que está en la naturaleza del neoliberalismo provocar estos desequilibrios.

La utopía neoliberal no puede realizarse aunque existan condiciones materiales y subjetivas que la sustentan y reproducen. En el caso de América Latina difícilmente el neoliberalismo impulsará el crecimiento, lo que lo torna inestable y propenso a una nueva resistencia en dirección a políticas populares y nacionalistas. No obstante, como estas opciones populares en general tampoco cuentan hoy con grandes apoyaturas sociales, al tiempo que en general se demostraron incapaces de articular proyectos de desarrollo alternativos, no debería sorprender que como tendencia predomine la inestabilidad y el crecimiento reducido. Se trata de tendencias

abiertas a los vaivenes del conflicto social y la acción política.

## Referencias bibliográficas

- Barba, A., y Pivetti, M. (2016). *La scomparsa della sinistra in Europa*. Reggio Emilia, Italia: Imprimatur.
- Bastos, P. P. (2012). A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade, Campinas*. Vol. 21, Número Especial, 2012, 779-810.
- Baumol, W. (2012). *The Cost Disease*. Connecticut: Yale University Press.
- Bértola, L., y Ocampo, J. A. (2012). *The economic development of Latin America since independence*. Oxford: Ed. UOP.
- Brandão, C. (2017). *Dinâmica regional na América Latina: borrador para uma proposta teórico-metodológica para tratar da produção social do espaço*. En A. García (Org.). *Territorio y políticas públicas en el Sur: dinámicas socio-económicas en Argentina y Brasil a principios de siglo XXI*. Buenos Aires: Biblos.
- Braudel, F. (1986). *La Dinámica del Capitalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Brenner, N.; Peck, J. y Theodore, N. (2010). After neoliberalization? *Globalizations*. 7 (3), 327-345.
- Boltanski, L. y Chiapello, E. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal.
- Crespo, E. y Mazat, N. (2016). *América Latina, un Déficit Estructural*. En A. L. Robba. (Org.). *Contribuciones para una Formación Heterodoxa en Economía*. pp. 25-48. Buenos Aires: UNM Editora.
- Fernández, V. R. (2016). Desde el laboratorio neo-desarrollista a la resurgencia neoliberal. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Núm. 7, Año IV, 21-47.
- Forstater, M. (1999). Functional Finance and Full Employment: Lessons from Lerner for Today. *The Jerome Levy Economics Institute Working Paper*. No. 272.
- Galbraith, K. (1984). *El Nuevo Estado Industrial*. Buenos Aires: Editorial Ariel.

- Graeber, D. (2011). *Debt: the first 5000 years*. Brooklyn, New York: Melville House.
- Haesbaert, R. (2004). *O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hayek, F. (1990). *Caminho da servidão*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal.
- Howard, M. y King, J. E. (2008). *The Rise of Neoliberalism in Advanced Capitalist Economies: A Materialist Analysis*. Basingstoke, UK and New York: Palgrave Macmillan.
- Kalecki, M. (1978). *Teoria da Dinâmica Econômica*. São Paulo: Abril Cultural.
- Keynes, J. M. (1982). *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo: Atlas.
- Lavinas, L. (2015). A financeirização da política social: o caso brasileiro. *Forthcoming at Politika*. Núm. 2, July, Rio de Janeiro, Fundação João Mangabeira em colaboração com Humboldt-Viadrina Governance Platform, 35-51.
- Lavinas, L. y Simões, A. (2015). Social Policy and Structural Heterogeneity in Latin America: The Turning Point of the 21st Century. *Forthcoming in 2015 at Fritz, Barbara and Lena Lavinas (Eds.). A Moment of Equality of Latin America? Challenges for Redistribution*. Burlington: Ashgate.
- Mann, M. (1986). *The Sources of Social Power* (Vol. 1). New York: Cambridge University Press.
- Mann, M. (1993). *The Sources of Social Power*. New York: Cambridge University.
- Maricato, E. (2016). As cidades, o mosquito e as reformas. *Cadernos de Trabalho da rede WATER-LAT-GOBACIT*. Vol. 3 núm. 9, 30-37.
- Maricato, E. (2013). *Cidades e luta de classes no Brasil*. En FUND. PERSEU ABRAMO; FUND. FRIEDRICH EBERT (Orgs.). *Classes? Que classes?* pp. 139-161. São Paulo: Ed. FPA.
- Marx, K. (1867). *El Capital*. Barcelona: Fondo de Cultura Económica.
- Marx, K. y Engels, F. (1848). *El Manifiesto Comunista*. Barcelona: Fondo de Cultura Económica.
- Mazat, N. y Medeiros, C. A. (2015). *The Mexican model? Of structural change in the last two decades: a critical view*. Rio de Janeiro: UFRJ, mimeo.
- Medeiros, C. Aguiar de (2015). Social Provisioning and Social Unbalances on Capitalist Development. *Journal of Economic Issues*. 49: 2, 535-542.
- Piketty, T. (2015). *El capital en el siglo XXI*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Polanyi, K. (2007). *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Roy, A. (2006). Praxis in the time of Empire. Planning Theory, London, Thousand Oaks, CA and New Delhi. Vol. 5, 7-29.
- Sader, E. (2008). *Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Schumpeter, J. (1996). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Buenos Aires, Ediciones Folio.
- Tanzi, V. (2011). *Government versus Markets. The Changing Economic Role of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vainer, C. B. (2013). *Quando a cidade vai às ruas*. En Maricato, et. al. *Cidades rebeldes: Passe Livre e as Manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. pp. 19-26. São Paulo: Boitempo, Carta Maior.
- Vieira, F. B. (2008). *Dos proletários unidos à globalização da esperança: um estudo sobre articulações internacionais de trabalhadores*. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Instituto em Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.



## Cuadro N° 1

Cuadro 1

Evolución del Sector Público General en el Mundo (como porcentaje del PBI)

|                | 1870 aprox. | 1913 | 1920 | 1937 | 1960 | 1980 | 1990 | 1996 | 2002 | 2007 | 2012 |
|----------------|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Alemania       | 10,0        | 14,8 | 25,0 | 34,1 | 32,4 | 47,9 | 45,1 | 49,1 | 48,5 | 43,9 | 45,0 |
| Argentina      | -           | -    | -    | -    | -    | 29,0 | 30,4 | 30,5 | 29,1 | 32,6 | 41,3 |
| Australia      | 18,3        | 16,5 | 19,3 | 14,8 | 21,2 | 34,1 | 34,9 | 35,9 | 35,6 | 34,9 | 36,6 |
| Austria        | 10,5        | 17,0 | 14,7 | 20,6 | 35,7 | 48,1 | 38,6 | 51,6 | 51,3 | 48,0 | 51,1 |
| Bélgica        | -           | 13,8 | 22,1 | 21,8 | 30,3 | 57,8 | 54,3 | 52,9 | 50,5 | 48,8 | 55,8 |
| Brasil         | -           | -    | -    | -    | -    | 26,4 | 37,5 | 38,2 | 38,9 | 37,6 | 37,3 |
| Canadá         | -           | -    | 16,7 | 25,0 | 28,6 | 38,1 | 46,0 | 44,7 | 41,4 | 39,3 | 41,0 |
| España         | -           | 11,0 | 8,3  | 13,2 | 18,8 | 32,2 | 42,0 | 43,7 | 39,9 | 38,7 | 48,1 |
| Estados Unidos | 7,3         | 7,5  | 12,1 | 19,7 | 27,0 | 31,4 | 32,8 | 32,4 | 34,1 | 36,6 | 40,2 |
| Francia        | 12,6        | 17,0 | 27,6 | 29,0 | 34,6 | 46,1 | 49,8 | 55,0 | 53,6 | 52,6 | 56,6 |
| Holanda        | 9,1         | 9,0  | 13,5 | 19,0 | 33,7 | 55,8 | 54,1 | 49,3 | 47,5 | 45,9 | 47,1 |
| Irlanda        | -           | -    | 18,8 | 25,5 | 28,0 | 48,9 | 41,2 | 42,0 | 33,5 | 36,4 | 41,6 |
| Italia         | 13,7        | 17,1 | 30,1 | 31,1 | 30,1 | 42,1 | 53,4 | 52,7 | 48,0 | 48,5 | 50,7 |
| Japón          | 8,8         | 8,3  | 14,8 | 25,4 | 17,5 | 32,0 | 31,3 | 35,9 | 39,8 | 36,0 | 41,3 |
| Noruega        | 5,9         | 9,3  | 16,0 | 11,8 | 29,9 | 43,8 | 54,9 | 49,2 | 47,5 | 40,9 | 43,4 |
| Nueva Zelanda  | -           | -    | 24,6 | 25,3 | 26,9 | 38,1 | 41,3 | 34,7 | 41,6 | 39,9 | 37,3 |
| Reino Unido    | 9,4         | 12,7 | 26,2 | 30,0 | 32,2 | 43,0 | 39,9 | 43,0 | 41,1 | 44,6 | 43,5 |
| Suecia         | 5,7         | 10,4 | 10,9 | 16,5 | 31,0 | 60,1 | 59,1 | 64,2 | 58,3 | 52,6 | 50,1 |
| Suiza          | 16,5        | 14,0 | 17,0 | 11,1 | 17,2 | 32,8 | 33,5 | 39,4 | 34,3 | 35,4 | 32,7 |
| Promedio       | 10,7        | 12,7 | 18,7 | 22,0 | 27,9 | 41,5 | 43,2 | 44,4 | 42,9 | 41,7 | 44,2 |

Fuente: Elaborado principalmente en base a Tanzi (2011), FMI y  
<http://www.minhacienda.gob.ar/secretarias/politica-economica/programacion-macroeconomica/gasto-publico-consolidado/>





## La deuda externa en el Neoliberalismo tardío

Por Martín Burgos y Estanislao Malic

### Introducción

Uno de los aspectos más relevantes del modelo económico que surgió a partir de las últimas elecciones presidenciales es, sin lugar a dudas, la vuelta del financiamiento por la vía del endeudamiento externo. Esta tercera ola de endeudamiento en divisas desde que empezó el ciclo neoliberal tiene algunos parecidos, y muchas diferencias, respecto de los dos primeros (1976/1983 y 1989/2001). Todos estos aspectos merecen ser analizados ya que inciden sobre las tendencias, sustentabilidad y crisis generadas por esa deuda. En ese sentido, trataremos de realizar un análisis comparativo entre los tres ciclos de endeudamiento utilizando distintos indicadores que puedan dar cuenta de la sustentabilidad y el carácter de la relación entre deudor y acreedor.

Si bien el endeudamiento externo no es un fenómeno novedoso, desde la financiarización global de los '70, en nuestro país se acentuó significativamente la utilización del mismo (tanto de forma pública como privada), como recurso para financiar el proceso de acumulación y la fuga de capitales crónica. De esta manera, el sector financiero internacional fue el rector de nuestra dinámica económica, impulsando auges, precipitando caídas y, sobre todo, imponiendo modelos. El acreedor no tiene por objetivo el desarrollo del deudor, sino que los recursos del mismo sean destinados al repago de la deuda. De ahí la insistencia en solicitar ajustes y libre movilidad de capitales: el pago de la deuda se vuelve prioritario por sobre los demás gastos, así como la libertad de reorientar la inversión.

Esto significa una enorme libertad para la salida de fondos, que restringe su uso para inversiones productivas, pero que además agigantan los problemas de falta de divisas en un contexto

de pago de la deuda externa contraída anteriormente. Lo antedicho implica que la restricción externa se convierte en un fenómeno financiero antes que un fenómeno real, dado que puede existir restricción de divisas con *superávit* comercial, algo que era impensable hasta el 1976.

Vale la pena destacar que prácticamente no existen casos en la historia mundial de países que hayan alcanzado el desarrollo económico en base al acceso al mercado de capitales. Una de las posibles explicaciones de ello, puede basarse en las condiciones necesarias que debe cumplir un país deudor a fin de atraer capitales. Las políticas ortodoxas, usualmente, permiten asegurarle a los acreedores que de ser necesario al momento de distribuir el excedente, ellos tendrán una posición prioritaria respecto al resto de los actores sociales. Por otro lado, para crecer tomando deuda en divisas, la tasa a la cual se apalanca el país, debe ser menor al incremento que se generará en el flujo neto de dólares (el saldo de balanza comercial) como resultado de la inversión realizada vía endeudamiento. ¿Qué significa esto? Que el destino del dinero prestado, debe garantizar un aumento del ingreso de las exportaciones, o ahorro de las importaciones, suficiente como para poder repagar el capital y los intereses. Lamentablemente, los flujos de divisas provenientes de las exportaciones en los países periféricos, son altamente inestables, ya que los precios de sus productos son muy volátiles y no controlan los mercados de destino. Por lo tanto, la única opción sería tomar deuda para sustituir importaciones, como era la intención cuando el Estado compró YPF para reducir el *déficit* energético, o fomentar las exportaciones industriales.

Este capítulo se divide en dos partes. La primera, se propone analizar el recorrido histórico de la deuda externa en la Argentina desde 1976

y sacar las principales lecciones de ese período. La segunda parte se centra más particularmente en el papel que tiene la deuda externa en el actual proceso de “neoliberalismo tardío”, su relación con la fuga de capitales y el financiamiento de la obra pública, para lograr dar una caracterización del modelo económico en curso.

### **Lecciones de la historia reciente: Ciclo de dictadura y alfonsinismo**

Las últimas dictaduras militares en el cono sur de América Latina coinciden con la implementación de fuertes reformas en las instituciones financieras internacionales que se tomaron a consecuencia de la crisis de 1973 (Hopenhayn y Vanoli, 2002; Arceo 2011). El aumento de los precios del petróleo hizo que la abundancia de liquidez de los países de la OPEP terminara en préstamos a gran escala a los países en vías de desarrollo, entre otros los países latinoamericanos. Esta abundancia de liquidez internacional permitió a esas dictaduras cambiar el esquema económico de sustitución de importaciones vigente hasta ese entonces, integrándose financieramente con el resto del mundo (Ferrer, 2008). Esta integración permitió una fenomenal fuga de capitales, tanto en la tenencia de moneda extranjera por parte de los residentes, como en la realización de inversiones financieras y/o inmobiliarias en otros países, generalmente las principales plazas financieras o las “guaridas fiscales”, cuya existencia tomará desde entonces otra dimensión.

Las dificultades económicas previas al golpe de Estado no eran terminales, dado que se venía de un fuerte crecimiento económico entre los años 1964 y 1974 en los cuales venían madurando grandes proyectos de inversión que iban a reforzar la sustitución de importación, además que se iniciaba la exportación de bienes industriales (Amico, 2011; Basualdo, 2006). No obstante, el año 1975 fue un año de gran crisis económica debido a la implementación de una devaluación y un fuerte aumento de las tarifas que provocará un enorme crecimiento de la in-

flación en un contexto de discusiones paritarias. Esta combinación será recordada como “el Rodrigazo” y forma parte de estas crisis justificadoras de las políticas de *shock*, seguidas por los gobiernos posteriores, también llamadas “golpes de mercado” (Restivo y Dellatorre, 2005).

También se debe constatar que la liquidez internacional ya estaba disponible durante el período del gobierno democrático, sin embargo los pedidos de deuda eran sistemáticamente bloqueados por el Fondo Monetario Internacional. En ese sentido, podemos nombrar los préstamos que el FMI no le realizó al gobierno en 1975 y que sí le hiciera al gobierno militar en 1976.

La dictadura militar inicia un primer ciclo de endeudamiento en condiciones internacionales propicias debido a un excedente de liquidez en los mercados internacionales. La libertad económica reivindicada desde los círculos de poder se impone mediante una represión política inusitada en el país durante el siglo XX. Los resultados económicos del período no fueron buenos, ya que la inflación siguió siendo muy elevada, el crecimiento fue muy modesto y la deuda externa creció de 5 a 44.000 millones de dólares. No obstante, la duración de la dictadura y en particular de su ministro de economía, Martínez de Hoz (1976/1981), fue notable y se debió principalmente a la implementación de un modelo económico inestable desde lo financiero que cualquier modificación en la política llevada adelante y el elenco para llevarla a cabo haría estallar (Schvarzer, 1986)<sup>1</sup>. Asimismo, este período será signado por grandes modificaciones institucionales que perdurarán merced a la jurisprudencia sobre los “gobiernos de facto”, muchas de las cuales son fundamentales y so-

---

1 En el contexto de la dictadura es cuando se consolida el lugar preponderante de los economistas y de los “tanques de pensamiento”. Desde entonces, se ha generado una interesante bibliografía al respecto (Pucciarelli 2004; Canelo, 2008; Heredia, 2016).

breviven como la ley de reforma financiera de 1977.

No obstante, hubo una condición de posibilidad para el surgimiento del modelo neoliberal que fue el endeudamiento externo público y privado que permitió financiar los desbalances de las cuentas externas: la fuga de capitales, el aumento de las importaciones por la apertura comercial, el incremento de los viajes al exterior por la “plata dulce” y otros efectos derivados de un tipo de cambio real apreciado. Es decir: sin endeudamiento externo, tal modelo hubiese llevado muy rápidamente a la restricción externa, conduciéndolo al gobierno militar a una grave crisis económica.

Una vez más, los cambios en el contexto internacional precipitarán el fin de la etapa de toma de deuda e iniciarán la de su pago. En efecto, el cambio de presidencia en los Estados Unidos con la elección de Ronald Reagan verá la implementación del modelo neoliberal en el primer mundo —luego de su ensayo en el cono sur de América Latina—. El cambio en la política económica de los Estados Unidos implicará una suba abrupta de la tasa de interés con el motivo de reducir la inflación, lo cual provocará asimismo una caída de los precios internacionales de los *commodities*.

Las consecuencias para la Argentina fueron desastrosas, ya que al incremento de los servicios de la deuda externa se le sumaba la caída de los ingresos por exportaciones. Asimismo, esta situación implicó también un cierre al acceso a los mercados internacionales y tan sólo queda el recurso de los préstamos del FMI. Estos préstamos vendrán, pero se realizarán a cambio de medidas de políticas económicas de ajuste de gasto público y de desregulación de la economía.

Esa crisis de la deuda no encontrará ninguna resolución durante la “década perdida” de los ochenta, habiéndose realizado distintos tipos de políticas económicas. Al entregar el poder al gobierno de Alfonsín, la dictadura había hipotecado toda posibilidad de mejora económica dado que el peso de los servicios de la deuda sumaban

casi 8% del PBI (Restivo y Rovelli, 2011). Parte de esa deuda era originalmente deuda privada en dólares, tomada por grandes empresas pero que luego fue estatizada mediante seguros de cambio al final de la dictadura. Este hecho implica que en el marco del “ajuste caótico” del año 1982 se pudo organizar el traslado de parte de los pasivos privados al Estado nacional (Basualdo, 2006). Una de las consecuencias fue el “problema de transferencia interna” por el cual el que tenía que pagar la deuda (el Estado) no contaba con las divisas de la cual disponía el exportador (sector privado). Esto implicó que la compra de esas divisas ampliaba el *déficit* fiscal, lo cual generó un panorama crítico en un contexto de elevado gasto por servicios de la deuda (Fanelli, 1989).

Por lo tanto, existía una doble imposibilidad: no se podía pagar la deuda externa contraída, pero tampoco se podía *defaultear* esa deuda ya que se ponía en riesgo de quiebra a los acreedores de esa deuda, que eran principalmente los bancos de los Estados Unidos. De ahí que los iniciales intentos de Grinspun de reestructuración de la deuda fueron rechazados, y los intentos posteriores de ajuste heterodoxos realizados por el equipo económico de Sourrouille no permitieron cumplir con los pagos. A pesar del restablecimiento de políticas de control de entrada y salida de capitales, impuesto a las exportaciones o al atraso del pago de servicio de interés de la deuda, las dificultades se hicieron irremontables.

Ese drenaje de divisas provocó que la transferencia externa de recursos se vuelva totalmente insostenible, llevando repetidamente al gobierno a devaluar la moneda, lo cual aceleraba el proceso inflacionario, que de por sí venía siendo sumamente alto, hasta el punto en que se transformó en hiperinflación. Este fenómeno, que ya había sido analizado por Keynes en los años veinte para Alemania, no es creado por un problema de emisión monetaria demasiada elevada, sino por el problema del pago de la deuda externa en divisas (Keynes 1929). A su vez,

la crisis económica de la década de los ochenta sirvió para justificar un proceso de privatizaciones, y de nuevas reformas económicas, que de otra forma, no hubiesen sido aceptadas por la población.

### **Ciclo de los noventa y el kirchnerismo**

Con la caída del muro de Berlín, los mercados financieros mundiales toman un impulso considerable y una gran ola de inversiones extranjeras directas llega hacia el continente latinoamericano que abrirá un nuevo ciclo de endeudamiento externo para estos países. A este contexto internacional propicio a la entrada de capitales se le suman políticas pro-mercado que modifican profundamente las instituciones que todavía regían grandes sectores de la economía.

La crisis social y económica en que se encontraba nuestro país era el campo de operaciones perfecto para profundizar las reformas neoliberales iniciadas por la dictadura. Es así como las privatizaciones de los servicios públicos como el agua, la luz, el gas, los ferrocarriles, los teléfonos, los puertos, y numerosas empresas como Aerolíneas Argentinas, Somisa o YPF, tendrán fuerte incidencia en el modelo económico de la Convertibilidad, a la par que la eliminación de las juntas nacionales de granos, carnes y yerba, les dará a las empresas multinacionales un mayor poder económico que el que tenían hasta entonces. Para dimensionar el proceso privatizador, podemos destacar que las empresas entregadas, representaron la mitad de la facturación de la cúpula empresarial argentina durante la década de los noventa (Basualdo, 2006). Los hilos de la economía argentina pasaron a manos privadas, y en muchos casos transnacionales, implicando un fuerte proceso de redireccionamiento de proveedores y orientación del negocio, que en gran parte signó la desindustrialización vivida durante el período.

Además, gran parte de esas inversiones termina siendo simplemente un “cambio de mano”, donde las empresas de servicios públicos con rentabilidad garantizada por un mercado

cautivo eran una de las principales atracciones del continente, pero en particular en la Argentina. Los dólares que ingresaron permitieron sostener un tipo de cambio bajo y frenar la inflación en el corto plazo lo que implicó una gran legitimación de las políticas llevadas adelante por el gobierno de Carlos Menem.

Desde el aspecto financiero, la Convertibilidad legaliza totalmente la fuga de capitales al permitir la compra de divisas al tipo de cambio 1 a 1, experiencia que solamente podía sustentarse con la continua entrada de capitales y endeudamiento. Asimismo, el régimen de conversión implicaba una restrictiva política monetaria en tanto sólo era posible emitir dinero si se incrementaban las reservas. Esto mismo significaba que los ajustes solamente se podían realizar mediante política fiscal, reduciendo partidas presupuestarias.

En cuanto a la deuda externa, el plan Brady, contrariamente a lo que suele afirmarse, no soluciona el problema, sino que modifica la estructura de la deuda. Por un lado, permite a los bancos deshacerse de los bonos de los países latinoamericanos a cambio de participación en las privatizaciones de las empresas públicas, y por otra parte, les permite canjear la deuda por otros bonos que serán absorbidos en los mercados financieros (Basualdo, 2000)<sup>2</sup>. El gran cambio en la estructura de mercados financieros en los años noventa es la creciente importancia que toman los fondos de inversión, en parte por las privatizaciones de los sistemas de jubilaciones. Estos pasan de ser un sistema de reparto en casi todos los países a ser gestionados por Administraciones de Fondos (AFJP en la Argentina), las cuales involucran alrededor de 10% de la masa salarial de cada país donde se implementa. Esta gran cantidad de fondos permite gigantescas in-

---

2 Se refiere que los bancos pasaron de representar 78% del total de tenedores de bonos de la deuda externa en 1992 a 18% del total en 1993 (Basualdo, 2000).

versiones y potencian los mercados de acciones y bonos en todo el mundo.

En la Argentina, la reforma de las AFJP a partir de 1994 generará fuertes críticas, dado que, por un lado, desfinanció al Estado que tenía que seguir pagando jubilaciones; y por otro lado, ese *déficit* público era cubierto por préstamos del sistema privado de jubilaciones. De la misma forma, a nivel internacional, los acreedores de la deuda externa de la Argentina ya no serán los bancos de los Estados Unidos, sino estos fondos de inversión —muchos de los cuales tienen vínculos con las Administradoras de Fondos de Jubilaciones—.

El esquema de convertibilidad entrará en su fase terminal una vez agotado el proceso de privatizaciones y extranjerización de las empresas nacionales. A partir de entonces, la única entrada de capital importante que financiará la fuga de capitales será la deuda externa, la cual se encarecerá fuertemente luego de la crisis asiática en 1997, seguida por la devaluación de Brasil, y los *defaults* de Rusia y Turquía. El riesgo país y las evaluaciones de las calificadoras de riesgo empezarán, a partir de entonces, a tener un papel relevante a fin de mantener el ciclo de deuda, dado que sus calificaciones son un parámetro fundamental que incide automáticamente en la compra o venta de bonos soberanos por parte de los grandes fondos de inversión, y cada subida del riesgo país, supone mayores costos para acceder al financiamiento internacional (Malic y Mareso, 2015).

Con el gobierno de De la Rúa, los requerimientos de servicios de la deuda tornan este esquema insustentable en el corto plazo, de forma que se negocia un blindaje y luego un canje de deuda (el “Megacanje”, unificando la mayoría de los bonos emitido por el Estado Nacional) a unas tasas de interés muy elevadas (15% anual en dólares). La rigidez de la Convertibilidad es la que conduce a incrementar el ajuste fiscal a través del “déficit cero”, pero cuando este resulta insuficiente ante la creciente fuga de capitales y la corrida bancaria, se decide restringir el acceso

a los depósitos bancarios. En efecto, ante la total convertibilidad de los pesos a dólares, la corrida hacia los dólares implicaba no sólo restringir el acceso a los dólares sino también restringir el acceso a los pesos<sup>3</sup>.

Tal vez el “corralito” era la única forma de evitar salir de la Convertibilidad, pero fuera de ella había muchas opciones para evitar esta situación, la primera de las cuales era poner fuertes límites a la compra de dólares para frenar la fuga de capitales, algo que la necesidad de “confianza” en los mercados internacionales en una situación de elevado endeudamiento externo impedía. Cualquier medida heterodoxa hubiese sido inmediatamente sancionada por las calificadoras de riesgo con un consecuente aumento del riesgo país que llevaría a mayores dificultades para el pago de la deuda.

El *default* terminaría llegando el 23 de diciembre de 2001. Suele decirse que este fuerte gesto del presidente provisional de la Nación, RodríguezSaa, ante el Congreso era inevitable, olvidamos muchas veces decir que este gesto era inevitable luego de las fuertes movilizaciones populares que derrocaron al gobierno de La Alianza. Tal vez, sin el 19 y 20 de diciembre de 2001, nunca hubiese sucedido el *default* más importante de la historia moderna, y menos en esas condiciones.

Sin lugar a dudas, la movilización popular y el *default* fueron la condición de posibilidad para el surgimiento de un modelo económico orientado hacia el mercado interno y la redistribución del ingreso como el que vivió la Argentina entre 2003 y 2015. No obstante, también es cierto que, a diferencia de Alfonsín, el *default* generalizado fue posible dado que los acreedores

3 El papel del Banco Central en caso de corridas en pesos es de emitir para satisfacer toda la demanda de dinero de parte de los depositantes. El problema del bimonetarismo es que no se puede realizar lo mismo cuando los depósitos son en dólares, sino que el BCRA sólo puede responder con sus reservas.

ya no eran más los poderosos bancos estadounidenses, sino bonistas atomizados que habían comprado bonos argentinos confiando en los fondos de inversión que gestionaban su cartera. Paradójicamente, el *default* argentino demostró que los Estados nacionales estaban en posición de fuerza a la hora de reestructurar su deuda externa.

El canje de deuda del 2005 (ampliado en 2010) regularizó parcialmente la situación argentina en los mercados financieros globales y logró un perfil de vencimientos de deuda mucho más holgado y en condiciones sumamente favorables. A pesar de que las posteriores emisiones realizadas por parte del Gobierno Nacional modificaron el esquema de pagos, los bajos niveles de endeudamiento, las reservas del Banco Central, las características de la deuda pública y las nuevas regulaciones del mercado financiero argentino bosquejan una realidad que aparece con aristas estructuralmente diferentes a los de las décadas previas.

Al finalizar la reestructuración del 2005, la deuda “vieja” efectivamente canjeada ascendió a U\$S 62.318 millones, lo que equivalió a un 76,18% de la deuda elegible (U\$S 81.000 millones). El monto de nueva deuda emitida fue de U\$S 35.261 millones, contemplando un total de 11 nuevos bonos. Dentro de la oferta del canje se incluyeron pagos vinculados al crecimiento del PBI. El costo total para nuestro país será de U\$S 29.900 millones, distribuidos temporalmente según la evolución de la economía, por ello resulta sumamente dificultoso determinar la valuación actual de los mismos.

Analizando el impacto sobre la balanza de pagos, podemos afirmar que el canje redujo sustancialmente la exposición de las finanzas públicas al riesgo cambiario, pues una gran parte de los nuevos títulos fueron emitidos en moneda local (44%).

Obviamente resulta esencial evaluar como fue el impacto sobre los vencimientos futuros de deuda. Según el anuncio oficial del gobierno, como consecuencia del canje, la quita de deuda

habría sido de un 65%. Ahora bien, dado que para realizar este cálculo se consideró a la deuda que no ingresó al canje (U\$S 20.000 millones aproximadamente) y que la misma se mantuvo dentro los registros de la deuda pública, pudiendo ser canjeada mediante la promulgación de una nueva ley que así lo habilite, nos parece pertinente señalar que bajo estas condiciones la quita habría sido de un 57% (sin considerar el pago del cupón atado al PBI). Sin embargo, para que flujos de pago distintos puedan ser comparables al presente, es necesario analizarlos traídos a “valor actual”. Se calculó para el año 2005 el valor actual de la deuda reestructurada en comparación con la deuda canjeada. Si utilizamos como tasa de descuento la tasa Libor a 6 meses de enero de 2005, el valor actual de la deuda reestructurada (U\$S 83.160 millones) resultaba inferior al de la deuda canjeada (U\$S 113.000 millones) en U\$S 29.000. Ahora bien, teniendo en cuenta que la tasa a la cual se financiaba nuestro país en el año 2005 era más elevada, el valor actual de la deuda reestructurada (U\$S 79.721 millones) resultaba inferior al de la deuda anterior (U\$S 33.299 millones) en U\$S 46.422.

Por lo tanto, el ahorro para nuestro país habría sido del 26% y 48%, respectivamente. Esto fue consecuencia tanto de la quita como del alargamiento en la vida promedio de la deuda y en el horizonte temporal de pagos (Gogliormella y Malic, 2013).

En el año 2010, el gobierno consideró acertado realizar una reapertura del canje bajo las mismas condiciones de oferta que el realizado en 2005. Las cifras finales de adhesión muestran que ingresaron, aproximadamente, U\$S 12.200 millones, implicando 67% de aceptación del remanente. Si se suman estos resultados a aquellos derivados del canje anterior, puede afirmarse que más del 91% de la deuda declarada en *default* en 2001 había sido regularizada y reestructurada. Quedando pendiente el arreglo con los llamados “fondos buitre”, los cuales constituían alrededor del 7% de la deuda en cesación de pagos.



La reestructuración de la deuda externa llevada adelante en 2005 y 2010 fue sin dudas muy exitosa, y permitió reducir significativamente el peso de los servicios de la deuda. Esto, junto a la mejora de los precios de los *commodities*, posibilitó un aumento de las reservas internacionales que le dio mayor solvencia al gobierno para reimpulsar la economía en un marco de fuga de capitales que seguía en niveles estructuralmente altos.

Es así como el “desendeudamiento” del período se vuelve una política central, y tuvo su correlato en la reducción de niveles de deuda externa de 110% del PBI en 2002 a 20% en 2013. Como vemos en el gráfico N°1, a partir de 1980, el endeudamiento externo y la fuga de capitales son fenómenos muy vinculados, que merman durante los años ochenta pero que vuelven a crecer de forma conjunta a partir de los años noventa, antes de desconectarse con el kirchnerismo. Desde allí que la fuga de capitales, característica central de la neoliberalización financiera, no se frenó sino hasta la implementación de los controles de capitales en 2011, y seguirá creciendo a pesar de la evolución divergente con el *stock* de deuda externa.

En efecto, la creciente fuga de capitales y las importaciones de combustible habían alcanzado niveles insostenibles. La segunda reelección de Cristina Fernández de Kirchner realizada con un elevado nivel de apoyo popular permitió llevar adelante políticas tendientes a limitar la fuga de capitales, nacionalizar YPF y restringir el ingreso de importaciones. Estas políticas sucedían a otras que se habían tomado con anterioridad y que perseguían el objetivo de modificar estructuras financieras heredada de la Convertibilidad y de la dictadura.

Entre las medidas tomadas por el kirchnerismo para aumentar la autonomía monetaria y financiera, también se pueden nombrar la nacionalización de las AFJP y el cambio de la Carta Orgánica del Banco Central de la República

Argentina<sup>4</sup>, que permitieron que el Estado tenga un mayor control de los mercados de bonos y acciones a través del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, como así también, mayor poder de acción sobre la fuga de capitales (generalmente ligada a la evasión/elusión impositiva).

Estas políticas de fuerte intervención en los mercados financieros se tomaron en un contexto donde el endeudamiento se dificultaba porque la porción *defaulteada* de la deuda externa en manos de los fondos buitres esperaba sentencia en los tribunales de Nueva York y que además las calificadoras de riesgo venían castigando a la Argentina como destino de inversiones por disgusto con las políticas económicas aplicadas (Malic y Mareso, 2015). Esto limitó fuertemente el acceso al financiamiento externo entre 2011 y junio 2014, fecha en la cual el fallo Griesa en favor de los fondos buitres cerró definitivamente el acceso al financiamiento externo.

Hay que entender el fallo Griesa en el marco de la reestructuración exitosa de la deuda externa argentina que refleja la posición de fuerza de los Estados Nacionales frente a los fondos de inversión y a los acreedores atomizados. El fallo implica que las futuras reestructuraciones de deuda no podrán realizarse en condiciones tan ventajosas ya que la judicialización de la cesación de pago implica asegurarse cobrar el 100% de lo adeudado, además de los intereses y punitivos. En otros términos: restablece el fiel de la balanza en favor del acreedor.

Desde el año 2014, los condicionamientos de la restricción externa fueron cada vez mayo-

4 La nacionalización de las AFJP implicó una fuerte estatización de bonos y acciones en poder de estas, por lo que se acrecentó el nivel de deuda intra-estatal (Manzanelli y Basualdo, 2016). Esto llevó a confusiones respecto del nivel de endeudamiento de la Argentina hacia 2015 y más generalmente en las estimaciones que mezclan deuda en pesos y deuda en dólares aunque las mismas no tienen el mismo efecto, y más aún en un marco de control de cambios.

res, con una caída de los precios de los *commodities* y de las reservas internacionales, que implicaron recurrir a los *swaps* con China. Si bien la intención del gobierno era volver a los mercados financieros internacionales, con el pago al Club de París y al CIADI, la sentencia de Griesa, a poco de terminar el mandato, complejizaba toda negociación posible y obligaba a tomar decisiones fuertes en materia económica.

De esa forma, vemos que el desendeudamiento fue un proceso inicialmente posibilitado por el *default* y la posterior reestructuración de la deuda externa, y terminó siendo un “desendeudamiento forzado”, en el sentido de que no era una política buscada por el gobierno. No obstante, la etapa del kirchnerismo en el gobierno puede caracterizarse por la escasa injerencia de los acreedores internacionales sobre la política económica y, por lo tanto, se puede decir que estuvieron fuera del bloque dominante, situación que se vio reflejada en el hecho de que la evolución paralela del *stock* de deuda externa y de fuga de capitales se quebró entre 2002 y 2015.

## El macrismo

### 1. El endeudamiento como soporte del modelo

La quita de los controles de cambio (“cepo”) fue una de las principales políticas anunciadas en el programa económico de Macri que se llevó a cabo, junto a su correlato que fue la devaluación del peso. Esa devaluación tuvo escaso efecto en términos reales, dado que la inflación había, en parte, precedido el movimiento anunciado en el tipo de cambio, a la vez que otras medidas inflacionarias como los “tarifazos” o la quita de retenciones fogearon los aumentos de precios que llegaron a 40% anual en 2016.

Como se puede apreciar en el gráfico n° 2, la fuga de capitales que el control de cambios había mantenido a raya en 500 millones de dólares mensuales, realizó un salto abrupto para situarse entre 1.000 y 2.000 millones de dólares en el

primer año de gobierno. Es decir, contrariamente a lo que preveían los economistas ortodoxos, la “confianza” que podía generar un gobierno pro-mercado no tuvo ningún efecto sobre el fenómeno de la fuga de capitales<sup>5</sup>.

Asimismo, es importante destacar que tanto los ciclos de endeudamiento, como los de repago y crisis, se encuentran estrechamente vinculados a la política monetaria y comercial de la potencia mundial emisora de divisas (los Estados Unidos). En el gráfico n° 3, puede observarse la expansión monetaria generada por esta economía a nivel mundial, tanto por motivos comerciales (*déficit*) como por motivos financieros (flujos de capitales). Resulta sumamente interesante observar la correspondencia de las etapas del endeudamiento externo argentino con los flujos financieros salientes desde los Estados Unidos, y cómo los grandes reflujo financieros hacia Estados Unidos coinciden, notablemente, con las crisis argentinas (especialmente los años 1982, 1989 y 2000). La única caída de los flujos financieros que tuvo un impacto moderado en nuestro país fue la ocurrida en 2008, no casualmente cuando la Argentina se encontraba sumamente desendeudada, siendo innecesario recurrir a medidas extremas de ajuste a fin de sostener el pago de servicios de deuda en momentos donde la liquidez mundial escaseaba.

Aquí, nuevamente, nos encontramos con un elemento importante que fue subvalorado en la apreciación de los economistas neoclásicos: el contexto mundial, que luego de la crisis de 2008 implica un escenario muy distinto al que sucedió a la caída del muro de Berlín.

Esta situación tuvo un corolario en el mercado local, y es que los grandes compradores aparecieron con fuerza en el mercado de divisas (gráfico n° 4), a la vez que se mantenían las elevadas cantidades de compradores de billetes

---

5 Se mide la fuga de capitales utilizando la Formación de Activos Externos del Servicio Privado No-Financiero calculado por el BCRA en su balance cambiario.



—generalmente, de tamaño menor—. Esta situación pesó decididamente sobre las reservas del Banco Central que tuvieron que compensar esas salidas de dólares por otros rubros. La “lluvia de inversiones extranjera directa” que se esperaba el día del anuncio del levantamiento del cepo no fue tal y rápidamente se tuvo que recurrir a la alternativa del endeudamiento externo que requería, antes que nada, pagar la sentencia a los fondos buitres<sup>6</sup>.

Es importante resaltar que el acuerdo con los fondos buitres parece haber tenido un impacto reducido en el riesgo país y en definitiva en la tasa de interés que debe pagar la Argentina en los mercados internacionales. Si observamos la serie de riesgo país argentino en el gráfico n° 5, encontraremos que el mismo apenas se vio afectado por el acuerdo. Incluso considerando que el mismo fue descontado previamente por el mercado (la elección de los principales candidatos a presidenciales puede haber influido en tal previsión), no parece haber sido necesario el apuro para acordar, o la aceptación plena de las condiciones sin negociación previa. Es de destacar la clara tendencia a la reducción del riesgo país desde los picos alcanzados en 2013.

De forma que la deuda en dólares que tomó la Argentina en 2016 se elevó a 55.000 millones de dólares, considerando las emisiones de nación, provincias, empresas públicas y del sector privado, a lo que deben sumarse otros 22.000 millones de dólares durante el verano de 2017<sup>7</sup> (Gráfico n° 7). Cabe destacar que la deuda denominada en moneda extranjera, a diferencia de la emitida en pesos, no sólo afecta al emisor de la misma. Dado que el repago es en dólares, al momento de devolverlos, a pesar de que una

provincia o empresa privada cuente con los pesos para comprarlos, la moneda extranjera debe obtenerse en el mercado cambiario. Esto significa que el *superávit* comercial argentino debe ser suficiente para proveer los dólares, en caso contrario, deberá recurrirse al endeudamiento externo nuevamente o a las reservas del Banco Central. La deuda en dólares de un privado es una deuda para el total de la economía. ¿Y cuál fue el objetivo de tal emisión? Además del pago a los fondos buitres, esta deuda en dólares por ahora sólo tuvo como objetivo el financiamiento de la fuga de capitales, en un esquema en el cual los beneficios son privados (la fuga de capitales) y los costos son sociales (la deuda externa).

En cuanto a su uso en pesos (los dólares ingresantes, se venden en el mercado cambiario, o en su defecto, los compra el Banco Central entregando pesos a cambio), la deuda externa pública vino a cubrir el *déficit* fiscal pero no redundó en un aumento de las inversiones realizadas por el gobierno, ya que los gastos de capital son los que más cayeron durante 2016. Al contrario, la deuda vino a cubrir gastos corrientes que, si bien se redujeron en términos reales, lo hicieron de manera más lenta que los impuestos que cayeron 6,4% en términos reales. Esta caída tiene dos determinantes principales: por un lado, la caída de la actividad económica que impacta sobre la recaudación del IVA (-1,5%) y del impuesto a las ganancias (-16,5%); por otro lado, la quita de las retenciones a las exportaciones (-32%) y otros impuestos (Kodric, 2017).

## 2. La bomba de las LEBACS

Las elevadas tasas de interés del año 2016, aunque resultaron ser menores que la inflación anual, se debieron en gran medida a la política del gobierno de ofrecer las Letras del Banco Central (en adelante, LEBAC) a unas tasas muy elevadas, llegando al 38% anual y luego bajando en el mismo año. Estas tasas de interés, con un tipo de cambio estable, resultaron un gran aspirador de inversiones locales en el mercado primario y muchas veces también de inversión

6 Las IED de 2016 superan muy poco las de 2015, alrededor de 1.500 millones de dólares: un mes de fuga de capitales.

7 Se calcula que en el año 2017, la suma de deuda externa estatal será similar a la del 2016 (CI-PPEC 2016).

extranjera de cartera en el mercado secundario. Como lo muestra el gráfico n° 7, estas LEBACs han ido creciendo en forma descomunal, hasta llegar a ser superiores a la base monetaria, lo que en una situación de cambio de opinión de los inversores podría convertirse en un fuerte aumento de la demanda de dólares en el mercado de cambios.

Esto tuvo efectos negativos tanto en los préstamos como en los depósitos en pesos que cayeron fuertemente en términos reales a lo largo de 2016. En cuanto a los préstamos, las bajas tasas de interés de los préstamos en dólares (6%) y la estabilidad del tipo de cambio incentivó el endeudamiento de las empresas exportadoras, generando una creciente dolarización del sistema. Los créditos en dólares llegaron incluso a representar 10% del total de las reservas internacionales del Banco Central de la República Argentina. Por otra parte, se tendió a una dolarización de los depósitos derivados de la fuga de capitales mencionada, tendencia que se vio reforzado por el “blanqueo”.

Esta situación vuelve a poner en peligro a un sistema financiero bimonetario que es siempre más sensible a las corridas en dólares que a las corridas en pesos. No obstante, habiéndose levantado todos los obstáculos a la compra de dólares, ambos problemas se encuentran sumamente relacionados. Esta situación no parece haber sido tomada demasiado en serio por el gobierno, que por una circular del Banco Central de la República Argentina, habilitó el endeudamiento público contra los depósitos en dólares del sistema, llevando potencialmente mayor inestabilidad al sistema.

Por último, cabe destacar que en 2017, el Banco Central comenzó a dismantlar el *stock* de letras, evitando renovar la totalidad de las mismas, aunque la amenaza de dolarización sigue latente: los excedentes de liquidez en pesos, al no poder ser colocados en LEBACs, se trasladaron a la venta de bonos y letras por parte del Central (conocidos como *pases pasivos*), siendo

estos aún más plausibles de ser dolarizados ante cualquier percepción de inestabilidad cambiaria.

## Reflexiones finales

Los ciclos de endeudamiento argentino parecen tener un solo objetivo: mantener vigente la fuga de capitales. El neoliberalismo, al profundizar la liberalización financiera desde la década del '70, tuvo como correlato una enorme masa de recursos financieros que se dolarizan de forma sistemática. Este proceso resultaría inviable si dependiera del excedente comercial externo, por lo que la deuda resulta en el paliativo ideal a fin de sostener el proceso. Esta dolarización compulsiva, que drenó gran parte del ingreso de dólares durante el auge del precio de los *commodities*, fue la que forzó al gobierno de Cristina Fernández a tomar medidas de controles cambiarios sumamente impopulares, pero efectivas y sensatas, a fin de evitar recurrir a los mercados de capitales.

El desendeudamiento externo, aparentemente, aumentó los márgenes de maniobra de la política económica. Efecto rápidamente observable desde 2008, cuándo a pesar de la crisis financiera internacional, la Argentina sin grandes obligaciones financieras, pudo mantener su economía a flote. A fin de comparar, puede considerarse el caso de otras economías latinoamericanas que debieron realizar feroces ajustes para poder mantener el pago de la deuda y los necesarios ingresos permanentes de capital financiero, siendo el ajuste llevado por Dilma Rousseff el más destacable de la región. Endeudarse para alcanzar el desarrollo aún parece ser una posibilidad sólo alcanzable en los libros de texto.

Este es el gran riesgo de la restauración del modelo neoliberal en la Argentina. Más allá de que, una vez más, los ciclos de endeudamientos no se encuentran vinculados al desarrollo económico, sino a la fuga sistemática de capitales, la Argentina ingresa nuevamente a depender de los ciclos financieros globales para mantener su estabilidad económica. La creciente necesidad de recursos financieros para afrontar los vencimien-

tos de la deuda, no hará otra cosa que aumentar la vulnerabilidad externa y la dependencia del “humor” de los mercados. Los organismos internacionales de crédito y las calificadoras de riesgo vuelven a tomar un papel preponderante, mientras que, a pesar de que la deuda no tiene las características de la tomada por la última dictadura, difícilmente pueda repetirse una reestructuración de deuda como la realizada por Néstor Kirchner, ya que el antecedente de la causa de los fondos buitres reduce enormemente la capacidad de negociación.

Debemos destacar también el gran riesgo que conlleva la libre convertibilidad de la moneda. Los crecientes niveles de deuda de corto plazo en pesos, emitida tanto por el Banco Central como por el gobierno, en modelos bimonetarios (el sistema bancario también funciona en dólares) de libre convertibilidad, conllevan una enorme inestabilidad. Las enormes masas de activos en pesos, rápidamente pueden ser convertidas a dólares, generando disparadas del tipo de cambio con su consecuente impacto en los precios, la distribución del ingreso y la estabilidad macroeconómica.

El contexto internacional no parece ser el propicio para iniciar un ciclo de endeudamiento, si es que alguna vez lo fue. La Reserva Federal insiste en que el ciclo de tasas bajas está llegando a su fin, mientras que el Brexit, el ascenso de los nacionalismos europeos y la asunción de Trump a la presidencia estadounidense, lejos parecen estar del contexto geopolítico ideal de las derechas neoliberales latinoamericanas.

A nivel nacional, este tercer ciclo de endeudamiento se emprende sin una crisis de amplitud previa, como lo fueron “el Rodrigazo” y la Hiperinflación, lo que dificulta el consenso de la población sobre las medidas de ajuste llevadas adelante. Prueba de eso son los diferentes retrocesos que el “*britkrieg*” neoliberal tuvo que realizar, siendo el caso de los tarifazos, tal vez, el de mayor resonancia. Por otra parte, la sustentabilidad del modelo genera pesimismo desde la heterodoxia pero también desde la ortodoxia,

donde los economistas críticos del ajuste gradual apuntan a la deuda externa como consecuencia no deseada de una transición hacia un equilibrio, algo que un “*shock*” fiscal hubiese evitado. Si buscamos una lógica política de esta política económica, sin dudas, en su insustentabilidad podría encontrarse la respuesta, dado que esta implica el condicionamiento de las políticas económicas de gobiernos futuros y, más generalmente, aparece como una forma de disciplinar la sociedad argentina.

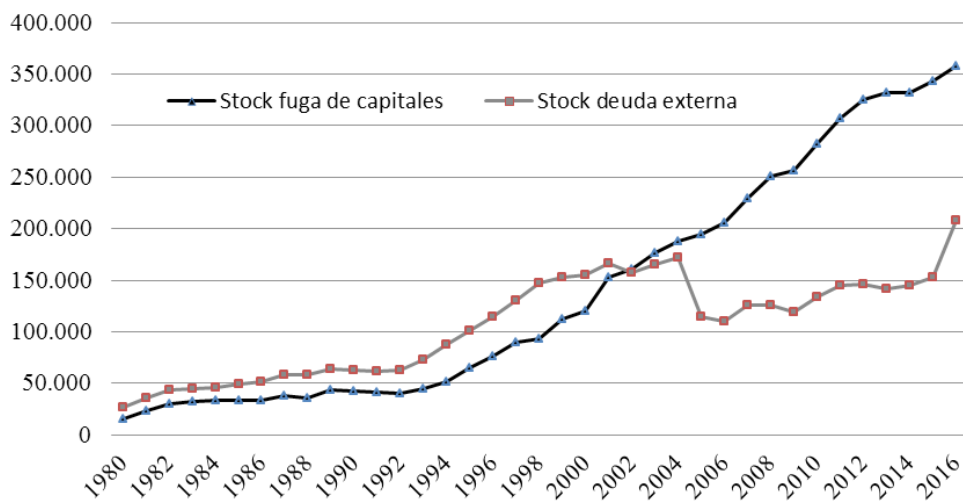
## Referencias bibliográficas

- Amico, F. (2011). Notas sobre la Industrialización por Sustitución de Importaciones en Argentina: Buscando adentro la fuente de la competitividad externa. *H-industria*. Año 5, Núm. 9.
- Arceo, E. (2011). *El largo camino a la crisis. Centro, periferia y transformaciones en la economía mundial*. Buenos Aires: Ed. Cara o Ceca.
- Azpiaz, D., Basualdo, E. y Khavisse, M. (1986). *El nuevo poder económico en la Argentina*. Buenos Aires: Ed. Legasa.
- Basualdo, E. (2000). *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década de los noventa. Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los capitales extranjeros*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI-UNQ.
- Basualdo, E. (2006). *Estudios de historia económica argentina*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
- Basualdo, E. y Kulfas, M. (2000). *Fuga de capitales y endeudamiento externo en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Realidad Económica.
- Bruchanski, M. (2016). *El segundo semestre crediticio*. Documento de Trabajo N° 3 Observatorio de Coyuntura Económica y Financiera. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación.
- Canelo, P. (2008). *El proceso en su laberinto. La interna militar de Videla a Bignone*. Buenos Aires: Ed. Prometeo.
- CIPPEC (2016). *Presupuesto 2017: más realismo, déficit fiscal y nueva modalidad de financiamiento. Informe de monitoreo y evaluación*. Septiembre de 2016. Buenos Aires: CIPPEC.

- Fanelli, J. M. (1989). *Acerca de la generación de recursos financieros en la Argentina. In Deficit fiscal, deuda externa y desequilibrio financiero*. Buenos Aires: Ed. Tesis.
- Ferrer, A. (2008). *La economía argentina desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Gogliormella, C. y Malic, E. (2013). La deuda pública en Argentina: Un análisis del canje del año 2005. *La Revista del CCC*. Núm. 18 [en línea]. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación.
- Herrera, M. (2016). *Cuando los economistas alcanzaron el poder (o como se gestó la confianza en los expertos)*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
- Hopenhayn, B. y Vanoli, A. (2002). *La globalización financiera. Génesis, auge, crisis y reformas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Keynes J. M. (1929). The German transfer problem. *The Economic Journal*. Vol. 39, Núm. 153. 1-7.
- Kodric, A. (2017). *El desempeño del Sector Público en la gestión Cambiemos: Programa económico y balance de un año de gestión*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación, mimeo.
- Malic, E. (2014). *Una mirada crítica al paradigma teórico del MULC*. DT Núm. 62. Buenos Aires: CEFID-AR.
- Malic, E. y Mareso, P. (2015). *Flujo de capitales hacia América Latina en el período 2003-2013. El rol de las agencias de riesgo crediticio*. DT Núm. 69. Buenos Aires: CEFID-AR.
- Manzanelli, P. y Basualdo, E. (2016). Régimen de acumulación durante el ciclo de gobiernos kirchneristas. *Revista Realidad Económica*. N° 304, 6-40.
- Pucciarelli, A. (2004). *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura militar*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
- Restivo, N. y Dellatorre, R. (2005). *El rodrigazo, 30 años después. Colección Claves para todos*. Buenos Aires: Editorial Capital Intelectual.
- Restivo, N. y Rovelli, H. (2011). *El accidente Grinspun. Un ministro desobediente*. Buenos Aires: Editorial Capital Intelectual. Colección Claves para todos.
- Rua, M. y Zeolla, N. (2017). *Desregulación cambiaria, fuga de capitales y endeudamiento externo en el gobierno de Cambiemos*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación, mimeo.
- Schvarzer, J. (1986). *La política económica de Martínez de Hoz*. Buenos Aires: Ed. Hyspamérica.

### Gráfico N° 1

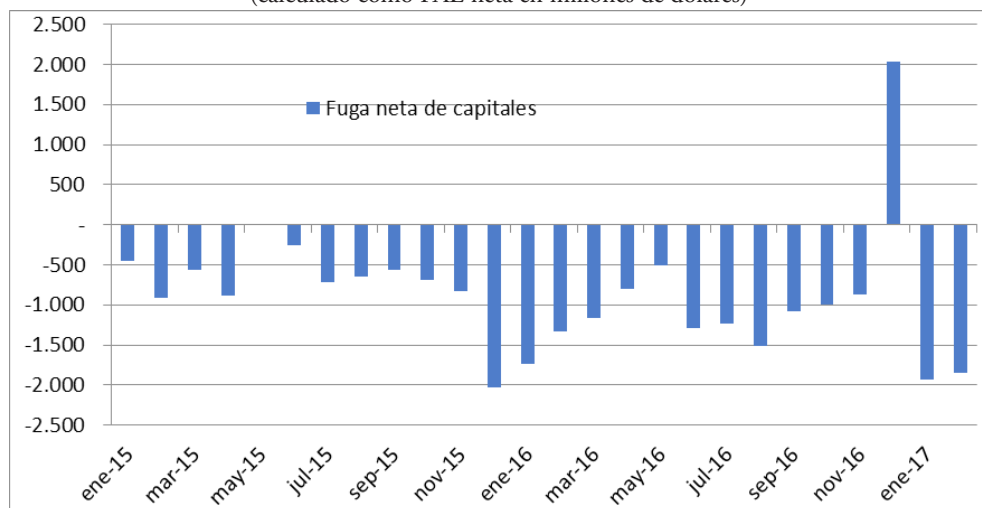
Stock de deuda externa y stock de fuga de capitales  
(1980-2016)



Fuente: Rua y Zeolla (2017).

### Gráfico N°2

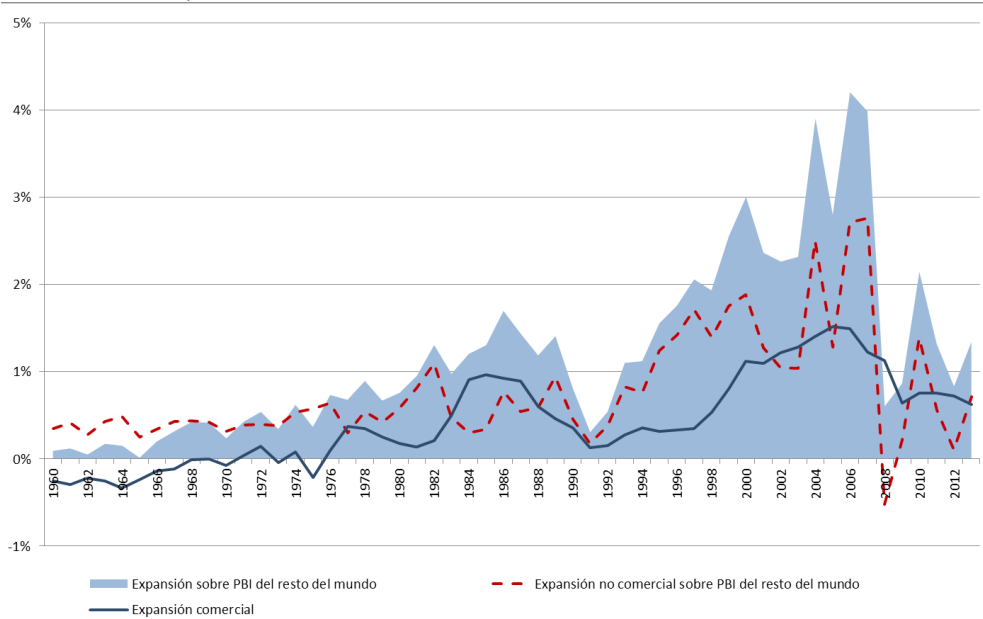
Fuga de capitales  
(calculado como FAE neta en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCRA.

Gráfico N° 3

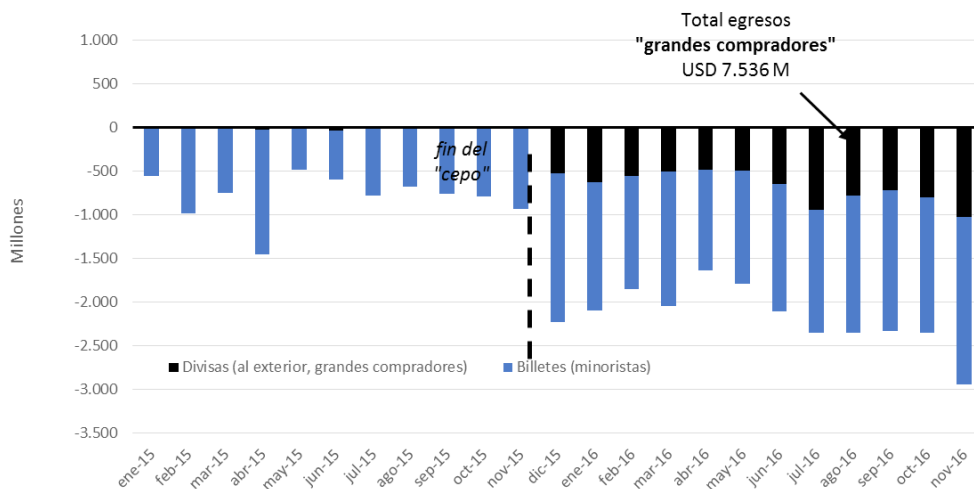
Flujos de dólares desde los Estados Unidos hacia el resto del mundo



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial y de United States Bureau for Economics.

### Gráfico N° 4

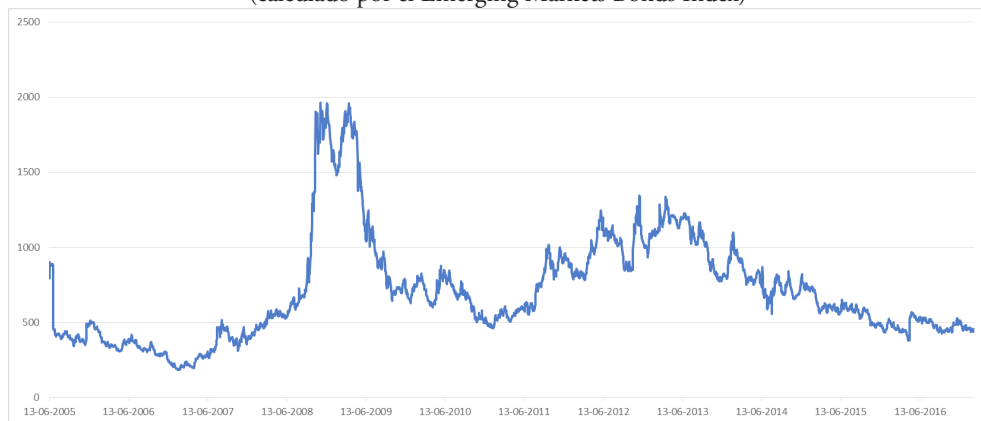
Fuga de capitales por tipo de compradores (FAE bruta en millones de USD)



Fuente: Rua y Zeolla (2017).

### Gráfico N° 5

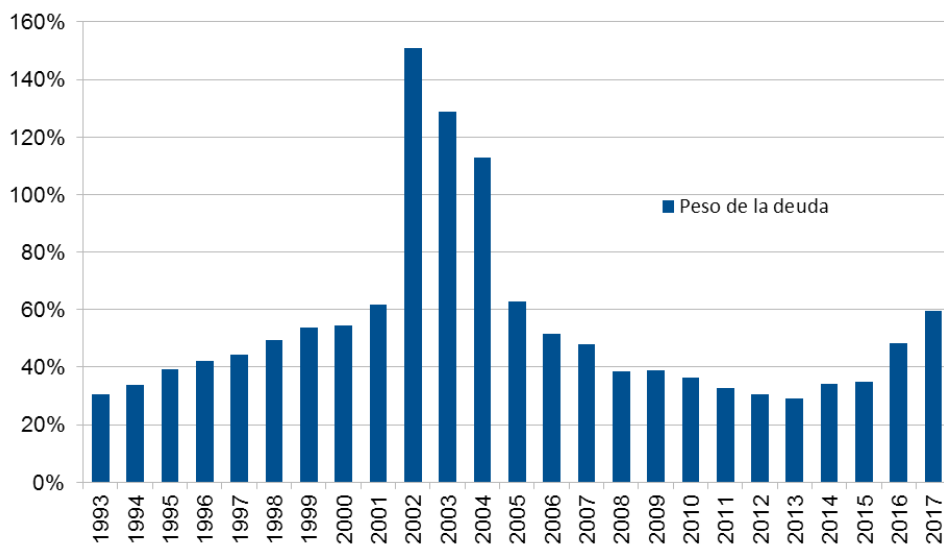
Serie de riesgo país  
(calculado por el Emerging Markets Bonds Index)



Fuente: Elaboración propia en base a Ambito.com

### Gráfico N° 6

Relación entre la deuda externa (pública y privada) y el PBI (base 1993 con variaciones anuales para 2013-2016)

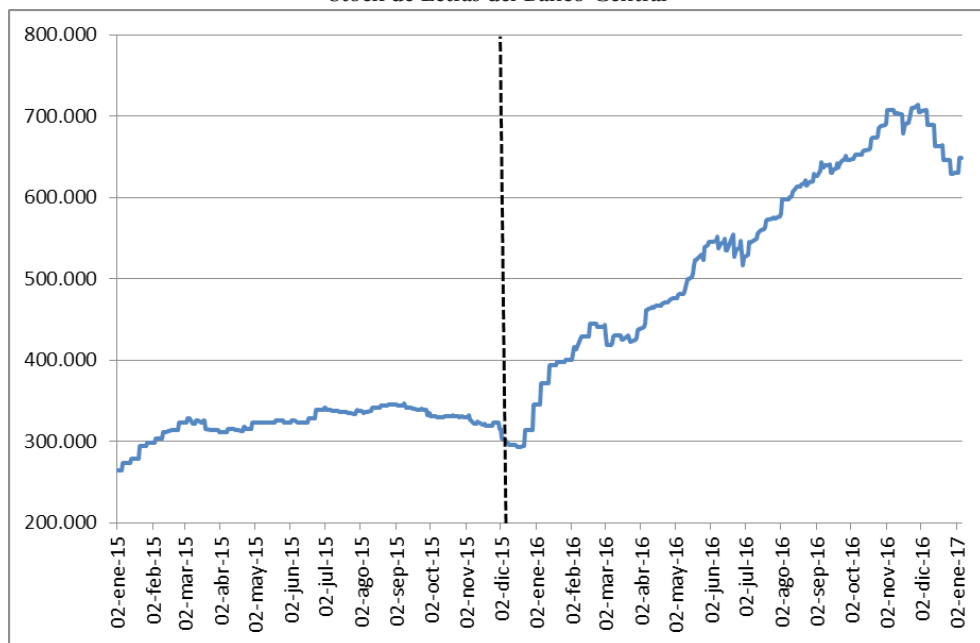


**Fuente:** Elaboración propia en base a Rua y Zeolla (2017) y Ministerio de Hacienda. El año 2017 fue estimado sobre la base del presupuesto y CIPPEC (2016).



### Gráfico N° 7

Stock de Letras del Banco Central



Fuente: Bruchanski (2016).



## Trump y la ilusión de la desglobalización

Por Alejandro Pelfini

Originalmente, este texto se presentó en forma de ponencia en el *I Congreso Nacional de Estado y Políticas Públicas* organizado por FLACSO Sede académica Argentina y por la UMET, el 01 de diciembre de 2016, en un panel cuyo título era: *Nueva etapa de la globalización: ¿Fin de la multipolaridad?* Allí indicaba que más que fines o cambios de ciclo, como aparecía en el título de dicho Congreso, prefería hablar de *flujos u oleadas*. Desglobalización y globalización coexisten y se suceden, así como diferentes son las dimensiones que, en un momento determinado, se globalizan y aceleran, y, en otros momentos, no. Entonces, más que fin de la multipolaridad, uno puede hablar de una resignificación de la misma o de una devaluación circunstancial con algunas características específicas. En otra oportunidad, de reciente desaceleración y de debates en torno a un supuesto “fin de la globalización”, la de la crisis económica del 2008 (con impacto global, pero que afectó y se originó fundamentalmente en los países centrales), señalábamos que “el aumento de costos de la energía y del transporte en general (más allá de la baja circunstancial del petróleo), la persistencia del Estado Nación y la vuelta de una tónica realista en las relaciones internacionales, no sólo no parecen afectar otras formas de intercambio e interdependencia más allá de las comerciales y financieras, sino que incluso las refuerzan: nada parece detener ya a la digitalización, el avance de lenguas globales, la circulación y la hibridación de símbolos y mensajes. Lo que por un lado se desacelera, no afecta la velocidad de otras dimensiones —no menos esenciales— de la globalización. Como señala (2004), podríamos decir que la desaceleración de lo sólido no parece afectar la aceleración de lo líquido (aparte de lo que ocurre con los flujos financieros) o, al menos, no haber alterado el ritmo que llevaba.

En el contexto actual, y justamente en una publicación sobre el Neoliberalismo tardío, resulta imposible no aludir al sorprendente triunfo de Trump en los Estados Unidos y al fortalecimiento de liderazgos de derecha en Europa Occidental, fenómenos que abren una serie de reacciones particularistas, proteccionistas y defensivas en varios países. De este modo, se yergue un curioso escenario global que, más que continuar en la senda del Liberalismo y Neoliberalismo ya conocidos, se muestra iliberal en varios aspectos y adopta una retórica anti-élites, a pesar de que sus principales líderes y funcionarios pertenecen tanto al *establishment* como los anteriores. Este texto, que pretende indagar en este novedoso *pendant* del Neoliberalismo tardío vernáculo en los países centrales, se estructura en base a cuatro tesis fundamentales.

**Primera tesis:** *Más allá de lo atónitos que nos ha dejado el triunfo de Donald Trump en los Estados Unidos (sumado a la coyuntura regional), puede verse algo rescatable en esto que tiene que ver con la reemergencia de la política o, mejor dicho, de lo político, en cuanto a la capacidad para construir nuevos escenarios y de contraponer nuevas el lenguaje de las pasiones y emociones a la fría arrogancia de los expertos.*

Además de las voces de desconcierto que generó el sorpresivo triunfo de Donald Trump en los Estados Unidos, y que continúa sorprendiendo en su gestión cotidiana, así como de la necesidad de encontrar algunas razones sociológicas para explicarlo, hay algo que nos trae este triunfo y que apenas ha sido señalado. Ciertamente que se hace difícil encontrar algo destacable, pero si lo hay, recae en una incipiente recuperación

del espacio de la política. O, mejor dicho, de lo político en sí, como ámbito y actividad capaz de crear escenarios y de construir y resignificar nuevos horizontes, y a veces, de patear el tablero ante el *statu quo*. Por demasiado tiempo, las sociedades desarrolladas de Occidente se acostumbraron a vivir en un sentido común liberal y neoliberal, en el cual la política se reducía a la administración de contenidos y sentidos trazados por el mercado como verdad indubitable. Incluso partidos y coaliciones de centro-izquierda, procesos de integración regional en su momento innovadores e impulsores de ejercicios de ciudadanía y soberanía supranacionales terminaron sucumbiendo a la comodidad de esta división del trabajo: los lineamientos estratégicos se trazaban, y se siguen trazando, por los expertos asociados al mundo empresarial, mientras que las tácticas relacionadas con los tiempos y con los modos de implementación de estos lineamientos quedaban reservados al mundo de la política.

En los países centrales es difícil encontrar experiencias recientes que hubieran ensayado otra salida. Desde ya que cualquier discolo, como en su momento lo fue Grecia con la “pataleta” en la primera fase rebelde del gobierno de Tsipras, era rápidamente disciplinado y obligado a reconocer lo quimérico de sus experimentos. No sólo las centro-derechas europeas, sino también y, sobre todo, la socialdemocracia con su anunciada “tercera vía”, terminaron de subordinar lo político a lo posible y a lo razonable, según lo definido por los expertos y por el mercado. Al respecto, un agudo artículo aparecido recientemente en el semanario alemán *Die Zeit*, señala que “la conformidad al sistema significa aquí: los políticos reaccionan en vez de dar forma. Cuando uno se desliza alguna vez por esa huella termina rápidamente y por la necesidad de previsibilidad en un brutal estrechamiento de la política” (Jacobsen, 2016).

En este escenario de retorno de lo político, y dentro del “aire” que traen los populismos de derecha y emprendedores políticos tipo Trump,

habrá que ver con mayor detalle si ese aire es realmente fresco o simplemente viciado. En todo caso, eso nos obliga a diferenciar entre lo político en sí y la política o las políticas concretas, cuestión que aparece como menos auspiciosa y que será abordada al final de este texto.

Otra dimensión del “retorno de lo político”, tiene que ver con el lenguaje y con los contenidos, es decir, con la retórica. Pero también con la semántica. Otro indicador del predominio del credo liberal en el sentido común es el lenguaje de la corrección política. En un marco multicultural estuvimos (y mucho más los países centrales, los grandes complejos mediáticos y las élites) mucho tiempo acostumbrados a los mandatos de la tolerancia, el pluralismo, la aceptación de la diferencia. Más allá de los indiscutibles valores contenidos aquí, es evidente que toda una serie de cuestiones y de estilos más pedestres y viscerales, más asociados a miedos y a necesidades inmediatas fueron ocultados como tabúes y no se pudieron expresar adecuadamente. Tal como plantea Pierre Ostiguy (2009), experto en populismo y en el peronismo en particular, uno de los elementos centrales del populismo es la reivindicación de una gramática de lo bajo y de lo plebeyo en el discurso político y en el estilo del liderazgo. Dentro de un antagonismo más o menos escenificado frente a la corrección y superioridad de las élites, la reaparición de un lenguaje revulsivo y directo, así como de temas ya no tratados, refleja una creciente demanda por mayor autenticidad, proximidad y por una interpretación más ligada al sentido común.

**Segunda tesis:** *La eficacia de estos liderazgos fuertes y disruptivos y de los discursos defensivos abrevia en los miedos ante el futuro, así como en la pérdida de legitimidad de las élites que parecían garantizarnos ese futuro y siguen considerando que tienen los elementos para hacerlo posible.*

Lo político no es sólo construcción de escenarios sino de horizontes posibles, lo que implica un manejo de temporalidades en un juego entre pasado, presente y futuro. Cuando el futuro comienza a verse en forma amenazante y las recetas con que contamos no parecen reducir esas amenazas no es casual que comience a cuestionarse la (supuesta) superioridad cognitiva y moral de las élites ilustradas que querían llevarnos tranquilidad. Del mismo modo, la colonización de la política por el mercado también deja de proveer sentido. No sólo por no responder a esta incertidumbre material y simbólica, sino por no poder resolver problemas bien concretos asociados al aumento de la desigualdad, a problemas distributivos, conflictos socio-ambientales, etcétera. El tema principal es que el discurso liberal sigue mostrándose capaz de controlar la contingencia. Más aun, dentro de su arrogancia, sigue prometiendo un futuro mejor en la medida en que se profundicen sus criterios y sus promesas. Es eso lo que se desvanece y sobre los que se asienta la reciente fortaleza del populismo de derecha y de las reacciones proteccionistas: el futuro no se presenta como promisorio, sino al contrario. Por mucho tiempo se ignoraron, o apenas se atendieron, los informes y las predicciones de expertos y de organismos internacionales ante la crisis global existente y por venir. Frente a este escenario, el liberalismo bienpensante y sus élites ilustradas, se empeñaron en mostrarnos que los riesgos no necesariamente eran tales. Pero sí, que al menos, contábamos con todos los elementos para controlarlos, siempre y cuando profundizáramos la cooperación, las instituciones multilaterales, los valores de la libertad y de la tolerancia, así como la apertura en general, de mentes y de mercados. “El principal factor detrás de este cambio en las actitudes públicas es que muchos ciudadanos han perdido la fe en el progreso. Ya no creen que el futuro les traerá una mejora material y que sus hijos vayan a tener una vida mejor que la suya. Miran para atrás porque tienen miedo de mirar hacia adelante... La fe en el progreso fue una cláusula

clave del contrato político y social de las décadas de posguerra. Siempre fue parte del ADN de la izquierda; pero la derecha también se lo apropió. Después de lo que sucedió en 2016, el apoyo a un concepto forjado en el Iluminismo ya no puede darse por sentado” (Pisani-Ferry, 2017).

Esta confianza es la que comienza a desvanecerse desde el 2015. Mientras las élites liberales y progresistas de Occidente parecen seguir bailando en la cubierta del Titanic, las masas de estos países comienzan a experimentar esos riesgos en carne propia: crisis de los refugiados en Europa en 2015, desempleo y estancamiento de sus economías, el ISIS en expansión, atentados terroristas a la vuelta de la esquina, una guerra en Siria de suma cero, con bandos y frentes cruzados, sin “buenos” ni “malos” claramente identificables y sin perspectivas de resolución. El miedo se hace presente y está en la base de las reacciones defensivas en cuanto a la protección de lo ya logrado y en el fortalecimiento del espacio propio e inmediato. Cuando el miedo aparece, evidentemente no suele aflorar lo mejor de nosotros y esto es parte de lo que ha cambiado primero en el lenguaje de la política y de a poco en políticas concretas. También da cuenta de una desconfianza respecto de la supuesta y tranquilizadora superioridad moral y cognitiva de las élites ilustradas y progresistas. Como muestra Habermas, la izquierda también sucumbió ante el pragmatismo tecnocrático dejándole el camino libre a lo que él llama la internacional autoritaria de este “fortalecimiento del populismo de derecha”: “Es difícil distinguir la agenda neoliberal que abdica ante los chantajes de los especuladores de una política de izquierda incapaz de globalizar la solidaridad y la democracia. Se limita a cumplir las reglas de techo de gasto, techo de solidaridad que imponen los mercados. Aunque no hay techo para salvar a los bancos según el ordoliberalismo. Parece que la izquierda espera que la sociedad desprecie los discursos y la violencia de los populismos para,

ellos también, sumarse a la crítica” (Habermas, en Ortega, 2016).

**Tercera tesis:** *El principal déficit de esta nueva derecha proteccionista tiene que ver con el olvido de la interdependencia. Lo que ofrecen es un autoengaño porque se apoya narcisísticamente en la ilusión de la salvación de uno mismo (dentro del Estado-nación), cuando aquí no hay salvación de uno sin la salvación de todos, o bien, en la reducción y procesamiento de riesgos que sólo se realiza en común.*

Una cosa es entender los motivos de la reacción y de la desconfianza frente a las elites autocomplacientes que siguen creyendo en las mismas recetas para enfrentar problemas novedosos y otra cosa es evaluar si esta reacción realmente parece apropiada para hacerles frente. El miedo y la reacción particularista, proteccionista y defensiva apuestan más a un “sálvese quien pueda” que a una gestión asociada de los riesgos globales y locales. Sin embargo, el tipo de problemas a enfrentar asociados sobre todo a problemas de provisión y de conservación de bienes públicos, así como a la prevención y al manejo de catástrofes naturales y humanitarias, no parecen poder enfrentarse adecuadamente ni en solitario ni dentro de las fronteras de un territorio específico. Que se haya hecho evidente tanto una *market failure* y como una *state failure* en la gestión de estos procesos, no debe llevarnos a tirar por la borda todos los esfuerzos hacia la gobernanza de riesgos globales y a una democratización de la globalización. En este sentido, la reacción defensiva cae en la falacia de creer que cuestiones relacionadas a riesgos globales se pueden enfrentar en solitario o en el refugio particularista. Esto refleja un desconocimiento de la interdependencia, la interconectividad, la multicausalidad y la complejidad de las crisis y de los riesgos que se deben enfrentar: el problema entonces del populismo de derecha no es principalmente el de ser políticamente incorrecto y apartarse del

buen gusto imperante, ¡sino su individualismo exacerbado que se expresa en la egoísta fórmula del “*Not in my backyard*” (Como si eso fuera posible, incluso sin afectar al que lo enuncia).

Como plantea un agudo analista holandés del populismo de derecha en Europa, Dick Pels, este resurgimiento no tiene que ver con una nueva forma de fascismo como la izquierda y los Verdes europeos tienden precipitadamente a creer. Sugiere hablar de un nacional-individualismo que abreviaría en la tradición del Mayo del '68 y luego en el clima cultural posmoderno: “tradicionalmente el Liberalismo le otorga prioridad al individuo sobre los derechos de la comunidad. En el lado opuesto, el nacionalismo sitúa a la comunidad del pueblo sobre las partes. El populismo moderno parece combinar ambas tendencias, sin otorgarle preeminencia a ninguna: se preocupa tanto de la libertad individual como de la del pueblo. En vez de contraponerlas, combina los ideales de autoafirmación individual (el neoliberal “yo primero”) con la autodeterminación nacional (el neonacionalista “primero mi pueblo”): cada uno para sí y la nación para todos” (Pels, 2011).

**Cuarta tesis:** *Ni globalización triunfante ni desglobalización. Lo global está para quedarse como escenario, sobre todo si pensamos en la crisis ambiental global en el marco del Antropoceno. Buena parte del esfuerzo académico y del talento político van a recaer en dirimir qué cuestiones deben y pueden encararse nuevamente dentro de la soberanía estatal y en la protección que los Estados aún pueden ofrecer y qué otras son para tratar en la escala internacional y global.*

Si el sorpresivo triunfo de Trump pudo traer algo de aire fresco en relación con la vuelta de lo político en abstracto, sin duda que otra es la percepción cuando pasamos a considerar las políticas concretas que pretende implementar, sumadas a las que se ejecutan desde los populis-

mos de derecha avanzando en varios países europeos. Y esto nos lleva a otra pregunta en torno a la multipolaridad. No necesariamente este es el fin de la misma, como tampoco lo es el de la globalización: ambas están ahí y para quedarse. Un Estados Unidos más preocupado de sí mismo y de sus ciudadanos de a pie probablemente esté menos dispuesto a aventuras misionales a lo largo y a lo ancho del globo. Si asistiremos con probabilidad a un pasaje de una multipolaridad colaborativa en el marco de instituciones más o menos estables (aunque deslegitimadas) a una confrontativa, aunque no necesariamente abiertamente conflictiva, pero que ciertamente privilegia el interés nacional sobre el internacional o global. Tal como mostramos junto a Gastón Fulquet en un libro colectivo<sup>1</sup>, ese fue quizás el último intento (no desde el centro, sino desde la semiperiferia de los llamados emergentes) por reforzar la legitimidad del orden internacional existente haciéndolo más plural y representativo. Ahora, dentro de la retracción nacionalista parece desvanecerse la idea épica respecto al mundo y la misión salvífica del destino manifestado, lo cual no creo que sea una mala noticia sobre todo para nuestro subcontinente. Ciertamente que esto no disuelve la posibilidad de cooperación, pero la misma puede tomar otra coloración: veo más espacio para un entendimiento informal entre grandes potencias rudas (los Estados Unidos, Rusia y China) que entre los más amigables y previsibles socios de la posguerra (los Estados Unidos de la Postguerra fría, la Unión Europea y Japón) y apoyado menos en la institucionalidad anónima que en la confianza entre pares, entendidos entre sí como supuestos “grandes hombres” (varones-machos). Una muestra de esto acaba de darse con la retirada de

los Estados Unidos del Acuerdo de París contra el cambio climático.

Dentro de esta vuelta de lo político como creación de escenarios contingentes, estamos obligados a dirimir y repensar qué tipo de cuestiones son aún tratables y negociables a nivel global e internacional, y cuáles vuelven al ámbito de lo nacional y de la protección de ese espacio. Parafraseando a Wolfgang Streeck, si al menos la promesa izquierdista y progresista de democratizar la globalización ya no parece realizarse sólo por apelación a la voluntad o participando en foros sociales mundiales, buena parte del esfuerzo quizás haya que ponerlo en defender la misma democracia respecto de las fuerzas del capitalismo global<sup>2</sup>. Cuando las recetas que parecían asegurarnos un futuro promisorio o al menos preservarnos frente al riesgo y las catástrofes ya no seducen ni a los votantes de los países centrales, nunca menos oportuno que nuestro país y nuestra región pretendan revivir los años de relativa y engañosa bonanza de la globalización neoliberal en este raro *revival*, mezcla de tragedia y comedia que parece ser el “Neoliberalismo tardío”. Sabemos más de populismo que los países centrales (anteriormente orgullosos de creerse libres de esa supuesta anomalía) y contamos con experiencias valiosas y rescatables en ese sentido. Algo acorraladas eso sí, aún contamos con democracias activas y turbulentas capaces de generar innovación institucional y de ofrecer caminos alternativos –aunque precarios– de desarrollo. No confiamos ingenuamente en un futuro promisorio y en un “sálvense quien pue-

1 Fulquet, G., Pelfini, A. (2015). *Los BRICS en la construcción de la multipolaridad. ¿Reforma o adaptación?* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Nueva Delhi: Ideas; Ciudad del Cabo: Codesria; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: FLACSO Argentina.

2 “La justicia social no es algo que se deba tener en cuenta exclusivamente en contextos donde todo marcha “viento en popa”. Durante varias décadas, el crecimiento ha servido como sustituto de políticas sensatas de cohesión social. Lo que las sociedades avanzadas ahora necesitan son compactos sociales que sean resilientes a los cambios demográficos, a las alteraciones tecnológicas y a las sacudidas económicas” (Pisani-Ferry, 2017).

da”, sino que todavía perseveramos en enfrentar asociadamente las dificultades del presente. Y, por último y, en síntesis, lo político aún no sucumbió totalmente ni a la corrección política ni a los mandatos del mercado.

## Referencias bibliográficas

- Bauman, Z. (2004). *Modernidad líquida*. México D. F.: Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Fulquet, G., Pelfini, A. (2015). *Los BRICS en la construcción de la multipolaridad. ¿Reforma o adaptación?* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Nueva Delhi: Ideas; Ciudad del Cabo: Codesria; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Jacobsen, L. (2016). Die grösste Macht der Welt. *Die Zeit*. Berlin. Disponible en: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-11/us-wahl-donald-trump-wahlsieg-demokratie>
- Ortega, J. (2016). Habermas y el desorden global tras Trump. Torpezas ante el populismo. (29/11/2016). *La Vanguardia*. Disponible en: <http://blogs.lavanguardia.com/diario-de-futuro/habermas-y-el-desorden-global-tras-trump-torpezas-ante-el-populismo-85184>
- Ostiguy, P. (2009). The high and the low in politics: A two-dimensional political space for comparative analysis and electoral studies. *Working Paper* #360, Kellogg Institute.
- Pelfini, A. (2010). *La crisis económica mundial: ¿fin de la globalización o fin de una globalización?* Buenos Aires: FLACSO.
- Pels, D. (2011). Der neue nationale Individualismus. En varios Editores: *Rechtspopulismus in Europa*. (pp. 31-56). Viena: Planet Verlag.
- Pisani-Ferry, J. (2017). El abandono del progreso. (30/11/2016). *Project Syndicate*. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/populism-and-abandonment-of-progress-by-jean-pisani-ferry-2017-01?version=s-panish&barrier=accessreg>



## Una burguesía nacional rentista y subordinada al capitalismo internacional

Por Horacio Rovelli

### Introducción

“Nos pasamos la vida hablando contra la inflación, todo gobierno (y todo ministro de Economía) lo primero que promete es combatir la inflación. Y, si uno se fija bien, el ataque a la inflación va dirigido al incremento de los costos, o sea, al aumento de sueldos y salarios. Jamás se ha combatido la inflación diciendo que se debe al crecimiento de las ganancias (...) nadie se ha preguntado: si las ganancias tenían sentido y si eran económicas.”

Enrique Silberstein

En el gobierno de los Kirchner, los empresarios que operan en nuestro país ganaron mucha plata por la ampliación del mercado local al incrementarse el poder adquisitivo de la población y el empleo. Y por los acuerdos con la región, con tasas de ganancias óptimas, pero en lugar de aumentar la oferta (y para ello la inversión), prefirieron aumentar los precios y fugar capitales, porque nuestros sectores dominantes, del cual el actual Presidente argentino es hijo, piensan en un país para ellos, que no condicione sus ganancias, y prefieren subordinarse al capital extranjero a que los trabajadores de esta Nación tengan un mejor nivel de vida, que estudien y se capaciten. Siempre tienen el miedo de que se organicen y le disputen el poder, ahora acrecentado por el miedo a no poder competir, lo que refuerza su lógica dependiente y subordinada al capital internacional.

Entonces lo que buscan —y es el verdadero objetivo de los planes de Martínez de Hoz, de Cavallo y de Macri—, es generar condiciones

para ingresar capitales del país sin ningún límite, y solamente invertir en los contados casos en que la tasa de ganancia sea muy alta, como pueden ser los nichos agropecuarios y mineros en gran escala, o donde tiene un mercado cautivo por concentración económica, como puede ser, por ejemplo, el energético, el de medicamentos, el de la leche, el del aluminio y el del acero, pero siempre temerosos al desembarco del capital internacional, del cual se subordinan como socio menor o directamente le ceden por venta.

Las inversiones son siempre de corto plazo, contrariando el sentido de una inversión, y sin importarle el grado de depredación que generan. Un caso concreto es el modelo sojero que implica por su aplicación en nuestro país grandes extensiones, con maquinaria e insumos intensivos (semillas híbridas, plaguicidas, fertilizantes, etcétera), sin considerar el impacto ambiental que provocan (inundaciones, enfermedades respiratorias, contaminación, entre otros). Para solventar ese camino, le resulta imprescindible destruir el sistema de control de cambio (armado por las administraciones que ellos denotan como “populistas”), permitiéndoles ingresar y sacar capitales sin costo alguno, con el pretexto de que la economía debe ser abierta e integrada al mundo y que es el camino lógico y natural para fijar el valor del dólar.

### La problemática creada por los sectores dominantes en nuestra sociedad

La inflación es el crecimiento generalizado de los precios y se refleja en el deterioro del poder adquisitivo del dinero. El dinero es el medio de pago creado por el Estado a través del Banco Central, por ende, la inflación perjudica a los que tienen ingresos fijos, generando una

puja entre los que pueden fijar precios<sup>1</sup> y los que no, afectando así a la población. Paralelamente, afecta a la capacidad de ese Estado de contar con un medio de cambio idóneo y que, a la vez, sea instrumento de ahorro, combinación esencial para generar lo que en economía se llama “señoreaje”, que no es otra cosa que el financiamiento del gasto público con emisión monetaria. Por ende, la inflación, en diversos grados, genera a quienes se perjudican con ella (los que tienen ingresos fijos y finalmente el Estado que pierde el manejo de los instrumentos de política económica), y a los que se benefician con ella, que son los formadores de precios. Mayor es el beneficio cuanto más poder tienen de fijar dichos precios.

En una economía como la de la Argentina, fuertemente concentrada en pocas empresas, y pocos y grandes productores y comercializadores, sobre todo tras la dictadura militar (1976-1983), el límite que tienen para fijar precios es la convalidación de la demanda (que alguien se lo pague). La inflación es el mecanismo que tienen los formadores de precios para apropiarse de una mayor productividad del trabajo. De otro modo, debería aumentar el salario real, cosa que puede llegar a suceder, pero siempre en menor proporción que el aumento de la tasa de ganancia, y que es de lo que “nunca se habla”, como nos enseña Enrique Silberstein en el epígrafe que da inicio a este capítulo.

Una vez enmarcado el concepto y las causas, es fácil entender por qué el proceso inflacionario en la Argentina se desata con el primer peronismo<sup>2</sup>, que incrementó fuertemente el gasto esta-

tal (y su financiamiento vía emisión monetaria) y, al industrializar al país, dejó que se fijaran libremente y en paritarias los salarios. Toda esa expansión de la demanda agregada, que implicó el fuerte crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), se llevó a cabo con una mayor inclusión social y una mejora en la distribución del ingreso. La defensa “natural” de los intereses de los formadores de precios fue, y es, la inflación. De otra forma, hubieran perdido parte de sus ganancias por el incremento de los salarios.

El modelo que encarnaba el peronismo (y el viejo radicalismo de Arturo Illia y de Bernardo Grinspun) es el de una alianza de hecho entre los trabajadores y los productores que venden al mercado interno, de manera tal que se crecía en base al fortalecimiento del mercado local por mayor remuneración al trabajo. Pero esto tuvo (y tiene) dos límites. Uno, proviene de que el país no puede producir todo lo que necesita, y debe importar insumos y técnicas indispensables para su desenvolvimiento, con lo que la tasa de incremento de las importaciones es mayor a la del producto<sup>3</sup>, y con ello se produce el “estrangulamiento del sector externo” (las expor-

---

gran medida, pero como los empresarios no aumentaron la inversión en similar magnitud, también aumentaron los precios. Es de destacar la actitud el gobierno de esa época, que el mundo salía de la Segunda Guerra Mundial y los alimentos y las materias primas tenían un precio muy alto, a través de las Juntas de Granos y de Carnes, y del IAPI, se regularon los precios para no encarecer (aún más) la vida de la población. Con ello, paralelamente, al tener alimentos “baratos”, el costo salarial era menor, con lo que se produce una transferencia de ingresos de los productores del campo a la industria, siempre en un marco crecientemente inflacionario.

---

1 Por supuesto, cuando mayor poder económico se tiene, es mayor la capacidad de formar precios, con lo que afecta no sólo la distribución del ingreso entre el capital y el trabajo, sino también la distribución del ingreso desde las empresas pequeñas a las grandes.

2 La política del primer peronismo consistió en “tirar” la demanda, buscando el efecto acelerador de la inversión, que pasó y, en

3 Para la Argentina del periodo 1980-2015, el promedio fue: por cada punto que crecía el PIB, las importaciones lo hacían en tres puntos.

taciones son insuficientes para pagar las importaciones). El otro límite consiste en que, en ese marco, nuestra burguesía, por su predisposición a subordinarse al capital internacional, es incapaz de liderar un proceso de desarrollo.

Esto no fue siempre tan así, pese a lo antedicho. Nuestro país supo ser el más integrado de toda América Latina, basado en el trabajo, con una estructura económica afín, que fue destruido por un modelo con los mismos objetivos que ahora plantea el macrismo, pero impuesto a sangre y fuego por la dictadura cívico-militar. La construcción de la estructura productiva industrializada y diversificada desde 1945 a 1974 fue el sostén de una economía en crecimiento con mejoras en la distribución del ingreso, a la vez, determinante del modo de relaciones comerciales internacionales al final de ese período liderada por los acuerdos con la ex URSS donde se cambiaba carne y trigo por represas. En ese período, los grupos sociales, apuntalados por el gobierno, buscaron producir la mayor cantidad de bienes y servicios para un mercado interno que no paraba de crecer. La política económica de esos años amalgamaba la protección del mercado internos (y con ello del consumo) y apuntalaba la inversión, lo que garantizaba el crecimiento económico. El Estado cumplía un rol orientador y de defensa de las empresas nacionales, especialmente de las PyMEs y del trabajo. Recordemos, por ejemplo, que fue la llamada “Revolución Libertadora” —denominada así por derogar la Constitución Nacional de 1949—, la que convocó a una reforma de la misma en 1957, y el Constituyente de la UCR, Crisólogo Larralde, impuso el Artículo 14 “bis” de la Constitución argentina.

En 1973, ya siendo Juan Domingo Perón presidente de los argentinos por tercera vez, se aprobaba la Ley N° 20.557 que buscaba limitar a la inversión extranjera y que se realizara en tanto no perjudicara la capacidad decisoria del país, no significara una carga gravosa de futuros pagos y demostrara tener efectos positivos para el desarrollo nacional. Atento a tales principios,

establecía que en ningún caso podría otorgarse a inversores extranjeros tratamiento más favorable que a los nacionales y que debían solicitar previamente autorización para radicarse en el país. Este trato severo hacia el capital extranjero se complementaba con el estímulo a las empresas de capital nacional. Entre el fantasma del comunismo y la organización económica y social que el país había conseguido en ese entonces, se tornó necesario, para los sectores dominantes y subordinados a los Estados Unidos, que este modelo dejara de existir, para dar lugar, genocidio mediante, a la apertura financiera y comercial externa, y con ello, la desindustrialización y el desempleo como regulador del conflicto social, lo cual concluyó en el año 2002 en crisis interna por pobreza y crisis externa por deuda.

Cuenta el sociólogo norteamericano, James Petra, que la primera vez que vino a la Argentina en 1969, se encontró con un país fuertemente industrializado, que producía locomotoras, automóviles, toda la línea blanca, artefactos para el hogar y que tenía bases sólidas e importantes en el área electrónica y de computación. Se entrevistó con él por ese entonces el presidente de la Unión Industrial Argentina (UIA), Elbio Cohelo, y le pregunta por qué contando con una clase trabajadora disciplinada y capacitada y con perspectivas de mayor capacitación, no se decidían a ser un país industrial. La respuesta fue: por eso, porque la clase obrera era numerosa, capacitada y consciente, y le podía disputar el poder. Pese a los varios gobiernos militares en ese lapso de tiempo, el modelo económico sobrevivió hasta el 24 de marzo de 1976 en que cambió integralmente la lógica que articulaba la producción y la sociedad, para reemplazarlo por una estructura productiva y distributiva con un bloque de poder hegemónico y una dinámica de funcionamiento diferente en la reproducción del circuito económico, fundado en el temor que confesara el presidente de la UIA. El nuevo modelo, orientado y dependiente del exterior, tuvo como instrumento clave el endeudamiento y la valorización financiera del capital, la apertura

ra externa irrestricta al comercio y los capitales, y la acumulación rentística y financiera. Traducida en retraso de salarios, liberación de precios, revaluación cambiaria, fomento a la competencia externa, así como altas y confiscatorias tasas de interés. El previsible resultado fue una caída sin precedentes del nivel de vida de la población (con una inflación promedio del 193% anual de 1976 a 1981), que arrastró la caída del mercado interno, y con ello del PIB.

Terminada en catástrofe, la dictadura dejó como legado la destrucción de eslabones de la cadena productiva, una fuerte concentración y extranjerización económica y una impagable deuda externa. El país engendrado por la dictadura militar de Videla y Martínez de Hoz buscó destruir la alianza de hecho entre trabajadores y productores ligados al mercado interno argentino, subordinando nuestra producción y nuestra riqueza al capital externo, proceso liderado por grandes empresas locales que conforman grupos económicos y empresas trasnacionales fundamentalmente de origen estadounidenses y/o que cuentan con el apoyo de los Estados Unidos, *máxime* que ese país sigue siendo la primera potencia mundial, y continua en su rol hegemónico en la región. Los Estados Unidos inclusive reconvierten fuertemente su sector energético de manera tal que, más de la mitad de sus insumos energéticos, son producidos en los Estados Unidos. Y en este siglo XXI, Texas produce más petróleo que Irán, a la par que realiza importantes inversiones que aumentan considerablemente su productividad. Si a la de tener parte del problema energético resuelto, le sumamos su gran capacidad técnica, podemos inferir el crecimiento sostenido de Norteamérica, y el peso creciente de esas empresas de ese origen en nuestro país y en la región. Esas empresas tienen capacidad de producción y de distribución muy superior, comparada con una economía relativamente pequeña como la nuestra. Esto le permite concentrar y centralizar en pocos establecimientos que producen en segmentos muy determinados y/o en actividades extractivas dependientes

como engranaje de la corporación trasnacional. En buena medida el poder de los Estados Unidos está en función de esas grandes empresas que han captado el consumo masivo y el uso de las marcas y patentes de nuestros países. Paradójicamente, en la gran mayoría de los casos, las filiales de esas trasnacionales son marginales en ese aglomerado económico y traen directamente la tecnología e insumos clave del exterior con lo que acrecientan la dependencia y no generan valor agregado en la región.

Osvaldo Sunkel, en un trabajo muy reputado, dice textualmente:

La corporación internacional actúa y planea en términos que el proceso de modernización incorpora a las nuevas estructuras productivas a los individuos y grupos especialmente aptos para el sistema impuesto de racionalidad y eficiencia, por otra parte, repele a los individuos y grupos sociales que no tienen cabida en la nueva estructura productiva o no tienen condiciones para adaptarse a ellas (1972).

Es importante destacar que, este proceso, no solamente tiende a limitar la formación de un empresariado nacional, sino también clases medias nacionales (incluyendo grupos intelectuales, científicos y técnicos nacionales) e incluso una clase obrera nacional. El avance del proceso de modernización actúa, en efecto, introduciendo una cuña a lo largo de la franja en que se encuentran los segmentos integrados y no integrados tendiendo a incorporar a parte de los empresarios nacionales como gerentes de las nuevas empresas y marginando a los no aprovechables, incorporando a algunos de los profesionales, técnicos y empleados adaptables y marginando al resto y a los que no lo sean; e incorporando parte de la mano de obra calificada o con condiciones para calificarse<sup>4</sup> y repeliendo al resto y a aquella otra parte que se supone no pueden tener niveles de calificación técnica e incluso cultural para adaptarse a las nuevas condiciones. Recor-

---

4 La "meritocracia" de Macri.

demostramos que, en dicho trabajo, Osvaldo Sunkel va a ponderar la doble dependencia del sector externo, por un lado, de la producción primaria (para nuestro país hoy fundamentalmente la soja), y la necesidad de importar insumos, máquinas, equipos, y tecnología de las grandes corporaciones, los que condicionan y subordinan a la economía nacional a las transnacionales, además de depender de la administración que ellas hagan de las divisas.

### La caída del salario y del empleo

Generar las condiciones para valorizar el capital, como la de subir la tasa de interés para ser redituable el ahorro en moneda nacional, son pagados por el trabajo y la producción local. En lo que respecta al nivel de actividad, se explica porque se produce de hecho un aumento de los precios, exacerbado por la devaluación del tipo de cambio y eso implica menores ventas y menor consumo, deteriorando el círculo virtuoso de expansión del mercado interno y del crecimiento de la producción. Paralelamente, la suba propiciada de la tasa de interés encarece el financiamiento de la inversión y del consumo, en un marco que la tasa no puede descender porque si no crece la demanda de divisas que sólo se puede desactivar con el ingreso de capitales del exterior. Afecta el empleo porque en la Argentina la relación entre crecimiento del PIB y la creación de puestos de trabajo es de por sí muy baja (en torno al 0,36 por cada punto de crecimiento del PIB entre los años 2003 y 2011, pero descendiendo a 0,22 para el año 2013), por ende, si además el PIB se cae, arrastra con ello una menor creación de empleo, y a su vez, una recesión importante con el impacto laboral que esto implica.

En lo que respecta al salario, por el teorema de Carlos Díaz Alejandro, sabemos de la relación inversamente proporcional entre el poder adquisitivo de las remuneraciones al trabajo y el tipo de cambio, dado que básicamente, consumimos el bien que exportamos (en el caso de la soja, que consumimos marginalmente, su cultivo reemplazó a otros cultivos y a la cría de

animales, con lo que el efecto de encarecimiento de los precios es el mismo). A eso hay que sumarle los mayores costos en nuestra moneda de las importaciones.

El aumento sistemático del precio internacional de los granos generó mayores ingresos por exportaciones, que pagaron las crecientes importaciones del período kirchnerista. El problema se suscita porque, fruto del mayor crecimiento económico, aumentaron las importaciones de insumos, energía y tecnología, que sumado al pago de los servicios de la deuda, obligó al gobierno a emplear parte de las reservas internacionales del Banco Central de la República Argentina para pagar el creciente *déficit* en la Cuenta Corriente. Con esto, podemos sostener que es necesario las ventas externas de soja y demás alimentos, pero que, si no se industrializa, si no se obliga a invertir en sustituir importaciones, tarde o temprano, se incurre en *déficit* en la Cuenta Corriente que, un país como el nuestro, que sale del *default* de la deuda y que tienen financiamiento caro y a corto plazo, no puede financiar.

La economía tiene cinco precios principales, el de todos los bienes y servicios (fideos, carne, gasoil, ropa, enseres personales, muebles, inmuebles, restaurante, prepaga, etcétera); las tarifas (agua, gas, luz, comunicaciones, etcétera); los salarios; el tipo de cambio (que para nosotros es el valor del dólar); y las tasas de interés. Durante más de diez años, al principio por decreto y luego por paritarias, el salario obtuvo un nivel aproximado al crecimiento de los precios de bienes y servicios<sup>5</sup>, creciendo en forma menor las tarifas, el dólar y las tasas de interés. Ese mecanismo garantizaba la expansión del mercado interno y del consumo, en un círculo virtuoso,

5 Nos referimos a los salarios bajo convenio, pero arrastra a las remuneraciones no registradas. También se incrementaron proporcionalmente las jubilaciones y pensiones ajustadas por la ley de movilidad previsional.

pero entró a generar problemas principalmente con el frente externo.

Si en todos estos años, el modelo de acumulación se benefició con los aumentos salariales, *a contrario sensu*, también es cierto. Si se reducen los salarios, se cae el nivel de actividad y se cae el PIB (entramos en recesión, del que es fácil entrar, pero es difícil salir, sino pensemos en Japón que se debate hace más de 20 años sin obtener un crecimiento sostenido). Lo que debía ponerse en discusión no es que el modelo de acumulación kirchnerista estaba sobre-expandido por los aumentos salariales y el gasto público. En realidad, el modelo enfrentaba la restricción de falta de inversión y fuga de capitales, generados por los que obtienen súper ganancias porque fijan los precios. Por eso es que, mal o bien, el kirchnerismo trató de controlar el tipo de cambio y el comercio exterior, controlar los precios, controlar los ajustes de los contratos y que las paritarias sean libres (que fueron las cuatro columnas del kirchnerismo original y de todos los gobiernos nacionales y populares que pudimos tener en este país). Por ende, y como consecuencia y prosecución del espíritu del Artículo 14 “bis” de la Constitución Nacional<sup>6</sup>, una de las tareas pendientes de los trabajadores y del gobierno de los Kirchner fue hacer que las empresas (y fundamentalmente las más grandes) proporcionen

a los sindicatos “toda la información necesaria”, por ejemplo, cómo se compone lo que producen (cuánto es generado en la Argentina y cuánto se importa), y cómo se distribuyen los beneficios de la productividad, para poner en discusión, precios, salarios y ganancia. El Diputado Héctor Recalde en una nota que le publicó el suplemento económico del matutino *Página 12* en marzo de 2014 proponía que:

los establecimientos de más de 300 trabajadores deben elaborar anualmente un balance social, que incluye el balance general anual, cuenta de ganancias y pérdidas, estado y evolución económica y financiera de la empresa, y del mercado en que actúa, información también sobre actos de tercerización y subcontratación. Con sustento en ello, los sindicatos tienen derecho a exigir de las empresas que les informen, entre otros datos, el detalle de unidades producidas, el total facturado, el precio de venta por unidad, el costo laboral por unidad producida, los precios de los insumos de producción –tanto nacionales como importados, para verificar la real incidencia del tipo de cambio en los costos–, existencias en *stock*, la rentabilidad bruta y neta de la empresa, y la distribución de las utilidades.

Para comprender la importancia de lo que estamos leyendo, debemos pensar unos segundos, cómo puede ser que la *Revista Forbes* del año 2014 publique que, entre las 2.000 personas más ricas del mundo, hay varios argentinos. La mayor fortuna la tienen Carlos y Alejandro Bulgheroni, dueños de la petrolera Bidas y Panamerican Energy, con U\$S5.880 millones, lo que los ubica en el puesto 256. En segundo lugar, entre los empresarios de este país, aparece Paolo Rocca con U\$S3.400 millones de dólares. Gregorio Pérez Compagnon y familia ocupan el tercer lugar del *ranking* con U\$S2.800 millones. Cuarto está Eduardo Eurnekian, dueño de la Corporación América (administradora de aeropuertos en la Argentina), con U\$S1.900 millones, lo que lo deja en el puesto 931 en el *ranking* global mundial del año 2013. Quinto lugar para

---

6 Que por otra parte, corrobora y desarrolla el Artículo 14 “bis” de la Constitución Nacional de 1957 que sostenía: “El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial.”



Alberto Roemmers, con U\$S1.350 millones. Sexta está María Inés de la Fuente (única heredera de Amalia Lacroze de Fortabat) y su familia, con U\$S1.260 millones, en el puesto 1.372 de la *Revista Forbes*.

Es claro que un país que tiene semejantes magnates, debe estudiar lo que no se habla, que es el costo y los beneficios de los empresarios que operan en la Argentina. La razón, la justicia social, y el principio de equidad, deberían hacer que todos los ciudadanos de este país defendamos lo contemplado en nuestra Constitución Nacional en general, y en particular en su Art. 16 que dice textualmente: “La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas”. Decimos esto, porque no es posible que quienes han realizado una fortuna inconmensurable, por un lado, se nieguen sistemáticamente a dar información sobre su producción, sus costos y sus precios, y por otro lado, no contribuyan mínimamente con el sostén del Estado para que pueda afrontar con los gastos sociales y de infraestructura que se requieren para aumentar el nivel de vida y la producción nacional, cuando ese mismo Estado les garantiza el derecho de propiedad y explotación de los ingentes recursos con que cuentan.

La Argentina necesita ser un país industrial, sin “Industria no hay Nación”, afirmaba Carlos Pellegrini tras la crisis de los '90<sup>7</sup>, porque

la industria genera trabajo, y es por medio del trabajo y trabajo capacitado, que vamos a generar un país para todos, y no una “republiqueta” proveedora de materias primas y alimentos (en la soja es incluso peor, porque básicamente son forrajes, y por el modo en que se la cultiva) o de la energía de Vaca Muerta, para el resto del mundo.

En la industria argentina se da un proceso de concentración y de extranjerización que debe analizarse detenidamente. Es el “nudo gordiano” de la problemática económica y social de nuestro país. Los proveedores de insumos de uso difundido (acero, aluminio, petroquímica, cemento, etcétera), las grandes empresas de alimentos y el sector automotor, que cuentan con mercado cautivo y, en algunos casos, con barreras para arancelarias a la importación, obligan a subordinarse a las PyMEs industriales que compiten entre sí y con la oferta externa, y pasa lo mismo con los pequeños y medianos proveedores de servicios que no tienen posición dominante en el mercado.

Este escenario se potenció por el cambio en las condiciones mundiales de producción. El crecimiento industrial asiático –con altísima explotación laboral–, el desarrollo tecnológico y las mayores escalas bajaron los costos industriales en relación con los precios de los servicios o bienes que no se pueden comercializar internacionalmente, y torna poco competitiva nuestra producción a nivel mundial, por lo que debe protegerse su destino nacional primero y acuerdos comerciales de beneficio mutuo con los países de la región, y segundo, con aquellos que están en una situación socioeconómica parecida.

Debemos industrializar para generar trabajo, y debemos mejorar la productividad, y nos encontramos con una fuerte extranjerización de la economía, grandes empresas extranjeras que tienen una estrategia propia que no coincide (y no tiene porque hacerlo) con los intereses de de-

---

7 Crisis de 1890, primer *default* de la Argentina, que se produce por el pago de los servicios de la deuda y por las importaciones de casi todo, superando ampliamente el ingreso de las exportaciones. Paralelamente, esa crisis dio lugar a la conformación de la Unión Cívica Radical (UCR), cuyo primer gobierno en 1916 fue el primer intento de una administración nacional de fomentar el mercado interno, crear

---

fuertes instrumentos públicos y defender el trabajo nacional.

sarrollo y sustentabilidad del país; con fuertes empresas nacionales que tienen una mirada de muy corto plazo y esencialmente especulativa que posicionadas en divisas esperan siempre el derrape cambiario; y una estructura de pequeñas y medianas empresas, dependientes de uno u otro sector del gran capital que, en conjunto, muestran clara incapacidad para desarrollar las fuerzas productivas, integrar la producción creando los eslabones faltantes y no tienen (y no pueden tener) una estrategia común de desarrollo y de transformación social.

En el año 2013, según la Encuesta Nacional de Grandes Empresas (ENGE) del INDEC, existían alrededor de 509 mil empresas registradas en la Argentina en sectores industriales, de comercio y de servicios, la mayor parte de estas

firmas corresponden al segmento de microempresas (70% del total), siguen en importancia el segmento de PyMEs, con 141 mil empresas (28%), y el de grandes empresas, con más de 9 mil compañías registradas (2%). En ese 2%, las 500 empresas de mayor facturación de la Argentina a diciembre 2013 (se excluyen las actividades agropecuarias y financieras), 315 eran de capital extranjero (6 de cada 10) y concentraban el 77% de lo producido por todas ellas que, a su vez, representaban (las 500 empresas) en conjunto el 16,2% del Valor Agregado total, esenciales en la provisión y uso de divisas (por las exportaciones y las importaciones).

A continuación, graficamos los datos de las empresas importadoras y de las exportadoras, con los Cuadros I y II, respectivamente.

CUADRO I

Empresas importadoras

IMPORTADORAS ARGENTINAS

Principales empresas importadoras en el año 2014

BGH  
CAMMESA  
Renault  
Volkswagen  
Shell  
Siderar  
Ford  
FIAT  
ENARSA  
Mercedes Benz

Fuente: INDEC.



## CUADRO II

### Empresas exportadoras

#### EXPORTADORAS ARGENTINAS

##### Principales empresas exportadoras en el año 2014

Minera Alumbraera

Cargill

Pan American Energy

Bunge Cerval

Aceitera Gral. Deheza

Volkswagen

ADM

Vincentín

Noble Argentina

750 empresas generan el 90% de las exportaciones

**Fuente:** INDEC.

Esas grandes empresas, afincadas en sectores concentrados, por factores tecnológicos e institucionales, no afrontan una competencia externa y que, por las grandes barreras de capital para ingresar a esos mercados, tampoco enfrentan amenaza de competencia interna. Por lo tanto, las empresas dominantes de esos rubros fijan precios mucho más altos que los estándares internacionales, concentran ganancias derivadas de su poder de mercado y tienen total libertad para fugarlas al exterior. Por lo tanto, las insuficientes inversiones que realizan no suelen estar alineadas a un plan de desarrollo nacional y su oferta representa un cuello de botella cuando la actividad local crece.

### Volvamos a la historia

El primer gobierno democrático encabezado por Raúl Alfonsín (1983-1989) confiaba en que la orfandad política de amplias capas de la sociedad haría que se encolumnaran detrás del ideario de crecimiento económico con justicia social y de un gobierno que diera fin con un Estado que transfería recursos de la población a la casta de privilegiados que lo usufructuaban. La primera gestión la condujo Don Bernardo Grinspun, quién aumentó los salarios por de-

creto y trató de controlar los precios, y paralelamente, concertó vanamente de que funcione una comisión investigadora de la deuda pública y de constituir un “Club de Deudores”, pero la fuerte concentración económica local y la defecación por ese entonces de las administraciones de Brasil y México, hizo naufragar los objetivos y, por ejemplo, en diciembre de 1984, el IPC<sup>8</sup> creció un 40%, para cerrar el año con una inflación anual de 688%.

Presionado por los acreedores externos, Grinspun, que era una persona honesta y educada, se le terminó la paciencia y el 18 de febrero de 1985 y lo echa de su despacho a Joaquín Ferrán, que era el representante del FMI en la región. Un día más tarde, Alfonsín le pide la renuncia a su amigo. Su reemplazo por Juan Vital

8 Tomamos al Índice de Precios al Consumidor (IPC) como referente para medir la inflación, como generalmente se hace, pero debería tomarse también la variación de los precios del Índice de Precios Mayoristas Nivel General (IPMNG) que representa el costo de la producción y su influencia en el precio de los demás bienes, dado que la inflación es el aumento generalizado de todos los precios.

Sourrouille y el Plan Austral, fue el retorno a los mercados internacionales y a la política de ajuste, con el reconocimiento (legitimación) del total de la deuda externa heredada de la dictadura, que fueron las principales razones de la furiosa oposición empresarial, política y hasta de la burocracia sindical a la gestión de Grinspun.

El Plan Austral significó una fuerte devaluación inicial, con cierto control de salarios y de precios (tras la devaluación), y un cambio de moneda (pesos por el austral). Con fecha 01 de julio de 1985 mediante los Comunicados A-695, A-696, y A-697 del Banco Central de la República Argentina, se reemplazaron títulos de deuda externa heredados de la dictadura militar, que no tenían ninguna legitimidad, por “Obligaciones de Banco Central de la República Argentina”, que además significó “estatizar” la deuda, reconocido en el libro: “El manejo de la Deuda Externa en condiciones de crisis de balanza de pagos”, firmado por José Luis Machina y Fernando Sommer<sup>9</sup>, donde dicen textualmente: “La reducción de los pasivos externos del sector privado derivó, en la práctica, en la nacionalización de gran parte de esa deuda externa. La deuda externa del sector público, que era del 53% de la deuda total en 1980, se incrementó a 83% en 1985.” Paralelamente, significó la licuación de la deuda externa privada a través de la aceptación de títulos de deuda externa como pago de descuentos, *on lending*, y avales caídos<sup>10</sup>, de esa manera la deuda externa privada, se transformó en pública.

---

9 Presidente y Director del Banco Central de la República Argentina en la gestión de Juan Sourrouille.

10 Las grandes empresas no pagaban la deuda y el Estado que había avalado esos compromisos, debió hacerse cargo del pago. Al no tener los recursos, el Tesoro de la Nación emitió nuevos títulos de deuda. Es más, mediante el Decreto 1003/1988 se aceptaban títulos de deuda externa por avales caídos, como dichos títulos

Esa monumental transferencia de ingresos no podía ocasionar más que un *déficit* fiscal y cuasi-fiscal del 8% del PIB, y al ser la emisión monetaria la principal fuente de financiamiento, convalidó aumentos de precios por 3.079% en 1989, donde el dólar valía 37,62 australes el 6 de febrero de ese año, en abril pasó el valor de 100 australes, cuando asumió Menem el 9 de julio, de 650 australes, y continuó de tal manera que el 01 de abril de 1991, se fijó el tipo de cambio convertible en 10.000 australes el dólar. Por lo tanto, la hiperinflación es hija de la hiperdevaluación.

Los dos primeros años de la gestión de Menem, en un marco hiperinflacionario, consistieron en confiscar los depósitos y canjearlos por un título público, los Bonos de Deuda Externa (BONEX), privatizar activos públicos con el pretexto de reducir el *déficit* fiscal, y merced a un tipo de cambio alto, reconstituir las reservas internacionales del Banco Central de la República Argentina, vía *superávit* comercial, preparando el camino para lo que fue el Plan de Convertibilidad.

Con la “Convertibilidad” sólo se podía aumentar la Base Monetaria si aumentaban las Reservas Internacionales del Banco Central de la República Argentina, lo que se denomina “monetización de la Balanza de Pagos”, con lo cual, nuestra moneda era un “vale” por un dólar que era la reserva de valor. El mecanismo contuvo la inflación, pero causó otros desequilibrios, como la sobrevaluación del peso, la desindustrialización y la destrucción del aparato productivo, además de una triplicación de la deuda externa.

---

podían comprarse al 25% de su valor nominal, significaba una nueva transferencia de recursos del Tesoro a favor de los grandes deudores. Tampoco fue casualidad que esas mismas empresas deudoras fueron las principales compradoras de empresas estatales en el proceso menemista de privatizaciones.

Desde el punto de vista social produjo, con la crisis de 2001, los mayores índices de desocupación, pobreza e indigencia de la historia argentina, junto a una inédita redistribución regresiva de los ingresos y una apropiación de los ahorros bancarios de vastos sectores de la población. Esa estabilidad buscaba, apañada por los organismos financieros internacionales, la compra barata de los activos públicos, asegurar la rentabilidad en divisas de empresas locales, transnacionales y especuladores y posibilitar la fuga de capitales, garantizando la estabilidad del peso para la entrada y salida de capitales, su principal objetivo (Rapoport, 2002).

El gobierno de la “Alianza”, preso de la Convertibilidad con tipo de cambio fijo de un peso igual a un dólar —“de aquí a la eternidad”—, terminó de la peor forma, con las aciagas jornadas del 19 y 20 de diciembre 2001, con *déficit* fiscal y comercial, con niveles de pobreza y de exclusión como nunca antes se registró y con el pueblo en la calle pidiendo que “se vayan todos...”. Y, sin embargo, ese año hubo deflación (el IPC fue de -1,1%). Los alarmantes niveles de cierre de empresas, de reducción de personal, de pobreza y de exclusión social, que habían dado lugar a sistemáticas muestras de repudio de la política económica por parte de la población, parecieron no importarle a la clase dirigente (empresarios y políticos de acuerdo con el modelo de valorización financiera), quienes siguieron adelante con el plan hasta que la situación externa impidió que continuara. Como dato descriptivo de valuación del trabajo y de los bienes, podemos decir que el dólar estadounidense valía en nuestro país en diciembre de 2001 un peso, y en abril del año 2002 (cuatro meses más tarde), en el mercado paralelo, cuatro pesos<sup>11</sup>.

La devaluación del año 2002 fue para superar la crisis económica producida por el estrangulamiento del sector externo, y los altos niveles de endeudamiento, que dieron fin al modelo de

valorización financiera del capital, y su sustitución por otro de valorización productiva, a la par que se abandonaba la orientación y la dependencia del exterior, para priorizar el mercado interno y el mercado regional latinoamericano. Es en ese marco caótico del fin de la Convertibilidad y del gobierno de Fernando de la Rúa, en que se produce la reconversión de los grupos económicos que no pueden seguir obteniendo beneficios con la valorización financiera, y donde los acreedores deben aceptar el *default* primero, y una fuerte quita de la deuda, después. Los mayores ingresos por las ventas externas, y una decidida política de “desendeudamiento” realizada por el gobierno de Néstor Kirchner, que significó la quita de la deuda y el pago de los servicios, permitieron superar el límite externo, generando un ahorro interno que financiaba con creces la inversión.

Es claro que del año 2003 al año 2008, se creció y con muy baja inflación, porque se utilizaba la capacidad ociosa (fábricas cerradas, máquinas paradas, trabajadores desocupados), pero cuando, sobre todo los grandes empresarios, tenían que ampliar la capacidad instalada, lo hicieron muy parcial y deficientemente, prefiriendo ante la demanda sostenida, aumentar los precios en lugar de incrementar la producción. Como decía Enrique Silberstein, en nuestro país se ve el costo en dólares de los salarios, pero no hay datos sobre las ganancias<sup>12</sup>. El incremento de la demanda sostenida del gobierno de los Kirchner permitió la inclusión social por el crecimiento del empleo con una evolución que permitió recuperar el poder adquisitivo de

11 Valor con el que comenzó el año 2011, tras haber descendido desde abril de 2002.

12 Sólo se podría acercarlo algo, la información de las empresas que cotizan en Bolsa, que presentan sus balances, pero la experiencia nos enseña que los costos de los precios de transferencias y otros insumos y gastos importados que contabilizan como costos, son mayores que los reales, así como la facturación en muchos casos no es la real, con el fin de pagar menos impuestos a las ganancias.

la población y convertirse en el principal sostén del crecimiento del mercado interno. Eso se consiguió con la recuperación de herramientas como son: el Salario Mínimo, Vital y Móvil y las negociaciones paritarias<sup>13</sup>, principalmente, al aumentar la inversión pero no en la misma magnitud que la demanda, se desata un nuevo proceso inflacionario, que si bien no logra impedir el crecimiento del PIB, para que no cercene el poder adquisitivo de los que tienen ingresos fijos, los consumidores y el gobierno convalidaron los aumentos de precios con lo que sistemáticamente se atrasa el tipo de cambio.

Para comprender qué implica la restricción externa al crecimiento, y con ello, la repetición del ciclo de que un gobierno que impulsa el mercado interno es sistemáticamente reemplazado por otro que se subordina al capital ligado al extranjero, se debe ponderar el rol que juegan las grandes corporaciones en un país como el nuestro, donde al sujetarse su accionar a la cadena de valor internacional<sup>14</sup>, condicionan el nivel de actividad y de comercio en general, y son causantes sistemáticos de la crisis del sector externo. Las corporaciones que operan en el

país sólo aceptan, y por un lapso, ceder parte de su poder, siempre y cuando obtengan tasas de ganancias mayores que en otros mercados, hecho que es posible por la crisis de los otrora países centrales y la falta de confianza hacia los llamados países emergentes, y lo hacen solamente cuando se enfrentan a un Estado que las controle y las discipline en el sentido de que deben "blanquear" al menos parte de su operatoria y reinvertir un porcentaje de sus ganancias.

Es en ese marco y con estas contemplaciones que se entiende la lógica de acumulación y reproducción del sistema capitalista en general, y de la Argentina en particular, y porque se torna indispensable plantearnos las tareas imprescindibles del Estado para encausar y asegurar el crecimiento sustentable, la inclusión social<sup>15</sup> y la preservación ambiental, que sólo es posible modificando la matriz productiva y distributiva del país, y que solamente se puede hacer si se cuenta con un Plan Estratégico<sup>16</sup>.

En la visión keynesiana el crecimiento sostenido depende, en primer lugar, de una alta propensión al consumo, que estimula la demanda total y, por lo tanto, las inversiones. A su vez, las inversiones son alentadas por una baja tasa de interés. Además, en la medida en que

---

13 Paritarias que permiten el incremento salarial en donde pesan múltiples factores, y no exclusivamente por productividad como proponen los empresarios.

14 El capitalismo a nivel mundial ha hecho que grandes corporaciones retengan para sí resortes clave de la producción y de la comercialización, que le asegura la apropiación de parte del excedente físico de producción. Ya sea a través del conocimiento (por ejemplo, la patente de determinadas semillas híbridas, o de fertilizantes o plaguicidas, lo que le garantiza un mismo sistema de producción y fijar ellos las condiciones) o de la propiedad de máquinas, equipos, tierra, etcétera. Igual pasa con cualquier cadena productiva o de comercialización, de manera que se dependa de la decisión de esas grandes corporaciones.

---

15 Esencialmente por el trabajo, haciendo compatible el avance tecnológico, con la elaboración de conocimiento propio, y con la creación de puestos de trabajo, dado que como lo demuestra la historia económica, la creación de puestos de trabajo no depende sólo del crecimiento, sino que debe haber una política específica para su apuntalamiento.

16 Plan estratégico que defina los sectores a desarrollar (especialización), su proyección externa, e implique en su aplicación la mayor participación de la sociedad (definiendo los canales de participación y control), y que por supuesto significa también acordar con las grandes corporaciones que operan en y con el país.

la inversión se realice, se genera el ingreso que da lugar al ahorro correspondiente que financia la inversión. Por eso, un sistema bancario que genere crédito con fluidez, es esencial para el crecimiento. La preocupación central en este enfoque es alentar el consumo y la inversión, porque el ingreso no es decidido por las decisiones de ahorrar, sino de consumir e invertir; siendo el ahorro un factor residual, que depende del Ingreso. “El ahorro es riqueza que no se consume, de hecho, no es más que simple residuo. Las decisiones de consumir y las decisiones de invertir determinan conjuntamente los ingresos” (Keynes, 1936).

Es más, para Anthony Thirlwall (2003)<sup>17</sup>, el rol de la demanda es casi excluyente a través de todos sus escritos. En su modelo, el ingreso de un país está liderado totalmente por la demanda; en particular, depende de manera directa de la elasticidad ingreso de sus exportaciones, e inversamente de la elasticidad ingreso de sus importaciones. En cambio, para Luiz Carlos Bresser Pereira (1959), es prioritario el mecanismo de transmisión entre un tipo de cambio competitivo y el crecimiento económico, y debe tenerse en cuenta porque lo plantea para los países emergentes. Del lado de la demanda, si se cuenta con capacidad tecnológica y con recursos ociosos o desocupados, el crecimiento depende-

rá de la tasa de ahorro, que depende de la tasa de inversión, que depende de la existencia de oportunidades de lucro, que a su vez depende de las oportunidades de exportación, las que, en última instancia, existirán únicamente si el tipo de cambio no está sobrevaluado, sino que es competitivo. Para Bresser Pereira el tipo de cambio es, de hecho, la principal variable de estudio por la macroeconomía del desarrollo, dado que desempeña una función estratégica para el crecimiento económico.

Si uno observa el crecimiento del PIB argentino, tomamos la medición del INDEC del kirchnerismo, pero con valores más bajos, es igual si se lo mide por el INDEC que dirige Jorge Todesca, desde el año 2002 al año 2012, fue del 98,6%<sup>18</sup>, con una tasa promedio anual del 7,1%, y se explica fundamentalmente porque la Inversión Interna Bruta Fija (IBIF) creció en dicho período un 258% -13,6% promedio anual-, y el consumo (que representa más del 70% del PIB), impulsado por las políticas de ingreso implementadas por el gobierno nacional y popular de los Kirchner, verificó un incremento del 102% -7,3% promedio anualizado-. Sin embargo, para el mismo lapso, las exportaciones se acrecentaron en un 171% (el monto de las exportaciones para el año 2012 fue de US\$81.200 millones, cuando había alcanzado los 83.950 millones en el año 2011); en cambio, las importaciones crecieron en un 395% (US\$68.500 millones), en el mismo período. En ese contexto, el problema de la economía argentina se refleja en el crecimiento de los precios internos, que al no ser acompañado por la depreciación cambiaria, provoca inflación en dólares y, con ello, un efecto de valorización de los activos<sup>19</sup> y de los

17 Anthony Thirlwall (2003) relaciona el crecimiento del producto (o del ingreso) con las elasticidades ingreso de las exportaciones y de las importaciones. Siendo:  $\epsilon_x = \partial X / \partial Y^* \cdot Y^* / X$  la elasticidad ingreso de las exportaciones; y  $\epsilon_m = \partial X / \partial Y \cdot Y / X$  la elasticidad ingreso de las importaciones, estableciendo además que:  $X = X(Y^*)$  y  $M = M(Y)$  [obsérvese que no se hace intervenir el tipo de cambio], se obtiene fácilmente que la tasa de crecimiento del ingreso,  $gy$ , es:

$$gy = \epsilon_x gy^* / \epsilon_m$$

18 Y lo creemos porque se produjo el doble de automóviles, de línea blanca, y se consumió el doble de alimentos y bebidas, de energía, de cemento, etcétera.

19 Por ejemplo, la suba en dólares de las propiedades que encarecen su posibilidad de

costos. Este fenómeno se debe a que el impulso de la demanda efectiva con el que se salió de la Convertibilidad en la Argentina, no implicó un círculo completo de incremento de la inversión, sino que, fruto de la concentración económica y del poder de mercado de las grandes corporaciones nacionales y multinacionales que operan en y con el país, una parte importante salió del circuito (fuga de capitales), con lo que sistemáticamente la oferta fue menor que la demanda.

La industria argentina que en general había crecido desde el año 2002 en base a la utilización de la capacidad ociosa, y en parte por las nuevas inversiones, como estas últimas, aunque considerables, no fueron suficientes (se partió de un “piso” de inversión muy bajo, fruto de 27 años de políticas de desindustrialización y de exclusión social, salvo la honrosa gestión, dentro de lo posible y en ese marco, del Dr. Bernardo Grinspun de un poco más de un año de duración), y sumado al problema estructural de dependencia de insumos y de bienes de capital del exterior, hace que —a pesar del importante aumento de las exportaciones de origen industrial (MOI)—, la industria como un todo, muestra un desbalance comercial negativo de alrededor de 25.000 millones de dólares por año.

Las desiguales e insuficientes inversiones, y el atraso estructural del que se partió, no permitió (ni permite) que se tenga la capacidad suficiente para sustituir importaciones, aun a costos crecientes. Por ende, la dependencia de la venta de granos, por un lado, y de las medidas de control de cambio, por el otro, permitieron obtener *superávit* en la cuenta comercial para el período 2003-2014 (que va disminuyendo desde al año 2013), y se torna negativo en U\$3.035 millones en el año 2015, dado que se reduce las ventas de manufacturas de origen industrial, se retuvo la venta de granos a la espera de la de-

valuación y quita y reducción de los derechos de exportación que hizo Macri cuando asumió, como ellos querían, en un marco de menores exportaciones en general por la cambiante situación externa, y de adelanto de las importaciones por la diferencial cambiaria, agravando el *déficit* en la Cuenta Financiera y en las Reservas Internacionales del Banco Central de la República Argentina (BCRA) de la Balanza de Pagos (reflejado en la fuerte caída de las mismas).

El problema de fondo no es otro que la relación Inversión-Producción, esencialmente en la industria, por ser el centro del crecimiento (y donde obviamente se impone el proceso de sustitución de importaciones), esto es, no existe ninguna oportunidad para un país como el nuestro, sino se tiene una estrategia cierta de sustitución de importaciones. Es más, cuando más se producen bienes y servicios finales, como fue el período estudiado, paradójicamente crecen más los insumos que se deben importar<sup>20</sup>. El cuadro descripto se agrava cuando vemos que, según datos del Banco Central de la República Argentina (BCRA), entre los años 2005 y 2011, el giro de dividendos y la formación de activos en el exterior del sector privado osciló en torno a los 75 mil millones de dólares, por ende, no debería llamar la atención que entre los mayores compradores de dólares para “atesoramiento” en el año 2011 hayan estado muchos de los oligo-

---

20 La paradoja de la sustitución de importaciones es que, a mediano plazo, termina demandando más divisas de las que ahorra inicialmente, sobre todo si resulta exitosa en el sentido de elevar la tasa de crecimiento, el empleo y la demanda interna. La sustitución de los productos finales eleva la demanda de insumos importados de producción más compleja (paquete tecnológico) e inversiones de mayor volumen, que son a su vez, mayoritariamente, los que las grandes corporaciones se reservan para sí, acotando y condicionando el poder de los Estados nacionales para planificar políticas en su propio territorio.

---

compra por parte de los asalariados, a la vez que encarece el alquiler de las mismas por la relación alquiler-valor de la propiedad, tanto personal como comercial.

polios fabriles que más aumentaron los precios y que se mostraron reticentes a la inversión. Tales los casos de, entre otros, Siderar, Arcor y Ledesma, a través de sus titulares, como lo demuestra Alfredo Zaiat (2012). En el año 2012, y mientras existió el “Cepo cambiario”, la fuga de divisas se frenó, pero para acometer fuertemente cuando se fueron levantando medidas que lo conformaban<sup>21</sup>.

La idea del “Cepo cambiario” era que los pesos excedentes puedan destinarse a ahorrar en pesos, consumir, o demandar bienes, con lo que se reconstruye la posibilidad de conferirle valor de reserva a nuestra moneda, y hacer política monetaria, dado que de esa manera la reducción del costo financiero de los pesos (al no competir con la evolución del dólar) implica estimular la demanda de bienes (por ejemplo, las empresas que acopian *stock* de materias primas y materiales, y los consumidores que demandan más bienes y servicios ante la imposibilidad de ahorrar en dólar). Se buscaba canalizar el excedente en el país, lo que obviamente va en contra de los intereses de las corporaciones que quieren “dolarizar” sus ganancias para sacarlas del país.

No hay que ser muy inteligente para amalgamar la reticencia a invertir y a exportar, el aceleramiento de las importaciones (con la sobrefacturación de las operaciones intra firma), con la compra permanente de dólares. Fueron creando un escenario propicio para limitar primero, y luego, vulnerar el modelo de crecimiento basado en el mercado interno y en garantizar el poder adquisitivo del salario. Ante ese marco creado, el gobierno ya con la Presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, incurre en la severa inconsistencia macroeconómica de financiar con emisión y *déficit* fiscal la ruptura de la transferencia

de recursos de la producción agropecuaria (al contar con las tierras más fértiles del mundo dentro de los 32 millones de hectáreas cultivables), a la industria que se realiza principalmente por las retenciones (derechos de exportación) y el subsidio energético y de transporte.

En efecto, en pleno auge del modelo kirchnerista, por ejemplo, el año 2007, los subsidios en energía y transporte fueron por \$14.600 millones (a un dólar promedio de \$3,10 significaron US\$4.700 millones), contra retenciones por US\$7.000 millones. En el año 2015, los subsidios fueron por \$240.000 millones (y, oficialmente, cerró el tipo de cambio el último día de la gestión kirchnerista a \$9,70 por dólar, equivalente a US\$25.000 millones), cuando la recaudación por retenciones del año 2015 fue de \$75.860 millones (unos US\$7.800 millones). Esa brutal diferencia significó el *déficit* fiscal y su financiamiento por emisión de ese año.

John M. Keynes decía que los empresarios son importantes cuando contribuyen más a la sociedad que lo que la sociedad contribuye con ellos, y en el Libro VI, Capítulo 24 de su libro: *La Teoría General...*, sostiene que el principal rol del Estado es: “determinar el monto global de los recursos destinados a aumentar los medios de producción y la tasa básica de remuneración de quienes lo poseen, y con ello habrá realizado todo lo que le corresponde” (1936). Y repetimos a Thirlwall, para quien en la lógica de crecimiento de una economía abierta (como es la casi totalidad de los países), es imprescindible el equilibrio de la Cuenta Corriente de la balanza de pagos en el largo plazo, y plantea textualmente que: “(...) la tasa de crecimiento a largo plazo no puede ser mayor a la tasa de crecimiento que corresponde al equilibrio de la Cuenta Corriente de la balanza de pagos” (2003). La principal conclusión que Thirlwall señala es que si se quiere crecer más rápido se debe primero levantar la restricción que impone la Cuenta Corriente de la balanza de pagos sobre la demanda, por ello propone expandir y aumentar el valor agregado de las exportaciones y/o reducir la de-

21 Tras las elecciones del 23 de octubre de 2011, y perfeccionado en los meses siguientes, el gobierno nacional decretó la “inconvertibilidad interna del peso”, es decir, los tenedores de pesos no podían comprar dólares para atesoramiento ni “dólares cable” para transferir al exterior.



manda de importaciones ante el crecimiento del PIB (que es lo que nos pasa a nosotros donde por cada punto que crece el Producto Interno Bruto, las importaciones crecen tres puntos), y eso se logra sustituyendo las compras al exterior por producción local (la matriz Insumo-Producto permite ver cómo se forman las cadenas de valor, y por ende, qué eslabones de la misma pueden sustituirse por producción local), y esa fue la limitación del modelo kirchnerista, donde en una lucha desapareja no pudo imponer las retenciones móviles primero, y después observó –pero no pudo impedir– que los exportadores amparados por el “sagrado” derecho de propiedad “pisaran” las ventas externas y que los importadores adelantaran sus compras (con el encomiable esfuerzo del entonces Secretario de Comercio, Guillermo Moreno, y su gente, para al menos limitarlo).

En ese marco los errores propios y el dominio de los medios fueron creando las condiciones para que Mauricio Macri gane las elecciones, para ejecutar un modelo que distribuye regresivamente ingresos, expulsa gente del mercado de trabajo, para que la desocupación abierta frene los incrementos salariales, y sólo se puedan desarrollar aquellos emprendimientos productivos en que somos competitivos internacionalmente, que están fuertemente ligados a la tierra pero que no generan trabajo (¿cuántas horas hombres anuales significa la producción de la soja? ¿O la extracción de oro, o del gas y del petróleo?) y determinados segmentos industriales que, paradójicamente, requieren del apoyo estatal.

## El gobierno de Macri

“...grandes ganancias a sectores reducidos promoviendo otra gigantesca fuga de capitales, que servirá para evadir y proteger esas ganancias en los paraísos fiscales y posiblemente, para muchas multinacionales, compensar las pérdidas que la crisis les ha producido en otros lados.”

Prof. Mario Rapoport

La lógica imperante en el modelo macrista, y por lo tanto del neoliberalismo tardío, es la búsqueda y apropiación inmediata de la ganancia a como dé lugar, cubriendo los *déficits* que ellos mismos generan con endeudamiento, aprovechando la alta liquidez internacional que, a su vez, es el camino para que los sectores más favorecidos del modelo adquieran las divisas y fugarlas *a posteriori*. Devaluaron violentamente no bien asumieron (el dólar pasó a valer de \$9,70 el 9 de diciembre de 2015 a \$13,90 el 31 de enero, y a \$15,80 el 28 de febrero de 2016), y les quitaron las retenciones a las exportaciones (disminuyendo la de la soja), redujeron los impuestos internos para la compra de autos de alta gama y artículos de lujo, incrementaron fuertemente las tasas de interés, acrecentaron sideralmente las tarifas de la luz, del gas, del agua y de las comunicaciones. Se endeudaron irresponsablemente, como gráficamente lo expresara el primer ministro de economía de Kirchner, Roberto Lavagna: “El kirchnerismo, para resolver 90 mil millones de dólares, emitieron 35 mil. El gobierno de Macri, para resolver menos de 5 mil millones, emite 12.500 millones”. Y hacia el futuro inmediato, en la ley 27.260 que va a permitir pagar jubilaciones extraordinarias a costa de todo el sistema previsional, reduce severa y tajantemente el impuesto a los Bienes Personales (patrimonio de las personas), eliminan a partir del año 2019 el impuesto a los activos de las empresas (Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta), derogan el impuesto a los dividendos (ganancias) por la compraventa de acciones en mercados financieros del exterior, permiten un “blanqueo” sin la obligación de repatriar los capitales no declarados y, como postre, para terminar de desfinanciar el sistema, la venta de las acciones del Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la ANSES.

En efecto, la ley omnibus recorta beneficios a quienes tienen sentencia firme y a quienes están litigando, puede desatar miles de juicios de aquellos que no fueron contra el Estado y ahora ven la posibilidad de obtener un resarcimiento



por esa vía —para lo cual, tienen todo el derecho—, expulsa de la jubilación plena a quienes fueron víctimas del trabajo “en negro” y no pudieron completar aportes, especialmente a las mujeres, consume la rentabilidad del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), que no podrá utilizarse para otros fines, y compromete la sustentabilidad del sistema jubilatorio en su conjunto al asumir compromisos que no se sabe si se podrán cumplir. Paralelamente, la propuesta de blanqueo de capitales en medio del descubrimiento de cuentas *offshore* en Panamá y Bahamas, entre las que figura el Presidente, su familia, y otros funcionarios del gobierno y del partido político que lo llevó a la presidencia, es coherente y se amalgama con la posibilidad de vender las acciones de empresas privadas en poder de la ANSES a partir de la nacionalización de las AFJP. Entre otras, con acciones en poder de la ANSES, figuran empresas del grupo Techint (Siderar); de Aluar; el 9% del paquete accionario del Grupo *Clarín*; Molinos Río de la Plata; las empresas distribuidoras de gas; de energía eléctrica; Endesa; Cresud; Central Puerto S.A.; IRSA; Ledesma S.A.; Alpargatas S.A.; Solvay; Quickfood; Consultatio; Holcim; y Mirgor. Y los Bancos Macro (con el 24,6% del paquete accionario), BBVA Francés, Banco Patagonia, Galicia, e Hipotecario, el volumen de acciones en poder del organismo dentro del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) superarían, a septiembre de 2016, los \$90.000 millones, que indefectiblemente será utilizados para ese fin.

Una clara muestra de la irresponsabilidad, desconocimiento e improvisación del gobierno es la Resolución 28/2016 del Ministerio de Energía y Minería por la que se aprobó un nuevo cuadro tarifario para la boca de pozo del gas incrementando el Millón BTU de U\$S 2,60 a U\$S 4,50 ó U\$S5, según la cuenca, que sumado al precio de los distribuidores y a la devaluación realizada, implicó un aumento sideral de las tarifas, que al no ser convalidado por la Corte Suprema de Justicia y al no haberse realizado las correspondientes audiencias públicas, tuvieron

que frenar, pero es obvio que tienen toda la intención de una manera u otra de aplicarlo y así lo hacen subrepticamente y lo plasmarán en el año 2017, sobre todo después de las elecciones de medio término de este año.

El gobierno de Macri solamente puede superar la restricción externa y las inconsecuencias del modelo que aplica, endeudándose y ofreciendo pingües negocios al capital más concentrado, no existen —y en ese marco no pueden existir— proyectos de inversión productiva, ya que se prioriza lo financiero, a costa de un mercado interno que se achica, se concentra y se extranjeriza, con lo que condena a amplias franjas de la población a la desocupación y a la pobreza, con un efecto anestésico por el ingreso de dólares para un sector de la población, pero insustentable en el tiempo.

Se realizó una importante depreciación de nuestra moneda y como las grandes empresas formadoras de precios los acrecentaron, el incremento de los mismos absorbió gran parte del ajuste cambiario inicial, de modo tal que, en enero de 2017, el valor del dólar favorece la compra en el exterior de bienes finales (sobre todo de consumo y de consumo para los sectores más pudientes de la sociedad, como lo demuestra la importación *récord* de autos de alta gama del año 2016). La administración de Macri busca consolidar un modelo de acumulación a favor del gran capital (nacional y extranjero). Posibilita la fuga de capitales, de allí que el 16 de diciembre de 2015, eliminaron el mal llamado “Cepo cambiario” y permiten cada vez más y mayores compras de divisas a particulares y a empresas (que el argentino de a pie puede adquirir hasta U\$S5.000.000 por mes), generando una fuerte caída del consumo popular (y con ello del Producto Interno Bruto) e incrementando el *déficit* fiscal y comercial que cubren con un endeudamiento cada vez mayor. Camino que —como se ha dicho y se ha demostrado en la historia de nuestro país—, solamente sirve para enriquecer a la minoría dominante, y a su vez, los deja a ellos como los únicos contac-

tos confiables al capital extranjero para renovar esos créditos que se emplean mal (en realidad, se convierte en el vehículo de la fuga de capitales) y que no se necesitan.

El final de la película, ya lo conocemos. Nos lo dice la historia y lo hemos vivido. En la crisis de 1890 y de 1930, y tras el golpe militar de 1976, se acorta en períodos de siete años promedio: 1982, 1989, 1995, 2001/2 y que, por el gobierno de los Kirchner de defensa del mercado interno, no se había hecho presente; pero que sí lo será en un futuro inmediato, por las condiciones creadas por la administración macrista. La voluntad política expresada por el Presidente actual de llevar a la Argentina a la Alianza del Pacífico (ahora olvidada por la decisión del gobierno de Donald Trump de los Estados Unidos), un bloque que se caracteriza por sus elevados niveles de apertura a las importaciones, y a un acuerdo del MERCOSUR con la Unión Europea, demuestra que no sólo no se defiende el mercado interno, sino que se obliga a nuestra industria a competir en forma desigual, propiciando el cierre y fusión por absorción por grandes empresas, esencialmente extranjeras. Si sabemos que las PyMEs son las principales creadoras de puesto de trabajo, se vislumbra lo mismo que antes fue desocupación y crisis, para obligar a reducir los salarios en moneda dura.

La mentira de la productividad y de la necesidad de la economía de escala nace de la misma debilidad ideológica del macrismo: no defender el mercado interno y el trabajo nacional, creyendo en la perogrullada de las leyes del mercado. El mercado por definición es donde se unen oferentes y demandantes de un mismo bien o servicio, sin tener en cuenta la magnitud de uno y otro. Por ende, en una economía abierta como la nuestra, donde existen grandes operadores (tanto para la compra como para la venta), los precios de todos los bienes y servicios, incluidos los factores de producción (trabajo, máquinas y equipos, insumos, energía, etcétera) quedan determinados por los capitales más importantes. La única lógica que conocen los capitales es la de

generar la mayor tasa de ganancia, y en el caso del capital financiero, que la misma se obtenga en el menor tiempo posible, por ende se supedita lo que vamos a producir, cómo, de qué modo, cómo juega en ello nuestra fuerza de trabajo, nuestra inserción en el mundo, nuestro presente y nuestro futuro (e incluso la lectura del pasado) en esa lógica primaria, elemental, casi secreta, donde la primacía la determinan esos grandes capitales que sólo ingresan al país si se le asegura (de allí la confianza de los mercados y la seguridad jurídica que propician) el cumplimiento estricto de la maximización de la ganancia y la minimización de los costos. En esa lógica la tasa de interés es decisiva y fundamental. Sólo se emprenden aquellos proyectos de inversión que superen la tasa de interés (con lo que se supedita la economía real a la financiera), lo que se agrava porque, paralelamente, la tasa de interés de la deuda es mayor que la tasa de crecimiento de la economía en dólares, con lo que es inexorable el crecimiento del peso de la deuda sobre el PIB, entonces, el "alegre" endeudamiento que incurre el gobierno, debe pagarse con un PIB que no crece, por un lado, y por el otro lado, nos preguntamos: ¿qué proyectos de balance comercial positivo hay detrás de cada esquema de financiamiento que "alegremente" se obtiene? De otro modo no se puede pagar la deuda y menos pagar las importaciones necesarias, con lo que el modelo es insustentable, dura mientras no se deba hacer frente a los servicios de una deuda cada vez mayores y asfixiantes. La apariencia de equilibrio y de generación de negocios persiste mientras ingresan capitales<sup>22</sup>, y se puedan can-

---

22 Paradójicamente, el ingreso de capital financiero hace que se atrase sistemáticamente el valor del dólar, que es superado por los precios y por la tasa de interés, lo que favorece la compra de productos importados llegando al ridículo de comprar latas de granos de choclo de Francia, naranjas de España, o frutilla de Polonia, lo que no sólo compite deslealmente con nuestra producción, sino que distorsiona todos los

celar y renegociar títulos de deuda. Pero una vez agotada las ventas de activos públicos (por ejemplo, la venta de la participación del Estado en el Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la ANSES) y privados, el ingreso de blanqueos y condonaciones de todo tipo, presionar a las provincias para facilitar y ampliar la compra de tierras por empresas extranjeras; después de esos ingresos, como pasó con las privatizaciones de Menem y Cavallo, queda un modelo incapaz de sustituir importaciones y de producir bienes con alto valor agregado. Ingresan dólares financieros (deuda, blanqueo de capitales, extranjerización de la economía), pero en forma sistemática, las importaciones superan a las exportaciones y, a la vez, se debe hacer frente al cada vez mayor pago de los intereses del endeudamiento, con lo que se incurre en un *déficit* cada vez mayor de la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos, que, como ha pasado en el año 2001, por más renovación de deuda y/o plan canje que presenten, los acreedores impondrán peores condiciones y mayores tasas de interés, hasta que llega un momento en que se retiran en bandada.

Si a todo lo dicho, le sumamos el accionar del Banco Central bajo la presidencia de Federico Sturzenegger, de fijar metas inflacionarias y que se readecue toda la economía a las mismas, en la creencia que al restringir la cantidad van a limitar el crecimiento de los precios, sin contemplar que los que fijan los precios son los grandes empresarios que tienen mercado cautivo o semi-cautivo, como son los casos, por ejemplo, de los combustibles o el de la generación y distribución del gas o de la electricidad. Que dicha esterilización de dinero se sostiene colocando títulos de deuda del Banco Central de la República Argentina para absorber liquidez, y que implementó el gobierno anterior para financiar al Tesoro de la Nación; en cambio, el macrismo, aun endeudándose para subir artifi-

cialmente las reservas internacionales, esterilizan al 28/12/2016, según datos oficiales, el 77,52% de la base monetaria (que es la cantidad de dinero creada y puesta en circulación por el Banco Central de la República Argentina), sólo para que el mismo no vaya al público, ya sea para el consumo (lo que subiría la inflación en su mentalidad), o a la compra de divisas. Las LEBAC -Letras del Banco Central de la República Argentina-, totalizan al 28/12/2016, la suma de \$629.320 millones, cuando la Base Monetaria a esa fecha era de \$811.800 millones, y se incrementaron en ese lapso en un 112,5% (las LEBAC totalizaban, al 09/12/2015, la suma de \$296.181 millones). Es por eso que en lo inmediato, en el día a día, la administración de Macri trata de frenar la inflación con endeudamiento (externo e interno) y colocando las LEBAC a tasas astronómicas, incrementando exponencialmente la deuda externa e interna del Gobierno<sup>23</sup>. Trampa generada por ellos mismos, por su propia concepción e impericia, el ejemplo de las LEBAC (que comenzaron con una tasa del 35,25% el martes 24 de mayo 2016), y va descendiendo paulatinamente (el 31/08/2016 cortó a 28,25% anual para el plazo de los 35 días, y al 28/12/2016 lo hizo al 24,75%) y no puede ser menor porque en el mercado a futuro del ROFEX (Mercado cerealero de Rosario) está acordado el valor del dólar a \$17,90 para julio de 2017 y de \$19,35 para noviembre 2017, cuando el valor tipo vendedor del día 28/12/2016 fue de \$16,15. De allí se desprende que la tasa anualizada de las LEBAC debe ser mayor que la depreciación esperada punta contra punta, de 12,5% para julio 2017 y del 21% para noviembre 2017, para garantizar que se vuelva a comprar dólares a un precio que debe ser menor que la tasa de interés.

En síntesis, en un año de la gestión que tiene como Presidente de la República a Mauricio Macri, se ejecutó una brutal transferencia de

---

precios relativos y hace que la Cuenta de Capital financie las importaciones y los intereses de la deuda.

---

23 Amén de que se toma la tasa que pagan las LEBAC, como interés piso para los créditos.

ingresos a favor de los que más tienen a través, primero, de la combinación de la devaluación y la quita y/o reducción de las retenciones a los grandes productores y comercializadores de granos, y a las empresas mineras. Segundo, durante este primer año se viene beneficiando al capital financiero con las LEBAC y otros activos públicos con tasas de interés mayor que la depreciación del dólar (por ejemplo, las LEBAC pagaron en promedio en el año 2016 una tasa cercana al 32% anual y el dólar punta contra punta se incrementó solamente el 21%). Y, tercero y fundamental, a las grandes empresas que subieron sus precios en torno al 50%, castigando a la población y a las PyMEs que deben comprarle insumos a ese valor y/o venderle a precio vil (acero, aluminio, petroquímica, cemento, gas, electricidad, combustibles, el precio a la población de la leche, de la carne, de la harina, de la yerba, del aceite, de los medicamentos, etcétera). En ese marco, la economía cayó fuertemente (no menos del 3% del PIB como se lo quiera medir), se perdió riqueza por un valor equivalente a no menos de U\$S16.500 millones, pero como hubo puntuales beneficiados por la transferencia de ingresos—como dijimos en el primer párrafo—, es claro que el resto de la población, la Argentina de a pie, perdió lo que ganaron los otros, más la caída del PIB.

Un año de gestión y se generan graves problemas en las economías regionales. Lo demuestran los cierres de tambos, el “regalo” desperado o dejar que la planta se pudra de los pequeños y medianos productores de la fruta y de las hortalizas y verduras ante los precios menores que los costos por la suba del combustible y demás insumos. Son 190.000 despedidos formales (trabajo en blanco con aportes previsionales y sociales) en este primer año de gobierno (unos 122.000 puestos en el sector privado—industria, construcción, comercio, etcétera— y unos 68.000 en el sector público nacional, provincial y municipal), sin contar las suspensiones, vacaciones anticipadas, reducciones de horas de trabajo, eliminación de las horas extras, etcétera,

que suman personas de a miles. La caída en la Inversión Bruta Interna Fija que perforó el piso del 18% del PIB; caída del consumo (y de las ventas); las exportaciones se mantuvieron gracias a que sabiendo la devaluación de más del 40% del inicio de la gestión de Macri (un dólar de \$9,70 al 9 de diciembre de 2015 a \$13,90 al 31 de enero y de \$15,80 al 28 de febrero de 2016) se vendió parte de la cosecha retenida, pero las importaciones crecieron más (y sobre todo de bienes finales lo que compite con nuestra producción).

En ese marco ¿cuál es la prioridad del gobierno? Por un lado, y a través del Comunicado “A” 6128 del Banco Central de la República Argentina, les permite a las entidades financieras incrementar la tenencia de dólares del 15 al 25% de su patrimonio. Por otra parte, ni bien asumió, Mauricio Macri le autorizó a las empresas exportadoras tomarse hasta 365 días para liquidar una operación, ahora y desde el primer día hábil de 2017 (primero, las exportadoras de servicios—royalties o patente, turismo, servicios profesionales de todo tipo, correo, fletes, seguros, etcétera— y no tienen ningún límite de tiempo para ingresar al país los dólares que reciben por esos servicios), y después los exportadores de mercancías (bienes) que tienen hasta 10 años para liquidar sus exportaciones en el mercado local (pasar de divisas a pesos). Por Comunicación A 6137 de enero 2017 del Banco Central, se eliminó el tope que impedía comprar más de U\$S2.500 por ventanilla al mes, pagando con pesos en efectivo para residentes y de U\$S10.000, en caso de no residentes. El punto anterior se agrava porque ni bien asumió Federico Sturzenegger a la presidencia del Banco Central de la República Argentina, se eliminó el requisito de validación y de registración fiscal previa en el Programa de Consulta de Operaciones Cambiarias de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) para poder efectuar las transacciones. Y se resolvió que las personas físicas y jurídicas podrían comprar libremente moneda extranjera y otros activos ex-

ternos, primero por hasta 2 millones de dólares mensuales, y después en mayo 2016, se elevó el monto máximo mensual de compra de dólares a 5 millones. Finalmente, como regalo de fin de año, el gobierno de Macri le reconoce y le paga a TRASENER S.A. (donde tiene participación el Estado y también EDENOR del grupo Mindlin) la suma de \$2.014 millones, y a las distribuidoras de gas (Metrogas, Litoralgas, Gasnor, Gasnea, Gas Natural Ban, Gas del Centro, Gas Cuyana, Camuzzi Gas del Sur y Camuzzi gas Pampeana) le transfiere \$3.450 millones por no haber podido ajustar las tarifas todo lo que las mismas pedían.

Por supuesto que semejante dislate y muestra cabal de incompetencia de la administración de Macri, se refleja en:

a) Un *déficit* fiscal de \$544.000 millones (esto es, aproximadamente, U\$S34.000 millones, el 6,2% del PIB). La administración de Macri incrementó el presupuesto original en un 46% (por supuesto que además sub-ejecutó en salud, en educación y en obra pública), y lo hizo sobre todo en el rubro deuda, en donde los intereses de la misma sumaron \$156.872 millones en once meses (un 93,4% más que lo devengado un año atrás), de acuerdo a las cifras de ASAP, monto que no pudo ser compensado por el ingreso de las multas del blanqueo del año 2016 de \$82.000 millones (unos U\$S5.100 millones, aproximadamente el 1% del PIB). Que la mayor parte del ingreso de la multa del blanqueo de capitales se destine al pago de los ajustes de los haberes de jubilados y pensionados, forma parte del gasto público donde, obviamente, se incrementó también las erogaciones previsionales, sin que ello signifique una mejora para los que menos ganan (también allí reside el sello de clase de Macri).

b) La deuda cuasi fiscal de la gestión de Macri, reflejado en la LEBAC asciende a \$333.139 millones en el año 2016, con lo cual, el pasivo no monetario del Banco Central de la República Argentina al 28/12/2016 es de \$629.320 millones, convertidos a dólares, aproximadamente

unos U\$S39.300 millones (el 7% del PIB), que devengó intereses este año por el equivalente a U\$S11.000 millones (suma mayor de lo que ingresó al fisco nacional por la multa del blanqueo de capitales). La suma del *déficit* fiscal (6,2% del PIB) y de la deuda cuasi fiscal o del Banco Central de la República Argentina (7% del PIB) asciende a 13,2% del PBI, de los cuales la gestión de Macri es responsable del aumento en un 5,4% del PIB y también, obviamente, que el mismo descienda no menos de 3% en el año 2016.

c) Deuda: La deuda contraída por el gobierno de Mauricio Macri en el año 2016, tanto en pesos como en dólares, pero convertida toda en divisas norteamericanas al tipo de cambio oficial, implican:

1) Intereses de las LEBAC por no menos de U\$S11.000 millones.

2) *Déficit* Fiscal del año 2016 por el equivalente a U\$S34.000 millones.

3) Reconocimiento y pago de deudas con “los fondos buitres” y otros por U\$S18.655 millones.

4) Se le resta la multa ingresada por el “blanqueo” de capitales de \$82.000 millones, en su equivalente en dólares de U\$S5.100 millones.

Lo que conforma un total de deuda nueva por U\$S58.500 millones como mínimo, cuando la deuda al 31/12/2015 reconocida por el gobierno de Macri y publicada en la Página Web de la Secretaría de Finanzas de la Nación, ascendía a U\$S222.703 millones (de los cuales casi el 57% era deuda intra sector público nacional), por lo que, en un año, aumentó el endeudamiento externo en un 26%.

En un marco de endeudamiento externo descontrolado, dado que, según la ley de Presupuesto del año 2017, las amortizaciones de deuda para este año suman \$1.042.500 millones de pesos, equivalentes a U\$S58.200 millones de dólares al tipo de cambio previsto de \$17,92 promedio, la totalidad de estos vencimientos se cancelan con nuevas deudas (deuda nueva por deuda vieja) y refinanciamientos intra

sector público, tomando deuda adicional (ampliando el endeudamiento público nacional) por U\$S38.200 millones de dólares, con lo que se van a colocar, en este año, un total deuda por \$1.727.200 millones de pesos, equivalente a U\$S96.400 millones de dólares. A su vez, la ley de Presupuesto 2017 indica que, en este año 2017, se pagan intereses por \$247.600 millones de pesos, a un dólar promedio de \$17,92 (significa unos U\$S13.800 millones de dólares). También, obviamente, es impensable que se pueda volver a repetir por la simple razón que este año 2017 están las llamadas elecciones intermedias y la lógica es que no se va a convalidar la política de Macri, por un lado, y, primero, porque ahora el nivel de deuda es mayor. Segundo, el ingreso de las multas del “blanqueo” es por una sola vez. Y, tercero, y el más importante dato, que el riesgo de devolución de los créditos se incrementa potencialmente cuando la suma del *déficit* fiscal y de la deuda cuasi fiscal supera el 13% del PIB para un país como la Argentina, que tiene *déficit* en su Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos<sup>24</sup> y que su población tiene en cuenta que el valor del dólar (su tipo de cambio de referencia) está atrasado. Y, además, que son mucho más baratos los productos de los países vecinos y persistentemente compran dólares como ahorro, como lo demuestra los U\$S26.060 millones adquiridos en el año 2016, según lo informa el Mercado Único y Libre de Cambio (MULC) de la Argentina.

Esa compra sistemática de dólares por la población local explica por qué ante semejante deuda contraída y la colocación de LEBAC para captar divisas, sin embargo, las reservas internacionales del Banco Central de la República Ar-

gentina (siempre usando los números oficiales) han aumentado solamente en U\$S14.112 millones, cuando solamente tomando en cuenta las LEBAC, dichos títulos lo hicieron en \$333.139 millones (que es el equivalente a U\$S21.000 millones). Quiere decir que, si los bancos dan señales de deshacer su posición en LEBAC, el efecto de la corrida cambiaría sería el fin de las metas inflacionarias y de cuantas estupideces repite el exotérico presidente del Banco Central de la República Argentina.

Si realmente se quiere propiciar el crecimiento de la economía, la consistencia macroeconómica fundamental es la combinación de un tipo de cambio alto con bajas tasas de interés –como lo demuestran los países asiáticos que crecen a tasas sostenidas: China, Corea del Sur, Vietnam, Tailandia, Indonesia, etcétera–, exactamente a la inversa del modelo macrista. Las inconsistencias del modelo propiciado por la administración de Macri generan un proceso de retroceso perpetuo, en el que descende aún más la elasticidad empleo –producto, ante un PIB que decrece y genera una mayor tasa de desocupación–; se ahoga a las PyMEs de todo tipo y a las economías regionales, lo que impacta negativamente sobre el empleo, sobre las cadenas de pago y ante la menor actividad, por lo cual, cae la recaudación tributaria y se agranda el *déficit* fiscal.

El economista y por entonces Presidente del Banco Central de Chile, el Dr. Carlos Matut, cuando era Presidente Salvador Allende, sostenía:

El mercado es de vista corta, no resuelve bien los problemas de mediano y largo plazo; es ciego al costo ecológico de los procesos económicos; es sordo a las necesidades de los individuos y sólo reconoce las demandas respaldadas con dinero; el hambre sin ingresos no vale; es deficiente para dar cuenta de las llamadas economías externas, es decir cuando hay costos o beneficios indirectos; es incapaz de lograr el equilibrio macroeconómico; opera torpemente cuando en el sistema

---

24 En el año 2016, se obtuvo un *superávit* comercial de U\$S8.093 millones, pero fueron deficitarios los servicios reales (en U\$S6.975 millones) y los financieros (en U\$S15.353 millones), con lo que el *déficit* de la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos del año 2016 fue de U\$S14.235 millones.



dominan los monopolios, se cierra la entrada a nuevos competidores y las economías de escala son discontinuas; no puede lidiar contra la falta de patriotismo, la corrupción y la deshonestidad; distribuye mal el ingreso nacional y puede hacer más ricos a los ricos a costa de los pobres, etcétera (1977).

En cambio, la administración pública es totalmente distinta a lo planteado por los devotos del mercado. La política económica en el sentido amplio de la palabra es el conjunto de estrategias y acciones que formulan los gobiernos para orientar, influir y/o conducir la economía de los países y, como toda estrategia, debe responder a un plan global, esto es, grandes objetivos y las distintas medidas que se deben adoptar para cumplir con esos objetivos. No existe Estado sin fijar metas, que son en sí misma la esencia del diseño del proceso de planificación de un gobierno, ya que al orientar su gestión le permiten alcanzar sus objetivos. Son parte también de la compleja inter-relación de las políticas públicas como instrumentos para alcanzar los fines.

En la teoría económica existen dos grandes escuelas: la llamada neoclásica, liberal o marginalista, que determina la asignación de recursos por el mercado. Y la keynesiana, que es una apología y propuesta de intervención pública directa en materia de gasto, poniendo en manos de las autoridades públicas, quienes son los que realmente tienen medios y posibilidades de realizar un cálculo más racional y ajustado de la eficiencia marginal del capital, las decisiones de inversión de la economía. John M. Keynes (1883-1946) va a afirmar:

Por tanto, en condiciones de *laissez faire* (mercado libre), quizá sea imposible evitar las fluctuaciones amplias en la ocupación sin un cambio trascendental en la psicología de los mercados de inversión, cambio que no hay razón para esperar que ocurra. En conclusión, afirmo que el deber de ordenar el volumen actual de la inversión no puede dejarse con garantías de seguridad en manos de los particulares.

Y, sin embargo, los empresarios que operan en nuestro país ganaron mucha plata por la ampliación del mercado local y por los acuerdos con la región, la tasa de ganancia fue óptima, pero en lugar de aumentar la oferta (y para ello la inversión), prefirieron aumentar los precios y fugar capitales. El modelo de negocios para pocos y a costa de la producción y el trabajo, que se representa como el predominio del capital financiero sobre el productivo, genera siempre el mismo resultado.

El profesor Joseph Stiglitz, de la Universidad de Columbia, Estados Unidos, refiriéndose a su país, sostiene en 2011, que el 1% de los estadounidenses recibe casi una cuarta parte de la renta (ingreso) de la nación cada año, y si se habla de riqueza en vez de renta, el 1% de la población detenta el 40% de la riqueza, mientras crece la desocupación y la pobreza, fruto de que han ido trasladando la producción fuera de los Estados Unidos (disminuyendo año tras año la inversión en máquinas y equipos) y un sistema financiero e impositivo que es funcional a la cada vez más desigual distribución del ingreso. El mismo Stiglitz, comparándolo con la caída de los emperadores romanos o los sátrapas persas (de antes, de ahora y de siempre), sostiene en 2011 que en su país el 1% de la población tiene las mejores casas, la mejor educación, los mejores médicos y los mejores estilos de vida. Pero hay una cosa que el dinero no parece haber comprado: el entendimiento de que su destino está ligado a cómo vive el 99% restante de la población. A lo largo de la historia, esto es algo que el 1% aprende con el tiempo. Demasiado tarde.

## Conclusiones

El modelo macrista genera un país para pocos que copia lo peor de los países desarrollados, con fuerte caída del PIB, lo que arrastra menor recaudación fiscal y que rompe el supuesto círculo virtuoso entre las mayores exportaciones por la devaluación y quita de retenciones, ante un país que decrece, no invierte y fuga capitales. Macri y los sectores dominantes de la Argentina

conforman una sociedad donde la marginación, la pobreza, la ignorancia y el miedo, les permita a que ellos, que ven un mundo cada vez más global, abierto e integrado, se subordinen y se asocien como socios menores al gran capital internacional y que la sociedad se modele a su gusto y semejanza. Consideramos que eso explica el "alegre" endeudamiento, la destrucción del sistema previsional para beneficiar a una minoría a costa de la mayoría de los jubilados y pensionados del país, la desprotección al mercado interno, las nuevas normas de flexibilización laboral, el "blanqueo" de capitales, la extranjerización de la tierra, etcétera.

Pero el costo es una economía concentrada, que le deja los principales resortes de la producción y de la distribución a las grandes empresas (cada vez más extranjeras), que van a crecer integrándose al resto de su cadena internacional, pero que va a excluir por su propio accionar a la producción local, esencialmente las PyMEs y las economías regionales, dado que van a invertir en los sectores más redituables con los que cuenta la Argentina. Ese tipo de producción de enclave implica crecimiento para el sector elegido que, observando las empresas y los sectores referidos, podemos apreciar cuáles son, pero no hay respuesta de consideración para el resto de las actividades, más allá de un limitado multiplicador por la necesidad de trabajos e insumos locales.

Paralelamente, los salarios estarán siempre compitiendo en moneda dura con los salarios de Brasil, de México, o de otro país de la región que sea alternativa de inversión. Y sólo pueden crecer siempre y cuando no se incurra en *déficit* en la Cuenta Corriente, y para ello, se necesita que el precio de la soja y de los demás bienes primarios que vendemos y el volumen vendido sea un porcentaje mayor que el crecimiento de las importaciones, lo que genera un doble cerrojo al proceso de recuperación salarial, conformado por dos indicadores: primero, que no supere el

salario medio industrial de Brasil o de México<sup>25</sup> (y de otro o de otros países alternativos en cuanto a inversión). Y segundo, que las exportaciones puedan pagar las crecientes importaciones por el gusto de los sectores de mayores ingresos que quieren autos, embarcaciones, *whisky*, jamón, perfumes, productos electrónicos importados y por la destrucción de las industrias nacionales que se animaban a producirlos, más la lógica de las grandes empresas transnacionales que con su integración empresarial toman en cuenta en segundo término las condiciones de desarrollo del país.

En este marco avizoramos una sociedad en el futuro inmediato más dual, con un Estado más limitado para poder apuntalar al resto de la economía y de la sociedad, con una clara concentración en los mercados, con un sector que se le capacitará e invertirá en tecnología, pero tanto la actividad como ese sector será determinado por grandes empresarios, esencialmente extranjeros y subordinados al capital financiero. Vemos también otra economía que subsistirá en base al mercado interno, que ya no va a ser el centro del modelo (como le fue durante el kirchnerismo originario), siempre y cuando, no implique crecimiento de significación de las importaciones (la restricción externa perdurará y se profundizará), y fundamentalmente, primará la lógica del capital financiero donde la tasa de interés vuelve a ser determinante de la inversión, del tipo de cambio y de los salarios.

En síntesis, para ver la economía que se viene en los próximos años en la Argentina, es una que le permite a las empresas transnacionales y a los grandes grupos económicos nacionales obtener una tasa de ganancia y una valorización de sus activos en moneda dura, superior a la que venían teniendo en el país y a la que impera en el mundo. En ese marco, no son muchos los sec-

---

25 A agosto de 2016, en promedio, el salario del peón industrial de esos países es el 60%, medido en dólares, en comparación con ese mismo tipo de salario en la Argentina.



tores que se van a beneficiar con la inversión. En cambio, una parte importante del país y de la población llevará adelante una economía de subsistencia, que nunca, pero nunca, es digna.

Zaiat, A. (2012). *Economía a Contramano. Cómo entender la economía política*. Buenos Aires: Editorial Planeta.

## Referencias bibliográficas

- Bresser Pereira, L. C. (1959). *La tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio*. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- García Delgado, D. y Peirano, M. (2011) *El modelo de desarrollo con inclusión social. La Estrategia de mediano plazo*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS-FLACSO.
- Keynes, J. M. (1936). *La Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Matus, C. (1977). *Planificación de situaciones*. Santiago de Chile: CENDES.
- Palma, G. (2005). *Cuatro fuentes de desindustrialización y un nuevo concepto del síndrome holandés*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Rapoport, M. (2002). *Tiempos de crisis, vientos de cambio: Argentina y el poder global*. Buenos Aires: Editorial Norma.
- Schorr, M. (Comp.). (2013). *Argentina en la post Convertibilidad: ¿Desarrollo o crecimiento industrial?* Buenos Aires: FLACSO.
- Schorr, M. y Wainer, A. (2014). *Concentración y extranjerización del capital en la Argentina reciente*. Buenos Aires: FLACSO.
- Stiglitz, J. (2011). *Del 1%, por el 1%, para el 1%*. Disponible en: [http://www.ajmaffeo.com.ar/articles/vanity\\_stiglitz\\_onepercent/onepercent.htm](http://www.ajmaffeo.com.ar/articles/vanity_stiglitz_onepercent/onepercent.htm)
- Sunkel, O. (1972). *Capitalismo trasnacional y desintegración nacional en América Latina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Sunkel, O. (2011). *El presente como historia. Dos siglos de cambio y frustración en Chile*. Chile: Editorial Catalonia.
- Thirlwall, A. (2003). *La naturaleza del crecimiento económico, un marco alternativo para comprender el desarrollo de las naciones*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.





# SEGUNDA PARTE

## Gestión y bienes públicos en el Neoliberalismo tardío

“La ciudadanía es el juez que valora en el presente el impacto de la gestión del gobierno, y nunca debe perderse de vista la necesidad de calcular, cada día, este balance, proyectarlo hasta el fin del gobierno y evaluar sus causas y consecuencias.”

**Carlos Matus**

“No puede existir justicia social sin supremacía del talento humano sobre el capital. Para hablar de desarrollo hay que discutir sobre poder, primero está lo político y luego viene lo técnico.”

**Rafael Correa**



## Modernización y reforma del Estado en el Neoliberalismo tardío: Hacia el Estado pre-Social

Por Daniel García Delgado

### Introducción

“En un contexto donde se pregonan el optimismo, la alegría y la fe como estrategia para construir la Argentina soñada, el pensamiento crítico constituye un enemigo central al cual hay que combatir.”

Roberto Salvatore

En el presente capítulo, procuraremos realizar un análisis de un aspecto central del nuevo proyecto político de modernización y de reforma del Estado encarado por la alianza de *Cambemos* en la Argentina post 2015. En esta dimensión, nos preguntaremos sobre ¿qué tipo de modernización se propone el gobierno del tardo neoliberalismo? ¿Qué modelo de gestión adopta? ¿Qué novedad o diferencias presenta con las anteriores experiencias neoliberales? Y finalmente, ¿cuál es su sentido profundo y qué viabilidad puede tener?

El neoliberalismo tardío se diferencia, aún con algunas similitudes, del primer ascenso neoliberal con la dictadura militar a mediados de los '70, y de la segunda experiencia, asociada en nuestro país a la década de los '90 y al *Consenso de Washington*<sup>1</sup>. La crisis neoliberal a comienzos de siglo dio lugar a otro modelo o régimen económico, de orientación heterodoxa, productiva e inclusiva, expresado en la creación de empleo, el crecimiento del PIB y las políticas sociales inclusivas. Sin embargo, esta experiencia culminó en las elecciones presidenciales argentinas del

año 2015, en el marco del denominado ‘cambio de ciclo’ en la región. La explicación de este viraje tan significativo, de un modelo que alentaba al consumo y la inclusión a otro que tiende al ajuste y a la austeridad, se relaciona en parte por motivos de construcción política, internos al gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) pero, sobre todo, por la fuerte presión de los poderes fácticos para erosionar la capacidad de gobernar y, por lo tanto, de recuperar el control del Estado. Ello asociado a la crisis del capitalismo que se profundiza desde fines de la década pasada, y que impactó fuertemente en los grandes países de América Latina con la caída de los precios de los *commodities*, y las nuevas formas de intervención de la superpotencia regional. Desde entonces, se interrumpió el proceso de crecimiento sostenido del PIB, se amesetó la creación de empleo y se detuvo la reducción de la desigualdad.

Las políticas económicas neodesarrollistas, o “populistas”, fueron cuestionadas aquí y en Brasil principalmente por sus respectivos grupos dominantes, y remplazadas por políticas neoliberales formuladas con participación directa de CEO's de empresas transnacionales y de grandes grupos económicos de capital nacional que pasaron a ocupar cargos en los gabinetes ministeriales. Es decir, a partir del año 2015, tanto en la Argentina como en otros países de la región se pueden identificar claras señales de gobiernos de derecha que intentan volver hacia políticas de libre mercado, pero en un escenario mundial distinto. Es decir, en un mundo de países centrales menos demandante y más proteccionista, y con sociedades civiles con plena memoria de

1 Véase la *Introducción* de esta compilación escrita por D. García Delgado y A. Gradín.

derechos y con tradición de resistencia: este es el escenario del neoliberalismo tardío.

### Una modernización de ruptura

El neoliberalismo tiene entre sus objetivos principales modificar el Estado social, activo y regulador heredado del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, para reemplazarlo por otro modelo estatal estimulador de los negocios y del libre mercado. A esto, el neoliberalismo tardío denomina *modernización*. En cierta forma, el rol del Estado es crucial para los países en desarrollo en cualquier proyecto para trabajar en favor de los negocios y de las corporaciones, del sistema financiero, de la especialización productiva en base a las materias primas naturales y la reasunción de lazos de dependencia con los países centrales. La disputa por el Estado no es sólo sobre quién lo ocupa, sino también por las políticas y el relato que lo informa. ¿Cuáles son éstas en el gobierno de *Cambiemos*?

El concepto de modernización tiene una extensa tradición en el pensamiento de las Ciencias Sociales (en el pasaje de la sociedad tradicional a la de masas descripto por Gino Germani; en la relación entre la modernización y el autoritarismo analizada por Guillermo O'Donnell; y en el análisis de Norbert Lechner sobre el vínculo entre modernización y democracia). Particularmente, para América Latina, el concepto viene revestido, por una parte de un halo positivo que remite a la idea de una aceptación de lo moderno, del cambio, como actualización, de un progreso que viene a suplantar lo viejo, en desuso o ineficaz. Ahora bien, políticamente, los procesos de modernización en los países periféricos, conducidos por gobiernos conservadores o dictatoriales, han tendido a entenderlos como copia e imitación acrítica de los países desarrollados. Esto fue posible gracias a la ruptura con lo anterior, donde la modernización es pensada como “borrón y cuenta nueva”, con diagnósticos totalmente negativo de lo realizado (“la pesada herencia” en el discurso legitimador del neoliberalismo tardío del PRO). Sea porque expresan

obstáculos a la modernización de la sociedad y al libre funcionamiento del mercado, o porque son resabios del pasado “populista” que se quiere desterrar, la modernización expresa un “volver a empezar”. Ello, dentro de una visión anti-política y anti-estatal que —como señala Bernazza (2016)— reduce la cuestión estatal a problemas tecnológicos referidos a su administración. Lo que es, en definitiva, rehuir al debate acerca del rol del Estado en materia económica y social. Asimismo, la reducción de la modernización a una cuestión técnica supone un Estado sin historia, alejado de su pasado y de su identidad propia. La racionalidad que sustenta el avance modernizador privilegia la lógica técnica e instrumental por sobre lo sustantivo y lo político, descrea del Estado de bienestar, y, en todo caso, busca aumentar la competitividad en base a los bajos salarios, la flexibilización y la eliminación de derechos laborales. Si el modelo del tardo neoliberalismo tiene éxito, la Argentina en el futuro será una sociedad de bajos salarios, sin industrias y muy lejos del país más igualitario de la región que alguna vez supo ser.

Dicho lo anterior, la concepción de modernización que asume *Cambiemos* remite a esta idea de carácter instrumental. Su proyecto modernizador se basa en la desburocratización, el concepto de ventanilla única, es decir, de mayor eficacia, transparencia, diálogo y aumento de capacidades digitales a la administración pública. Es una apuesta a la tecnología, de avanzar hacia una gestión pública más orientada a la satisfacción de las crecientes y heterogéneas demandas de la ciudadanía desde lo técnico, sectorial y digital. El Estado debe ser garante de la seguridad jurídica de los negocios, y para ello, requiere de mayores capacidades y de profesionalización del empleo público.

En el plano conceptual, algunos elementos son traídos del *New Public Management* y con referencias tomadas de los paradigmas de “la sociedad red” (Castell, 2000), y “del emprendorismo” (Mazzucato, 2013). Muchos de estos instrumentos son útiles y, en cierta forma, ya

han sido aplicados, como por ejemplo, el expediente electrónico, ya que facilitan la gestión y la descentralización. El diagnóstico más detallado de la situación del Estado recibida del anterior gobierno<sup>2</sup> y la creación del Ministerio de Modernización, que fue una de las primeras iniciativas de la gestión entrante<sup>3</sup>, son expresiones de la forma de concebir al Estado y su rol en el desarrollo. Sin embargo, este plan de modernización ha sido interpretado de manera particular por la nueva coalición gubernamental.

En primer lugar, se ha utilizado cierto *pragmatismo*. Si bien el objetivo a mediano plazo se encamina hacia una *tercera reforma del Estado*, en el corto plazo, no parece ser una decisión tematizada como tal, sino progresivamente inducida y dilemáticamente impuesta. El pragmatismo de un sector del gobierno toma y ejecuta nuevas y existentes políticas de Seguridad Social (Reparación Histórica, Pensión Universal); otorga subsidios a los sectores más desprotegidos (Plan Social de Emergencia); puede recaudar para ampliar el gasto (Blanqueo) y realizar

obra pública, pero a la vez, lleva a la desaparición del Ministerio de Industria reemplazado por el de la Producción, al desmantelamiento de diversos programas y presupuestos del Ministerio de Educación y Deporte, de Salud, de Ciencia y Tecnología del CONICET, del INTA, de la Secretaría de DDHH, del INCA, etcétera.

En segundo lugar, en su concepción, se produce un cambio en la relación del Estado y sus agencias que regulan la economía, como por ejemplo el Banco Central, hoy dedicado a “cuidar la moneda” y las metas inflacionarias, abandonando con ello cualquier tipo de estímulo al crecimiento o al desarrollo por parte del Estado. Más aún, la función latente parecería encaminarse a eliminar todas las regulaciones prudenciales sobre los movimientos del capital financiero (encajes, tiempos de permanencia de los capitales, etcétera). Paralelamente, las Letras del Banco Central (LEBAC) profundizan las tendencias al cortoplacismo, a promover el *carry trade* (“bicicleta financiera”) y una orientación especulativa y concentradora del capitalismo, contraria a otra de carácter productivo y distributivo.

En tercer lugar, el cambio impulsado se vislumbra en el sistema productivo y, en particular, en las áreas industriales generadoras de mayor valor agregado. El propósito de desmantelar el Ministerio de Industria, por caso, manifiesta la intencionalidad de avanzar hacia un modelo de especialización agrario semi-industrial, vinculado a una inserción internacional que deja indefenso el mercado interno, el empleo de las PyMEs y de las empresas nacionales. Se orienta hacia un capitalismo, no competitivo, sino de concentración y rentista. Su correlato en política internacional es una inserción aperturista y alineada con las potencias del norte. Este “abrirse al mundo” implica insertarse a la Alianza del Pacífico y debilitar el MERCOSUR, en un contexto que, a diferencia de los ‘90, es menos demandante, más proteccionista e incierto. La dificultad que enfrenta este neoliberalismo tardío es que se mueve a contramano de ciertas modi-

2 Un análisis pormenorizado de este aspecto, ha sido condensado en el documento institucional del Área Estado y Políticas Públicas de FLAC-SO Argentina, titulado: *El estado del Estado*. Véase, García Delgado (2016).

3 La modernización es definida como “un proceso continuo en el tiempo que presenta acciones concretas y específicas que buscan mejorar el funcionamiento de las organizaciones públicas” a partir de la incorporación de las tecnologías de la información, la reingeniería de procesos y la simplificación de procedimientos. Si bien estamos en presencia de una reforma de neto corte administrativo, la privatización de lo público aparece entre líneas, ya que todo la evoca e invoca: como en la década de 1990, se apuesta a incorporar valores y herramientas que se adjudican a la gestión empresarial para lograr una gestión más eficiente y transparente (Bernazza, 2016: 26).

ficaciones producidas en el contexto internacional. Como señala el Vicepresidente boliviano, Álvaro García Linera, “el presidente Trump ha firmado el acta de defunción de la globalización neoliberal.”<sup>4</sup>

La modernización impulsada a partir de “liberar las fuerzas del mercado” y terminar con “las fantasías populistas” de movilidad social, busca aumentar la competencia y la productividad a partir de la apertura indiscriminada del comercio internacional, la llegada de productos extranjeros que, no sólo supuestamente disciplinarían los precios internos, sino que permitirían la “reconversión” de aquellas empresas incapaces de competir con países con menores costos de producción. Mientras se avanza sobre la incorporación de tecnología digital, el gobierno se desprende de la tecnología para el desarrollo. Se desfinancian, así, agencias tecnológicas propias del hacer productivo (satélites, aviones, vacunas, radares, principios activos para medicamentos, *software* estatal) y se desarticulan cadenas de valor locales y de tecnología para el desarrollo. A la vez que desmantela lo propio, se desinteresa de la clase creativa local, del pensamiento endógeno, se importan productos y esta parecería ser una de las fórmulas para modernizarnos. De este modo, el desincentivo y el desaprendizaje en los mundos del trabajo y del conocimiento, son síntomas inequívocos del rumbo involutivo que se está tomando.

En cuarto lugar, el neoliberalismo tardío conforma un *mix* de sub-ejecución de presupuesto y, por lo tanto, recesión. Esto implica un cóctel complejo de superar ya que genera un círculo vicioso entre gasto, déficit público y endeudamiento. Y este es principal dilema del Estado, que profundiza la política de endeudamiento, de transferencia de ingresos a sectores altos, sin inversión consecuente, aumenta la recesión y el incremento de la pobreza, la indigencia y la in-

formalidad. La baja del consumo impacta, a su vez, en la baja de la recaudación y en el aumento del déficit fiscal, en un gobierno cada vez con mayores necesidades de salir de la recesión y de bajar la inflación.

En suma, si bien no parece una anunciada reforma del Estado de tipo estructural –como la inspirada en el *Consenso de Washington* propio de los ’90–, esta modernización del Estado, y las sucesivas políticas públicas, apuntan hacia ello: producir una transferencia fenomenal de recursos desde los sectores populares y medios hacia los altos. Mediante la quita de retenciones, la disminución de impuestos a las ganancias, el techo a la negociación salarial, la apertura de importaciones y el favorecimiento del sector financiero vía endeudamiento, así como la desfinanciación o desmantelación de programas sociales y empresas públicas<sup>5</sup>, el neoliberalismo tardío construye el escenario para volver a un Estado liberal pre-social.

### **El gobierno de los CEO’s y la desvalorización del Estado y del sector público**

Esta estrategia de modernización, de carácter tecnocrático, resalta valores como el eficientismo, la transparencia de los actos de gobierno y la meritocracia en el acceso a los puestos de dirección, con una fuerte crítica a la experiencia previa de gestión del Estado y una fuerte exaltación de lo privado. Para ello, se parte de un diagnóstico realizado por una consultora internacional (“El estado del Estado”), cuyas palabras iniciales señalan ya la impronta de la tarea por venir:

En diciembre de 2015, el Estado Nacional argentino tenía poca capacidad para atender sus obligaciones, más gobernado por la inercia, la

---

4 Rubinzal, D. (2017). Neoliberalismo Tardío. Suplemento *Cash*. *Diario Página 12*. (16 de abril de 2017).

5 Nos referimos al régimen jubilatorio y a las alcótuas de la actualización para hacer insustentable la previsión social para luego justificar el regreso a las AFJP.



indiferencia y la corrupción, que por el espíritu de reforma, el profesionalismo y el servicio público. Era un Estado desordenado y desorientado, que tenía los instrumentos de navegación rotos y cuyas distintas áreas no se comunicaban entre sí. Se veían, además, en muchas dependencias de la Administración Pública Nacional, los rastros de años —y a veces décadas— sin planificación ni un pensamiento responsable o de largo plazo.

El Ministerio de Modernización es el encargado de llevar a cabo esta estrategia y en sus alianzas desconoce los convenios previos realizados por el Estado con las Universidades Públicas, que actuaban como consultoras y asesoras, así como desconoce las tareas e investigaciones realizadas por el INAP e IPAP, y todo un acervo de pensamiento político sobre la Administración Pública. Desplaza sus alianzas hacia otros actores principalmente de carácter transnacional, sea tanto para “comprar recetas” de fundaciones y organismos multilaterales, como Mack Kinley para realizar el plan de negocios de Arsatz; la Fundación Pensar, financiada por el ex presidente de España, José María Aznar, como para reclutar sus cuadros directivos de los CEO’s empresarios y de las universidades privadas de élite. Esta perspectiva culmina con la idea de una capacitación del empleado público a la medida de este proyecto. Y si bien Carlos Matus (1987) ya había alertado que América Latina, habiendo producido sus propias teorías educativas y de capacitación en la administración pública, cuando priman los gobiernos de los gerentes, la “escuela McDonald” es la elegida. En esta lógica, la capacitación es apenas un engranaje que, como ellos mismos aclaran, buscan que el personal se identifique con los objetivos de la organización.

En esta orientación, se desarticulan una cantidad significativa de programas y de proyectos en distintos ministerios por sub-ejecución presupuestaria, centralización de una burocracia que desconfía del Estado y de su propio cuerpo de empleados. La discusión sobre el empleo público estatal, a partir de los despidos masivos de

trabajadores, fue parte de esta estrategia que se fundamentó en un argumento que recaía en las típicas críticas de lo público como clientelar y prebendario y de menor entidad que el privado. El Plan de Modernización y los nuevos CEO’s en la conducción pública, no tienen en cuenta los límites ni las restricciones de la acción del funcionario. Se comportan como si el sector público fuera una empresa privada, un marco propicio para hacer negocios. El nuevo *homo corporativo*, requiere de empleados con márgenes y derechos acotados, y no percibe que en el Estado haya que rendir cuentas, leyes que cumplir, presupuestos y normativas laborales que respetar o que el sentido último de la gestión pública no son los negocios, sino el bien público.

Otro de sus objetivos es generar una clase gerencial conformada por profesionales de libre designación, por fuera de convenio (y además elegidos por empresas privadas). Es decir, terciarizar la elección de funcionarios en emulación al modelo chileno, donde las empresas privadas seleccionan el personal de la Alta Gerencia estatal. Pero hay una suerte de contradicción en el discurso oficial sobre el Gobierno Abierto y sus alianzas donde, por un lado, se habla de capacitación, modernización, eficiencia, transparencia y participación como jerarquización de la administración pública; pero, a la vez, el empleo público aparece denostado desde las primeras expresiones cuando asumen el gobierno. Las referencias de “ñoquis”, “grasa militante”, hasta la definición del Estado “como aguata-dero”, expresan claramente la concepción del tardo neoliberalismo sobre el empleo público. El gobierno abierto ve con desconfianza a los empleados públicos, donde habría que controlarlos con un panóptico digital permanente y de carácter biométrico. Así, la configuración del concepto de “dotaciones óptimas” le agrega nuevos elementos y presiones para el ajuste y la eliminación de programas que afectan derechos esenciales (por ejemplo, el Plan Remediar).

Finalmente, el concepto de “emprendedurismo” es complementario de esta perspectiva

negativa del sector público y de la revalorización de lo privado. El mismo aparece como el espacio de lo privado, libre de oportunidades y pletórico de posibilidades (Mazzucato, 2016). Lo cierto es que la tercerización de las grandes empresas, la sociedad de servicios posfordista, le resta base a la acción colectiva y de clase, a su vez que le otorga credibilidad a una sociedad más individualista, a las leyendas sobre emprendedores esclarecidos, héroes industriales o el mítico *self-made man* que tiene su meca en el *Silicon Valley*. El trabajador aislado, devenido en *emprendedor*, es el pilar básico del orden moral neoliberal (Roy, 2006). La iniciativa individual para pequeños emprendedores que revisten también la calidad de informales, serían la clave en esta promesa, mientras al mismo tiempo, se desmantelan las agencias públicas de ciencia y tecnología. De este modo, junto con el conflicto con los docentes, universitarios, científicos y artistas, se establece otro, generalizado con los trabajadores en general, en donde los empleados públicos tanto nacionales, provinciales como municipales, son aquellos cuyo “alto costo laboral” y propensión al consumo “por encima de sus posibilidades”, representarían uno de los problemas principales a reducir. La modernización del neoliberalismo tardío requiere un Estado chico, amigable a los mercados y con bajo poder de control sobre el mismo.

## La sociedad de la transparencia y del control

La transparencia pública se ha transformado en un concepto clave de la nueva época y del relato dominante. El Estado “populista” carece de legitimidad y de representatividad en el imaginario de la derecha (dado que toda la responsabilidad de lo que ocurre de negativo se atribuye como causalidad a la corrupción). En el nuevo relato, la política, el populismo y la corrupción serían sinónimos, así como la pos-política, la transparencia y el altruismo del nuevo gobierno lo son entre sí. Se parte de la creencia de que la transparencia crearía confianza para las inversiones y

por ello se convierte en bandera para sustentar la identidad del nuevo gobierno.

En este sentido, son numerosas las iniciativas legales tomadas por *Cambiemos* para generar una institucionalidad de gobierno “abierto y transparente”. En esta orientación, se incluyen la Ley de Acceso a la Información Pública, las leyes contra la corrupción, la incorporación del tema dentro del programa *País Digital* del Ministerio de Modernización y la promoción de esta temática también para los municipios<sup>6</sup>. Si bien el gobierno paralelamente busca camuflar una naturalización del orden económico, y, por lo tanto, de la distribución de la renta y del poder, donde la regulación y la intervención a favor de los intereses mayoritarios dejan su lugar a los negocios privados, desde los medios masivos de comunicación se construye una mirada ética sobre el accionar público de *Cambiemos* en complicidad con cierto número de jueces y de fiscales<sup>7</sup>.

Asimismo, promueve y profundiza la judicialización de la política. Para esto, utiliza los instrumentos tecnológicos más modernos del manejo de la comunicación y de la judicialización (*low fare*). Como señala Luciano Nosetto (2017), la judicialización del debate público, y la consiguiente transformación de los adversarios políticos en acusadores y acusados, tiene un

---

6 Respecto de estas últimas leyes, y pese a lo prometido en agosto de 2016, la administración nacional no presentó en el Congreso, por lo menos hasta el cierre de esta edición, el proyecto para hacer transparente los pasos en las licitaciones de las obras públicas. El Senado demoró la sanción de la ley de extinción de dominio, que volverá a la Cámara de Diputados con modificaciones. También está pendiente un nuevo proyecto de ley de ética pública.

7 Serra, L. (2017). Transparencia pública. Un balance positivo para el Gobierno, pero con fuertes desafíos pendientes. *La Nación*. 14 (19-03-17).

efecto lesivo para la República. Es que, bajo la forma o “modo tribunal”, el adversario político se vuelve un delincuente que debe ser condenado y desterrado del espacio público. La persecución penal del adversario político está reñida con el pluralismo que está a la base de la vida republicana<sup>8</sup>.

Ahora bien, el hacer uso del relativismo moral de la posmodernidad, en términos de configurar una pos-política que debería superar la asociada a la corrupción y confrontación previas, empieza a encontrar sus propios límites. Por un lado, porque la sociedad de la transparencia es el ropaje discursivo con el que la élite del poder disfraza y oculta los conflictos de intereses que genera. Y no alertan sobre todos los tipos de corrupción existentes, sino solamente sobre aquellos escogidos por los medios de comunicación y los sistemas judiciales. A diferencia de la corrupción individual clásica en el sector público, los conflictos de intereses actuales son conflictos relacionados con los dueños de empresas que toman la gestión de ministerios y actúan en favor de las ganancias de estas empresas sin ninguna restricción. Es decir, se trata de una corrupción sistémica que involucra a múltiples gerentes públicos. Pero estos conflictos se los interpreta como regulables, desde el punto de vista de la justicia, y como procedimientos jurídicos formales o de instituciones de control, que son, a su vez, controlados políticamente.

Por otro lado, el neoliberalismo tardío termina por transparentar el plan sistemático para involucionar también sobre la política de derechos humanos. Así, el pronunciamiento del máximo tribunal, la Corte Suprema, que por mayoría declaró aplicable el cómputo del 2x1 para la prisión en un caso de delitos de lesa humanidad, modifica un paradigma jurídico nacional e internacional consagrado y una política de Estado sobre los derechos humanos y los crímenes de lesa humanidad. No sólo es un craso

error jurídico de la Corte el considerar crímenes de lesa humanidad como si fueran delitos comunes para aplicar la ley más benigna, sino también un error político, porque el Gobierno fue el que nombró a los jueces favorables a este fallo y, en principio, por decreto. Un fallo que, además, es vinculable con la reciente iniciativa de la Conferencia Episcopal Argentina para propiciar una potencial reconciliación entre los familiares de las víctimas del terrorismo de Estado y los responsables de la última dictadura cívico-militar. En este plan, el Gobierno, la máxima autoridad eclesiástica local y vastos sectores del Poder Judicial, medios de comunicación concentrados y un sector de la dirigencia política buscaron dar por terminadas las políticas de memoria, verdad y justicia.

Por último, la auto-interpretación de la élite transparente frente a la que sería corrupta, presenta otra contradicción: en la sociedad de la información finalmente todo se sabe, los medios locales no pueden controlarlo todo y la judicialización y la lucha contra la corrupción termina llegando a aquellos mismos que la promovieron. Llega así el momento en que saltan a la luz las denuncias sobre los *Panamá Papers*, las sociedades *off shore* que sirven para eludir impuestos y particularmente el negociado de condonación de deuda del Correo Argentino, las escuchas y el sistema de control y de espionaje orquestado. Los conflictos de intereses múltiples (como la concesión de líneas aéreas, la compra de dólares a futuro por miembros del gabinete, los “tarifazos” de servicios públicos y la conmoción despertada por las denuncias de coimas dadas por la empresa brasileña Odebrecht) se esparcen como una mancha de aceite sobre los países vecinos, sobre el jefe del espionaje de la Argentina y también sobre el círculo presidencial; todo ello muestra como un vidrio esmerilado la propia opacidad de la élite del poder. Como señala el filósofo Byung-Chul Han (2015):

Una sociedad donde la información es muy fácil de obtener, como es el caso de hoy, el siste-

8 Véase el capítulo escrito por Luciano Noretto en esta compilación.

ma social cambia: de la confianza al control. La sociedad de la transparencia no es una sociedad de confianza, sino una sociedad de control. El paraguas informativo de los medios protege o desnuda de acuerdo a los intereses de la alianza dominante. Los medios sociales trabajan cada vez más como un panóptico que disciplina y explota lo social.

### Una gestión de la subjetividad

La modernización actual se contrapone al enfoque del desarrollo previo, particularmente relacionado a proyectos que intentaban dotar de un rol activo y regulador al Estado y mayor protagonismo a los sectores populares. El neoliberalismo tardío pone el centro de atención en el libre mercado, la reducción de expectativas de consumo y la judicialización de la oposición real. No es ajena a la existencia de la nueva coalición gobernante la crispación que se observaba en sectores medios y altos frente a las mejoras de ingresos de los sectores populares. Asimismo, la existencia de una sociedad de servicios, más individualizada y subjetiva (es decir, que no se siente vinculada a intereses colectivos), percibe que sus logros son sólo producto del esfuerzo propio y siente la presión impositiva sobre sí como abusiva (ya que derivan sobre los sectores más carenciados); también es presa fácil de un discurso como el neoliberal. De esta forma, estos nuevos gobiernos vuelven a poner una pauta de mayor mercantilización de la sociedad -privatizaciones, flexibilización, alineamiento automático con la potencia hemisférica y la promoción del emprendedorismo como ideología dominante-. En esta lógica, el desarrollo no existe, la distribución son fantasías populistas, y la economía se debe orientar al crecimiento del PIB en un esquema primarizador de la matriz productiva. En todo caso, los valores que se señalaban en el nuevo relato (la búsqueda de lograr la “pobreza cero”, “cerrar la grieta” para poder unir a los argentinos y “terminar con el

narcotráfico”), son contradichos por las mismas políticas que se promueven.

Se apunta así a una gestión de la subjetividad para que a muchos sectores le parezcan plausibles los objetivos y las políticas del gobierno a pesar de que sus propios intereses se vean afectados. Se trata de un tipo de democracia que, como señala Colin Crouch (2004), se caracteriza por la preeminencia de la influencia de los medios masivos de comunicación en la conformación de la opinión pública, en el modo de percibir las noticias políticas y a los líderes políticos. En la posdemocracia hay un constante uso de las técnicas de sondeos y encuestas para obtener información en masa (que es lo que la gente quiere escuchar), y que luego le es devuelta a la sociedad a través de los medios de comunicación<sup>9</sup>. En esta gestión, se trata de mostrar que el populismo, o que el peronismo, se asocian a corrupción, negando las realizaciones o avances de los últimos años, intentando generar una nueva conciencia de gestión transparente de las élites.

Dado que el neoliberalismo tardío no ofrece nada en lo económico ni en lo social, se requiere resaltar los antagonismos y plantear opciones dilemáticas a la población entre la necesidad de elegir entre ajuste o corrupción, o desviar la atención mediática sobre otros asuntos. Entonces, ¿de qué forma se puede generar consenso y credibilidad en este escenario? Esto resalta el fuerte énfasis en lo comunicacional en la ‘batalla cultural’ emprendida por el gobierno que apunta a borrar una memoria. Y si el *New Public Management* (Cao, Laguado Duca y Rey, 2015) privilegió la racionalidad, el cálculo y la argumentación, el gobierno de *Cambiamos* trabaja más en una gestión sobre los sentimientos, emociones y la opinión pública desde los medios, las redes sociales y la pos-política. Esta sería la realizada por hombres que vienen “del mundo de la vida”, una élite no comprometida con un

---

9 Para más detalle sobre la posdemocracia, véase el capítulo de Cristina Ruiz del Ferrier que se incluye en esta compilación.

pasado de corrupción, exitosos y eficientes en el sector privado. De allí que la principal preocupación de la gestión de las distintas áreas de gobierno no sólo esté puesta en los negocios a realizar, sino en las estrategias de comunicación y de *marketing* consiguientes.

La clave del relato macrista es la configuración de este nuevo sentido común sobre el pasado, y no de cerrar la grieta señalada, sino a la inversa, de ampliarla, de mantenerla y reafirmar los prejuicios contra los trabajadores y los pobres<sup>10</sup>. Como señala Grimson (2017),

Desde febrero el gobierno había estudiado los pasos que daría para destruir la paritaria nacional docente, con el objetivo de provocar a los maestros e intentar forzarlos a una derrota que pudiera resultar “ejemplificadora”. Derrotar para ajustar. Las estabilizaciones de planes económicos y políticos similares al actual requieren de derrotas sociales que desmoralicen al activismo, que aislen a las organizaciones, que erosionen la idea de que existen alternativas.<sup>11</sup>

Por esto, una pregunta que la democracia, en etapas anteriores no imaginaba posible formular, hoy sí es posible hacerlo: ¿un gobierno que afecta los intereses y derechos mayoritarios, puede alcanzar la hegemonía o mayorías electorales? Así visto parece incompatible, pero ha demostrado una gran capacidad para reciclarse

trabajando sin mediaciones sobre las subjetividades gracias al poder mediático. Lo cierto es que más allá de los errores de gestión en materia económica del gobierno anterior, el manejo comunicacional posibilitó a *Cambiamos* a tener información sobre qué pensaba la gente, cómo se comportaba, qué temas les interesaba y les preocupaban, y con esa información, hicieron una campaña a medida de lo que la gente quería escuchar, no importando su veracidad o compromiso con lo prometido. En esta estrategia es importante, no lo racional o los hechos de la realidad como verdad, sino que lo que se informa, sea o parezca verosímil<sup>12</sup>. De este modo, cada medida regresiva es antecedida por alguna motivación progresiva, y la denostación mediática de lo que se le opone. Así, el pluralismo queda en peligro, de la misma forma que otras dimensiones institucionales del Estado de Derecho: la existencia de presos políticos como el caso de Milagro Sala, el incumplimiento de determinadas leyes, todo lo cual genera una *pos-democracia* (Crouch, 2004), una democracia *de baja intensidad* (O'Donnell, 2011) o *'capturada'* (Mizrahi, 2017).

## El diálogo como simulacro

La modernización de ruptura también plantea en su discurso una mirada dialoguista en la relación con los diversos actores que conforman la sociedad civil. Lo hace en contraposición con lo que habría sido el predominio del espíritu de confrontación de la anterior gestión. El comienzo del contractualismo moderno se inicia con pedidos de diálogo entre las partes. El problema

10 Respecto de los medios y su nuevo rol en las democracias contemporáneas, ya advertía hace años Sheldon Wolin: “Nuestro gobierno [Estados Unidos] no necesita llevar a cabo una política de eliminación de la disidencia política; la uniformidad que los conglomerados “privados” de los medios de comunicación le imponen a la opinión se ocupa de esa tarea con eficacia” (Pierbattisti, 2017).

11 Grimson, A. (2017). Ajuste político y Batalla Cultural. *Revista Anfibia*. Versión electrónica disponible en: <http://www.revistaanfibia.com/ensayo/ajuste-politico-y-batalla-cultural/>

12 En ese sentido, en el reciente conflicto docente, se mostró que al gobierno no le importa que los maestros con los aumentos prometidos se conviertan en pobres, ni que se elimine la paritaria nacional como elemento de solidaridad federal, ni que se incumplan las leyes, sino que el gobierno se muestre como el garante de que los alumnos tengan clases y de que se enseñe religión en las escuelas públicas.

es cómo se lo considera: si como construcción efectiva de consensos, negociación, cesión de las partes, o como teatralización de la escucha; si como búsqueda común de acuerdos que contemplen intereses diversos o como una racionalidad instrumental que busca maximizar la imagen dialoguista y descolocar al otro actor y la protesta social.

Lo cierto es que el cambio prometido por el nuevo gobierno parecía significar la promesa de una negociación permanente. No obstante, el diálogo como simulacro es otro ejemplo de la duplicidad, que surge de adherir a la pos-verdad y a la pos-política. Se dialoga, pero como un encuentro sin consecuencias ni compromiso, donde finalmente el gobierno termina haciendo otra cosa a lo acordado. Además, se construye el relato a partir de silogismos falaces, donde si se acepta la primera premisa (por ejemplo, "todo lo anterior no funcionó"), lo demás desprende su lógica con facilidad para proponer la construcción de una realidad paralela. Y frente a un debate que se torna inconducente, el problema siempre es el otro. Cuando se afirma: "no hay vocación de diálogo en algunos dirigentes sociales, sino que hay vocación de conflicto", "las mafias" gremiales, etcétera, el diálogo se transforma en construcción de una imagen que busca ganar espacios en la opinión pública y termina de completar el relato de un país artificial o paralelo, donde las cosas van bien, "los brotes verdes" se pueden ver en todas las esquinas y donde sólo habría que esperar y confiar.

Ahora bien, empezado el 2017, la política nacional cambió de lugar, saliendo de los ámbitos cerrados donde el macrismo realizaba sus convocatorias al "diálogo" y se expresó masivamente en las calles de todo el país. Se desplazó desde el anonimato de estos encuentros reservados, hacia una muchedumbre masiva. Este ciclo de movilizaciones parece poner en crisis una etapa de la Argentina reciente: la de un gobierno que llama a un diálogo de ficción mientras empuja políticas neoliberales que producen miles de nuevos pobres y de desocupados. Esto

marcaría también el final de un período en el que algunos dirigentes sindicales habían oscilado entre una doble lealtad: hacia sus representados que quieren detener el ajuste, por un lado, y hacia el gobierno que quiere continuarlo, por el otro. Marcaría, también, el final de la invocación al diálogo como la búsqueda de la polarización y de la confrontación con "el populismo", un objetivo que se presenta estratégicamente para el gobierno frente a las elecciones de medio término.

El diálogo como simulacro muestra que, para el neoliberalismo tardío, el problema es siempre el que protesta, se moviliza y visibiliza sus demandas y necesidades en la calle. Esto sería la prueba palpable de que no quiere dialogar. Cuando en realidad estas acciones no son la causa, sino la consecuencia de la negación del gobierno a todo diálogo que implique redefinir sus objetivos. Es lo inverso de una cultura del encuentro, es la ratificación del desencuentro y de una apuesta implícita a flexibilizar las relaciones laborales y trabajar sobre puras relaciones de fuerza políticas, mediáticas y jurídicas para reproducirse en el poder.

### **La deconstrucción del *demos***

Esta modernización también trabaja con la desestructuración de una idea central en la democracia contemporánea, el pueblo. El pueblo como sujeto de la soberanía popular, como existencia de una entidad que va más allá de la mera sumatoria de individuos o intereses, lo cual fue inherente a la idea democrática inicial. "El gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo" fue una síntesis clásica de esta perspectiva. Esto supone no considerar la sociedad como una sumatoria de intereses individuales que, al ser maximizados, lograrían por sí sólo el interés general —como señalaba el liberalismo inicial—, sino como una que busca redistribución del ingreso, solidaridad, justicia y un proyecto de vida con consenso. Tampoco implica considerar al pueblo como una homogeneidad, sino la existencia de heterogeneidades, divisiones y conflic-



tos en su interior. En ese marco, la búsqueda de bien común y de un proyecto colectivo que no está predeterminado ni tiene un portador exclusivo, deben ser contruidos en forma dialógica, representativa y participativa, donde el Estado tiene una responsabilidad indelegable, en la medida que es una estructura de poder que proyecta y construye un determinado orden social. Es fuente de memoria e identidad colectiva, a partir de la historia que asume como propia y que nos conforma como Nación o comunidad (provincial/local).

El neoliberalismo tardío busca deconstruir esta idea de Estado y de pueblo, interpretar lo comunitario y lo colectivo desde una retórica *new age*, exaltando las posibilidades del emprendedorismo del individuo y de las redes sociales. Siendo la clave para desestructurar el *demos* el debilitar los lazos de solidaridad y hacer creer que lo que la gente tiene u obtuvo fue sólo por mérito propio, desvinculado de las políticas públicas que lo hicieron posible. Para esto es necesario disciplinar la clase trabajadora, ya que los gobiernos neoliberales para implementar sus políticas necesitan fomentar el individualismo, “del cada uno para sí”, donde desaparece el proyecto integrador y las responsabilidades del Estado. Durante el neoliberalismo de la dictadura dicho disciplinamiento se materializó a través de la eliminación del fuero sindical, de la intervención de la CGT y de los sindicatos grandes, la ocupación militar de grandes empresas, la prohibición de huelgas, asambleas y la desaparición forzada de personas. Durante el segundo neoliberalismo, ya en los ‘90, el objetivo fue dejar en manos del mercado “la eficiente asignación de recursos”, acompañada con la apertura económica, y buscó mejorar la competitividad a través de la reducción del costo salarial, para lo cual, se redujeron o se eliminaron derechos laborales a través de la flexibilización (nuevas formas de contratación, pasantías, reducción de aportes patronales e indemnizaciones por despido). En la actualidad, el conflicto docente es el ejemplo del nuevo intento para disciplinar a la clase tra-

bajadora y destruir las instituciones, como las paritarias y las leyes protectivas, que tanta lucha social se necesitó para configurarlas.

Pierre Bourdieu (1998) señalaba que la utopía neoliberal quiere imponer una lógica fuertemente egoísta y competitiva y, para eso, intenta destruir los colectivos capaces de frenarla (el Estado nación, los trabajadores, los sindicatos y la familia). Se trata de un inmenso trabajo político que apunta a crear las condiciones de realización y de funcionamiento de la teoría; un programa de destrucción metódica de los colectivos. La política de desregulación financiera hacia la utopía neoliberal del libre mercado se logra a través de la acción destructiva de todas las estructuras colectivas capaces de obstaculizar dicha lógica. Ello no es sin la consiguiente atomización de los trabajadores, de los colectivos de defensa de los derechos de trabajadores, usuarios, consumidores, empresarios, sindicatos, asociaciones cooperativas, entre otros.

A su vez, quienes detentan poder de mercado, por tamaño o posición oligopólica, tienen la capacidad de abusar de sus proveedores y de sus clientes a través de imponerles precios y otras condiciones que les permiten obtener ilegítimas ganancias extraordinarias. Los precios se convierten así en sutiles mecanismos de apropiación de valor. Organizaciones de proveedores, PyMEs y de consumidores procuran contener este abusivo proceder, pero es tal la asimetría de poder entre actores que convergen en un mismo mercado, que sólo el Estado estaría en condiciones de contrarrestar las diferencias de poder. Pero cuando el Estado es colonizado por los CEO’s, en lugar de asegurar la equidad, termina consagrando los intereses del privilegio. De esta manera, el gobierno, buscando la confiabilidad de los intereses fácticos locales e internacionales más regresivos, se termina convirtiendo, no en un gobierno del pueblo y para el pueblo, sino en un gobierno de los ricos y para los ricos.

La búsqueda de cambiar la matriz, no sólo social y económica, sino también cultural del país por el orden moral neoliberal, genera resis-

tencias de diversas organizaciones, movimientos sociales y partidos políticos. La operación de modernizar hacia atrás replantea la relación de poder entre distintos actores y el Estado. La resistencia por parte de la sociedad hace que el gobierno deba apelar a diversas estrategias para desarticularlas. Avanzar en varios frentes al mismo tiempo, con leyes, DNU, directivas e iniciativas conflictivas en una sociedad con gran capacidad organizativa y de lucha. Se trata de ir demoliendo éstas en un cambio que avanza en múltiples frentes al mismo tiempo; ceder en la que genera demasiada resistencia —a las cuales se las considera como “un error” a enmendar—, mientras se avanza en las otras. Si esto no funciona, hay un segundo nivel donde las políticas buscan ya quebrar la resistencia de los gremios en la lucha por los salarios que no sean devorados por la inflación (como es el caso de los bancarios, docentes, científicos en sus reclamos y derechos, de medios audiovisuales, entre otros)<sup>13</sup>. Y si todas las amenazas y sanciones señaladas no alcanzan, se presiona sobre los jueces que declaren cautelares en favor de los derechos de los trabajadores; más precisamente, se les promueve juicios políticos por un Consejo de la Magistratura en donde el Gobierno ya tiene asegurada la mayoría. Por último, la represión, para lo cual se preparan desde el inicio los Ministerios de Seguridad y Justicia desde sus inicios, y con proyectos de ley que aumentan las penalidades, criminalizando la protesta social, aumentando el poder policial y, conjuntamente, el temor ciudadano.

Si bien Castel (2010) hablaba de la “era de la incertidumbre”, no lo hacía como un elogio, sino como producto negativo de una crisis de la

sociedad industrial y del *Welfare State* o el Estado social, partiendo del predominio del modelo neoliberal y del capitalismo posfordista. Pero en la expresión del actual Ministro de Educación, Esteban Bullrich, en su argumentación sobre la socialización de las futuras generaciones sobre “la necesidad de educarlas en la incertidumbre y en el disfrute de esta”, promueve lo que algunos sociólogos como Sennett (2000), han denunciado como la “corrosión del carácter”. Dado que el Estado de bienestar surgió precisamente para reducir la incertidumbre en la que quedaban expuestos los ciudadanos en el Estado liberal (frente a la enfermedad, la muerte, los accidentes de trabajo, la explotación, la pobreza, la inanición, etcétera), en el neoliberalismo tardío esta incertidumbre es la que el Ministro de Educación se propone recrear.

En definitiva, desde el gobierno de *Cambiemos* se trata de desestructurar el *demos*, fragmentándolo, deshistorizándolo y generando un cierre a la esperanza de movilidad social ascendente. Segmentándolo por el *marketing*, los *focus groups* y los medios de comunicación dominantes, para reemplazarlo por el emprendedor, el ‘vecino’, el consumidor, e invocando lo colectivo desde consignas abstractas como el “juntos podemos”<sup>14</sup>.

## Reflexiones finales

El capitalismo *pac-man* es el que no puede cumplir con sus promesas de reducir el gasto, la inflación y crecer. Tendencialmente, va hacia el aumento del ajuste, las altas tasas de interés y a promover desequilibrios económicos y sociales. El neoliberalismo tardío se propone volver hacia una sociedad de menos derechos, desigual y más controlable para las élites. Una sociedad de pobres y ricos, donde paradójicamente parte de las clases medias que apoyaron a *Cambiemos* están destinadas al desclasamiento. El poder económico aprovecha las crisis para robustecer su preponderancia sobre los demás actores

---

13 A mediados de abril del 2017, la comunidad de la industria audiovisual convocó una nueva asamblea para defender la autarquía del Instituto Nacional de Cine y la legislación que garantiza el Fondo de Fomento Cinematográfico denunció que la alianza *Cambiemos* “está pensando nuestra cultura como parte de un plan de negocios”.

---

14 Véase, Wendy Brown (2016).



sociales. Utilizan los resortes que controlan – económicos, políticos, mediáticos, judiciales e ideológicos–, para descargar su responsabilidad de haber generado la crisis –y sobre el aumento exponencial del *déficit*–, para trasladar a los contribuyentes el costo del ajuste que se les va a imponer. De este modo, en el curso de la crisis, los grupos concentrados encuentran condiciones para apoderarse de más activos, acelerando el proceso de concentración. Es un capitalismo *pac-man* o de pillaje, que concentra, absorbe cajas públicas, reduce la demanda, se apropia de activos y achica la economía, todo lo cual, conduce directamente a la insustentabilidad. Es por ello que van a negociar nuevamente con el FMI y aplicar sus recetas de flexibilización laboral, cristalización de los salarios de los jubilados y el fin de los subsidios en servicios públicos. El ajuste genera más ajuste, es un círculo vicioso que no termina de cerrar ni de responsabilizarse. De este modo, las crisis provocan un tendal de víctimas que son forzadas a ceder derechos sociales y laborales, esforzadamente conquistados. Por otro lado, el endeudamiento soberano y la despiadada conducta de acreedores, en complicidad con los gobernantes, promueven la entrega de activos y del patrimonio nacional.

Se trata de una modernización de ruptura que no es sólo una estrategia de discontinuidad con el pasado inmediato, sino también un elemento de justificación de los pobres resultados logrados por la actual orientación económica y por su gestión estatal. Siempre estos resultados son considerados consecuencia de la gestión anterior. Pero principalmente, el sentido profundo del cambio promovido por *Cambiamos*, es que la direccionalidad de esa modernización de ruptura es hacia atrás, es involutiva. El cambio promovido no va hacia el siglo XXI, va hacia fines del XIX o hacia la etapa previa del Estado social o de bienestar. Se trata de una modernización que busca pasar de un Estado promotor de derechos sociales, de desarrollo, de industrialización y de una sociedad más igualitaria, a otro tipo de Estado, promotor de negocios y de

privilegios, con una sociedad más desigualitaria. De una ciudadanía activa, demandante y con conciencia de sus derechos, a otra resignada e individualista.

Un Estado gerente de las multinacionales: la modernización y la reforma del Estado propuesta por el gobierno de *Cambiamos* no es otra cosa que poner a disposición el Estado nacional al servicio de las corporaciones multinacionales y de las finanzas. Y para hacerlo, se utiliza una gestión, no de la transparencia sobrevendida mediáticamente, sino de la sociedad de control y de la duplicidad moral de la pos-política. Es un Estado en creciente vinculación dependiente con los intereses empresarios y geopolíticos de los países centrales, que entrega todo a cambio de nada, y que tiene un proyecto que tiende a promover y a naturalizar una sociedad desigual. A su vez, el proyecto busca configurar una democracia de “baja intensidad”, en complicidad con la alianza política, judicial y mediática. El Estado busca constituirse, así, en la gerencia de la clase dominante, donde la rebeldía, la lucha y hasta la misma dignidad de los ciudadanos, y donde sus expectativas del empleo, de distribución del ingreso, en definitiva, de progreso para todos, no tengan ya ninguna cabida posible. Se trata de cerrar el famoso “péndulo argentino” por derecha. Es decir, por la exclusión, y no por la inclusión, ya sea a través de la cooptación de sectores legislativos de la oposición, de la construcción de sentido común por los medios de comunicación monopólicos, por el aumento del desempleo, la desindustrialización, el disciplinamiento de la clase trabajadora o bien por la judicialización de la oposición.

La resistencia de la sociedad empoderada deriva de un orden moral alternativo que sólo busca abatir la inflación. El gobierno inicia el 2017 lanzando su campaña electoral el 1º de marzo en el Parlamento. Por eso insiste con el “gradualismo” y con posponer para luego de la contienda electoral legislativa de medio término la parte más dura o más profunda de la “modernización de la economía”. Si el macrismo nece-

sita ganar las elecciones legislativas para luego ir a fondo con el ajuste, el frente opositor necesita precisamente lo contrario: ganar las elecciones de medio término para poner un límite al proyecto. La novedad es que ya no parece haber un lugar intermedio: o se apoya al plan neoliberal o se lo enfrenta. Y esto vale tanto para el conflicto social y las movilizaciones en el espacio público, como para el escenario partidario electoral. No hay lugar para la ingenuidad. Lo cierto es que el neoliberalismo tardío se enfrenta a una sociedad empoderada, con memoria de derechos y con conciencia ciudadana, de diversos movimientos sociales que resisten. No sólo este proyecto está desfasado del contexto internacional proteccionista, sino que también se encuentra con una sociedad que se moviliza y le pone límites. Se trata tanto del movimiento de derechos humanos, de los docentes, de los científicos, de los artistas, del movimiento de mujeres, de los movimientos de la economía social, como el de los usuarios y de los trabajadores estatales, entre otros. El gobierno enfrenta así una sociedad en estos diversos movimientos que buscan reconstruir el *demos* y rechazar las políticas neoliberales, porque tiene perfecta memoria de cómo culminaron las anteriores experiencias de esta orientación: en el terrorismo de Estado, la primera; y en el *default* y la exclusión de gran parte de sus población, la segunda.

Pero la resistencia y la democracia en las calles, es condición necesaria pero no suficiente. El problema clave es la representación, cómo articular una oposición real que sea amplia, plural y programática. Las movilizaciones y la política en las calles contribuyen a que esta divisoria de aguas se haga cada vez más nítida. Es decir, que se erosione una subjetividad construida para la pasividad y la resignación, y que se reconstruya otra, vinculada a la esperanza y al compromiso. Y la contienda electoral definirá si el gobierno obtiene legitimidad para profundizar el ajuste, o si un frente anti-neoliberal adquiere la fuerza necesaria en las urnas para limitar definitivamente este modelo de ajuste.

Razones de una esperanza existen, los tiempos se aceleran y las contradicciones gubernamentales aumentan. No obstante, si bien es difícil hacer predicciones y trazar escenarios sobre un proyecto tan confrontador, con tanto apoyo del poder fáctico, sin embargo, a la vez, tan insustentable desde el punto de vista económico como desde lo social, la realidad inevitable que plantea el neoliberalismo tardío es sin duda el *agonismo*. No hay diálogo, no hay negociación, no hay puentes, no hay plan B; hay dominación. Pero también hay una sociedad que resiste y que tiene conciencia de derechos y memoria de cómo terminaron las anteriores experiencias neoliberales. Y al actual plan económico todavía le falta lo peor: un brutal ajuste para recortar el *déficit* fiscal que el gobierno alimentó como ninguno otro antes. Por lo tanto, sólo la lucha democrática, tanto la de la democracia en las calles y la del cambio en las relaciones de fuerzas en el Parlamento, en la construcción de un gran frente anti-neoliberal, abierto y plural, y en las solidaridades y articulaciones que día a día se elaboran en la sociedad, serán las formas que harán posible la construcción un proyecto alternativo y de bien común.

## Referencias bibliográficas

- Bernazza, C. (2016). Bienvenidos al pasado. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*. Núm. 11, 27-37. Buenos Aires: UNLa.
- Bourdieu, P. (1998). *La esencia del neoliberalismo*. París: Le Monde Diplomatic.
- Brown, W. (2016). *Undoing de demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. Berkeley: University Press.
- Cao, H., Laguado Duca, A. y Rey, M. (2015). *El Estado en Cuestión. Ideas y políticas en la administración pública Argentina (1958-2015)*. Buenos Aires: Prometeo.
- Castel, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres: trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Castells, M. (2000). *La sociedad red*. Madrid: Alianza.

- Crouch, C. (2004). *Posdemocracia*. Madrid: Taurus Ediciones.
- Germani, G. (1971). *Sociología de la Modernización*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Grimson, A. (2017). Ajuste político y Batalla Cultural. *Revista Anfibia* (versión electrónica: <http://www.revistaanfibia.com/ensayo/ajuste-politico-y-batalla-cultural/>)
- Han, Byung-Ch. (2015). *The Transparency Society*. Stanford: Stanford University Press.
- Lechner, N. (1996). Estado y sociedad en una perspectiva democrática. *Estudios Sociales*. Vol. 11, Núm. 1. Santa Fe: Universidad del Litoral.
- Luhmann, N. (1984). *Sistemas Sociales*. Barcelona: Anthropos-UIA-CEJA.
- Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: ILPES/Fundación Altadir.
- Mazzucato, M. (2013). *The entrepreneurial state: Debunking the public vs. private myth in risk and innovation*. London: Anthem.
- Mizrahi, R. S. (2017). *Democracias capturadas*. Buenos Aires: Colección Opinión Sur.
- O'Donnell, G. (2011). *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires: Prometeo.
- Pierbattisti, D. (2017). Alianza *Cambiamos*. Diciembre de 2015. *Bordes. Revista de Política, Derecho y Sociedad*.
- Roy, A. (2006). Praxis in the time of Empire. *Planning Theory*. London: Thousand Oaks, CA and New Delhi. Vol. 5, 7-29.
- Rubinzal, D. (2017). Neoliberalismo Tardío. *Suplemento Cash. Diario Página 12*. (16 de abril de 2017).
- Sennett, R. (2000). *La corrosión del carácter. Las consecuencias del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.



# La política social en la Argentina tras el cambio de ciclo: Una mirada desde la Seguridad Social y la Asistencia Social

Por Cynthia Gisselle Ferrari Mango y Jorge Tirenni

## Introducción

Desde el año 2003, se inició en la Argentina un proceso de recuperación sociopolítica, institucional y socioeconómica a partir de los sucesivos gobiernos progresistas del *Frente para la Victoria* y de las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (2008-2011 y 2012-2015). Sus gestiones se caracterizaron por una preminencia de la política sobre la economía, promoviendo un Estado más activo que dio lugar a un nuevo enfoque de gestión en políticas públicas, tanto en materia social como económica, regulando el mercado, articulando demandas y a los movimientos de la sociedad civil desde un enfoque de derechos (García Delgado, 2013). En materia económica, se enfocaron en priorizar el consumo interno y sustituir las importaciones, mientras que, en materia social, los esfuerzos se destinaron a generar inclusión social. Algunas de las políticas sociales más significativas de la década en esta área fueron la Asignación Universal por Hijo (en adelante, AUH), Asignación por embarazo, Progresar y el Plan Argentina Trabaja.

Hacia fines del año 2015 ya se perfilaba una crisis del modelo de desarrollo con inclusión social que se expresó en los resultados de las elecciones presidenciales. La fórmula de Mauricio Macri-Gabriela Michetti por *Cambiemos* obtuvo el 51,40% de los votos (12.903.301), mientras que la fórmula Daniel Scioli-Carlos Zannini obtuvo 48,60 (12.198.441) de los sufragios.

En este marco, intentamos reflexionar en torno a la tensión que se origina entre la

orientación de la Seguridad Social y Asistencia Social existente, y el modelo económico productivo actual, propenso a disminuir la demanda agregada, el consumo de los sectores medios y populares e impactar negativamente en el mercado de empleo, generando exclusión social. En este sentido, los interrogantes del presente capítulo son: ¿qué características asume la vinculación entre el sistema productivo y la cuestión social? ¿Cuáles son las estrategias gubernamentales en materia de política social tendientes a abordar esta problemática? ¿Qué características asume la situación socioeconómica en el actual contexto?

Para adentrarnos en la problemática planteada, nos centraremos, en primer lugar, en las políticas de Seguridad Social (en adelante, SS) desarrolladas por el Estado Nacional, principalmente a través de su organismo rector que es la Administración Nacional de la Seguridad Social (en adelante, ANSES). Y, en segundo lugar, abordaremos la cuestión de Asistencia Social (en adelante, AS) gestionada desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (en adelante, MDSN).

## Breve diagnóstico socioeconómico

Para poder brindar un diagnóstico socioeconómico actual, tendremos en cuenta algunos indicadores referidos específicamente a los niveles de pobreza, indigencia, empleo, subempleo, distribución de los ingresos y a la orientación económica desarrollada por el actual gobierno del Presidente Mauricio Macri y la alianza *Cambiemos*.

## 1. Pobreza e Indigencia

Para el segundo semestre de 2016, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (en adelante, INDEC), en base a los resultados de la encuesta de hogares, informó que el 32,2% de la población económicamente activa se encuentra bajo la línea de la pobreza, mientras que el 6,3% está en la indigencia. Asimismo, el organismo informó que para el segundo semestre del mismo año, la pobreza tuvo un pequeño descenso y se estableció en 30,3% y la indigencia del 6,1%<sup>1</sup>.

El parámetro que se utiliza para medir la cantidad de pobres e indigentes en la Argentina continúa siendo el nivel de ingreso. En este sentido, en nuestro país para considerar una persona pobre o indigente, se tienen en cuenta los ingresos monetarios que permiten aproximarse de un modo indirecto a la posibilidad de adquirir bienes y servicios que funcionan como satisfactores de necesidades (Fernandez, 2015). De este modo, se establecen dos niveles de ingreso que se adjudican uno a la pobreza y el otro a la indigencia. El nivel de ingreso que clasifica a una persona de indigente corresponde a no poder comprar alimentos básicos para cubrir sus necesidades de calorías, es decir, la Canasta Básica Alimentaria. El nivel de ingreso por debajo de la línea de pobreza se adjudica a quienes no pueden comprar alimentos, otros productos y servicios básicos, es decir, la Canasta Básica Total (INDEC, 2012).

En lo que refiere al nivel de ingresos, el INDEC en el año 2016 consideró indigente a aquella persona o grupo familiar con ingresos menores a \$5.175,92, y consideró pobre a aquella persona o grupo familiar con ingresos meno-

res a \$12.489,37 para poder adquirir la Canasta Básica Total (en adelante, CBT).

Con el fin de complementar los datos brindados y poder tener un parámetro de comparabilidad, a continuación, se presentan los datos del Barómetro de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina (UCA). El mismo publicó en el año 2014 que el 27 % de la población está por debajo de la línea de la pobreza. Para dichos resultados estimaron una Canasta Básica Total promedio del hogar pobre a \$7.683 y Canasta Básica Alimentaria promedio del hogar indigente \$4.384.

En el año 2015, al finalizar el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, se estimó que la pobreza alcanzaba a 29% de la población, y la indigencia llegaba a 5,3%. Para dichos resultados se estimaron una Canasta Básica Total promedio del hogar pobre a \$9.170 y una Canasta Básica Alimentaria promedio del hogar indigente \$4.710. En el año 2016 el índice de pobreza es de 32,9% (ubicando la línea de pobreza en \$7.877) y el de indigencia es de 6,9%. De este modo, entre el año 2015 y 2016 la pobreza creció del 29% al 32,9% y la indigencia paso a ser de 6,9%. Para dichos resultados estimaron una Canasta Básica Total promedio del hogar pobre a \$11.849 y la Canasta Básica Alimentaria promedio del hogar indigente a \$6.586<sup>2</sup>.

No obstante, el Centro de Estudios de la Ciudad de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA (CEC) plantea la necesidad de ir más allá del debate teórico vinculado a la modalidad de medición, y centrarse específicamente en los aspectos prácticos. Es decir, en la implementación de políticas públicas que contribuyan a

---

1 Los últimos datos oficiales del Gobierno de la entonces Presidente Cristina Fernández de Kirchner correspondían al año 2013 y arrojaban un índice de pobreza de un 4,7% y 1,4% de indigentes. No obstante, debemos considerar que estos indicadores no eran tomados por los principales especialistas, ya que subvaluaban el IPC, lo que modificaba los indicadores reales.

---

2 Observatorio de la Deuda Social, UCA (2017). *Informe Pobreza y Desigualdad por Ingresos en la Argentina Urbana (2010-2016)*. Disponible en: <http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/2017-Observatorio-Informe-Pobreza-Desigualdad-Por-Ingresos-2010-2016.pdf>

disminuir la pobreza<sup>3</sup>. Además, observan como entre 2003 y 2015, un 47% dejaron de ser pobres, mientras que un 72,7% dejaron de ser indigentes.

De cualquier forma, más allá de los diferentes indicadores y los problemas para identificar con el mismo criterio la serie de indicadores mencionados en la última década en la Argentina, se puede concluir, en base a lo analizado hasta el momento, que dos factores parecen incrementar los niveles de pobreza e indigencia: 1) el incremento del IPC, principalmente en el rubro alimentos y bebidas; y, 2) la desaceleración del crecimiento económico o la recesión, principalmente afectada por la caída del consumo interno de bienes y servicios. Como la medición de los indicadores se basa en los ingresos, los elementos que erosionan los mismos son los aumentos de precios y la disminución del poder adquisitivo por desempleo o subempleo. Un efecto que puede atenuar la disminución de los ingresos son las prestaciones contributivas y no contributivas, desarrolladas por ANSES y también por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, quienes transfieren a los sectores populares y a las clases medias importantes flujos de ingreso. Sin embargo, en años donde la situación económica es crítica como sucedió en 2014 y principalmente en 2016, no logran sostener los ingresos, y llegan a caer por debajo de la línea de la pobreza y en la indigencia.

## 2. Empleo y subempleo

La medición del INDEC correspondiente al cuarto trimestre de 2016 arrojó una tasa de desocupación del 7,6%, mientras que en el tercer trimestre fue del 8,5% y en el segundo trimestre fue del 9,3%. De este modo, se evidencia

un aumento del 1,7% en el término de tres trimestres<sup>4</sup>. En lo que respecta al año 2015, la desocupación alcanzaba el 5,9%. Esto evidencia (más allá de los datos positivos muy modestos) un incremento importante en la destrucción de puestos de trabajo, probablemente producto de la recesión y de la crisis del mercado interno impactado por una mega devaluación de un 60%, y la suba de tarifas de los servicios públicos. En suma, una combinación de factores con alto impacto en el empleo.

Con resultados similares, la Encuesta de la Deuda Social Argentina para el tercer trimestre de 2016 muestra que un 9,9% de la población se encuentra desocupada. A su vez, solamente un 41,4% de la población económicamente activa tiene un empleo asalariado con calidad plena de derechos laborales, mientras que un 30,7% posee un empleo regular sin vinculación con la Seguridad Social, y un 18% está subocupada en actividades de baja remuneración, alta inestabilidad y/o participan de programas de empleo con contraprestación. En este sentido, las estrategias económicas que se han implementado desde el 2016 se caracterizan por fomentar el ajuste macroeconómico e intentar reducir la inflación han un escenario recesivo y adverso en materia de empleo (Observatorio de la Deuda Social Argentina, 2016)<sup>5</sup>.

Finalmente, otro indicador que completa el cuadro es la informalidad laboral que consiste en el traslado de empleos de sectores más organizados al sector informal, en ocupaciones

4 Disponible en: <http://www.eltribuno.info/salta/nota/2017-3-12-12-52-0-el-indec-dara-a-conocer-el-jueves-los-datos-sobre-desocupacion>

5 Observatorio de la Deuda Social Argentina (2016). *Empleo, Precariedad Laboral y Desigualdades Estructurales en la Argentina Urbana (2010-2016)*. Disponible en: <http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/2016-Observatorio-Informe-Empleo-Precariedad-Laboral.pdf>

3 Centro de Estudios de la Ciudad de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA (CEC). Para mirar la película y no sólo la foto. *Página 12*, el día 14 de marzo de 2017. Disponible: <https://www.pagina12.com.ar/25564-para-mirar-la-pelicula-y-no-solo-la-foto>



como sector doméstico para las mujeres, cuentapropistas y microempresas (Tirenni, 2016). Actualmente, dicha informalidad –según el INDEC– llega a un 34% de los trabajadores, lo que implica un indicador muy negativo.

3. La distribución de los ingresos

Para la distribución de los ingresos, hemos tomado como indicador la relación entre ingresos 10% superior al 10% inferior, calculado por el INDEC (abril de 2017)<sup>6</sup>. En la metodología utilizada a partir de 2017 por este organismo, se observan a las personas según los ingresos *per cápita* familiar de sus hogares. Las escalas están constituidas sobre el ingreso *per cápita* familiar

del total de las personas, e incluye a la población perteneciente a hogares sin ingresos monetarios.

Como se observa en cuadro N°1, la distribución de los ingresos medida en deciles se dispara cada vez que existen procesos de ajustes, recesión o devaluación de la moneda como ocurrieron en los años 2009, 2014 y 2016 en la Argentina. Además, se puede observar como el decil más rico, aumenta su concentración en dichos años, a la vez que se distancia del más pobre. Esta tendencia persiste, inclusive, si se compara el 30% de mayores ingresos, con el 30% de menores ingresos de la población.

6 Existe también el índice GINI como otro indicador válido. No obstante, no poseemos información actualizada al respecto.

Cuadro N°1

Brecha de ingreso.

Año 2003, 2005, 2008, 2009, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016.

| Año del segundo trimestre | Diferencia de ingresos entre el decil 1 y 10 de la población | Porcentaje de los ingresos totales por parte del decil más rico |
|---------------------------|--------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| 2003                      | 33,04                                                        | 37,5                                                            |
| 2005                      | 24,08                                                        | 34,5                                                            |
| 2008                      | 23,36                                                        | 31,9                                                            |
| 2009                      | 26,24                                                        | 32,9                                                            |
| 2012                      | 20,21                                                        | 29,4%                                                           |
| 2013                      | 19,59                                                        | 28,6%                                                           |
| 2014                      | 20,39                                                        | 28,8%                                                           |
| 2015                      | 18,66                                                        | 28,2%                                                           |
| 2016 (2º trimestre)       | 23,15                                                        | 31,3%                                                           |
| 2016 (3º trimestre)       | 25,56                                                        | 31,5%                                                           |

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INDEC.

Sin embargo, lo más preocupante es que esas tendencias siguen profundizándose, como se observa en el tercer trimestre de 2016. Si bien, en 2017, no se han conocido los nuevos indicadores, parecen difíciles de modificar en el corto y mediano plazo. Estas tendencias se modifican relativamente “fácil” de manera negativa: devaluaciones, incremento de precios de los alimentos, pérdida de poder adquisitivo del salario, incremento de los servicios públicos, son algunos de los acontecimientos que rápidamente impactan en la concentración económica. No obstante, revertir dicha desigualdad implica una política integral de ingresos que no sólo se modifica con incrementos de las prestaciones de la SS o con los subsidios de la AS, también con reformas en el sistema impositivo.

#### 4. Las Políticas económicas

En lo que refiere a las políticas económicas, el gobierno de *Cambiamos* intentó atraer inversiones extranjeras sin considerar la inviabilidad de un aumento de la existencia de las mismas por el sólo hecho de un cambio en el sector político. Centró su prioridad en crear un “nuevo clima de negocios” y en promover una “normalización de la macroeconomía”. Esto implicó una devaluación muy importante, como así también, la eliminación de las retenciones (Decreto 133/2015) para el trigo, el maíz, la carne y productos regionales, y la reducción de 5 puntos porcentuales de la alícuota que paga la soja, que será del 30%. También, el Decreto 349/2016, eliminó las retenciones a las exportaciones mineras.

Finalmente, la suba de las tasas de interés por parte del actual Gobierno y la eliminación de la última restricción que existía para el ingreso de divisas al país, al dejar sin efecto el plazo mínimo obligatorio de 120 días para que los capitales permanezcan en la Argentina. La medida quedó establecida por medio de una resolución del Ministerio de Hacienda, que lleva la firma de su flamante ministro, Nicolás Dujovne, en una clara señal a los inversores extranjeros de

busca de la llegada de capitales al país<sup>7</sup> (Diario *Ámbito financiero*, 21/03/2017).

En la misma línea, Rovelli (2017) explica una reducción de al menos del 3% del PIB y una pérdida de riqueza por un valor equivalente de aproximadamente U\$S16.500 millones. Algunas de las políticas públicas fomentadas por el gobierno de *Cambiamos* a las que hicimos referencia anteriormente, explican ese deterioro. En segundo lugar, fomentando LEBAC y otros activos públicos con tasas de interés mayor que la depreciación del dólar. En tercer lugar, el aumento de los precios de las grandes empresas. Estas políticas públicas han beneficiado al sector agropecuario y mineros, al sector financiero y a grandes empresas en perjuicio de la clase baja, la clase media y las PyMEs que compiten con las importaciones.

Rovelli (2017) prosigue con el análisis del modelo económico y muestra que la deuda al 31/12/2015 ascendía a U\$S222.703 millones y, en un año, con el gobierno de *Cambiamos*, aumentó el endeudamiento externo en un 26% reflejando un total de deuda nueva por U\$S58.500 millones cuando la deuda está integrada por: Intereses de las LEBAC (U\$S 11.000 millones), *Déficit* Fiscal (U\$S34.000 millones), reconocimiento y pago de deudas con “los fondos buitres” y otros por U\$S18.655 millones y se resta la multa ingresada por el “blanqueo” de capitales de \$82.000 millones en su equivalente en dólares de U\$S5.100 millones. En este sentido, la toma de créditos externos sustenta la obra pública y el dólar barato con apertura de importaciones. En síntesis:

la política de apertura importadora con dólar barato apunta a generar la aceptación social de refor-

7 El Decreto 616/05 era parte de varias medidas tomadas por el ex ministro de Economía durante el gobierno de Néstor Kirchner, Roberto Lavagna, que establecían un encaje del 30% para “los capitales golondrina” y la obligatoriedad de que estos activos quedaran dentro del país por un año.

mas estructurales para reducir el costo argentino, mientras que coyunturalmente consolida el apoyo de sectores sociales beneficiados por el acceso a productos y servicios extranjeros a bajo precio y de reducción de la inflación interna, perjudicando especialmente a la rama de trabajadores de sectores que compiten con la importación y/o definen su salario en paritaria (CESO, 2017: 2).

5. Acerca del consumo interno

Para comenzar a analizar la problemática del consumo interno, tomaremos la pérdida del poder de compra del Salario Mínimo, Vital y Móvil (en adelante, SMMV), que refleja la evolución del poder adquisitivo de los sectores sociales de menores ingresos. Según el Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Avellaneda, en el año 2016, el salario mínimo de los trabajadores argentinos sufrió una caída del 15% en su capacidad de compra. Las caídas más importantes se observan en los alimentos a los cuales se les quitaron subsidios o las retenciones,

como el aceite de girasol y la harina de trigo. Por su parte, mediante el análisis de la evolución de los ingresos mínimos laborales en la Argentina, se observa que nuestro país ha sido uno de los que más redujo su poder de compra en el periodo diciembre 2015/diciembre 2016.

Ahora bien, si analizamos el consumo de forma integral también se evidencia una crisis en 2016, según el INDEC, y el desplome es global. Cabe destacar que, en todo el año pasado, cayeron en mayor medida los rubros que hacen al consumo durable. Tal es el caso del consumo de los electrodomésticos que bajó 13,1%. Asimismo, los materiales para la construcción que tiene un importante descenso en la economía bajó un 9%.

Por otro lado, los bienes que se son de suma importancia para la vida cotidiana se redujeron también como Alimentos y Bebidas (-2,6%) o Farmacia (-2,8%). Esta tendencia no parece modificarse en el corto plazo y, por el contrario, se sostendrá según la Cámara de la Mediana Empresa (ver cuadro N°2).

Cuadro N° 2  
Consumo minorista en 2016 en comparación con 2015.

| Rubros                           | Variación con respecto a 2015 |
|----------------------------------|-------------------------------|
| Textil blanco                    | -6,5%                         |
| Marroquinería                    | -6,5%                         |
| Bazar y regalos                  | -6,9%                         |
| Golosinas                        | -7,9%                         |
| Bijouterie                       | -7,6%                         |
| Materiales para la construcción  | -8,1%                         |
| Ferretería                       | -8,2%                         |
| Electrodomésticos y electrónicos | -12,1%                        |
| Alimentos y bebidas              | -2,6%                         |
| Farmacia                         | -2,8%                         |

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INDEC.

Asimismo, el consumo interno (que representa un 80% del PBI) incide no sólo en la demanda de bienes y servicios de la economía, sino también sobre las políticas de SS y AS. En el caso de la primera, perjudica a los sectores de bajos ingresos, profundiza la recesión, la caída del consumo y la recaudación impositiva necesaria para financiar esas mismas prestaciones. Paralelamente, perjudica a la AS dado que la misma está dirigida a los sectores sociales más vulnerables y a aquellos que se encuentran en la economía informal. Estos últimos se ven perjudicados como efecto rebote de la disminución de determinados servicios de la clase media que se ve obligada a ajustar su presupuesto (Arroyo, 2012). En definitiva, se va configurando un círculo “no virtuoso” de baja del consumo/recesión/baja de la recaudación/problemas para financiar las prestaciones de la SS y AS.

## La Seguridad Social y la Asistencia Social

Si bien existen debates acerca de las definiciones sobre la SS y la AS<sup>8</sup>, en este trabajo, proponemos avanzar en los dos conceptos para realizar un análisis de las políticas públicas a través de ellos.

### 1. La Seguridad Social (SS)

En la actualidad, la SS es considerada como un sistema de protección cuyo objetivo es cubrir las contingencias de la vida. Estas implican una cobertura integral en la vida de las personas desde su nacimiento hasta su fallecimiento. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) definen a la SS como:

La protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos (OIT, 2013: 3).

En nuestro país, esta cobertura integral, como la define la OIT, se vincula a un sector muy complejo donde conviven los sistemas administrados por provincias y municipios, cajas previsionales de bancos, asociaciones profesionales y los subsistemas nacionales específicos<sup>9</sup>. Si realizamos un breve análisis histórico, la Argentina fue pionera en el campo de la SS, ya que principalmente a partir de los gobiernos peronistas, comenzó a expandirse de manera sostenida constituyendo uno de los sistemas más importantes de América Latina<sup>10</sup>. Ese sistema fue consolidándose a lo largo de las décadas posteriores, aun sin el peronismo en el poder hasta la reforma que incorpora el sistema de capitalización como un modelo nuevo para nuestra historia reciente.

Sin embargo, en el contexto del neoliberalismo en línea con los dictados del *Consenso de Washington* fue la privatización de la SS (Ley 24.241) de 1993, la cual estableció un sistema en base de dos ejes: un sistema de reparto es-

<sup>8</sup> Se recomienda el artículo de investigación de Claudia Danani (2009). *La Gestión de la Política Social: Un intento de aportar a su problematización*, donde la autora destaca la problematización de las grandes cuestiones que configuran el campo de definiciones al respecto.

<sup>9</sup> Un ejemplo de la complejidad mencionada es el caso de la Provincia de Buenos Aires, quien cuenta con tres cajas previsionales públicas: el Instituto de Previsión Social (IPS), la Caja de Jubilaciones, Subsidios y Pensiones del Personal del Banco de la Provincia de Buenos Aires y la Caja de Retiro, Jubilaciones y Pensiones.

<sup>10</sup> Recomendamos el libro de Laura Golbert (2010). *De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales*, quien allí realiza un interesante análisis histórico sobre la SS, destacando el papel del Peronismo en el Siglo XX.

tatal que tendería a ser residual y se creaba un sistema de capitalización de gestión privada a través de empresas llamadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) ligadas que en su gran mayoría pertenecían a los principales Bancos de plaza. Este cambio significó que los aportes de los trabajadores se derivaran a esos fondos de capitalización con el consiguiente drenaje de los recursos del Estado a las AFJP. Además, el dicho sistema no sólo creó un agujero fiscal y el necesario endeudamiento para abordarlo, sino que también, la capitalización tuvo resultados muy negativos para sus beneficiarios.

La experiencia de los gobiernos kirchneristas en la última década en la Argentina, significó

una extensión tanto en términos de cobertura como de inversión. En el cuadro N°3, se puede observar la amplitud de las tendencias e inclusive el nuevo gobierno, surgido del voto popular el 22 de noviembre de 2015, continuó con la mayoría de las políticas en dicha área. En síntesis, la SS en el periodo 2003-2015, contó con una ampliación de los derechos de muchos ciudadanos en cuanto a jubilaciones y pensiones, pensiones no contributivas, asignaciones familiares contributivas y no contributivas, como así también respecto a ingresos para jóvenes.

### Cuadro n° 3

Principales prestaciones de la SS por parte del Gobierno Nacional.  
Comparación 2003/2015/2016.

| <b>Beneficiarios por Prestaciones de la Seguridad Social en el nivel Nacional</b> | <b>2003</b> | <b>2015</b> | <b>2016</b> |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Subsistema Previsional Contributivo                                               | 3.049.868   | 6.555.991   | 6.738.463   |
| Subsistema de Pensiones No contributivas                                          | 329.186     | 1.540.867   | 1.680.597   |
| Subsistema de Asignaciones Familiares (AAFF+ AUH y AE)                            | 3.163.626   | 7.084.211   | 8.054.168   |
| Subsistema del Seguro de Desempleo                                                | 100.047     | 73.255      | 77.780      |
| PROGRESAR                                                                         | -           | 925.170     | 806.995     |
| Total                                                                             | 6.642.727   |             | 16.845.463  |

**Fuente:** ANSES y elaboración propia agosto de 2016.

En el nuevo período político inaugurado a partir de diciembre del año 2015, en lo que refiere a SS, se reconocen desde el ANSES tres iniciativas. Una de ellas es la Pensión Universal para el Adulto Mayor (en adelante, PUAM) que consiste en una prestación de carácter vitalicio para las personas mayores de 65 años, que no cuentan con ningún otro beneficio y es equivalente al 80% de una jubilación mínima. Otra iniciativa es la ampliación de las Asignaciones Familiares Contributivas hacia varias categorías del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes Monotributistas (en adelante, MT) que incorpora aproximadamente 350.000 niños al sistema<sup>11</sup>. La tercera iniciativa es el Programa de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados (en adelante, PRH), que consiste en actualizar sus haberes en función de fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de las Cámaras de la Seguridad Social y de las Cámaras Federales o quienes no iniciaron el juicio.

En términos generales, hasta el momento, estas iniciativas no han marcado una ruptura con el anterior gobierno y se puede asegurar que, si bien han existido cambios, no hay una tendencia que modifique las orientaciones de dichas políticas. ¿Por qué un gobierno inspirado en las características de *Cambiemos* no ha producido un cambio estructural en materia de SS? ¿Qué cambios implica el cambio en el MT, el PRH y la PUAM?

Con respecto al primer interrogante, es importante destacar que las distintas prestaciones de tipo contributiva y no contributiva, como así también, la estructura territorial de ANSES, es un sector del Estado con alta de incidencia en los ingresos de los sectores medios y populares. Tener la capacidad de otorgar alrededor de 18 millones de prestaciones en un país con el ni-

vel de pobreza e indigencia de la Argentina, no es nada despreciable más allá de pragmatismo del gobierno de turno. Además, tiene capacidad de generar nuevos programas y prestaciones, de alto impacto en la opinión pública y de rápida ejecución. Por otro lado, la privatización de la SS en la década de los años '90 tuvo resultados muy negativos y con poco consenso entre las elites políticas en nuestro país. También, el gran consenso que ha tenido la Asignación Universal por Hijo (AUH), los Programas Inclusión Previsional o el Programa de Respaldo a Estudiantes de la Argentina (PROGRESAR).

En relación a la segunda pregunta, esta se puede vincular a la primera ya que son programas que aprovecha los recursos y la estructura a los que hacíamos referencia. La ampliación de las algunas categorías de MT a las Asignaciones Familiares, es un aspecto positivo, pero no amplía la cobertura de los niños y niñas de manera sustancial. Para esta iniciativa no han superado los 300.000 casos. Tampoco, el PUAM parece producir un amplio impacto ya por el momento es alto de nivel de cobertura de los adultos mayores, calculada en un 92% según la OIT. Finalmente, tenemos el caso del PRH, quién tenía metas muy ambiciosas con un horizonte de mejora de las prestaciones de 2,4 millones de jubilados. Esta es una situación más compleja porque hasta el mes de marzo de 2017, los montos de la actualización de haberes fueron bajas, teniendo una cobertura de 980.000 adultos mayores (*Página 12*, 30/03/17). Por lo tanto, aquí tampoco podremos saber si esta tendencia se va a modificar, o no, y por qué los casos donde los montos de la actualización son mayores, todavía no se han modificado. Ahora bien, en el plano de la concepción de la Administración Pública y en base al *New Public Management* o Nueva Gerencia Pública, existen elementos que identifican esta tendencia: el gobierno abierto o electrónico, la importancia de la productividad en el trabajo, algunas tercerizaciones, son algunos de los aspectos que se perfilan.

11 Los trabajadores inscriptos en este régimen que tengan efectivamente abonados los pagos mensuales, tienen derecho a percibir la Asignación por Hijo, Hijo con Discapacidad, Prenatal, Ayuda Escolar Anual.

En síntesis, no parece haber un cambio de tendencia en las políticas de SS hasta el momento y hay una cierta continuidad por los factores que se habían identificado anteriormente. No obstante, se plantea una “tensión” entre las prestaciones de la SS y una situación económica que no logra despegar, un desempleo e inflación que no disminuye lo suficiente y la informalidad laboral que se mantiene estable. El problema radica en un círculo no virtuoso que fuerza a las prestaciones de la SS a mejorar la cobertura y los ingresos, pero esto se contrapone a una situación socioeconómica que reduce el poder de compra y los ingresos de esos ciudadanos pero que, a la vez, “obliga” a ampliar aún más dicha cobertura e ingresos. Si el modelo económico no logra generar mejoras distributivas y reducción del desempleo y de la informalidad, la SS dejará de tener un efecto de mejoramiento del bienestar de las mayorías, para pasar a ser un mecanismo compensatorio de atención de los casos de indigencia.

## **2. La Asistencia Social (AS)**

En el plano de la AS, la situación parece tener ciertas similitudes en relación a la SS. Definimos a la AS como las políticas públicas inherentes a la protección de personas en situación de vulnerabilidad social, mediante las cuales se les brinda aportes tanto financieros como materiales, así como también, destinan sus esfuerzos en la inclusión social de la persona. Esto incluye aportes a instituciones no gubernamentales con fines sociales con el objeto de dotar a las mismas de medios necesarios para impulsar sus actividades en beneficio del desarrollo social (Bertranou y Bonari, 2003).

Si también realizamos un análisis histórico de la AS en la Argentina, podemos decir que en la década del noventa la focalización, la descentralización, las privatizaciones y la tercerización fueron los elementos predominantes del paradigma neoliberal. El modelo de acumulación estuvo sustentando en las políticas económicas ortodoxas disociando lo económico de lo social

y alimentaba la exclusión social como el nuevo fenómeno de la cuestión social. En lo que refiere a las políticas de índole social se caracterizaron por estar focalizadas y en su mayoría contaban con una acentuada participación del tercer sector principalmente al momento de su implementación que modificaba los límites de acción de la sociedad, el mercado y el Estado (Oszlak, 1997). Dicha concepción estuvo en consonancia con la posición del Banco Mundial. En este sentido, en 1996 la Secretaría de Desarrollo Social había puesto en marcha 56 programas destinados a asistir a grupos vulnerables.

Los programas se caracterizan por ser de corta duración, fácilmente sustituibles por otros similares y no les otorgaban a sus beneficiarios ningún derecho. A su vez, los recursos financieros eran extremadamente volátiles y la continuidad del programa dependía fundamentalmente de las posibilidades financieras del presupuesto nacional y/o de la voluntad política de los funcionarios en mantenerlo. Uno de estos programas fue el Plan Trabajar. Después de la crisis del 2001 adopta una estrategia de contención social basada en la implantación rápida de programas de transferencias de recursos monetarios directos a las familias más desprotegidas, tal como lo fue el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Desde el año 2003 hasta el año 2009, el MDSN, si bien no es el único organismo que a nivel nacional se ocupa de la implementación de Planes y Programas para personas en situación de vulnerabilidad social, fue uno de los actores principales en la Asistencia Social y con influencia en SPS. Luego, en noviembre de 2009, a partir de la implementación de la AUH (en noviembre de 2009), el MDSN reorienta su perfil de gestión. La gestión del Ministerio en los últimos años estuvo centrada en dos ejes: el trabajo y la familia. Para ello, privilegió la concepción de economía social y solidaria, la territorialización de la política social, la integralidad de la familia y la participación activa de actores sociales que se materializaron en diferentes programas y proyectos (Ferrari Mango, 2017). Alguno de



ellos son el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (en adelante, PNMO) que en el año 2010 se adecua al lineamiento del “Argentina Trabaja”, Pensiones No Contributivas, entre otros que dan cuenta

de ese tipo de orientación. Sin embargo, eso no implicó una reducción del nivel gasto en AS en los últimos años, como se observa el cuadro N°4.

### Cuadro N° 4

Gasto en AS. Desde 2003 a 2016.

| Año  | Gasto en AS<br>(millones de pesos) |
|------|------------------------------------|
| 2003 | 2.844,90                           |
| 2011 | 9.800,61                           |
| 2013 | 12.803,78                          |
| 2015 | 22.895,39                          |
| 2016 | 33.273, 08                         |

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del MECON.

A partir de la gestión del Presidente Mauricio Macri, la AS tuvo dos características básicas. Una de las características es una subejecución del presupuesto, principalmente en el primer semestre sin ningún cambio en términos de la oferta de programa que ofrecía dicha repartición. Esto implicó problemas en los sectores de la economía informal que se potenciaba con la recesión, con el aumento de los precios relativos de la economía y con el aumento de las tarifas públicas. Esto fue recompuesto en parte en el segundo semestre de 2016, aunque no se pudo ejecutar el total del presupuesto (SAP, 2017). Otra de las características fue la aprobación de la Ley de Emergencia Social, que implica una transferencia de \$30.000 millones de pesos en los próximos tres años, siendo \$11.000 millones los previstos para el 2017.

Asimismo, otra iniciativa a crearse es el Consejo de la Economía Popular y del Salario Social Complementario con representación de las organizaciones sociales y del Gobierno, que

tendrá la misión de reconvertir los planes sociales existentes en un salario social complementario con iguales derechos y beneficios que los que tienen los trabajadores registrados. Además, se crearía el Registro Nacional de la Economía Popular, en el que deberán inscribirse los beneficiarios de la emergencia social.

La ley mencionada puede considerarse como una iniciativa positiva, ya que implica una importante inversión en los próximos años para los sectores sociales sumergidos en la informalidad. Sin embargo, de no producirse cambios estructurales en aspectos como la registración o la incorporación al sistema productivo formal, se corre el riesgo de consolidar un encapsulamiento de la economía popular. De esta manera, se puede tender a consolidar un sector económico “de pobres para pobres” con bajo valor agregado y empleos de baja calidad. En efecto, es central revertir esa tendencia y evitar que este subsector sea poco sustentable o dependiente del financiamiento por parte del Estado.

Otra alternativa reciente propuesta por el gobierno de *Cambiemos* en el área social es el Programa de Inserción Laboral, creado por la Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo Y Seguridad Social N° 45/06. El mismo fue anunciado por el presidente Mauricio Macri en el marco del día del trabajador como el “Plan empalme”. En su artículo 1°, establece:

Las trabajadoras y los trabajadores afectados por problemáticas de empleo incluidos en programas nacionales implementados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social o por el Ministerio de Desarrollo Social que accedan a un empleo bajo relación de dependencia en el sector privado, podrán percibir, o continuar percibiendo, una ayuda económica mensual a cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo, y Seguridad Social (Decreto, N° 45/06).

De este modo, la iniciativa se propone transformar el programa social en empleo formal. Asimismo, parte de una concepción en la cuál considera que los programas sociales, tales como están hoy en día, funcionan como contención y ayuda social. Esta nueva propuesta se aleja de la concepción de la economía social fomentada en la última década por el MDSN desde la gestión de Alicia Kirchner y fortalece la idea de trabajo individual en el marco de la economía formal.

Algunos de los interrogantes que surgen a partir de esta decisión pueden sintetizarse con las siguientes preguntas: ¿Cómo se adaptará el cooperativista a la mecánica de la empresa tradicional? ¿Qué sucederá con aquellos que no sean absorbidos por el mercado formal? ¿Cómo receptorán las empresas esta iniciativa? Probablemente, dichas respuestas se encontrarán en el mediano plazo.

## **El problema del corto y del mediano plazo**

A partir de lo expuesto en el apartado anterior, observamos una continuidad en la implementación de determinadas políticas públicas en el corto plazo. No obstante, a nuestro entender,

existe una tensión entre el corto y el mediano plazo, para lo cual debemos explicar las diferencias y las similitudes entre el modelo implementado por el gobierno anterior y el modelo que está llevando a cabo el gobierno actual en la Argentina. En el 2001, tras la crisis económica, política, social e institucional que atravesó la Argentina, el *Frente para la Victoria* con los gobiernos sucesivos de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (2008-2011 y 2012-2015) intentaron recuperar el rol activo del Estado. A partir de aquí, se plantea el agotamiento del modelo neoliberal y la imposibilidad de volver a cuestionar el rol activo del Estado en calidad de interventor en las esferas primordiales de la vida en sociedad. De este modo, construyeron un nuevo modelo de desarrollo al que se lo denomina *modelo de desarrollo productivo con inclusión social* (García Delgado, 2011; García Delgado y Ruiz del Ferrier, 2013).

Este modelo de desarrollo se caracterizó por no escindir lo económico de lo social y por fomentar un rol activo en ambas esferas. Por un lado, intentó aglutinar un modelo de acumulación inspirado en el consumo interno, el fomento de la industria nacional, la creación de empresas públicas y la generación de mayor valor agregado e innovación. Por otro lado, la cuestión social se caracterizó por priorizar el gasto en obra pública e infraestructura, la ampliación del Sistema de protección y Seguridad Social, la inclusión social a través de políticas públicas con una perspectiva trabajo-céntrica (Grassi y Danani, 2009), así como también un paradigma neouniversalista de ingresos, recuperación de derechos y ampliación de los mismos (Mazzola, 2012). Para la consecución de los objetivos, forjó alianzas con sindicatos, movimientos y organizaciones sociales (Gradin, 2013), universidades públicas (Castronovo, 2013) así como también con los gobiernos municipales (Cravacuore, 2009).

En este sentido, se produce un pasaje del modelo neoliberal excluyente a un modelo de desarrollo productivo-inclusivo (García Delga-

do y Ruiz del Ferrier, 2013). El mismo comenzó a tener sus primeros quiebres en el año 2008 en un contexto de crisis económica internacional, desaceleración de la economía nacional, así como también en el marco sociopolítico e institucional en el cual se produjo un conflicto entre el sector agropecuario y el gobierno que se maximizó a través de los medios masivos de comunicación, produciendo resultados desfavorables para el oficialismo en las elecciones de segundo término.

En el año 2015, Mauricio Macri asume la presidencia bajo la alianza *Cambiamos*. Si bien tuvo un discurso progresista durante su campaña electoral, y que continúa esbozando, en el plano práctico, a casi un año y medio del inicio de su mandato, las políticas públicas que ha implementado se caracterizaron por fomentar un ajuste. Las mismas produjeron un deterioro en el poder adquisitivo de la clase media y de los sectores sociales más vulnerables, tal como se demostró en la primera parte de este capítulo al desarrollar un breve diagnóstico socioeconómico del país.

Adriana Clemente (2017), explica algunas de las diferencias entre el modelo de desarrollo inclusivo que se desplegó desde el año 2003 hasta el año 2015 y el modelo de gerenciamiento que comenzó a implementarse desde diciembre del año 2015. Una de sus afirmaciones es que determinadas medidas tomadas por *Cambiamos* han producido un alto índice de pobreza e indigencia inherente al modelo actual. La autora plantea que se trata de un modelo de concentración de riqueza con políticas de ajuste que resultan impopulares y explica que:

a largo plazo el modelo debe poder convivir con una clase media empobrecida, pero “productiva” en coexistencia con lo que en la lógica del gobierno actual se definen como “inempleables”. Para estos últimos, sí se debe instrumentar el subsidio ya que es más barato tenerlos en los umbrales de la sobrevivencia que propiciar una

sociedad centrada en la movilidad social (*Página 12*, 14-03-2017).

De este modo, Clemente hace una clara división entre la clase media y los sectores sociales vulnerables que se pueden identificar en un paradigma de política social focalizada, el cual, nos retraería a la década del '90 en la Argentina. La autora también muestra una tensión a corto plazo entre un modelo de acumulación que empobrece a la clase media y estigmatiza a la población que considera inempleables. Y a largo plazo, un modelo de acumulación que parece volver a reproducir el fenómeno de la exclusión social en un contexto de neoliberalismo tardío.

Una similitud entre ambos modelos es la continuidad en determinadas políticas tales como la AUH, que incluso se extendió a los hijos de monotributistas, y el Plan Argentina Trabaja. La diferencia que existe entre ambos es la concepción que se tiene de tales políticas públicas y de los sujetos que la reciben. En el caso de la AUH, es considerado un subsidio y no un derecho. Lo mismo sucede en el Argentina Trabaja donde el sujeto recibe un plan social, es decir, una ayuda social que lo estigmatiza, y no lo reconoce como sujeto de derecho.

Otra de las diferencias que encontramos entre ambos modelos está dada por una dimensión conceptual que explica la noción de los problemas sociales. El modelo anterior, se caracterizaba por la promoción de la inclusión social considerando a la pobreza como un problema social y colectivo. De modo contrario, en el modelo actual se perfila una concepción individualista de la pobreza (Clemente, 2017), es decir, no se reconocen los límites de vivir en un mundo complejo económico y social que necesita del accionar del Estado para generar inclusión social, en contraposición de una mano invisible regulada por el mercado. En este sentido, afirma Adriana Clemente:

la asignación presupuestaria, sus prioridades y la subejecución de sectores claves; así como el desmantelamiento de todos los soportes socioe-

ducativos y sanitarios que actuaban en sinergia con la AUH, se combinan de forma explosiva con la destrucción de empleo formal, la crisis de consumo y un contexto inflacionario que, para el sector de los alimentos, principal gasto de los más pobres, es hiperinflacionario (Página 12, 14-03-2017).

## Reflexiones finales: Perspectivas y abordajes en el actual contexto

En el presente trabajo, reflexionamos en torno a la política social promulgada por el nuevo gobierno a un año y medio de su gestión. Para ello, nos enfocamos en la particular tensión entre la inclusión social y el modelo de acumulación de capital, teniendo en cuenta una comparación con el periodo de gobierno anterior. Asimismo, analizamos las SS desarrolladas por el Estado Nacional, principalmente a través de su organismo rector que es la Administración Nacional de la Seguridad Social y la AS gestionada desde el MDSN.

De este modo, observamos que no hay una ruptura en materia de SS y AS, sino que existe una cierta continuidad. Por ello, se percibe que la gestión del gobierno de *Cambiemos*, tiende a orientarse en focalizar como prioridad a los sectores más pobres. El objetivo que persigue es garantizar ingresos mínimos, acceso a servicios básicos y que los sectores más empobrecidos no descendan aún más en su condición de vulnerabilidad.

En este sentido, la ruptura con el modelo de desarrollo con inclusión social que llevaban a cabo los gobiernos kirchneristas se observa en la concepción de política social. Para estos últimos, la política social debía alejarse de la Asistencia Social y promover políticas que garanticen y empoderen determinados derechos sociales. De manera contraria, el propósito de la actual gestión no se engloba en políticas que garanticen derechos, sino, por el contrario, en la utilización del manejo social del riesgo. Esto implica que las estrategias de mitigación, que

buscan disminuir el posible efecto de un futuro riesgo, reducen su potencial repercusión en caso de materializarse.

Finalmente, este propósito de capitalizar a los sectores de más bajos recursos, si bien permite mantener un piso a la crisis social, no genera ascenso social. Un SS y la AS que “chocan” con un modelo económico que no promueve el mercado interno (de tipo inflacionario), el empleo de calidad y políticas redistributivas, generan un sistema de protección social compensatoria, concentrando los recursos disponibles a los sectores más empobrecidos, mitigando los problemas que aquí surgen. De este modo, si no se logra modificar las tendencias del sistema productivo, probablemente el SS y la AS pasarán a tener un rol de contención, consolidando una nueva fractura social, muy alejada de la integración social que requiere nuestro país.

## Referencias bibliográficas

- Anlló, G. y Cetrángolo, O. (2007). *Políticas sociales en Argentina: Viejos problemas, nuevos desafíos*. En B. Kosacoff (Ed.). *Crisis, recuperación y nuevos dilemas: la economía argentina 2002/2007*. 395-424. Buenos Aires: CEPAL.
- Arroyo, D. (2012). *Las cuatro Argentinas: Ideas y caminos para lograr una sociedad integrada*. Buenos Aires: Patria Grande.
- Bertranou, E. y Bonari, D. (2003). *El gasto público social en Argentina: Diagnóstico y perspectivas*. Premio Fulvio Salvador Pagani. Córdoba: Fundación Arcor.
- Castronovo, R. (2013). *La cooperación entre universidad y gestión pública: El caso de la carrera de especialización en abordaje comunitario*. En *Universidades latinoamericanas: compromiso, praxis e innovación*. 41-52. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires; Programa de Promoción de la Universidad Argentina, Ministerio de Educación de la Nación. Disponible en: <http://cidac.filo.uba.ar/sites/cidac.filo.uba.ar/files/revistas/adjuntos/UNIDAD%203%20-%20Universidades%20latinoamericanas-%20>

- Compromiso%20praxis%20e%20innovaci%C3%B3n%20(EFFYL-UBA)%20ebook.pdf  
Centro de Estudios Económicos y Sociales Scalabrini Ortiz (2017). *La economía argentina. INFORME ECONÓMICO MENSUAL*. Disponible en: [http://www.ceso.com.ar/sites/default/files/informe\\_economico\\_mensual\\_nro\\_iii\\_-\\_marzo\\_2017\\_-\\_prensa.pdf](http://www.ceso.com.ar/sites/default/files/informe_economico_mensual_nro_iii_-_marzo_2017_-_prensa.pdf)
- Clemente, A. (2017). Nada en común. *Página 12*. 14-03-2017. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/25567-nada-en-comun>
- Cravacuore, D. (2009). *Perspectiva de los gobiernos locales en Argentina*. En G. Molina (Coord.). *Territorio y Gestión Municipal. Pautas de Gestión Territorial Hacia Un Municipio Innovador*. 149-170. Mendoza: Instituto de Ciencias Humanas Sociales y Ambientales. (INCIHUSA) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).
- Danani, C. (2009). *La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización*. En M. Chiara y M. Di Virgilio (Orgs.). *Gestión de la política social: Conceptos y herramientas*. pp. 25-5. Buenos Aires: UNGS/Editorial Prometeo.
- Fernández, M. (2015). Modelo para medir grados de pobreza en Argentina. *Visión futuro*. Vol. 19, Núm. 1. Lanús: Disponible en: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1668-87082015000100003&lng=es&tlng=en](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1668-87082015000100003&lng=es&tlng=en).
- Ferrari Mango, C. G. (2017). *Política social desplegada por el Estado a través del Ministerio de Desarrollo Social en la Argentina (2003-2014)*. En *Programa estímulo jóvenes investigadores: segunda edición 2014*, pp. 297-318. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Disponible en: <https://goo.gl/kZ42cB>
- García Delgado, D. (2011). *Profundizando el modelo. La cuestión social en una estrategia de mediano plazo*. Buenos Aires: Editorial CICCUS.
- García Delgado, D. y Ruiz del Ferrier, C. (2013). El nuevo paradigma. Algunas reflexiones sobre el Cambio Epocal. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Núm. 1, Año I. 64-81. Buenos Aires: FLACSO.
- Golbert, L. (2010). *De la Sociedad de la Beneficencia a los Derechos Sociales*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Gradin, A. (2013). El proceso de integración política de los Movimientos de Desocupados a la gestión del Estado en la Argentina kirchnerista: un análisis del estilo de gestión de los Programas Promotores Territoriales para el cambio Social y de Fortalecimiento y Participación de las Mujeres Juana Azurduy durante el periodo 2003-2009. *Tesis de Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social*. Buenos Aires: FLACSO-mimeo.
- Grassi, E. y Danani, C. (2009). *El mundo del trabajo y los caminos de la vida. Trabajar para vivir; vivir para trabajar*. Buenos Aires: Espacio.
- INDEC (2012). *Canasta básica alimentaria y canasta básica total historia, forma de cálculo e Interpretación*. Buenos Aires. Disponible en: [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)
- Mazzola, R. (2012). *Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA) (2017). *Informe Pobreza y Desigualdad por Ingresos en la Argentina Urbana (2010-2016)*. Buenos Aires: UCA. Disponible en: <http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/2017-Observatorio-Informe-Pobreza-Desigualdad-Par-Ingresos-2010-2016.pdf>
- Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA) (2016). *Empleo, Precariedad Laboral y Desigualdades Estructurales en la Argentina Urbana (2010-2016)*. Buenos Aires: UCA. Disponible en: <http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/2016-Observatorio-Informe-Empleo-Precariedad-Laboral.pdf>
- OIT (2013). *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2013: Reparando el tejido económico y social*. OIT.
- Oszlak, O. (1997). Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego? *Revista del CLAD*. N° 9, 1-34. Caracas.
- Roca, E. (2005). Mercado de trabajo y Seguridad Social. *Revista de Trabajo*. N° 1. Año I, 141-157.

Rovelli, H. (2017). *La insostenibilidad fiscal, financiera y cambiaria del segundo año de gestión de Macri*. En *Economía Política para la Argentina (EPPA)*. Disponible en: <http://eppa.com.ar/4677-2/>

Tirenni, J. (2016). La Seguridad Social en la Argentina a partir del cambio de gobierno (2015-2016). *Revista Estado y Políticas Públicas*. Número 6. Año IV. 97-113. Buenos Aires: FLACSO.

## **Tiempos de incertidumbre para la educación en América Latina**

**Por Ana María Cambours de Donini y Mónica Pini**

### **Introducción**

Este capítulo se propone analizar las primeras señales de un cambio de paradigma o de rumbo en la agenda de prioridades educativas en América Latina, que inciden directamente en el desarrollo profesional docente. Desde esta situación particular, plantaremos algunos de los principales retos y dilemas que se enfrentan hoy en el campo de la educación.

En una primera parte, se describirán brevemente los tres cambios paradigmáticos que han orientado a las políticas educativas en las últimas décadas, y sus implicancias para la formación de los docentes en América Latina en general y en la Argentina en particular. En una segunda parte, se propondrán cuatro líneas transversales que, a nuestro juicio, las instituciones formadoras deberían profundizar para resistir al nuevo embate neoliberal en América Latina.

### **Cambios paradigmáticos en las políticas educativas de América Latina**

En la década del noventa, América Latina tuvo que enfrentar todas las estrategias del neoliberalismo desde una posición de especial fragilidad, ya que se trata de la región más inequitativa del mundo en términos de distribución de la riqueza. La heterogeneidad estructural tradicional de nuestra región hizo que coexistieran escenarios propios de los modelos pre-industriales, con otros que representaban tanto la fase oscura del nuevo capitalismo (exclusión, expulsión, individualismo, ruptura de la cohesión social) como su fase más dinámica (uso intensivo de nuevas tecnologías, creatividad científica y cultural).

Muchos investigadores de las reformas educativas, que se extendieron con gran uniformi-

dad en la región en la década de los '90, han señalado los escasos resultados obtenidos en términos de calidad y equidad. Expresa Marcela Gajardo (2009), que pese a los ambiciosos intentos de reforma y a los incrementos del gasto en educación en la mayoría de los países, el funcionamiento de los sistemas no mejoró, y no se llegó a garantizar el acceso y una oferta de calidad similar a niños y niñas de distinto origen y capital social.

Otros autores comparten y extienden la reflexión hacia los condicionamientos supranacionales y la influencia de la globalización neoliberal en este período. En lo referente a la gestión de los sistemas escolares, los cambios impulsados por gobiernos y organismos internacionales durante esta década han estado guiados por las ideas de la descentralización, administrativa y pedagógica, hacia la escuela con diferentes grados de participación interna, la competencia entre instituciones, la libre elección de escuelas por parte de los padres y distintas formas de privatización. Estos elementos se articularon de diversas maneras en distintas políticas y propuestas, y, en muchos casos, se combinaron con la introducción de mecanismos centralizados de evaluación de resultados.

El nuevo rol y configuración del Estado, y de las políticas públicas, se vieron también afectados por procesos de globalización que adoptaron muy diversas formas, y que interactuaron de manera compleja con los contextos nacionales y locales. Niveles de interconexión global nunca antes experimentados en lo político, lo económico y lo cultural, se combinaron con procesos contradictorios que apuntaron a fenómenos de fragmentación y estratificación, en los que determinados grupos y regiones sufrieron una



creciente marginalización. Al mismo tiempo, los Estados nacionales, sin abdicar completamente su poder y articulando diferentes respuestas frente a la nueva configuración del sistema mundial, se vieron crecientemente forzados a aceptar instancias supranacionales que los limitaron (Ball, 2002).

Luego de más de una década de esta hegemonía neoliberal, y de la fuerte crisis de 2001, se planteó en la Argentina a partir de 2003, un nuevo cambio paradigmático acerca del papel del Estado y de la vigencia de los derechos sociales. Este cambio coincidió con movimientos desarrollados en el mismo sentido en otros países –como Brasil, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Uruguay y Paraguay–. Los avances en la integración regional latinoamericana, expresados en la consolidación del MERCOSUR y en la creación de la UNASUR, dan cuenta del modo en que América Latina se comenzó a pensar políticamente desde un lugar alternativo al neoliberalismo.

Las políticas educativas implementadas desde 2003, y los marcos normativos que las acompañaron, subrayaron el valor de lo público y de la igualdad, a la vez que una mayor responsabilidad del Estado en educación. Sin embargo, aun cuando haya habido un acuerdo mayoritario con respecto al tránsito hacia políticas educativas inclusivas y procesos democratizadores, los resultados de estas políticas son aún objeto de debate desde diversas perspectivas, ya que el pasaje de las políticas a las prácticas institucionales y áulicas, nunca está exento de obstáculos, de resultados diversos y de reinterpretaciones de los diferentes actores en todos los niveles de implementación (Donini, 2015). En este marco, es posible sintetizar las perspectivas centrales de la agenda educativa en la:

- I. Revalorización y centralidad del papel del Estado. Necesidad de la intersectorialidad.
- II. Las políticas públicas universales *versus* políticas focalizadas.

- III. La educación y la comunicación como derechos. Democratización del conocimiento.
- IV. El reconocimiento de la diversidad cultural. La perspectiva de género.
- V. El fortalecimiento de la integración regional y de la identidad latinoamericana.
- VI. La reforma y obligatoriedad de la educación secundaria.
- VII. La construcción de ciudadanía y educación para el trabajo.
- VIII. La revalorización de la formación docente y la educación técnica.
- IX. La integración pedagógica de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

### **La educación en el Neoliberalismo tardío**

A partir del año 2015, en la Argentina y en otros países de la región, se pueden identificar claras señales de un nuevo ciclo denominado “Neoliberalismo tardío”, que se retrotrae en algunos aspectos a la década del noventa en su discurso educativo, aunque no pueda desconocer la conciencia ciudadana de los derechos sociales sin graves costos políticos.

Nos encontramos así ante un proyecto que registra similitudes, pero también diferencias significativas con las experiencias neoliberales anteriores privilegiando el interés privado y sectorial sobre el bien común. El neoliberalismo tardío se manifiesta principalmente en políticas públicas que promueven una enorme transferencia de ingresos a sectores concentrados, y que, por lo tanto, generan un rápido aumento de la desigualdad y del desempleo. Pero, también, se manifiesta en una conjunción de poder mediático, judicial y económico novedosa. Un neoliberalismo tardío que reduce la institucionalidad y la seguridad jurídica, y busca desestructurar procesos de integración regional (MERCOSUR, UNASUR, CELAC) para “abrirse al mundo”. Junto al inicio de una reforma estructural del Estado y de la flexibili-

zación del mercado de trabajo, hace una apuesta decisiva sobre lo comunicacional, el *marketing* y al cambio de imaginarios y del sentido común de la sociedad a través de los medios (García Delgado, 2017).

Un relevamiento del Observatorio de las Elites Argentinas perteneciente al Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) contabilizó que 114 (3 de cada 10) ejecutivos de las principales compañías y estudios de abogados del país ocupan alguno de los 367 cargos de ministro, secretario y subsecretario que constituyen la nueva estructura del Estado nacional. A lo largo de los últimos treinta años hubo empresarios o dirigentes corporativos integrando gabinetes nacionales, sobre todo en las áreas de gestión económica y financiera, pero lo inédito de la administración Macri es la dimensión cuantitativa y cualitativa que adquirió la penetración corporativa. Aparece nuevamente una fuerte tendencia privatizadora que ha diversificado sus modos de concreción, a partir de diferentes formas de gerenciamiento, *partnerships*, concesiones e involucramiento de ONG y fundaciones que pasan a cumplir funciones propias del Estado y que se presentan como servicios a la comunidad, satisfacción de necesidades o símbolos de estatus social, ocultando su finalidad de lucro. A su vez, estos involucran procesos complejos, constituidos por diferentes modos de construcción de una ideología favorable al mercado, el establecimiento de la agenda educativa por parte de la prensa y los medios masivos de comunicación en general, multiplicados por Internet, la colonización simbólica del discurso educativo por categorías y criterios económicos, y las apropiaciones privadas de la esfera de lo público. Así, se han instalado otra vez la gestión por resultados, el modelo de calidad total, la primacía del criterio de eficiencia, el uso competitivo y punitivo de la evaluación de la calidad y los intentos de reformas en los sistemas de retribución.

En ese sentido, en la Argentina aparecen, en el neoliberalismo tardío, nuevas formas de

privatización y descentralización, una “victimización” de la sociedad ante los justos reclamos docentes que se presentan como “desestabilizadores” del orden democrático, una aparente defensa de la calidad educativa en el sentido más restringido, una imagen del docente “deficitario”, cierre de programas socioeducativos y de capacitaciones de alcance nacional, sobrelaboración del “emprendedorismo” individualista, convocatoria a “voluntarios” para reemplazar a docentes profesionales. En abril de 2017, el gobierno avanza con una serie de medidas que incluyen una violenta represión y estigmatización de la movilización de los gremios docentes, apoyados por muchos sectores de la sociedad y por organizaciones sociales y académicas latinoamericanas.

En lo que respecta al debate sobre la calidad de la educación ya mucho se ha dicho sobre una mirada amplia y una mirada restringida del concepto de calidad. Lamentablemente, el concepto se ha deslizado de los fines a los medios, de los procesos a los resultados y se ha reducido a pruebas nacionales e internacionales y a los “rankings” de instituciones educativas. Estos resultados (ampliamente publicitados) reflejan una realidad parcial, limitada e insuficiente, porque responden a un paradigma epistemológico que abstrae algunos datos de la realidad y los muestra en un cuadro estático que ignora a los sujetos, sus trayectorias y procesos en un determinado contexto social y cultural.

Evidentemente, la educación es un proceso social y cultural que excede ese cuadro. El riesgo es creer que estos indicadores nos muestran el panorama total, que son absolutamente objetivos, cuando en realidad, son un impedimento para la comprensión de otras dimensiones sustantivas del proceso educativo. Dias Sobrinho (2010) propone la pertinencia y la inclusión como criterios centrales de evaluación de la calidad, y expresa que es necesario que la producción, la transmisión y la transferencia del conocimiento y el aprendizaje sean epistemológicamente rigurosos, correctos y relevantes

para la ciencia; pero al mismo tiempo, deben ser rigurosos, correctos y relevantes desde un punto de vista social y ético. La calidad, tanto en su conceptualización como en sus prácticas de mejora, evaluación y aseguramiento es siempre una construcción social que surge de procesos participativos y contextualizados.

### **¿Cuáles serían las líneas más fértiles para resistir a este nuevo embate neoliberal desde la formación docente?**

Cuatro líneas transversales que, a nuestro juicio, deberían estar presentes en las instituciones formadoras para enfrentar los desafíos contemporáneos en América Latina son:

- I. La construcción de una ciudadanía democrática.
- II. El diálogo intergeneracional.
- III. La apropiación crítica de la cultura digital.
- IV. La dimensión regional.

No es simple sintetizar el sentido y el alcance de estas líneas, ya que cada una de ellas supone una gradual construcción de políticas y de prácticas desde el nivel macro hasta el micropolítico. Hoy se habla de democratización en el campo educativo como un proceso histórico de ampliación de derechos que se manifiesta en tres dimensiones: 1) la incorporación al sistema educativo en todos los niveles a poblaciones que no estaban tradicionalmente incluidas, 2) la democratización interna del sistema en términos de participación y pertinencia, y 3) la formación para una ciudadanía democrática en todos los niveles (Chiroleu, 2009).

Pablo Gentili (2000) distingue entre la ciudadanía como condición legal y como actividad deseable. En la primera perspectiva formalista, la ciudadanía es una atribución (el individuo se vuelve ciudadano en la medida en que se le conceden derechos de distinto tipo). Por el contrario, en la ciudadanía concebida como práctica deseable, la ciudadanía es una construcción social, como un espacio de valores, acciones e

instituciones comunes que integran a los individuos, permitiendo su mutuo reconocimiento como miembros de una comunidad. Es esta perspectiva la que presenta un mayor desafío a la intervención política, social y pedagógica, y transforma las tradicionales prácticas discursivas –ahistóricas– en cuestiones de ética y ciudadanía, situadas en un contexto determinado. El compromiso con la justicia educativa y la democratización de las instituciones educativas son prácticas cotidianas que deben construirse colectivamente en la dinámica de la vida de las instituciones y de las aulas. Lo público es un contenido a enseñar; pero el espacio público de la escuela es un desafío para construir, que implica conocimientos pero también emociones y convicciones y una persistente intención y voluntad de coherencia entre el decir y el hacer ya que, como nos advierte Gentili, no se puede educar para la autonomía a través de prácticas heterónomas, no se puede educar para la libertad a partir de prácticas autoritarias, no se puede educar para la democracia a partir de prácticas autocráticas.

En cuanto a la inclusión –dimensión central en los procesos democratizadores y en la formación de los docentes– la educación debería integrar estrategias para responder a la diversidad, estimular la capacidad y creatividad de los estudiantes, y reconocer sus derechos. Asimismo, el currículo, para promover una educación más justa, debería ser el resultado de acuerdos que: 1) satisfagan las necesidades de los sectores más desfavorecidos, 2) busquen construir una ciudadanía plena, y 3) atiendan a la necesidad de un currículo común (Connel, 1997). Todo lo cual, requiere impulsar el debate sobre la producción histórica de la desigualdad y considerar que la inclusión digital también es un elemento importante de la inclusión educativa (Mihal, 2015).

Esto nos lleva a problematizar las dos líneas siguientes que planteamos como íntimamente vinculadas a la construcción de una ciudadanía democrática y a la justicia educativa: el diálogo

intergeneracional y la apropiación crítica de la cultura digital, que tienen bastantes puntos en común. Respecto al diálogo intergeneracional, Martín Barbero (2002) afirma que lo nuevo hoy en la juventud es la reorganización profunda en los modelos de socialización, que se traduce en que los padres no constituyen el modelo de las conductas, ni la escuela es el único lugar legitimado del saber, ni el libro el centro que articula la cultura. Las culturas juveniles emergentes comparten algunos rasgos comunes desde una perspectiva global y presentan características propias en la región latinoamericana.

Una mirada más atenta permite replantearse las relaciones intergeneracionales en toda su complejidad y, superando una mera descripción de rasgos distintivos, profundizar en la comprensión contextualizada de estas nuevas culturas de niños, niñas y adolescentes que no son uniformes ni estáticas, ya que varían según diversos factores sociales: género, clase social, localización geográfica, etnia, configuración familiar, etcétera. Sin embargo, tal vez, haya algunas características comunes que nos ayuden en esta comprensión: un acortamiento del tiempo de la infancia; la variación de los límites entre las distintas etapas; la familiaridad con la vertiginosidad e inmediatez espacio-temporal de la tecnología; el ser considerados como ciudadanos, sujetos de derecho por el discurso legal; la ampliación y diversificación de los formatos familiares; el haberse convertido en consumidores prioritarios para el mundo del mercado y la propaganda; el ingresar a problemáticas antes privativas de los adultos, a través de la televisión y las redes informáticas –lo que Neil Postman (1994) calificó como “la desaparición de la infancia”– y en casos de familias en extrema pobreza y marginalidad, sobre todo en nuestra región con sus grandes desigualdades, ser los proveedores del sustento familiar o tener que hacerse cargo de su propia vida a edades muy tempranas (Diker, 2008).

Tenti Fanfani (2010) caracteriza este “choque de culturas” subrayando que mientras que

la institución escolar tiene todavía las huellas del momento fundacional (fines del siglo XIX): homogeneidad, sistematicidad, continuidad, coherencia, orden y secuencias únicas, las nuevas generaciones son portadoras de culturas diversas, fragmentadas, abiertas, flexibles, móviles, inestables, etcétera. La experiencia escolar se convierte a menudo en una frontera donde se encuentran y se enfrentan diversos universos culturales. La cultura escolar debería poder integrar una comprensión profunda de la construcción de las identidades de los jóvenes, el lugar de las nuevas tecnologías y los medios masivos, y los consumos culturales digitales que los definen. El poder interactivo de las TIC cambia el tradicional modelo lineal de la comunicación haciendo posible, no sólo el consumo de contenidos, sino compartirlos, producir nuevos y redistribuirlos en una variedad de ámbitos.

Sin embargo, entre los elementos que habría que mirar menos optimistamente, está la tendencia de muchos docentes a creer que las nuevas tecnologías complementan o apoyan lo que vienen haciendo, y no suponen grandes cambios ni en el contenido ni en la didáctica (Dussel y Quevedo, 2010). Los usos habituales se reducen, muchas veces, a producir textos con imágenes atractivas, cada vez más simplificados, y acudir a la red en busca de información, como si fuera una inagotable biblioteca o una fuente de recursos pedagógicos no siempre evaluados en función de los aprendizajes deseables.

Por otra parte, el concepto de innovación marca el discurso dominante y el sentido común alrededor de las TIC, como sinónimo de inherente mejoramiento en las prácticas (para diferenciar esta era digital de las anteriores pre-digitales). Esto enmascara el enorme campo de intereses comerciales detrás de estas propuestas, la brecha social digital entre los jóvenes, y el hecho comprobado de que no hay dispositivos únicos que solucionen los problemas de la educación.

Los usos no escolares que realizan los alumnos, y las nuevas formas de participación a tra-

vés de comunidades virtuales, tienen un enorme potencial para el aprendizaje y la formación de una ciudadanía comprometida. A estos usos la escuela debe aportar un valor agregado, generando formas de producción cultural menos estandarizadas, más originales, solidarias y autónomas, y mostrando otras rutas posibles para la navegación que las que proveen los buscadores más conocidos. Sin la formación necesaria en cuanto a los criterios para leer reflexivamente, interpretar significados diversos, elegir libremente y apropiarse de manera crítica de la información que sobreaunda en los medios de comunicación y en los espacios virtuales, el/la joven se encuentra atrapado en las redes invisibles de la cultura dominante.

En ese sentido, es importante que la formación docente se preocupe por poner en debate no sólo la formación técnica, sino la reflexión política, cultural y económica sobre las transformaciones en curso. Junto con sus indudables beneficios, tendríamos que advertir los riesgos de Internet, tales como: adicción, no diferenciar fuentes confiables de las que no lo son, no reconocer los límites de la privacidad, no discernir hechos de opiniones, no saber cómo citar y evaluar fuentes, no reescribir, comparar, juzgar y simplemente copiar y pegar, así como *spam*, virus, manipulación de datos, estar expuestos –por ausencia de adultos– a sesgos ideológicos e informativos, incitación al consumismo, y a sitios no deseados (delitos informáticos: pornografía, racismo, discriminación, fraude, chantaje, pedofilia, etcétera).

El hacerse cargo de la multidimensionalidad de los cambios tecnológicos puede ayudarnos a fortalecer la escuela como un espacio de experiencias de conocimiento ricas y complejas sobre el mundo en el que vivimos. Se considera que, para una efectiva alfabetización digital, no sólo deben conocerse las formas de uso y de apropiación de las tecnologías, sino también las fuerzas económicas y políticas que las atraviesan.

El sistema educativo tiene la responsabilidad de llevar adelante la alfabetización en su

acepción más amplia e integral, en el marco de políticas que prioricen los derechos de la infancia y de la juventud. También la escuela puede generar instancias de diálogo, ofreciendo mediaciones y recuperando el valor de la palabra como mejor catalizador de los conflictos, desencuentros y agresiones. Para los docentes, que también somos parte de esta cultura que buscamos desnaturalizar, debería ser una oportunidad para desarrollar ciudadanías democráticas y disminuir la distancia entre la cultura escolar, presa de las tradiciones, y la cultura en la que están inmersos los estudiantes, atravesada por la influencia de los medios y del mercantilismo dominante.

Finalmente, nos parece importante subrayar que, ante el resurgimiento de un paradigma neoliberal en las políticas educativas en América Latina, observamos experiencias de resistencia aisladas, buenas prácticas con impactos limitados, que nos muestran la necesidad de ampliar redes de intercambio más inclusivas y estables, enmarcadas en alianzas que fortalezcan una mirada regional y contra-hegemónica en las políticas educativas. En este sentido, la última línea que proponemos se refiere a la dimensión regional en la formación de los docentes de América Latina. No hay duda de que la construcción de la región no es la mera adición de los países que la componen, ni solamente favorecer procesos de integración a través de una mayor capilaridad en las fronteras que separan a los países. Como señala Birgin:

La construcción regional supone una tarea permanente de configuración de nuevas perspectivas sobre lo propio de este territorio, sobre la base de registros culturales diversos, de localizaciones diferentes y de experiencias colectivas distintas. La región no es, entonces, un lugar únicamente geográfico, sino también un espacio político, cultural y pedagógico en cuya construcción identitaria la formación docente puede y debe desempeñar un papel central (2015: 9).

## Reflexiones finales

América Latina está todavía en la etapa inicial de un proceso ya recorrido —con sus dificultades propias— por otros bloques regionales. De aquí surge la necesidad de generar orientaciones regionales a las políticas y a las acciones de formación docente, que prioricen las iniciativas de carácter público, y la recuperación de instancias de mayor regulación estatal en algunos países de la región, frente a un contexto de expansión mercantil de propuestas transnacionales (Birgin, 2015). Ante el avance de las evaluaciones y los *rankings* de la mercantilización académica, es importante recordar que los conceptos de calidad y de mejora no tienen un significado universal unívoco, sino que se construyen en situaciones específicas.

Una mirada crítica sobre los paradigmas que han orientado las políticas educativas en América Latina, y el surgimiento de un neoliberalismo tardío en la Argentina y en otros países de la región, exigen que las instituciones formadoras de docentes, asuman un compromiso activo en la profundización de los cuatro ejes propuestos, para no retroceder en los procesos de democratización, de la soberanía regional y de una educación de calidad genuina que es un derecho de las presentes y de las futuras generaciones.

## Referencias bibliográficas

- Ball, S. (2002). Grandes políticas, un mundo pequeño: introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas. En M. Narodowski, *et. al.*, *Nuevas tendencias en políticas educativas: Estado, mercado y escuela*, pp.103-128. Buenos Aires: Granica.
- Birgin, A. (2015). *Políticas Docentes y construcción regional del MERCOSUR. Documento de política sobre criterios de calidad y mejora en la formación docente del MERCOSUR*. PASEM, UE-MERCOSUR. Buenos Aires: Ed. Teseco.
- Chiroleu, A. (2009). La inclusión en la educación superior como política pública: tres experiencias en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*. Núm. 48/5.
- Connell, R.W. (1997). *Escuela y justicia social*. Madrid: Morata.
- Dias Sobrinho, J. (2010). Democratização, qualidade e crise da educação Superior. *Educ. Soc.* 31 (113), 1223-1245.
- Diker, G. (2008). *¿Qué hay de nuevo en las nuevas infancias?* Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento-Biblioteca Nacional.
- Donini, A. (2015). Democratización de la educación en clave de diversidad. En Grupo Farrell. *El surgimiento de un nuevo paradigma. Una mirada interdisciplinar desde América Latina*. Buenos Aires: Ed. CICCUS.
- Dussel, I. y Quevedo, L. A. (2010). *Aprender y enseñar en la cultura digital*. VI Foro Latinoamericano de Educación. Buenos Aires: OEI/Santillana.
- Gajardo, M. (2009). La educación tras dos décadas de cambio. ¿Qué hemos aprendido? ¿Qué debemos transformar? En A. Marchesi, *et. al.*, *Reformas Educativas. Calidad, Equidad y reformas de la Enseñanza*. Serie Reformas Educativas. Buenos Aires: OEI & Fundación Santillana.
- García Delgado, D. (2017). *El Neoliberalismo tardío: Entre la hegemonía y la inviabilidad*. Documento de coyuntura. Buenos Aires: Área Estado y Políticas Públicas - FLACSO.
- Gentili, P. (2000). *Códigos para la Ciudadanía. La formación ética como práctica de la libertad*. Buenos Aires: Ed. Santillana.
- Martín Barbero, J. (2002). *La educación desde la comunicación*. Buenos Aires: Norma.
- Mihal, I. (2014). Inclusión digital y gestión cultural en el Mercosur: el Programa Puntos de Cultura. *Versión. Estudios de Comunicación y Política*. N° 34/septiembre-octubre 2014, Dossier No. 34: Panorama de la inclusión digital en la región. Perspectivas, problemas y desafíos, 126-137. México: Universidad Autónoma Metropolitana - Unidad Xochimilco.
- Pini, M. y Donini, A. (2016). *Democratización de la educación secundaria. Nuevos desafíos*. Ponencia presentada en Mesa 1: Desigualdad y Nuevas Tecnologías de la Reunión Científica (RCT). Desigualdades Educativas en la Educación

Secundaria Post- Ley de Educación Nacional (2006-2014), ANPCyT, UNIPE-CCC, mayo de 2016.

Postman, N. (1994). *The Disappearance of Childhood*. New York: Vintage Books.

Tenti Fanfani, E. (2012). Docentes y alumnos: encuentros y desencuentros entre generaciones. En E. Tenti Fanfani (Coord.). *La escolarización de los adolescentes: desafíos culturales, pedagógicos y de política educativa* (pp.191-209). Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE)-UNESCO.



## Minería y modelo de desarrollo: Sustentabilidad y capacidades estatales

Por Alejandro Casalis y Arturo Trinelli

### Introducción

El debate sobre el desarrollo y su conceptualización se ha ido complejizando en las últimas décadas. Los cambios acontecidos a partir de mediados de la década de 1970 en el proceso de acumulación, en la composición de la estructura social y en la capacidad de organización y negociación de la clase trabajadora, como así también las características específicas de los ciclos políticos tanto en los países desarrollados como en aquellos que habían alcanzado cierto grado de desarrollo, comenzaron a nutrir el debate con nuevos aspectos –y otros no tanto–; entre ellos, la relación con la ciencia y la tecnología, la capacidad regulatoria del Estado, el mercado de trabajo y, más recientemente, la cuestión ambiental.

A principio del siglo XXI, en la Argentina –también en los países de orientación neodesarrollista o nacional-populares de América del Sur–, la cuestión del desarrollo se convirtió en un eje estructurador, tanto en el debate político sobre el modelo de desarrollo como en las opciones de políticas públicas implementadas. En la Argentina, durante la última década, el sector minero experimentó un renovado impulso, motivado por factores tales como los elevados precios internacionales de los minerales y las reformas legislativas que imprimieron un fuerte dinamismo de inversiones extranjeras en el sector. Asimismo, a partir de 2016, con el gobierno de *Cambiemos*, y su orientación a favor de la liberalización del mercado y la especialización en aquellos sectores de ventajas comparativas, la minería se consolida como receptora de las primeras políticas públicas oficiales. Esta tendencia reactualiza el debate sobre las posibili-

dades de desarrollo a partir de la explotación de recursos naturales, los riesgos de la reprimarización, la tensión con las alternativas de desarrollo existentes en las provincias periféricas y las capacidades efectivas de regulación estatal –nacional y subnacional– para garantizar una explotación sustentable y compatible con el desarrollo territorial y con el interés nacional.

El objetivo central de este capítulo es analizar la relación entre la minería, el modelo de desarrollo, la sustentabilidad y las capacidades estatales en la Argentina. Para ello, en primer lugar, describiremos las características centrales que tiene la actividad minera en cuanto sector extractivo y transnacional, proveedor de divisas para la economía y su incidencia en la estructura productiva a nivel subnacional. En segundo lugar, daremos cuenta del marco institucional y de las principales políticas durante los gobiernos kirchneristas (2003-2015) y el actual gobierno de *Cambiemos* (2015-2017), con el objetivo de identificar cambios y continuidades en relación a la política minera nacional y provincial, y a las orientaciones del modelo de desarrollo. Finalmente, procuraremos brindar algunas reflexiones sobre la relación entre sustentabilidad, desarrollo y capacidades estatales provinciales en relación con la minería.

### 1. Características de la actividad minera en relación con el desarrollo

La dinámica y el funcionamiento de la minería metalífera a nivel global sólo pueden entenderse a partir de ciertos aspectos que envuelven a la mayoría de los emprendimientos:

- Se trata de una actividad de alto riesgo, fundamentalmente en las etapas de prospección y exploración.
- Es capital intensivo. Además de los ingentes recursos asociados a la construcción y a la explotación de las minas y de las plantas de procesamiento, las empresas suelen invertir en infraestructura básica asociada (generación eléctrica y aprovisionamiento de agua, caminos y puertos).
- Los recursos explotados son no renovables y se encuentran disponibles sólo en localizaciones determinadas.
- Los precios (contados, *spot* o futuros) se fijan en las bolsas de metales (Nueva York, Londres, Shanghai) a partir de la demanda y de los *stocks* o inventarios disponibles.
- La demanda se vincula al desarrollo industrial, pero crecientemente, a la inversión financiera (activos de resguardo), lo que ha dotado de enorme volatilidad a las cotizaciones.

A partir de los años noventa, se observa un importante proceso de internacionalización del sector minero, impulsado por grandes empresas dedicadas a la extracción de metales. La conjunción de cambios en la estructura empresarial –concentración y alianzas estratégicas que ampliaron la escala de producción (Basualdo, 2012)–, junto con innovaciones que permitieron trabajar al más alto grado de desarrollo tecnológico en áreas inhóspitas y de altura, permitieron hacer rentables recursos mineros que hasta ese momento no eran económicamente factibles<sup>1</sup>. Esta circunstancia no sólo permitió incluir a la Argentina en la agenda de inversiones globales de la minería, sino que cambió

estructuralmente el mapa de la explotación del sector. Acompañado por cambios regulatorios locales que dotaron de previsibilidad y de estabilidad fiscal a las empresas extranjeras, en un lapso de dos décadas, la minería de rocas de aplicación (arena para la construcción, canto rodado y caliza, entre otros) perdió incidencia frente a la minería metálica (Moori Koenig y Bianco, 2003). Esto, desde luego, favorecido por una creciente demanda externa de metales; cambios en el patrón de localización de la actividad; ingreso de nuevos agentes; nuevas tecnologías; diversificación de mercados y una marcada estratificación de la producción dentro de la cadena de valor global, confiriéndole a los países productores el rol de economías de enclave con escasa participación en los procesos más sofisticados de dicha producción.

A eso se suma lo que podríamos denominar una “triple concentración”, propia de la específica configuración que asume la actividad en la Argentina: concentración en términos de productos (oro, cobre y más recientemente litio); concentración en términos de jurisdicciones receptoras de esos “beneficios” de inversión (apenas cinco provincias se reparten el 90% de los capitales comprometidos al sector); y concentración de empresas extranjeras operadoras, que dominan la tecnología y están altamente especializadas (Barrick Gold, Yamana Gold, Glencore, entre otras). Asimismo, por mandato constitucional, en la Argentina, las provincias tienen potestad sobre sus recursos naturales, lo que confiere al marco regulatorio una característica diferente en relación a otros países, en tanto son éstas las autoridades concedentes y de aplicación<sup>2</sup>.

---

1 Un informe de la Agencia *Bloomberg* destaca que las actividades de exploración de las empresas mundiales de minería podrían hacer que el gasto aumente a US\$18.000 millones en el 2025, con China encabezando la búsqueda de una nueva generación de descubrimientos. Véase: [www.bloomberg.com](http://www.bloomberg.com)

---

2 No es motivo de este trabajo explicitar el entramado institucional que cada provincia desarrolla a partir de la alianza con firmas extranjeras para la explotación conjunta de los yacimientos. No obstante, en general, puede decirse que cada jurisdicción creó empresas provinciales que se asociaron a las operadoras, a cambio de un por-

Por su parte, cabe destacar dos rasgos distintivos de lo que representa la explotación de metales en la Argentina, características que también se evidencian en la región. Por un lado, el destino de la producción es, en gran medida, atesoramiento antes que insumos para la fabricación de bienes intermedios y finales —especialmente en el caso del oro—, y supeditado además a una lógica de especulación financiera (Gutman, 2013). Por otro lado, prácticamente toda la producción minera metalífera se exporta con nulo o escaso agregado de valor, a diferencia de las rocas de aplicación, canto rodado y cemento, entre otros, destinados a abastecer el mercado interno. Estos dos rasgos refuerzan el componente extractivo de la minería metalífera, subordinan la actividad a eslabones relegados en las cadenas de valor global, y la ponen en tensión con intereses de desarrollo más generalizables como, por ejemplo, la existencia de marcos regulatorios —nacional y provinciales— menos

permisivos, diversificación productiva, sustentabilidad ambiental y mayor contribución al desarrollo territorial.

## 2. Política minera y modelo de desarrollo: Continuidades y rupturas

La Argentina, como se sabe, alberga a lo largo de toda su extensión un amplio potencial en minerales de diversa composición. Según la Secretaría de Minería de la Nación, en los últimos años, los proyectos mineros se incrementaron en más de 3.000%, la producción acumuló un crecimiento superior al 800%, y el empleo en el sector se multiplicó por cinco. Las principales empresas mineras del mundo están llevando adelante inversiones en las provincias que han decidido centrar en la minería la mayor parte de sus esfuerzos productivo; tales son los casos de las provincias de Salta, San Juan, Catamarca, Jujuy y Santa Cruz, entre otras<sup>3</sup>.

Con la reforma al Código de Minería y la sanción de una serie de leyes destinadas a la promoción de la actividad —fundamentalmente la Ley 24.196 de Inversiones Mineras—, el sector minero se dinamizó considerablemente a partir de la década de los '90. La explotación a cielo abierto de oro y cobre acentuaron esa expansión, que por entonces tenía una contribución marginal al PBI.

En el año 2003, en ocasión del lanzamiento del Plan Minero Nacional, se establecieron los lineamientos a seguir en relación al desarrollo productivo del sector minero. Por entonces, se hizo manifiesta la voluntad de transformar la actividad en uno de los principales motores del modelo de crecimiento económico que debían seguir algunas provincias del país, entre ellas, las de San Juan, Santa Cruz y Catamarca. Básica-

centaje del usufructo. Algunas incluso han podido desarrollar cierto *know-how* o utilizar una parte de dicha participación para ampliarse a otros emprendimientos, como es el caso de Fomicruz, la empresa que administra las concesiones en la provincia de Santa Cruz, que ha avanzado en estudios de parques eólicos y la creación de un Fideicomiso ("Unirse") destinado a obras de infraestructura. Por su parte, según información proporcionada por la empresa provincial de minería JEMSE, ésta, junto con Y-TEC, empresa tecnológica de YPF, firmaron acuerdos con empresas extranjeras, entre ellas la italiana FIB-FAAM (Seri Group) y el grupo Eurnekian, para la fabricación de celdas de ion-litio que se destinarán a la producción de baterías en la provincia a partir de 2017 con una inversión de U\$80 millones. Asimismo, JEMSE está incursionando en la provisión de energía renovable a través del desarrollo de parques solares con financiamiento de U\$410 millones de la empresa china Eximbank. <http://prensa.jujuy.gob.ar/tag/jemse/>

3 A comienzos del año 2017, circuló por despachos oficiales un listado con empresas interesadas en adquirir prospectos y concesiones en el sector minero. Entre las 10 principales interesadas, 5 eran de capitales chinos. (*Econojournal*, 19 de marzo de 2017).

mente, las razones que le daban soporte a esta decisión eran las siguientes:

- El régimen legal representaba la herramienta y el pilar de toda la inversión minera que había sido destinada, en algo más de una década, a los trabajos de prospección y exploración minera en la Argentina.
- El 75% de la potencialidad minera del país aún no había sido explorada y seguía constituyendo un fuerte atractivo para la inversión de riesgo minero.
- Los precios mundiales de los metales se orientaban hacia un alza sostenida y progresiva.
- Existía una tendencia mundial a incrementar los gastos de prospección y exploración minera.
- La inversión en exploración y explotación mostraba como destino principal los países de Latinoamérica y, en forma muy particular, Chile, Perú, Brasil y la Argentina.
- La existencia de recursos de metales preciosos y de base, como el oro, cobre, plata, zinc, hierro, etcétera, de muy buena calidad, formaban parte de los objetivos prioritarios de la inversión y de la demanda mundial. A eso se sumó años más tarde el potencial de litio en las provincias del norte del país.

El marco jurídico legal sancionado en la década del '90 para la actividad minera –Ley de Inversiones Extranjeras, Ley de Inversiones Mineras, Reforma del Código de Minería, sanción, reforma y adecuación de legislación provincial–, generó los instrumentos que institucionalmente brindaban la seguridad y la previsibilidad requeridos por los capitales de inversión de alto riesgo. Estos instrumentos hicieron posible la irrupción de las primeras inversiones que fueron destinadas expresamente a las tareas de prospección y de exploración.

Como señalamos en un trabajo anterior (Casalis y Trinelli, 2013), desde el año 2003 a la fecha, los proyectos mineros en producción (Bajo La Alumbrera, Cerro Vanguardia, Pir-

quitas, Veladero, Gualcamayo y Casposo, entre otros) han resultado relevantes en términos de crecimiento y de participación en el Producto Bruto Geográfico (PBG)<sup>4</sup>, exportaciones<sup>5</sup>, impuestos y regalías<sup>6</sup>, empleos y obras de infraes-

---

4 El PBG de Catamarca pasó de 1.937 millones de pesos en 2003 a 4.166 millones de pesos en 2006, principalmente por la entrada en actividad de Bajo de La Alumbrera; mientras que el de PBG de San Juan pasó de 2407 millones de pesos en 2003 a 4439 millones de pesos en 2009, por Veladero, entre otros.

5 La minería representó en el año 2011 el 94,8% de las exportaciones de Catamarca, por un valor de 1.436 millones de dólares, registrando el cobre un 86,9% del total de exportaciones y 1.315 millones de dólares en ventas al exterior. Por su parte, en San Juan, la minería representó para el mismo año el 76,1% de las exportaciones, por un valor de 1.885 millones de dólares, registrando el oro un 75,3% de las mismas (1.864 millones de dólares).

6 En el caso de Catamarca, los ingresos por regalías mineras tienen alta incidencia en la recaudación provincial y provienen de dos empresas con proyectos activos: Minera Alumbrera con el proyecto “Bajo La Alumbrera” y Minera del Altiplano, con un proyecto de extracción de litio en Antofagasta de la Sierra. Por otra parte, en el caso de Jujuy, según declaraciones en el año 2015 del Secretario de Minería (interino) de la provincia, las regalías mineras se pagan a valor de la boca de pozo y están regidas por la Ley 4696 que establece que las mismas pueden reasignarse a las empresas mineras en función de las inversiones o industrialización de los minerales, con lo cual el monto total de regalías puede bajar significativamente para las empresas. Discurso brindado en el *IV Seminario Internacional de Litio en la región de Suramérica, Catamarca 2015*, organizado por Panorama Minero, pág. 54. Disponible en: [136](http://litioensudame-</a></p></div><div data-bbox=)

estructura<sup>7</sup>, responsabilidad social empresaria<sup>8</sup> y

---

rica.com.ar/wp-content/uploads/2017/03/LITIO\_2015.pdf

- 7 Según el Decreto Acuerdo 202/13 de la provincia de Catamarca, los recursos provenientes de las regalías mineras se destinan a construir obras para saneamiento urbano, acueductos, mejoras en los sistemas de riego y drenaje, gasoductos, obras de generación y transporte de energía eléctrica, provisión eléctrica a zonas rurales, y obras de infraestructura que posibiliten la ampliación de actividades productivas o emprendimientos industriales en la zona, infraestructura turística y capacitación de actividades productivas. Véase: <http://www.mineriacatamarca.gov.ar/> (Última visita: 5-9-2013). Según la Cámara de Empresarios Mineros (CAEM), los aportes sociales y económicos de la minería también pueden verificarse en educación, capacitación, salud e infraestructura. Véase: <http://www.caem.com.ar/wp-content/uploads/2011/09/Aportes.pdf>

- 8 En mayo de 2017, se firmaron las primeras adhesiones al plan llamado HMS (“Hacia una Minería Sustentable”) o TSM (“Towards Sustainable Mining”, en inglés), que impulsó la Cámara de Empresarios Mineros de la Argentina basado en un programa de la Asociación Minera de Canadá (MAC), en procura de garantizar las acciones responsables de las empresas mineras en el área de influencia de sus comunidades a través de sus indicadores específicos, para comparar sus prácticas a las que realizan en otros países. Fueron ocho las empresas que firmaron en este primer tramo: Burgwardt Minera, Cámara de la Piedra de Buenos Aires, Cámara Minera de San Juan, Compañía Minera Piuquenes, Desarrollo de Prospectos Mineros, Gold Corp Cerro Negro, Minera Argentina Gold y Pan American Silver Argentina. (*El Cronista Comercial*, 10 de mayo de 2017).

desarrollo de proveedores<sup>9</sup> para las provincias donde se asentaron, habida cuenta de las características de la estructura productiva provincial, los problemas fiscales y la dependencia a la coparticipación y a las transferencias del gobierno nacional (Trinelli, 2011; González, 2016). Sobre estas condiciones, argumentadas desde el pragmatismo y convalidadas electoralmente a nivel provincial, se sostiene el discurso favorable a la minería en la mayoría de las provincias cordilleranas, más allá de algunos altibajos desde los años ‘90 en que se estructuró el sistema hasta la actualidad.

Las políticas y los acontecimientos más significativos durante el gobierno de Duhalde (2002-2003) y durante el Kirchnerismo (2003-2015) son:

- En el año 2002, se sancionan las retenciones a la minería cuya alícuota se establece en el 5%, no coparticipables con las provincias y destinadas a gastos generales.
- El aumento de los precios de los *commodities* en el período 2002-2010 impulsó el desarrollo de proyectos en fase de exploración y aceleró la explotación de los que estaban en producción.

- 
- 9 Según declaraciones de Rodolfo Micone, Secretario de Minería de Catamarca, en el año 2015, la empresa Minera del Altiplano FMC presentó un programa para ese año, donde las compras y servicios aumentarían de unos \$7 millones en 2014 a unos \$21 millones en 2015, fortaleciendo los rubros de transporte (\$1,5 millones), seguridad privada (\$4,1 millones), consultoría (\$2 millones) e inversiones de capital para la instalación del gasoducto en Salar del Hombre Muerto. Asimismo, pasó de contribuir con RSE sólo con el 1% de sus costos en 2014 al 15% en 2015. Discurso brindado en el *IV Seminario Internacional de Litio en la región de Suramérica Catamarca 2015*, organizado por Panorama Minero, pág. 56. Disponible en: [http://litioensudamerica.com.ar/wp-content/uploads/2017/03/LITIO\\_2015.pdf](http://litioensudamerica.com.ar/wp-content/uploads/2017/03/LITIO_2015.pdf)

- A fines de 2007 la Secretaría de Minería dispuso elevar las retenciones a la minería ya existentes desde 2002 para ubicarlas en un rango entre el 5% y 10%. El sector apeló y la medida fue rechazada judicialmente en el 2008 amparados en la estabilidad que otorga la Ley de Inversiones Mineras.
- Como consecuencia de la combinación de una prolongada caída en el precio de los *commodities*, a partir de 2010, y en el marco de la restricción general de divisas de la economía argentina durante los últimos años del kirchnerismo, las empresas se concentraron en los emprendimientos existentes y suspendieron inversiones, afectando las cuentas provinciales y los niveles de empleo. A raíz de esto, algunas provincias aplicaron nuevos impuestos, lo que motivó que se las denunciara por incumplir con la ley 24.196.
- Para acotar la demanda de divisas, la Secretaría de Minería estableció en el año 2011 la Mesa de Homologación Minera con el objetivo de impulsar sustitución de importaciones de materiales, maquinarias y servicios. Luego, dictó la Resolución 54/2012, que establece la obligatoriedad para todas las empresas mineras de contar con su propio departamento de sustitución de importaciones e informar los cronogramas de demanda de importaciones en forma anticipada<sup>10</sup>. Sin embargo, estas iniciativas sólo reforzaron a aquellas empresas que ya venían mostrando resultados positivos, pero generalmente acotado a aquellas que operaban con anterioridad.
- A instancias de la Secretaría de Minería de la Nación, se crea la Organización Federal de Estados Mineros (OFEMI) integrada por las provincias mineras. El objetivo de la misma es ampliar la participación provincial en la renta minera, crear fideicomisos para obras de infraestructura y diversificación productiva y generar poder de *lobby*, entre otros.

- Se fomentan iniciativas nacionales y provinciales que incorporan requisitos de integración nacional para la aprobación de proyectos y el ingreso de capitales. Se estimula el apoyo a los proveedores locales en el plano fiscal, tecnológico y financiero.

Las importantes reservas de litio, y la demanda del sector automotriz y de la electrónica para la fabricación de baterías, dieron lugar en los últimos años al arribo de numerosas empresas para la explotación de los salares (Sevares y Krzemien, 2012)<sup>11</sup>. No sin dificultades, surgieron también iniciativas del sector público para la fabricación de baterías –actualmente en fase de investigación o experimental– promovidas por el CONICET, YPF, la Universidad Nacional de Jujuy y la empresa provincial de minería de Jujuy (JEMSE). También surgieron propuestas de diversas universidades públicas como la Universidad Nacional de Córdoba y de La Plata (Nacif y Lacabana, 2015). En los últimos años, el sector comienza a estar más expuesto socialmente en

---

11 Enirgi Group Corporation (empresa canadiense con sede en Australia) en ocasión de la visita de la Vicepresidenta argentina a ese país en marzo de 2017, anunció una inversión de U\$S720 millones en su planta en la Argentina a través de la instalación de la División de Materiales Avanzados. Esto permitiría el aumento de la producción a más de 50.000 toneladas de carbonato de litio al año. La división tendría su sede central en la provincia de Salta y generaría nuevos puestos de trabajo, obras de ingeniería y construcción. Por su parte, la empresa australiana Orocobre, dedicada a la producción de litio en Jujuy, también anunció que aumentaría su producción a través de una inversión de U\$S160 millones en el transcurso de los próximos tres años. Actualmente, lleva invertidos U\$S300 millones y se espera hacia 2020 que su producción pase de un volumen de 13 a 30 mil toneladas de litio al año (*Mininpress*, 27 de marzo de 2017).

---

10 *Página 12*, 29 de mayo de 2012.



relación al debate sobre el desarrollo (presión por mayor participación del Estado en la renta minera; revisión del marco regulatorio; el estímulo a la conformación de un sector nacional proveedor de bienes y servicios, y cuestiones ambientales, entre otros).

En definitiva, la minería constituye durante el kirchnerismo un sector considerado estratégico por su aporte de divisas, fiscal y económico, tanto para el Estado nacional como para la mayoría de las provincias cordilleranas. Haber mantenido inalterable el marco regulatorio, en particular la Ley de Inversiones Mineras sancionada durante los '90, fue lo que le permitió consolidarse durante los primeros años del siglo XXI. Al mismo tiempo, la relación entre minería y modelo de desarrollo comienza a ser problematizada desde sectores políticos y de la sociedad civil tanto en relación a su contribución al desarrollo como por razones ambientales. El Estado comienza a impulsar algunas políticas regulatorias y a discutir su participación en la renta minera, pero, a diferencia de otros países de la región, sin introducir modificaciones estructurales en la regulación.

La primera parte de la gestión de *Cambios* se caracteriza por las siguientes políticas y acontecimientos:

- En enero de 2016 se sanciona, con el apoyo de los gobiernos de las provincias mineras, el Decreto 349/2016 que elimina las retenciones del 5% a la minería. Esto implicó una transferencia desde el Estado nacional al sector de U\$S222 millones por año, en tanto la medida no estuvo condicionada previamente a concretar inversiones ni a compromisos asumidos por el sector.
- La Secretaría de Minería de la Nación reactivó el funcionamiento del Consejo Federal Minero (COFEMI), órgano federal integrado por las provincias mineras y el Estado nacional para la definición de la política minera; se desactivó la OFEMI.

- En el marco del COFEMI en 2017 se propuso el Pacto Federal Minero<sup>12</sup>. El objetivo del mismo fue generar mayores condiciones favorables para la llegada de inversiones<sup>13</sup> (aún mayores a las que garantiza la Ley de Inversiones Mineras y la legislación vigente), en tanto se sostuvo que la ausencia de consensos básicos entre todas las provincias productoras condicionaba las expectativas de inversión<sup>14</sup>. Entre ellas, homogeneizar la legislación nacional y provincial para dar mayor estabilidad imposi-

12 El Pacto actualmente se encuentra a la espera de recibir tratamiento parlamentario. En tanto ley-acuerdo deberá ser aprobado o rechazado por el Congreso de la Nación (pero sin posibilidades de introducir modificaciones, lo que limita las posibilidades de mejorarlo). Luego debe ser ratificado por las legislaturas provinciales. El Acuerdo entre sindicatos, provincia y gobierno preveía firmarse para fines de mayo de 2017, aunque al cierre de este capítulo, ya había sido consensuado un borrador.

13 Se aspira alcanzar, al 2024, inversiones por U\$S25.000 millones, lo que significa más del doble que los U\$S10.000 millones registrados entre 2007 y 2015, pero mucho menos que lo invertido en ese tiempo en Chile (U\$S80.000 millones) y Perú (U\$S52.000 millones). Además, se espera multiplicar los puestos de trabajos directos e indirectos de la actividad, que en 2016 superaron los 80.000 puestos. La Cámara Argentina de Empresas Mineras (CAEM) aspira a alcanzar 130.000 puestos de trabajo para 2021.

14 Ver el artículo periodístico: *Las internas en Energía le complican a Macri el acuerdo federal minero*. Disponible en: [www.lapoliticaonline.com](http://www.lapoliticaonline.com) (23-02-2017) y: <http://www.lapoliticaonline.com/nota/103765-las-internas-en-energia-le-complican-a-macri-el-acuerdo-federal-minero/>. (Última visita: 01 de abril de 2017).



tiva a los inversores; mecanismos institucionales para evitar el rechazo a las inversiones de parte los gobiernos locales y comunidades; requisitos ambientales e instancias de control, participación tributaria provincial y promoción del empleo local. El proyecto establece en lo impositivo un máximo de 3% en concepto de regalías provinciales (reafirmando lo establecido en la Ley de Inversiones Mineras) e imposibilita modificar el canon que pagan las empresas, fijado cada dos años por la Secretaría de Minería. En cuanto a la regulación de las empresas públicas provinciales, elimina los mecanismos de tratamiento preferencial respecto del capital privado; establece preferencia de contratación para proveedores locales a igual “precio y calidad”<sup>15</sup>; y en lo ambiental y desarrollo de infraestructura, restringe los controles y los compromisos de inversión de las empresas. En definitiva, se trata de un acuerdo que busca limitar el poder del Estado nacional y provincial para apropiarse de parte de la renta minera y fijar algunos criterios comunes respecto a la fiscalización ambiental.

- Participación de la Secretaría de Minería de la Nación y de los representantes de las provincias mineras en misiones comerciales y eventos internacionales que tienen como objetivo promover el potencial de la Argentina como destino de las inversiones y de la seguridad jurídica para las empresas. Si bien la promoción de la minería como política nacional y provincial no es una novedad de este gobierno –se puede observar una continuidad con el gobierno anterior en cuanto a considerarlo estratégico para

el desarrollo de algunas provincias periféricas–, lo novedoso es la concepción de desarrollo que adopta la actual gestión, con eje puesto en la especialización primaria y las ventajas comparativas. Así, la minería –junto a la producción agropecuaria, las energías renovables, los hidrocarburos y el turismo– adquiere un renovado protagonismo. Esto queda de manifiesto en el intento por replicar como modelo de desarrollo para las provincias patagónicas y/o cordilleranas el caso de Australia, que se caracteriza por la preeminencia de la exportación de minerales y de la sociedad de servicios. Según lo señaló Santiago Dondo, quien fuera Subsecretario de Política Minera del Ministerio de Energía y Minería de la Nación hasta febrero de 2017 y quien formuló desde la *Fundación Pensar* la propuesta minera del PRO durante la última campaña electoral, la minería en ese país genera U\$S163.000 millones y tiene una participación del 10% en el PBI. Asimismo, señala que: “el sector minero en Australia está muy integrado con otros sectores, con la sociedad y con la vida del país. (...). El sector de los proveedores mineros (equipamiento, tecnología y servicios), hoy está equiparando en tamaño al del sector minero en su conjunto. Además de eso aporta el 6% del PBI australiano, quintuplicó su tamaño en los últimos 15 años y tiene exportaciones por 27.000 millones de dólares”<sup>16</sup>. Sin embargo, a diferencia de la Argentina, Australia cuenta con algunas de las principales empresas mineras del mundo y, por lo tanto, con el *know how*, la tecnología y el acceso privilegiado al financiamiento para llevar adelante proyectos que suponen comprometer cuantiosos recursos a largo plazo, en un mercado mayormente guiado por

15 Esto supone un eufemismo si se considera que la Ley de Inversiones Mineras exime de impuesto a las importaciones de bienes de capital, máquinas y herramientas e insumos, lo que dificulta, sin ciertos niveles de protección y estímulos, el desarrollo de un sector industrial, nacional, de la minería en tanto “industria naciente”. Sobre el concepto de *industria naciente*, véase a List (1997) y/o a Chang (2004).

16 Discurso brindado en el IV Seminario Internacional de Litio en la región de Suramérica, Catamarca 2015 organizado por Panorama Minero, pág. 63. Disponible en: [http://litioensudamerica.com.ar/wp-content/uploads/2017/03/LITIO\\_2015.pdf](http://litioensudamerica.com.ar/wp-content/uploads/2017/03/LITIO_2015.pdf)

lógicas especulativas. Además, es un país que posee uno de los ingresos *per cápita* más altos del mundo, con un Estado de Bienestar robusto que asegura niveles de protección social elevados.

La política minera en la actualidad en la Argentina pareciera centrarse en la discusión sobre una reducción en la carga impositiva para el sector y sólo tangencialmente en aspectos relativos a la sustentabilidad económica y ambiental de los emprendimientos<sup>17</sup>. Esto se ratifica por el hecho de haber disminuido la presión tributaria para la minería a comienzos de 2016, dentro de una política económica que tiende a priorizar sectores económicos con ventajas comparativas. Algunas inversiones concretadas –aunque menos cantidad que las esperadas por el sector público– son destacadas por la actual gestión económica (“brotes verdes”) en un contexto general donde la provisión de divisas se da mayormente vía endeudamiento externo que por inversión de capital<sup>18</sup>.

### 3. Sustentabilidad, desarrollo y capacidades estatales de los estados provinciales

La preocupación por el ambiente, el desarrollo y las condiciones de vida de la población tiene larga historia en el pensamiento social. Sin embargo, medio ambiente y desarrollo fueron relacionados por primera vez en 1972 en la

Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano realizada en Estocolmo. Ese año se publica *Los límites del crecimiento*, o *Informe Meadows*, encargado por el Club de Roma, donde se señalaba que la naturaleza no admite cualquier tipo de desarrollo<sup>19</sup>. Por aquellos años, se alertaba sobre el diferencial de consumo y apropiación de recursos naturales entre países desarrollados y subdesarrollados, señalando la imposibilidad física del planeta de soportar la “igualación hacia arriba” en el consumo de recursos naturales y criticando el modelo de desarrollo industrial y los patrones de consumo de los países desarrollados.

El Informe *Nuestro futuro común* (Brundtland, 1987) fue la base de la Cumbre de Río de Janeiro de 1992. En dicho Informe se definió al desarrollo sostenible como aquel que “satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones venideras para satisfacer sus necesidades futuras”<sup>20</sup>. En la definición, se incorporan los principios de equidad intrageneracional e intergeneracional.

En dicho trabajo, los límites al uso de los recursos naturales sugieren tres condiciones o reglas básicas para el desarrollo sostenible:

- Ningún recurso renovable deberá utilizarse a un ritmo superior al de su generación.
- Ningún contaminante deberá producirse a un ritmo superior al que pueda ser reciclado, neutralizado o absorbido por el medio ambiente.

17 “Estamos dispuestos a discutir un nuevo esquema impositivo para futuros proyectos”, aseguró Sergio Uñac, el Gobernador de San Juan (*EconoJournal*, 11 de mayo de 2017).

18 Algunas de las empresas que han invertido recientemente en la Argentina son: Fortuna Silver, First Quantum y Huayra Minerals Corp, entre otras (*EconoJournal*, 10 de marzo de 2017). En una gira por el Reino Unido, funcionarios argentinos han estimado promesas de inversión por U\$23.000 millones (*Clarín*, 21 de marzo de 2017).

19 El *Informe Meadows* contribuyó a cuestionar la concepción de desarrollo como perspectiva lineal y evolutiva, que consideraba que el subdesarrollo era superable mediante una serie de etapas a recorrer. De ser así, los países más atrasados se irían acercando al modo de producir y consumir de los más avanzados, pero eso no se verifica y además sería físicamente imposible pues no habría recursos para lograr equiparar los niveles de consumo.

20 Entendemos aquí “sustentable” y “sostenible” como sinónimos, evitando entrar en la discusión sobre su distinción.

- Ningún recurso no renovable deberá aprovecharse a mayor velocidad de la necesaria para sustituirlo por un recurso renovable utilizado de manera sostenible.

De este modo, pues, el desarrollo sostenible no se reduce sólo a la preservación del ambiente. Por el contrario, refiere a una equilibrada relación entre tres componentes centrales e interdependientes como son el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente<sup>21</sup>. El desarrollo sostenible, entendido como una síntesis de las tres dimensiones antes mencionadas, representa entonces una idea de cómo *deberían ser* las cosas. Más allá de lo normativo, se sabe que lo económico pesa sobre lo social y lo ambiental, y la minería no es la excepción en ese sentido.

No obstante, la actividad minera y las políticas y los discursos a favor del sector han generado numerosas resistencias sociales, por motivos ambientales, por competencia entre diversas actividades productivas sobre recursos escasos como el agua (Martín y Wagner, 2013), y por rechazo u oposición en algunas de las comunidades por los escasos beneficios en el territorio (Tapia, 2014) –más allá de las declamaciones favorables que hace el sector provincial, las empresas y cámaras del sector y los medios periodís-

ticos locales<sup>22</sup>–. La experiencia de Esquel en la provincia de Chubut, de rechazo a la minería “a cielo abierto”, constituyó un parteaguas respecto de las prácticas y el vínculo del sector minero con la comunidad, los gobiernos provinciales y locales. El aumento de las resistencias sociales ha llevado al sector a desplegar múltiples estrategias para lograr la aceptación social, o al menos, la mitigación de las mismas, como lo evidencian las prácticas de responsabilidad social empresarial y la búsqueda de licencias sociales a nivel local. Asimismo, la presión social ha implicado para las contrapartes del sector público provincial una mayor exigencia sobre el control de riesgo ambiental, el tratamiento de los pasivos ambientales y un mayor involucramiento con el entramado productivo local a partir de la promoción de un sector industrial y de servicios locales. En esa búsqueda, de lograr aceptación social de las comunidades locales, las empresas mineras, los organismos internacionales y los gobiernos provinciales plantean la referencia a la “minería sustentable” como el nuevo *standard* social y ambientalmente exigido.

Pero, ¿qué significa minería sustentable? y ¿Cuáles son las críticas desde ésta concepción de sustentabilidad? Desde el punto de vista de la sustentabilidad de la explotación de los recursos

---

21 La cuestión del desarrollo sustentable continuó debatiéndose, con resultados disímiles, en la *Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible* (CMDs) en Johannesburgo (Sudáfrica) en el año 2002; en la *Cumbre de Bali* (2007) donde se buscó redefinir el Protocolo de Kioto y adecuarlo a las nuevas necesidades respecto al cambio climático; y en la *Cumbre de París* (2015) donde la cuestión del desarrollo sustentable tuvo un nuevo relanzamiento en la agenda global con la Declaración de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS).

---

22 Como señala el periódico *El Ancasti*, en Catamarca los municipios recibieron un total de 25 millones de pesos en concepto de regalías y, de ese monto, más de un 50% quedaron para los municipios ubicados en las cercanías de los yacimientos. *El Ancasti*, 26 de marzo de 2017. Estas afirmaciones sobre los efectos positivos de la minería en la población local a menudo son relativizadas por trabajos de investigación cuando se incorporan otras variables como la generación de puestos de trabajo para la población local, utilización de recursos naturales como el agua, contaminación por desastres o pasivos ambiental, la participación de la comunidad, entre otros (Merlinsky, 2013; Manzanal y Villareal, 2009).

naturales, hay tres condiciones a tener en cuenta: no producir el agotamiento del recurso; no generar consecuencias ambientales por su explotación; y que se preserve un equilibrio entre la búsqueda de desarrollo económico, social y ambiental. En base a estas condiciones la minería no es sustentable y pretenderlo parecería ser un *oxímoron*. Esto se debe a que, en primer lugar, los recursos no renovables son finitos en el mediano y largo plazo por su agotamiento –o incluso más allá del encarecimiento de su explotación–, por más que las empresas y los gobiernos garanticen el *stock* de reservas mediante nuevos descubrimientos a medida que se explotan los actuales. En segundo lugar, la minería, en particular la megaminería, tiene evidentes impactos ambientales por más que se adopten nuevas tecnologías y controles para minimizar estos riesgos o se apele al discurso de la “minería responsable”. Y, por los motivos anteriormente explicitados, no es posible alcanzar un equilibrio entre desarrollo económico, social y ambiental, por más que se informe a la comunidad local, se contemple su participación y se establezcan beneficios sociales, laborales, de salud, económicos y de infraestructura para ésta.

De modo que, plantear posiciones dicotómicas en torno de la explotación minera, tanto subordinada a las exigencias de máxima rentabilidad y estabilidad del marco tributario por parte de las empresas transnacionales (Banco Mundial, 1996) o, por el contrario, su rechazo a ultranza por las consecuencias sociales, ambientales y económicas (Svampa, 2013), reduce y condiciona, para los países en desarrollo, el debate sobre los recursos mineros dentro de una estrategia de desarrollo. Como señala Stanley (2012):

la premisa para lograr una contribución al desarrollo es el modo de extracción y aprovechamiento (inversión y distribución) de la renta del recurso mientras éste no se agote, y también la regulación de las externalidades, en especial sus impactos ambientales y sociales. Este es justa-

mente uno de los puntos centrales en el debate económico sobre la sostenibilidad de la minería<sup>23</sup>.

Sin embargo, los minerales, lejos de constituir un obstáculo para el desarrollo, son un activo que debe subordinarse a la estrategia de desarrollo para sostener un proceso de cambio estructural y mejora del bienestar de la sociedad, derivando la renta que ésta genera para financiar sectores de alta productividad, potenciar el desarrollo de capacidades laborales, tecnológicas, regulatorias e infraestructura (Tereschuk, 2013). En esto desempeña un rol significativo el Estado nacional y provincial, en la definición de la estrategia de desarrollo –dimensión política–, y el desarrollo de capacidades estatales (Fernández y García Puente, 2013) para la regulación del sector con ciertos grados de autonomía por parte de su aparato burocrático (Evans, 1996).

Tal como se mencionó anteriormente, a diferencia de los fuertes contrastes observados en otras áreas, la minería presenta más continuidades que rupturas entre la gestión anterior y la actual, toda vez que se ha respetado el marco regulatorio sancionado durante los '90 por entender que inversiones de riesgo y de mediano-largo plazo para la explotación de minerales, requerían de incentivos fiscales. El actual gobierno ha profundizado este proceso eliminando el 5% de las retenciones que pesaban sobre el sector, y hoy avanza en un “Acuerdo Federal Minero” para homogeneizar algunas condiciones frente a las siempre heterogéneas realidades provinciales.

Y es que en la Argentina cualquier valoración sobre la minería resulta aproximada si no se repara en la esfera subnacional. En tanto titulares del “dominio originario” de sus recursos, son las provincias las autoridades concedentes y

23 Stanley, L. (2012). Los límites de la minería. *El Diplo*. Edición Núm. 154, abril de 2012. Disponible en: <http://www.eldiplo.org/index.php/archivo/154-el-subsuelo-en-disputa/los-limites-de-la-mineria/>

de aplicación, lo que complejiza mucho adoptar posiciones maximalistas como las que claman por una “minería sustentable” (como si tal condición dispensara a la actividad de rendir cuentas por el impacto ambiental que genera) y otras que la rechazan enfáticamente, desconociendo que para muchas jurisdicciones ya son realidades consolidadas, y de cuyos ingresos por regalías se compone buena parte de sus fuentes fiscales, y que los gobernadores de las provincias mineras son decididos impulsores de la actividad y en general esa posición no les genera grandes costos políticos (suelen ser elegidos y reelegidos para más de un mandato).

Pareciera, por lo tanto, que un debate suprador debiera conducir a poner el foco en las capacidades estatales que están desarrollando las provincias luego de casi dos décadas de minería metalífera intensiva. Estas capacidades estatales provinciales podrían evaluarse por las siguientes variables:

- La intensidad burocrático-institucional forjada después de años de vigencia de los emprendimientos en sus territorios, con funcionarios capacitados en el manejo de temas de alta sensibilidad social y relevancia presupuestaria.
- La efectiva verificación del *know-how* asimilado por las empresas públicas provinciales, luego de décadas de vínculo con empresas extranjeras portadoras del específico conocimiento de la operación y dotadas de alta capacidad tecnológica.
- El tipo de asociación público-privada alcanzada, que asegure los compromisos asumidos con el capital extranjero sin por ello resignar condiciones de fiscalización y de monitoreo.
- El nivel de sistematización de la información de las áreas, activo que juega más a favor de las firmas extranjeras que de las provincias, por cuanto muchas veces éstas disponen de información dispersa, no digitalizada y escasamente relevada, que no da cuenta del verdadero potencial geológico que poseen.

- La posibilidad de impulsar proyectos alternativos valiéndose de los recursos de la minería pero que apunten a diversificar la estructura productiva provincial, al margen de nuevas exploraciones que puedan realizarse. En este marco, hay un alarmante *déficit* en la regulación de cierre de minas y del aporte empresario en la fase post-productiva, que no alcanzan a compensar las políticas de responsabilidad social que promueven las firmas.

Del estudio de estas variables, como de otras que puedan apuntar a un mejor posicionamiento del Estado frente a consorcios extranjeros que operan a escala global, dependerá en buena medida la evaluación que pueda hacerse del paso de la minería metalífera por el país, que por ahora consagra a la Argentina como proveedora de materias primas de escaso valor agregado y exigüos encadenamientos productivos.

## Conclusiones

En este capítulo, hemos tratado de problematizar algunas cuestiones vinculadas a la minería como actividad productiva, y, en un sentido más amplio, analizar su contribución al desarrollo, idea en torno a la cual defensores y detractores del sector suelen respaldar sus argumentos para ratificar posiciones en uno u otro sentido.

La particular cadena de valor de la minería, la transnacionalización de los procesos productivos y las características regulatorias e institucionales específicas que esta actividad asume en nuestro país, obliga a pensar al desarrollo en términos complejos, sin restringirlo exclusivamente a la industrialización, como algunas escuelas de la teoría económica del desarrollo la entendían en los años '40 ó '50. Actualmente, naciones de ingreso medio como la Argentina parecerían requerir de la totalidad de sus sectores económicos para avanzar hacia la innovación productiva y sostener el crecimiento, en tanto la experiencia histórica, los cambios en la división internacional del trabajo y la complejización de los procesos productivos indican que los cami-

nos hacia el desarrollo han variado y muy probablemente impliquen nuevos desafíos y competencias que los teóricos del estructuralismo o de la dependencia no llegaron a conceptualizar.

Creemos que se necesita seguir muy de cerca la evolución de la estructura productiva de cada provincia minera para poder hacer un análisis del aporte de la minería en cada jurisdicción. También corresponde realizar un análisis más minucioso sobre las capacidades estatales que poseen las provincias para regular la actividad y diversificar su estructura productiva en un contexto de profundización del perfil de especialización a partir de la eliminación de las retenciones y de la elaboración del Acuerdo Federal Minero. Asimismo, debería ser un compromiso de los actores políticos y agentes económicos hacer de la actividad una práctica compatible con el ambiente y aprovechar la renta que aporta el sector para impulsar otras actividades productivas.

En ese sentido, la participación popular parece indispensable, no sólo para comprometer a los actores del sector público y privado en lograr los más elevados estándares de calidad en la operación minera, sino para exigir encadenamientos productivos que permitan visualizar un horizonte más allá del inevitable agotamiento de los minerales.

## Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (1996). *Una estrategia minera para América Latina y el Caribe*. Documento Técnico del Banco Mundial n° 345. Washington DC: BM.
- Basualdo, F. (2012). *Evolución y características estructurales de la minería metalífera en la Argentina reciente. La expansión de la actividad y el capital extranjero*. En M. Schorr (Comp.). *Los recursos naturales en la Argentina reciente. Minería, petróleo y agro pampeano*. Buenos Aires: Editorial Atuel.
- Brundtland, Gro Harlem (1987). *Nuestro Futuro Común o Informe Brundtland*. ONU.
- Casalis, A. y Trinelli, A. (2013). El desarrollo territorial en la Argentina. Oportunidades y desafíos de la explotación de los recursos mineros (2002-2012). *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año I, N° 1, 97-114. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Chang, H.-J. (2004). *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*. Madrid: De la Catarata.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Revista Desarrollo Económico*. Vol. 35, N° 140, 529-562.
- Fernández, V. R. y García Puente, M. J. (2013). Estado, producción y desarrollo. Las capacidades nodales en una perspectiva latinoamericana. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año I, N° 1, 19-46. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- González, A., (2016). The Open-Ended Tale of Open-Pit Mining in the Province of San Juan, Argentina. *Latin American Policy*. Vol. 7, Núm. 2, 311-332.
- Gudynas, E. (2012). Estado conservador y nuevos extractivismo: las ambivalencias del progresismo sudamericano. *Nueva Sociedad*. N° 237, 128-145.
- Gutman, N. (2013). *Argentina en la frontera minera*. Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- List, F. (1997). *El sistema nacional de economía política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Manzanal, M. y Villareal, F. (Orgs.). (2009). *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del norte argentino*. Buenos Aires: CICCUS.
- Martín, F. y Wagner, L. (2013). *Agua o minería. Determinaciones y movilizaciones en la construcción pública del conflicto ambiental en Mendoza*. En G. Merlinsky (Comp.). (2013). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires: CICCUS.
- Merlinsky, G. (Comp.). (2013). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires: CICCUS.
- Moori Koenig, V. y Bianco, C. (2003). *Industria minera; Estudio 1*. EG. 33.6; Préstamo BID 925/OC-AR. Pre II. Coordinación del Estudio: Oficina de la CEPAL-ONU en Buenos Aires. Buenos Aires: Informe elaborado a solicitud de

- la Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.
- Nacif, F. y Lacabana, M (Org.). (2015). *ABC del litio sudamericano*. Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini y Universidad Nacional de Quilmes.
- Sevares, J. y Krzemien, J. P. (2012). El litio en la Argentina: oportunidades y desafíos de un recurso estratégico. *Realidad Económica*. Núm. 272, 127-157.
- Stanley, L. (2012). Los límites de la minería. *El Diplo*. Edición Núm. 154. Disponible en: <http://www.eldiplo.org/index.php/archivo/154-el-subsuelo-en-disputa1/los-limites-de-la-mineria/>
- Svampa, M. (2013). Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*. Núm. 244, 30-46.
- Tapia, M. (2014). Consideraciones sobre el sistema de redistribución de las regalías mineras. La complejidad del desarrollo para Antofagasta de la Sierra (Catamarca, Argentina) (2004-2012). *Revista Estado y Políticas Públicas*. N° 3, 62-78.
- Tereschuk, N. (2013). Commodities y estrategias de desarrollo. ¿Qué hacer con las materias primas? *Le Monde Diplomatique*. Edición 168, 8-9.
- Trinelli, A. (2011). Comercio exterior y desigualdad regional a la luz de los complejos exportadores provinciales. *Revista Realidad Económica*. N° 264, 89-115.





# TERCERA PARTE

## Política y subjetividad en el Neoliberalismo tardío

“Las relaciones de poder múltiples atraviesan, caracterizan, constituyen, el cuerpo social; y estas no pueden disociarse, ni establecerse, ni funcionar, sin una producción, una acumulación, una circulación, un funcionamiento del discurso.”

**Michel Foucault**

“Lula dijo que una de las instancias de juzgamiento no está prevista en el Estado democrático de Derecho: los grandes medios. Los grandes medios producen un juzgamiento previo. No hay un juicio explícito, no hay derecho de defensa y no hay debate. Se produce una condena civil, un desmantelamiento de la moral de la persona. La destrucción física acaba con el enemigo. La destrucción a través del lawfare, la guerra jurídica, quiere aplastar la ciudadanía del individuo, destruye el derecho civil de manifestarse.”

**Dilma Rousseff**



## Las máscaras de la democracia: Figuras posfundacionales de la democracia en el contexto del tardo-capitalismo contemporáneo

Por Cristina Ruiz del Ferrier<sup>2</sup>

### Introducción

Hoy todos somos demócratas. Férreos defensores de la democracia sin mayores cuestionamientos. O acaso, ¿quién podría confesarse públicamente como anti-democrático? ¿Qué voces se oyen hoy deslegitimando a la democracia y bajo qué argumentos? De hecho, es creciente el número de países en el mundo que celebran elecciones periódicas, más o menos libres y competitivas, desde la caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Las democracias contemporáneas en esta fase actual del tardo-capitalismo<sup>1</sup> poseen un sistema de partidos políticos relativamente plural, en el cual debería ser posible identificar en su organización y funcionamiento la libertad de asociación, de expresión, de voto, entre otras características que definen —si esto es posible— la poliarquía<sup>2</sup>. ¿Pero son estos prerequisites los que vuelven más democrática a una democracia?

¿Y desde cuándo y por qué la democracia es sin lugar a dudas y sin cuestionamientos un valor en sí mismo?

Las cosas no siempre fueron así. Si miramos rápidamente la historia de la democracia desde su nacimiento hasta la actualidad, ha sido más tiempo denostada que valorada. ¿Cuándo dejamos de creer con Platón (1972, 1982) y con Aristóteles que la democracia, aquél régimen político asociado al libertinaje, dejaría de ser ese monstruo de mil cabezas del cual sólo era esperable escuchar los múltiples gritos de la *doxa*, sin posibilidad alguna de una *episteme* y que nada bueno ni útil podríamos esperar de ella? ¿Cómo quedamos presos por siglos de la sentencia de Aristóteles (1998) persuadidos respecto a que la democracia, a diferencia de la *politeia* (o República), es el gobierno de los pobres caracterizado por el libertinaje? A contrapelo de la experiencia puesta en valor y tan propia del siglo V a.C., de Pericles, el siglo de oro de la cultura griega, cuya manifestación central era la vida organizada bajo la forma de la democracia directa, los grandes exponentes del pensamiento filosófico, Sócrates, Platón y Aristóteles, a partir de sus diferentes esfuerzos argumentales y transmitidos de manera oral algunos y de manera escrita, otros, lograron persuadir a las generaciones venideras sobre las pésimas consecuencias que traería a la *pólis* la implementación de la democracia.

Por su parte, la República romana instituyó la ciudadanía de su *populus* varonil por nacimiento, al igual que los atenienses. Pero a diferencia de estos, también por naturalización y la manumisión de los esclavos. Por sus instituciones prin-

del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias (1989a).

1 Recordemos que la categoría de capitalismo tardío pertenece a Ernest Ezra Mandel (1923-1995).

2 Aquí, sin explicitar la diferencia con la democracia, hacemos alusión a la categoría de *poliarquía* que pertenece a Robert Dahl (1989a, 1989b y 1998). Siguiendo a Dahl, los requisitos de la poliarquía son: 1. Libertad de asociación; 2. Libertad de expresión; 3. Libertad de voto; 4. Elegibilidad para el servicio público; 5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo; 6. Derecho de los líderes políticos a luchar por los votos; 7. Diversidad de fuentes de información; 8. Elecciones libres e imparciales; 9. Instituciones que garanticen que la política

cipales (las asambleas romanas: *Comitia Curiata*, *Centuriata*, *Tributa* o *Concilium Plebis*, el Foro, el Senado, entre otros), y por quienes constituían el *demos*, la experiencia romana mantuvo algunas características e instituciones de la experiencia ateniense, pero sobre todo marcó su propia singularidad respecto a cómo organizar la *Res publica*, antes que la democracia. En consecuencia, griegos, romanos y republicanos italianos fueron los principales pioneros en la creación e institucionalización de gobiernos populares. Por su parte, el relativo silencio sobre la democracia —o bien la mala prensa hacia ella— a lo largo de la etapa más extensa de la historia de la cultura occidental, la Edad Media, no debería despertarnos sospechas dadas las características propias de la edad feudal y medieval, claramente más ligada a las monarquías.

El Renacimiento era todavía un tiempo muy temprano —como temprana modernidad— para hacer renacer la idea de democracia por otros medios y bajo una concepción más fresca respecto a la Edad Media, principalmente por los problemas de constitución de los Estados modernos que se estaban dando lugar por entonces en Europa. Alemania e Italia constituían sin lugar a dudas las dos naciones más demoradas en esta carrera hacia la estatalidad moderna, jalonadas por la necesidad de resolver cuanto antes la centralización del poder político. Por su parte, entre las teorías del contractualismo (Grocio, Spinoza, Hobbes, Locke, Rousseau, Kant, entre otros), que comparten a pesar de sus marcas diferencias el haber dispuesto todos sus esfuerzos intelectuales para fundamentar un tipo de estatalidad, en cada caso de manera diferente, encontramos sólo en la anacrónica pluma de Jean Jacques Rousseau una referencia positiva por la democracia, pero bajo la modalidad de democracia directa, y de allí su inevitable anacronismo. No obstante, y lo sabemos, el propio Jean Jacques nos advierte que la democracia como él la propone es más una utopía<sup>3</sup>, que una posibilidad real; una forma de

vida más propia para los dioses que para los hombres: “Si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres” (Rousseau, 2003: 120).

No es sino hasta el siglo XIX cuando la democracia irrumpe luego de desplazar a las monarquías absolutas y parlamentarias y a todo intento de reconstitución de otras formas de gobierno anteriores. Sin embargo, la democracia en este siglo decimonónico encuentra en las tres tradiciones del pensamiento político preeminentes —el liberalismo, el marxismo y el anarquismo— las principales fuentes de producción de críticas que aletargarán el proceso de su irrupción en occidente de manera más constante en el tiempo. Más allá de las diferencias que las tres grandes tradiciones del pensamiento político desembozan, guardan en común el mismo gesto de considerar a la democracia como “un arma de doble filo”, ya que, para los principales exponentes de estas tradiciones políticas, la democracia guarda una estrecha cercanía y siempre considerable afinidad nada más ni nada menos que con la tiranía y la con la opresión. La tradición del liberalismo político, por caso, despierta claras sospechas respecto del carácter potencialmente tiránico de la democracia. Pensando en dos de sus máximos exponentes en el siglo XIX, Alexis de Tocqueville (1957) y John Stuart Mill (1970), si bien sostienen el carácter incontenible de los procesos históricos de democratización (palpables en la creciente igualación de las condiciones sociales de los individuos), sin embargo, ambos buscan limitar sus “efectos devastadores” a través de un derecho fundado en la defensa de la libertad individual y en la partición y disgregación infinita de las esferas de poder tanto a nivel de la sociedad civil como del Estado. Si algo ha definido al liberalismo desde sus

---

trario al orden natural que la mayoría gobierne y que la minoría sea gobernada. Es imposible imaginar que el pueblo permanezca siempre reunido para ocuparse de los asuntos públicos y puede verse fácilmente que no podría establecer comisiones para ello, sin que cambiara la forma de la administración.” (2003: 118).

---

3 Nos persuade Rousseau: “Tomando el término en su sentido estricto, no ha existido nunca verdadera democracia y no existirá jamás. Es con-

comienzos es el deseo de limitar la arbitrariedad del poder en todas sus formas y de eliminar el conflicto en las instituciones políticas. Resulta interesante señalar en este punto —y volveremos más adelante a esta cuestión— que el liberalismo en líneas generales hoy como ayer intentará por vías institucionales (y fuera de ellas si hace falta) regular el conflicto sea este el que sea, e irrumpa donde irrumpa. Por su parte, para el marxismo y para el anarquismo, aunque de modos diferentes, la democracia es la forma ideológica por excelencia del Estado capitalista y burgués: éste promete una igualdad “formal”, una emancipación política, de derecho, poniendo un manto, un velo, sobre la desigualdad de hecho, es decir, la realidad de explotación, de alineación, de enajenación y de dominación en la esfera económica. De ahí que, frente a las limitaciones de la democracia burguesa, el marxismo y el anarquismo hayan concebido la verdadera emancipación en los términos de una revolución, es decir, del establecimiento de una igualdad de hecho (y no sólo de derecho) a lograrse por la vía de un determinado uso de la violencia que toma la forma de la dictadura del proletariado, es decir, en manos de la clase social más desfavorecida de la historia.

Resulta interesante notar que las tradiciones del pensamiento político del siglo XIX, liberalismo, marxismo y anarquismo, han intentado desterrar el conflicto de la vida democrática desde argumentos y concepciones diferentes. El liberalismo, para señalarlo rápidamente, ha desplegado una ingeniería institucional para *regular* el conflicto, o bien mediante la lógica de funcionamiento de las propias instituciones, leyes, reglamentos, derecho, etc., o bien mediante los mecanismos de obtención de los consensos: las mayorías (cuando no, del monopolio de la coacción física legítima<sup>4</sup>). En cambio, el marxismo, a partir del diagnóstico epistemológico de la lucha de clases en una fase avanzada del capitalismo, ha intentado desarrollar los medios para *superar* el conflicto. Ello sería posible no por la vía institucional o la obtención del consenso, sino con la superación del propio

capitalismo como modo de producción económico-social y como *locus* de la lucha de las clases sociales, motor de la historia. Tanto sea por los intentos de *regulación* del conflicto en la vida social (liberalismo), como de su *superación* de la lucha de clases gracias al advenimiento del socialismo (marxismo-anarquismo), el antagonismo en la modernidad no encuentra un lugar sino marginal, puesto que ante todo despierta temor. Temor y, por lo tanto, no admisión del conflicto en la vida democrática. En cambio, cabe señalar que al igual que la tradición republicana, la perspectiva del pensamiento político posfundacional que aquí presentaremos parte de asumir el conflicto sin temor a él, dado que lo considera como una parte central y constitutiva de la vida social (*inscripción*) en democracia y en todas las formas de la vida en común. Ni regulación, ni superación. *Inscripción*<sup>5</sup>.

En consecuencia, ¿cuándo la democracia dejó de ser ese peligro inminente si se la ponía en práctica? ¿Cuándo sucedió que abandonamos “el odio a la democracia”<sup>6</sup> y nos abrazamos a ella sin concesiones? ¿Y desde cuándo todos somos demócratas a ultranza, a riesgo de inscribir el conflicto en el corazón mismo de la dinámica democrática? Ya lo había explicado magistralmente Claude Lefort: la democracia es hija de las revoluciones (Lefort, 2004). La revolución francesa, por caso, encontró a sus líderes radicalizados elevando *El contrato social* del ya citado Rousseau en un intento por volver posible lo imposible: conjugar libertad, igualdad y fraternidad. Ciertamente es, que en este rápido recorrido por la historia misma de la democracia occidental que hemos realizado, de la denostación a la exaltación, hoy parece políticamente incorrecto declararse en contra la democracia.

5 Para este tema, recomendamos la lectura de la obra de C. Lefort, particularmente: *La incertidumbre democrática. Ensayos sobre lo político*. Barcelona: Anthropos.

6 Paráfrasis de uno de los libros de Jacques Rancière: *El odio a la democracia*. Barcelona: Amorrortu.

4 Weber, M. (2000).

En este capítulo, por lo tanto, proponemos algunas preguntas sencillas, pero de difícil contestación: ¿Qué es la democracia? ¿Por qué puede definírsela de múltiples maneras? ¿Cuál es la diferencia entre la democracia de los pensadores modernos y la democracia de los posmodernos? ¿Por qué en la actualidad decirse anti-democrático en la esfera pública es políticamente incorrecto? ¿Por qué la *CEOcracia* no es sólo una tendencia pasajera, sino antes bien, un modo que se corresponde con una cierta fase del capitalismo (el contemporáneo)? En suma, ¿Cuáles son las máscaras que ocultan hábilmente el rostro imposible de las que se vale la democracia en la contemporaneidad?

La perspectiva que hemos elegido para abordar estos interrogantes toma el nombre de *pensamiento político posfundacional* (Marchart, 2009)<sup>7</sup>. Desde esta perspectiva, nos proponemos brindar un acercamiento a la dinámica de la democracia contemporánea en su cabal complejidad, una complejidad mayor que la que se ha pretendido en los análisis de la misma en la modernidad, abriendo a un *locus* nuevo de reflexión donde con otras herramientas y categorías, podamos dar con otras significaciones, con otros adjetivos y con otros rostros de la democracia actual. Pensar problemas nuevos, con categorías nuevas, es nada más ni nada menos, la tarea que nos proponemos en este capítulo<sup>8</sup>.

### **¿Qué es la democracia? Polisemia y la (im)posibilidad de una respuesta desde el pensamiento político posfundacional**

Probablemente, todos entendemos por democracia cosas distintas. Parafraseando al Aristóteles de *Metafísica* (2004), podríamos decir que la democracia “se dice de muchas maneras”. Desde la perspectiva del pensamiento político posfundacional, consideramos que la democracia es una categoría que nunca podrá devenir ontológicamente un concepto, vale decir, que no se encontrará jamás con un significado único, verdadero, inmutable, perfecto, eterno para todo tiempo y lugar, porque ontológicamente ello es radicalmente imposible. La democracia como categoría, atravesada por su propia polisemia, constituye una constelación de significaciones en permanente producción de sentidos, habitada por una pluralidad de visiones y por constantes acepciones que conviven a veces armónicamente, pero la mayoría de las veces de manera conflictiva y en tensión. En las visiones posibles de la democracia hay voces disimiles que pretenden constituirse en la única definición posible y legítima, en la definición verdadera (en singular, y no en plural)<sup>9</sup> tras el intento (fallido) de negar su carácter polisémico. Desde el pensamiento político posfundacional, en cambio, la categoría de democracia, por caso, pero todas las categorías en última instancia, adolecen del mismo síntoma pues la causa es de raíz ontológica. Desde el estatuto ontológico, la democracia está destinada a no encontrarse jamás con un significado y, en consecuencia, con una forma unívoca de definir y de entender *qué es la democracia*. En suma, desde la perspectiva del pensamiento político posfundacional, la democracia funciona antes bien como un significante, y nunca como un significado. Como una vasija presta a llenarse cada

---

7 Entenderemos por *posfundacionalismo*, siguiendo a Oliver Marchart, “una constante interrogación por las figuras metafísicas tradicionales, tales como la totalidad, la universalidad, la esencia y el fundamento” (2009: 14).

8 Como ya nos incitara Claude Lefort, la tarea hoy es evitar por todos los medios posibles pensar problemas nuevos con categorías viejas y poder así contribuir a estar a la altura de las exigencias de nuestro tiempo (2004).

---

9 Véase a modo de un ejemplo de este tipo de intentos universalistas, G. Sartori, “Democracia” en *Enciclopedia de las Ciencias Sociales*, Instituto de la Enciclopedia italiana, Italia, pp. 117-151.

vez con contenidos parciales siempre diferentes. De allí el carácter plural, heterogéneo, distintivo de la democracia.

Esta perspectiva nos permite además trascender las pretensiones de verdad, de cientificismo, de supuesta objetividad epistemológica, y reelaborar temas clásicos, como ser la democracia, para pensarla en otro terreno de intelección, más radical, pero siempre en las abiertas posibilidades de sus interpretaciones posibles. Se trata de una perspectiva pluralista, inmanente y contingente, sin posibilidad de que la perspectiva o los conceptos se cierren sobre sí mismos atrapando un significado único y verdadero para todo lugar y tiempo histórico. El pensamiento político posfundacional supone así la imposibilidad de un fundamento último. No de algún tipo de fundamento, pero sí de un fundamento trascendental o universal. Razón central y distintiva por la cual otras figuras vienen al encuentro del análisis interpretativo que de la democracia es posible dar: figuras como la contingencia, la infundabilidad, la indecibilidad, el acontecimiento, el antagonismo, la verdad, lo real o la libertad. ¿De qué manera estas figuras nos permiten pensar la democracia en perspectiva histórica, genealógica, diacrónica y sincrónica, a contrapelo del discurso histórico de los historiadores, para habilitar una lectura más nutrida de las abiertas posibilidades que sólo la democracia puede proporcionar?

El pensamiento político posfundacional propone un análisis interpretativo basado en la relación entre tres elementos singulares que sólo surgen cuando enfatizamos su relación, su vínculo, su interacción: *el poder, la política y lo político*. La diferencia entre la política y lo político (o bien, *la política y la policía*), propone comprender al poder desde una complejidad mayor y más honesta respecto a la complejidad que la misma realidad ontológica nos impone. La política, desde esta perspectiva y como contestataria a las perspectivas clásicas o modernas de la política, se refiere a ciertas formas de acción, a actores con intereses propios y encontrados, pero también a ciertas formas del sistema político, del complejo de instituciones

de una sociedad, a la reglamentación y a las leyes establecidas en un momento histórico determinado. En otras palabras, al momento instituido de una sociedad, vale decir, a la dimensión óntica de la misma (lo parcial, lo efímero, lo contingente). En cambio, lo político, alude a lo que está más allá de todo posible intento de domesticar el carácter óntico de la realidad. Lo político está constituido por el momento instituyente de la sociedad ya que refiere a la dimensión ontológica de la realidad (lo imposible, lo indecible, lo incalculable).

El carácter de posfundamento apunta también a mostrar el carácter infundado de toda realidad social. Tanto la distinción del poder entre la política y lo político, como el carácter posfundacional, muestran una realidad ontológica que postula la ausencia de un fundamento de la sociedad. Toda sociedad está des-fundada y en consecuencia sobredeterminada<sup>10</sup>. En otras palabras, esta perspectiva afirma el fundamento ausente de la sociedad, pero no la ausencia de todo fundamento. Vale decir, que la sociedad no está determinada en última instancia por un solo fundamento eterno, inmutable, perfecto y único; sino que la sociedad es resultado de un fundamento no predeterminado, que es contingente, precario, parcial y efímero. En esta perspectiva resulta de suma importancia no perder de vista *el vínculo* entre lo político y la política; entre el momento instituyente y el momento instituido; para pensar la democracia contemporánea desde otras coordenadas. En palabras de Marchart: “Tomar conciencia de las implicaciones filosóficas y políticas de la diferencia política nos ayudará a manejar, teórica y prácticamente, el hecho peculiar de que la sociedad es infundable y, no obstante, la dimensión del fundamento no desaparece sin dejar huellas” (2009). En ese sentido, también resulta imprescindible hacer retomar al análisis

10 Véase, Laclau (1996; 2005) y Laclau y Mouffe (2006).



la perspectiva de lo político<sup>11</sup> para completar el cuadro de situación a analizar y no quedarnos solamente con las perspectivas descriptivistas de la democracia que sólo la visualizan desde la política (consenso) y olvidan o desechan del análisis *lo político* (el conflicto).

Por otro lado, decimos que la democracia se dice de muchas maneras porque ha sabido estar habitada por distintas tradiciones del pensamiento político: la tradición republicana, la tradición popular, la radical y entre otras por supuesto, la tradición liberal. Para cada una de estas tradiciones, por democracia, se entienden cosas distintas. No es nuestro objetivo aquí dar cuenta de las diferencias entre las que tradiciones del pensamiento político que pensaron, repensaron –y continúan haciéndolo– la democracia. Pero sí valga una diferencia más general que resulta de suma utilidad para marcar dos de las tantas máscaras de la democracia. Esa diferencia recae en las formas posibles de definir la democracia. Podemos definir la democracia como *democracia procedimental* y como *democracia sustantiva*.

Por *democracia procedimental* se entiende el modo en el que el pueblo elige a sus representantes. Vale decir, la forma, el camino, la manera institucional por la cual se constituyen las reglas del juego democrático a la hora precisa de elegir a los gobernantes (las reglas de la democracia formal). Esta definición general de la democracia recae específicamente en el procedimiento de elección que tiene lugar de manera periódica (cada cuatro o seis años, según cuanto cada país lo instituya). Esta definición de la democracia se contenta con describir meramente los mecanismos de la elección de los representantes, bajo los prerequisites establecidos. Y con ello, desentrañar hasta la minucia las formas posibles de dicha elección a partir de las distintas variantes que se conjugan con los sistemas de gobierno: parlamentario, presidencialista o bien semipresidencialista. O

de acuerdo a las características de organización de una sociedad: unitarios o federales. Lo interesante de las limitaciones que este tipo de definición de la democracia nos propone, se relaciona a la célebre frase de John Stuart Mill cuando en ese maravilloso ensayo *Sobre la libertad* (1970), nos advertía: no es el mismo sector del pueblo el que manda, que el que obedece<sup>12</sup>. Y esta escisión en el pueblo entonces es producto o resultado de la democracia no directa, indirecta, representativa, de nacimiento moderna, que deja como consecuencia lógica la fractura del pueblo en dos, fractura no en términos de antagonismo –como veremos luego–, sino en apariencia de división política de tareas: unos mandan, otros obedecen. Si pensamos en las sociedades de masas, resuenan las palabras de Mark Curtis: “Un sistema en el que un pequeño grupo gobierna y la participación de las masas se limita a elegir dirigentes en elecciones dominadas por las élites que compiten” (2000: 247). Claras consecuencias. ¿Es una democracia aun si quienes gobiernan son *los pocos* y ya no *los muchos*? ¿Es una democracia si lo que reina es la delegación del poder soberano del pueblo a los gobernantes? ¿Es democracia todavía si las promesas que ella misma entraña –igualdad, libertad, participación, etcétera– no se realizan? ¿Es legítima si quienes gobiernan, no es el pueblo, sino los políticos o los empresarios? Y de ser así, ¿qué consecuencias acarrea la democracia contemporánea en la actual fase del tardo-capitalismo globalizado, donde el gobierno de los pocos se condice con las ya denominadas democracias elitistas, al decir de Mosca, Pareto, Michels o Schumpeter, pero en una fase aún más avanzada y ligada a la oligarquía: la *CEOcracia*?

Probablemente, lo que diferencia a la democracia como *politeia*, es decir, como un tipo de forma de gobierno, es que la legitimidad que la vuelve singular descansa en la creación y en la obtención de mayorías. Una decisión (política

---

11 Véase, Lefort (2004); Laclau (2005); Mouffe (1999; 2013; 2016); Rancière (2004; 2007; 2010); entre otros pensadores posfundacionales.

12 Sentencia Mill: “el pueblo que ejerce el poder no es siempre el mismo pueblo sobre el cual es ejercido (...)” (1970: 61).

o social) es legítima si alcanza la mayoría entre los que participan de la toma de decisiones. La democracia así entendida es cuantitativa. ¿Qué otras maneras son pasibles de caracterizar la democracia contemporánea? Si fuese el caso, ¿no estaríamos acaso admitiendo con ello el peso de las mayorías sobre las minorías? Con el giro a la derecha y el advenimiento del gobierno de los CEO's<sup>13</sup>, ¿estaríamos en las mismas condiciones o en la necesidad de reconocer la inversión de la cuenta: ahora son las minorías acaudaladas nacional e internacionalmente la que gobierna a las simples mayorías? ¿Es legítima si la democracia es funcional al tardo-capitalismo y genera tanta exclusión social? Entonces, ¿sólo de manera cuantitativa puede leerse la dinámica democrática y su legitimidad?

Claro que no. Otra forma posible desde la que se intenta definir a la democracia, no es enfatizando la descripción de los mecanismos de elección de los representantes, sino a la democracia como algo menos específico, menos concreto, más abstracto y que se liga precisamente con lo que mantiene a una sociedad unida a lo largo del tiempo: *la democracia sustantiva*, es decir, pretendidamente definida como sustancia, como forma de vida de la unidad común (de la comunidad). La definición sustantiva de la democracia nos enfrenta a un ideal, a un camino infinito que es pura promesa, que es futuro, que no es aquí y ahora porque se nos presenta como lo deseable, desde el ensueño, desde el más profundo deseo de una sociedad sin conflictos, que se basa en el *autos nomoi*, en la *autonomía*. En otras palabras, en la capacidad de discernimiento entre lo justo y lo justo, lo bueno y lo malo, lo útil de

lo que no lo es, a partir de lo cual, los hombres se dan a sí mismos sus propias leyes. Este hecho haría coincidir que la persona que manda sea al mismo tiempo la persona que obedece, un intento anacrónico de volver al siglo V a.C. bajo la modalidad de democracia directa. Este modo de definir la democracia se liga centralmente con un aspecto normativo-prescriptivo, con el *deber ser* de la concepción sobre la democracia, a diferencia del modo procedimental que es claramente descriptivo (*el ser*) de los mecanismos de elección y representación política. Decimos que la definición de la democracia en términos sustantivos termina constituyéndose en un *oxímoron*, pues: i) no todos los integrantes del pueblo participan de la confección de leyes nuevas o de las reformas de las ya existentes; ii) no es la misma parte del pueblo la que manda que la que obedece, como ya nos advirtiera Mill (1970) en el siglo XIX; iii) al decir de Rancière (2004), la parte del pueblo que tiene parte, deja en evidencia y a las claras que existe también una parte del pueblo que no tiene parte en las decisiones políticas, sociales, económicas, etcétera. O incluso más atrás en el tiempo, en pleno Renacimiento italiano, Nicolás Maquiavelo, quien lejos de ser un pro-monárquico, como republicano confeso, advertía siguiendo a los romanos que toda ciudad está compuesta por dos *mores* o humores, y que entienden por libertad cosas distintas: los grandes y el pueblo (Maquiavelo, 1987). Por lo tanto, democracia se la intenta definir de dos maneras diferentes: procedimental (descripción) y sustancialmente (normativa-prescriptiva).

Ahora bien, como hemos visto ya, desde la perspectiva del pensamiento político posfundacional, todo intento por definir a la democracia está llamado al fracaso, justamente, por su carácter polisémico y por su estatuto ontológico. Veámoslo con un ejemplo: el sujeto de la democracia. Respecto al pueblo de la democracia debemos hacer notar una vez más que lejos está de ser una sola subjetividad. Como hemos visto, el *demos* —a veces confundido en el término nación, otras veces en la categoría de lo popular

13 Para profundizar estos temas, véase: García Delgado, D. (2016). Editorial: La modernización del Estado. El poder vuelve al poder. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Núm. 6, Año IV, mayo, 13-18. También el capítulo de D. García Delgado y A. Gradin que se incluye en este libro.

estrictamente—, a lo largo de la historia del pensamiento político ha recaído en distintos sectores, estamentos, clases sociales. Pero pocas veces ha sido pensando como en la actualidad, desde su constitución fracturada, partida, escindida en dos alrededor del calor de un desacuerdo (Rancière<sup>14</sup>), de un conflicto (Lefort<sup>15</sup>), de un antagonismo (Laclau<sup>16</sup>) o del agonismo (Mouffe<sup>17</sup>).

*Pólis versus pólemos.* El orden frente al conflicto. Según Rancière, la democracia instituye ante todo “una comunidad polémica” en la que se ponen en juego “la oposición propia de dos lógicas, la lógica de la *police* de distribución de plazas y la lógica política de la forma igualitaria” (1996: 141). Por ello, es legítimo sostener desde la perspectiva del pensamiento político posfundacional que la democracia es un terreno de disputa permanente por su definición. Una suerte de guerra real o potencial por su conquista y significado, en palabras de Ricardo Forster, un litigio permanente por la democracia (2011).

Para dar cuenta de la diferencia entre la democracia de los posfundacionales respecto a la

democracia de los modernos, en este capítulo, hemos elegido tan solo cuatro ejemplos de interpretaciones de las democracias contemporáneas propuestos por pensadores que responden a la constelación de autores posfundacionales y que presentaremos a continuación y de manera sucinta como otras “máscaras” posibles de la democracia contemporánea: i) *la democracia salvaje* de Claude Lefort, ii) *la democracia insurgente* de Miguel Abensour, iii) *la democracia radical y plural* de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, y iv) *la posdemocracia* de Colin Crouch. Estas interpretaciones de la democracia contemporánea nos permitirán centralmente complementar la mirada “unicista” de la tradición (neoliberal de la democracia que solamente hace entrar en su análisis a la política, el *statu quo*, las mayorías y el consenso; y restituir con ello el pensamiento de lo político. Por otro lado, también nos permitirá ganar en una complejidad productiva, ya que incorporaremos otras categorías, visiones y actores al análisis interpretativo de la democracia contemporánea en el marco del capitalismo tardío.

### Las máscaras de la democracia contemporáneas desde el pensamiento político posfundacional

El argumento principal de este capítulo es que la democracia se muestra con distintas máscaras y nunca podrá develar su rostro verdadero. Desde la perspectiva del pensamiento político posfundacional, ese rostro único y verdadero de la democracia no es ontológicamente posible dado que es inexistente. La mostración de ello es que existen diversas formas de democracia contemporánea, que aquí llamaremos “democracias adjetivadas”. La mera producción de categorías distintas de democracia es la muestra de los intentos —siempre fallidos— de su domesticación. Pero la democracia, antes como ahora, estará siempre un paso más allá de las caracterizaciones que desde distintas perspectivas podamos ensayar o proponer. Y ello es posible gracias a su carácter ontológicamente indeterminado e incierto, y a su, por siempre, sentenciada indecibilidad. Probablemente, uno

---

14 Para Jacques Rancière, “más exacto, democracia es el nombre de interrupción singular de este orden de distribución de los cuerpos en comunidad que se ha propuesto conceptualizar bajo el nombre ampliado de *police*. Es el nombre de aquello que viene a interrumpir el buen funcionamiento de este orden mediante un mecanismo singular de subjetivación” (1996: 51). Recordemos que para Rancière, la distinción se establece entre *la política* (lo político) y *la pólize* (la política).

15 Lefort, C. (2004). La cuestión democrática. En *La incertidumbre democrática*. Madrid: Anthropos.

16 Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

17 Mouffe, Ch. (1999). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós.

de los pensadores franceses posfundacionales contemporáneos que más ha aportado a la cuestión de la democracia (además de su interpretación en torno al totalitarismo) sea Claude Lefort.

### **Democracia salvaje (Claude Lefort o el carácter indeterminado de la democracia)**

Claude Lefort<sup>18</sup> (1924-2010) se propone la tarea de restitución de *lo político* al análisis interpretativo de la filosofía política. Su perspectiva, de hecho, conocida como “el pensamiento de lo político” es una franca invitación a repensar la democracia desde un doble método: qué es lo que vuelve singular a la democracia *per se*, y, por otro lado, a comparar la democracia con el totalitarismo y con la monarquía absoluta. Desde la tradición republicana Lefort postula que la democracia es antecedida por la experiencia de la revolución francesa (a diferencia de la tesis que al respecto formule de Hannah Arendt) y del totalitarismo. Para el filósofo francés, la democracia es la negación del totalitarismo. Pero, además, la democracia presenta algunas características que sustentan la interpretación del filósofo francés y que son las que aquí más nos interesan: la democracia, por su constitución ontológica, es ante todo “salvaje”.

Lefort nos indica que a la democracia se la debe comparar con el totalitarismo y con la monarquía absoluta. Se trata de una comprensión por *comparación exterior* (con el totalitarismo y con la monarquía) y de una *comprensión interior* (lugar del poder) de la propia democracia contemporánea. Lefort señala que solamente en democracia se produce la desimbricación de las esferas de saber, poder y ley. Por primera vez en la historia, el lugar del poder se evidencia como lo que real y ontológicamente es, *un lugar vacío*. Probablemente, esta es la novedad radical de su constitución. En esta condición descansa la novedad, el carácter inédito y el carácter inaudito que introduce la democracia. Y en ello, sin lugar a dudas, yace su singularidad.

Claude Lefort, quien propone este particular acercamiento a la democracia, nos recuerda por comparación exterior que, en la Monarquía absoluta, el poder estaba encarnado en el doble cuerpo del Rey (real y simbólico —que ya señalara Kantorovitz de manera magistral—). Por lo tanto, el poder en la monarquía se nos presentaba como simbólicamente “pleno”. En cambio, en la democracia, ningún poder fáctico puede en última instancia apearse de manera indisoluble al poder. Las elecciones periódicas no lo permiten. De allí que en democracia no existe el poder vitalicio, aunque se lo intente. Por lo cual, con la irrupción de la democracia, pasamos de la subjetividad del poder (la persona del Rey y del líder totalitario) a la objetividad de la Ley (en democracia). Y de allí que con la irrupción revolucionaria de la democracia también se sentencie el fin de lo teológico-político y de la trascendencia como fuentes de legitimidad política. En democracia, el poder no le pertenece a nadie y, por lo tanto, el poder político es francamente anónimo.

En cuanto a la interpretación que Lefort nos lega del sujeto de la democracia, nos advierte que el pueblo es el soberano que toma la forma de una figura sin figura. En consecuencia, la soberanía del pueblo no puede ser representada por ninguna imagen determinada. El pueblo es una figura sin figura que nuevamente deja en eviden-

18 Sin lugar a dudas, el filósofo francés ha desarrollado denostados esfuerzos por hacer retornar al análisis *lo político* desde la filosofía (antes que desde la Ciencia Política). Contamos con muchas obras traducidas al castellano a partir de las cuales podemos seguir los pasos de Lefort en esta tarea: *Las formas de la historia. Ensayos de antropología política*, México: Fondo de Cultura Económica, 1988; *Ensayos sobre lo político*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1991; *La invención democrática*, Buenos Aires: Nueva Visión, 1990; *La incertidumbre democrática. Ensayos sobre lo político*, Barcelona: Anthropos, 2004; *El arte de escribir y lo político*, Barcelona: Herder, 2007; y *Maquiavelo. Lecturas de lo político*, Madrid: Trotta, 2010; entre otras.

cia el carácter ontológico del poder: quien gobierna es la indeterminación. El pueblo es soberano, pero nadie puede representarlo (y en esto consiste el problema de la representación política). El poder carece de “figura” ya que quien ejerce el poder, sin embargo, no lo posee<sup>19</sup>. En lo que respecta a la sociedad, se logra identificar el problema de la representación política ya que se produce un distanciamiento infranqueable entre las personas que gobiernan por cuatro años y el lugar de poder, a causa del modo de elección procedimental de los representantes por parte de los representados. Los ciudadanos solamente participan de la vida política con cierta periodicidad en los momentos electorales y luego se retiran a sus negocios privados, a causa de la desafección política (Lechner, 1995), la apatía o la delegación del poder político (O’Donnell, 2010). En otro sentido, lo interesante aquí es que la sociedad en condiciones democráticas es vista como una sociedad unida en su división. A diferencia de la tradición política del liberalismo y del socialismo, el carácter republicano de Lefort nos permite reinscribir el conflicto en el centro de la dinámica democrática, en el corazón mismo de su forma de organización y funcionamiento. Razón por la cual, se redefine el espacio público en donde los principios están siempre en debate, en franca efervescencia y donde el conflicto se manifiesta de manera irreductible.

La democracia en estos términos asume el fin de las certezas, la caída de los marcadores de la certeza y el carácter imprevisible de la realidad social. Admite también el cambio constante y directo del accionar de la contingencia. En otras palabras, la *indeterminación radical* es hija legítima de la disolución de los marcadores de la certeza y la *indeterminación*, sin fundamentos de certidumbre, no es del orden de los hechos empíricos, sino del orden ontológico de la realidad

social y política. Así, para Lefort, la democracia señala una mutación del orden simbólico cuya mejor manifestación es la nueva posición de poder. El lugar del poder se convierte entonces en un “lugar vacío”<sup>20</sup> y es en esta característica ontológica donde yace el carácter revolucionario del nacimiento de la democracia, como así también el carácter salvaje de la propia democracia.

Ahora bien, Lefort aporta otros elementos clave además de los ya mencionados para dilucidar la dinámica democrática. Uno de los elementos centrales de su interpretación reside en alertar —como un gesto toquevilliano<sup>21</sup>— sobre los peligros que contrae la democracia contemporánea: al admitir el conflicto en el centro de su lógica de organización y de funcionamiento (puesto que aquí reside su carácter probablemente más interesante y distintivo), con ello, la democracia puede despertar la producción de intentos de poner fin a la constante efervescencia que alienta el conflicto en distintos ámbitos de la vida social, y suturar así la distancia entre lo real y lo simbólico. Es decir, generar intentos por imponerse de hecho, haciendo uso de la violencia y en nombre de la necesidad del orden. Se trataría en suma de abrir la puerta de entrada a la restitución de los totalitarismos (que de manera simbólica intentará condensar las esferas del poder, el saber y la ley<sup>22</sup>). Por estas razones,

---

19 Se produce una representación simbólica, aceptada como tal, vacía y parcial. En términos ontológicos, existe una distancia insalvable entre el registro de *lo simbólico* y el registro de *lo real*.

20 Ernesto Laclau, sobre este mismo punto y siguiendo los pasos de Claude Lefort, dirá: “tendencialmente vacío”, pero bajo otra concepción de la vacuidad (2005).

21 Recordemos que Alexis de Tocqueville, en su obra *La democracia en América*, advierte sobre los principales peligros que contraen las democracias modernas: la centralización del poder político, el individualismo y la tiranía de la mayoría social (1957).

22 Si bien desde el registro ontológico es imposible condensar el poder, saber y la ley, en democracia ocurre lo contrario. Lefort llama a esto “el desen-

Lefort dirá que la democracia no tiene seguro de vida. Frente a este peligro, la solución que propone el filósofo francés es la “invención democrática”. Es decir, respetar las elecciones periódicas de los representantes, informarse y participar de la vida política sosteniendo las instituciones de la democracia, sin por ello, intentar regular ni superar el conflicto que la caracteriza de manera singular. Esta sería una forma de dominar el carácter siempre impredecible de la democracia, razón por la cual, Lefort la denomina como “democracia salvaje”. Un poder inapropiable que da lugar al conflicto (competencia) entre las fuerzas políticas (partidos políticos) legítimas, pero también, que hace legítimo el propio conflicto social en el centro de la dinámica de organización y de funcionamiento de la democracia.

En síntesis, y sin lugar a dudas, el conflicto es parte de la democracia. Por salvaje, elucidada por el principio de anarquía, la democracia se caracteriza por el reconocimiento de la disolución de los grandes marcadores de la certeza propios de la modernidad y por su indeterminación, carácter que la alejará definitivamente de la posibilidad de recuperar un fundamento último de lo social, como así también de todo atisbo metafísico, ya que la acercará a la contingencia radical, a la indeterminación y a la pluralidad.

En una línea similar, posfundacional, Miguel Abensour nos propone una interpretación de la democracia contemporánea que recupera la tradición de la democracia popular a partir de su radicalidad.

### **Democracia insurgente (Miguel Abensour o la repolitización de la democracia)**

El término que nos propone Miguel Abensour para volver más inteligible la democracia con-

temporánea es la de *democracia insurgente*. Con ella, el filósofo francés nos lega toda una perspectiva para repensar la dinámica democrática en clave posfundacional. Como una máscara de la democracia, esta noción resulta de suma utilidad para comprender interpretativamente su carácter francamente posfundacional y radical.

Para presentar la categoría de democracia insurgente, y con ello la perspectiva, recordemos lo que nos dice el propio Miguel Abensour: “Si uno utiliza el vocabulario de Rousseau, la democracia insurgente puede ser definida como la aparición del cuerpo del pueblo contra el cuerpo del Estado; en otras palabras, la manifestación de la relación política como producto del sujeto real, el “*demos total*”. Sin embargo, vale la pena aclarar, alejándose de Marx y del término, prefiriendo el *todos unos*, que el cuerpo del pueblo no es concebible como un organismo sustancial, que recae sobre sí mismo, sino como un cuerpo dividido, hecho trizas, en marcha hacia la búsqueda interminable de una identidad problemática. De hecho, la comunidad política se constituye bajo la verificación de los conflictos múltiples que, con el objetivo de hacer pasar en todos los ámbitos, gracias a la reducción, la universalidad democrática, bien una experiencia de libertad que se da como rechazo de la dominación, como no dominación” (2012: 41).

Varios elementos comunes a la perspectiva lefortiana se hacen presentes: resulta inconcebible un pueblo de la democracia como sujeto en singular. La invitación es a pensar la categoría del sujeto de la democracia fracturado en múltiples subjetividades, gesto por el cual, nos situamos en una complejidad mucho mayor. Por su parte, se trata también de pensar el proceso de constitución de las identidades políticas del pueblo a partir de la imposibilidad de dar con una sustancia única y en la afirmación de una división co-constitutiva. Por otra parte, el pueblo fracturado y múltiple de la democracia se jalona él mismo al interior de conflictos también múltiples y centralmente contra el Estado.

Para Abensour, “el advenimiento de la democracia es la apertura de un escenario agonístico

---

marañamiento” de las esferas de la ley, del poder y del saber. Cada esfera cobra autonomía relativa respecto de las otras y adquieren sus propias reglas de legitimación. En líneas generales, en esto consiste la denominada “revolución democrática”.



que tiene por objetivo “natural” y privilegiado el Estado, o incluso que la democracia es el teatro de una “insurrección permanente” contra el Estado, contra la forma Estado unificadora, integradora, organizadora (...)” (2012: 35). En su obra clásica, *La democracia contra el Estado*, Abensour nos invita a pensar que la democracia insurgente se cierra al pasado y a la tradición, pero también se abre al futuro como proceso en constitución:

La cesura trabaja para mantenerse en la apertura hacia la acción o el actual del pueblo. La temporalidad de una democracia de estas características no será tanto la de la presencia, de la auto-coincidencia, como de la discordancia; repetida, mantenida también, en la medida en que esta lucha contra la aparición de la forma Estado, sería la de preservar y preservaría la no-identidad del pueblo consigo mismo. Temporalidad agotadora, persistente, del conflicto, brindando a cada conflicto la posibilidad de mantener, mejor, de reavivar la cesura (2012: 37).

Resulta aquí de suma importancia hacer notar, por un lado, el carácter siempre abierto y contingente del proceso de constitución de la identidad del pueblo. Por otro lado, el lugar de relevancia que da Abensour al conflicto, como el elemento distintivo, entre otros, de una forma de la democracia –posfundacional–, que se propone como una alternativa a la democracia hegemónica neoliberal de nuestro tiempo.

La democracia insurgente no equivale a una variante del proyecto radical-liberal, el ciudadano contra los poderes, sino más bien a una fórmula en plural, los ciudadanos contra el Estado, o mejor todavía, la comunidad de ciudadanos contra el Estado. En terminología procedente de La Boétie, la democracia insurgente significa la comunidad del *todos unos* –aquello que La Boétie llama la amistad– contra lo que denominaba *todos Uno*; y más específicamente, si nos hacemos cargo de la dimensión dinámica de las cosas políticas, la resistencia del *todos unos* al vuelco en *todos Uno*, como si la insurgencia tuviera entre otras fun-

ciones la de bloquear, detener, el deslizamiento persistentemente amenazante de la comunidad del *todos unos* hacia la forma unificadora del *todos Uno*, negadora de la pluralidad, de la condición ontológica de pluralidad (Abensour, 2012: 37).

La democracia así concebida, en su carácter insurgente y contra el Estado, nos ofrece varios elementos posfundacionales que toman relevancia a la hora de resituar *lo político* ante la primacía exclusiva de *la política*: “Si repolitizar la sociedad civil lleva a revelar la existencia de una comunidad política susceptible de levantarse contra el Estado, está claro que no puede concebirse bajo el modelo del Estado, un todo orgánico, una sociedad política unificada y reconciliada. Más bien es obligatorio pensarla como dividida, ya sea para reavivar la tradición maquiavélica sensible al antagonismo, en cualquier ciudad humana entre los grandes y el pueblo, ya sea por considerar la comunidad política como una respuesta a la cuestión polémica de la igualdad” (Abensour, 2012: 48).

En consecuencia, los elementos posfundacionales de la democracia que nos invita a repensar Abensour se ligan tanto a la repolitización de la sociedad civil restaurando así su significancia política, como a la fractura del campo social en dos subjetividades o *humores* –al decir de Maquiavelo–. Un gesto que resituía en clave democrática el rol, sino protagónico, por lo menos participativo, de una parte del pueblo que se levanta contra el sistema, el poder o directamente el Estado. Sin la irrupción de la parte del pueblo menos favorecida a partir de sus reclamos, nos encontraríamos imposibilitados de afirmar la democratización de la democracia.

Finalmente, el filósofo francés nos lega la tarea de insistir en el carácter desfundamentado de la democracia que hace posible la irrupción de nuevos antagonismos a partir del *pólemos* en torno a la igualdad. Sin conflicto, no cabe esperar el reclamo de la efectividad de la igualdad. Lo que cabe esperar entonces es la producción contingente de conflictos en cualquier dimen-



sión de la vida en común. Por lo tanto, a la asunción de la caída de los marcadores de la certeza propios de la modernidad, al carácter salvaje e insurgente de la democracia, se suman la radicalidad y la pluralidad para reflexionar sobre la dinámica actual de la misma en las condiciones del tardo-capitalismo globalizado.

### **Democracia radical y plural (Laclau-Mouffe o el carácter conflictual del proceso de las identidades políticas)**

La democracia contemporánea, desde la perspectiva de la denominada *Teoría de las Identidades Políticas* de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, a condición de hacer retornar lo político (Mouffe, 1999), toma la máscara de democracia radical y plural. Desde *Hegemonía y Estrategia Socialista. Hacia una radicalización de la democracia* (2006), el historiador argentino y la politóloga belga dedican relevantes esfuerzos teóricos con vistas a un dilucidar un proyecto político. Justamente es ese proyecto el que se liga a la democracia radical y plural que los autores proponen en varias obras, en contraposición con la democracia neoinstitucionalista o neoliberal en tiempos de capitalismo globalizado. En su visión, tanto Laclau como Mouffe, denuncian que el tipo de democracia hegemónica en la actualidad, sólo afirma el momento de la política y mantiene por ello un discurso apolítico. Por lo tanto, y al igual que Lefort, es de suma importancia hacer retornar al análisis el momento de lo político con vistas de restituirlo tanto en el nivel del análisis teórico como en el nivel del proyecto político y pensar desde allí la lógica o razón de la democracia contemporánea.

Si seguimos la obra de Chantal Mouffe<sup>23</sup>, la democracia actual toma la máscara de la democracia radical y plural. Su propuesta principal

consiste en establecer la discriminación agonista entre adversarios con proyectos políticos y sociales distintos (que tienen detrás suyo, distintas concepciones de la comunidad), de tal modo que resulte compatible con el pluralismo de proyectos e identidades de una sociedad en un momento histórico determinado.

Esta perspectiva posfundacional y posmarxista propone pensar la democracia contemporánea a partir de la lógica agonal o agonística, vale decir, de la reincorporación al análisis de las pasiones, como elementos por lo general considerados como irracionales (la concupiscencia, las emociones, los afectos, las pasiones, entre otros<sup>24</sup>). El objetivo central es hacer retornar de esta manera lo político al análisis del poder en la democracia contemporánea. Sin embargo, si bien se siguen los pasos antes dados por Carl Schmitt, en su obra y particularmente en su libro *El concepto de lo político* (2009), Mouffe advierte como una precaución de método que, si queremos pensar el poder en condiciones democráticas, debemos ofrecer una tesis diferente a la schmittiana (la distinción amigo/enemigo) que es más plausible en contextos de totalitarismo por su carácter partisano y por su lógica de exclusión-incluyente entre amigo y enemigo. En cambio, la teoría agonal o agonística que Mouffe propone, sustituye la lógica amigo/enemigo de Schmitt para evidenciar lo que es propiamente del orden de lo político, por la lógica entre adversarios que se reconocen entre sí su existencia legítima. Con ello, respetan a pesar de sus diferencias el proyecto político de cada quien. Sin embargo, no desaparece el carácter propiamente *agón* (lucha, conflicto, división,

---

oportunidad, seguiremos la obra de Chantal Mouffe.

23 No es nuestra tarea aquí hacer explícitas las diferencias teóricas entre la obra de Ernesto Laclau (que enfatiza el antagonismo entre *populus* y *plebs*) y la obra de Chantal Mouffe (quien nos propone una teoría agonal o agonística entre adversarios). Por razones de extensión, en esta

24 Para este tema, y desde la perspectiva del pensamiento político posfundacional, recomendamos: Mouffe, Ch. (2016). *Política y Pasiones. El papel de los afectos en la perspectiva agonista*. Valparaíso: Universidad de Valparaíso - Manifiestos.

contienda, desafío, disputa) de la dinámica de la democracia, sino que lo sitúa en un contexto menos totalitario y más democrático en tanto que es del orden del reconocimiento de las legitimidades de los adversarios existentes. De lo que se tratará entonces no es de exterminar al enemigo en tanto que enemigo público, sino antes bien, de vencer a mi adversario en las elecciones democráticas.

Sobre la base de la asunción del presupuesto de contingencia radical, la democracia desde esta perspectiva agonística de la política, afirma el carácter de heterogeneidad social, que vuelve a cualquier intento de supremacía definitiva en el poder, de un poder vitalicio, sin alternancia, francamente imposible. Imposible por su carácter de posición reversible, precario y parcial. Pero también porque la hegemonía como expresión más clara de la política nunca podrá eternizarse en el poder siempre y cuando estemos dentro de las reglas del juego democrático. Una de las características más distintivas de pensar la relación política en esta perspectiva agonal es la que vincula al líder (o función de líder) directamente, o casi sin mediaciones, con el pueblo. El pueblo está constitutivamente fracturado en dos posiciones de sujeto: *populus* —o la parte del pueblo que detenta la hegemonía y como tal se considera a sí misma como la parte del pueblo única y legítima— y *plebs* —esa parte del pueblo menos privilegiada, que produce intentos contra-hegemónicos y que no es reconocida por *populus* como una parte legítima y genuina del mismo pueblo y que por lo tanto no se siente representada simbólicamente por el líder de *populus* ni tampoco en la cadena equivalencial de demandas populares de esa parte del pueblo—. La democracia radical y plural, así, tiene asiento en el *locus* que está atravesado por la frontera antagonica que divide al pueblo en dos posiciones de sujeto precarias, intercambiables y reversibles: *populus* y *plebs*.

Para Mouffe, entonces, el enfrentamiento agonal no representa un peligro para la democracia contemporánea. Es en realidad su condición misma de existencia. El profundo sentimiento de temor que presenta la tradición liberal hacia

lo disruptivo, la lucha, el conflicto, el antagonismo, el desacuerdo, la disidencia, responde más a los intentos de conservar el *statu quo*, que a admitir la pluralidad de posiciones y proyectos políticos que toda democracia debe dar lugar para poder llamarse democracia. Por eso, entre otros motivos que se ligan al capitalismo tardío, en líneas generales, los países democráticos están sufriendo una tendencia hacia la derecha. Es decir, hacia intentar contener el conflicto social para regularlo y, en lo posible, desalentar la producción de nuevos conflictos y luchas. Con ello se obturaría la emergencia de nuevas voces, de nuevas demandas, de nuevos reclamos y conquistas que, sin lugar a dudas, volverían menos plural, menos heterogénea, y con menos alternativas y alternancias, a la dinámica democrática.

De esta manera, la perspectiva de Mouffe, y en menor medida también de Laclau, proponen una mirada propiamente política de la democracia, entendiéndola por ella, el desafío de la permanente creación de cadenas equivalenciales de demandas populares entre las distintas luchas por la igualdad, o bien, por hacer efectivo los derechos conseguidos, o por lograr nuevos y mejores derechos sociales, civiles o políticos. La visión propiamente política de Laclau y Mouffe, se propone como alternativa a las visiones neoliberales que solamente enfatizan un lado de la moneda del poder: la política (o la policía). Es decir, el carácter pospolítico de la democracia: la representación política, la democracia procedimental, el institucionalismo, la racionalidad, el diálogo, la comunicación como vía racional y predilecta para la resolución efectiva de los conflictos y de los intereses encontrados. En otras palabras, opera como supuesto garante de la paz y de la armonía siempre deseables en una sociedad que supuestamente avanza y progresa. Sociedad ideal en donde ante un conflicto siempre es posible regularlo gracias al consenso puro y racional, o la virtud de la acción comunicativa, que, en nombre de una democracia libre de conflictos, se nos muestra cosmopolita, pacífica y transparente para otras sociedades como para sí misma.

En síntesis, podemos decir entonces que frente a la visión *pospolítica* de la democracia que presenta la tradición neoliberal, se antepone la visión *propriadamente política* de la democracia desde la perspectiva posfundacional de la teoría de las identidades políticas de Laclau y de Mouffe. ¿Pero en qué consiste la singularidad de la visión pospolítica de la democracia en el contexto del actual capitalismo tardío?

### **Posdemocracia (Colin Crouch o el diagnóstico sombrío de la democracia contemporánea)**

Por último, pero no por ello menos importante, la cuarta máscara de la democracia que hemos elegido en este capítulo para presentar la lógica democrática se relaciona con el que probablemente sea el diagnóstico más sombrío de la democracia contemporánea: la posdemocracia.

Con esta categoría, Colin Crouch se propone describir un tipo de democracia que se caracteriza por la preeminencia de la influencia de los medios masivos de comunicación en la conformación de la opinión pública. La posdemocracia se jalona al interior del modo de percibir las noticias políticas y a los líderes políticos por parte de las audiencias. Pero su perspectiva va más allá de ello y su apuesta es aún más alta. Crouch entiende por posdemocracia un modo de describir el constante uso de las técnicas de sondeos y de las encuestas para obtener información en masa, bajo parámetros globales (sondeos en torno a conocer qué es lo que la gente quiere escuchar) y que luego le es devuelta a la sociedad a través de los medios de comunicación como una sentencia de verdad.

Las características principales de la posdemocracia nos acercan a la descripción de nuestra época y, sin embargo, se vuelven inquietantes: para Colin Crouch asistimos a un paulatino retroceso del interés de la ciudadanía por participar de la vida política y de los procesos democráticos, dejando en manos de las elites políticas y también de las elites económicas el gobierno del Estado. Asimismo, esta situación conlleva a “un giro a la

derecha” frente a una izquierda sin grandes propuestas que se presente efectivamente como una alternativa viable, produciendo que los temas sociales más sensibles y prioritarios como la igualdad, la redistribución de la riqueza, la participación y del poder, se vuelvan innecesarios a los ojos de los gobiernos preocupados por mantener y acrecentar sus riquezas personales gracias a los beneficios que el manejo del Estado les proporciona. Ello permite confirmar la hipótesis weberiana, respecto a que el siglo XX y XXI son manifestaciones de gobernantes que viven *de* la política (y no *para* la política), puesto que han descubierto que la política lejos de ser un medio para un fin más alto (bien común, por caso), es un fin en sí mismo, o bien, un medio para su propio enriquecimiento económico. En consecuencia, y según esta máscara de la democracia, distinta de las anteriores, la posdemocracia se caracteriza por: i) el accionar cada vez más influyente de los medios masivos de comunicación, ii) la apatía por los asuntos públicos por parte de la ciudadanía, iii) el giro a la derecha, y iv) el ascenso de las elites económicas a los más altos puestos del Estado.

¿En qué lugar queda la posición del pueblo mayoritario, frente a la minoría gobernante? “La parábola de la clase trabajadora” que propone Crouch<sup>25</sup>, bien puede pensarse en relación al pueblo: distintos momentos históricos encuentran a la parte del pueblo que no tiene parte en diferentes situaciones según el tipo de estatalidad preponderante: más débil con gobiernos liberales, más fuertes con gobiernos progresistas y nuevamente más débiles con gobiernos neoliberales. El gran riesgo que encontramos en este cuadro

25 Crouch menciona cómo a lo largo de la historia, la clase trabajadora pasó de ser la clase social débil y excluida, a convertirse con la experiencia del Estado de Bienestar en una clase fuerte, poderosa y central de la dinámica societal; pero que, con el retorno del neoliberalismo, la clase trabajadora en la actualidad declina nuevamente hasta convertirse en una clase marginada de la esfera pública.

de situación actual, a escala global, reside en la ausencia de propuestas alternativas que amplíen las probabilidades de una alternancia en el poder.

Resulta preocupante que la escala global, la globalización de estas tendencias –con sus excepciones lógicas– resulte el factor clave para la comprensión de estos cambios. Las tendencias muestran que los países se van convirtiendo al neoliberalismo a ultranza y más recientemente a la proliferación de gobiernos de CEO’s, donde los empresarios con altos cargos en compañías multinacionales arriban al Estado para administrar los bienes públicos y la dirección de un país, muchas veces sin capacitación previa, sin conocimientos sobre cómo maximizar las capacidades estatales o sobre cuáles son los principales indicadores de una gestión pública. En su génesis, el Estado moderno ha tomado como modelo a la empresa capitalista para su organización burocrática y administrativa, ya nos lo recordaba Max Weber. Pero ello no significa que el empresariado globalizado esté en condiciones de gobernar el destino de un país en nombre de la eficiencia, la eficacia, la economía que ha desarrollado al interior de una empresa multinacional.

Por su parte, las empresas multinacionales y transnacionalizadas, por un lado, juegan con reglas de juego más beneficiosas en comparación a las empresas nacionales; buscan los países con mejores posibilidades de ingresar al país y fugar divisas; emplean y desemplean personas *a piacere* y en función de los propios intereses del elitismo. Sin controles por parte del Estado, realizan sus operaciones de manera estratégica allí donde los países ofrecen menos controles y mayores dividendos; se guían por la subcontratación de los procesos productivos y constituyen acumulaciones financieras anónimas y sin banderas nacionales. A este fenómeno, Crouch lo denomina “empresas fantasmas”. Ellas no serían posibles sin un Estado nacional que garantice las condiciones de posibilidad de atracción de estos capitales. El Estado se va desprendiendo así de su responsabilidad social frente al accionar de estas empresas, y se limitan a garantizar las condiciones de posibi-

lidad de la multiplicación de divisas que fugarán cuando llegue el momento oportuno, como ser la liberalización financiera, las reglas de juego del libremercado, la flexibilización laboral, entre otras medidas pro-capitalistas, pero poco democráticas.

¿Qué lugar queda para los trabajadores, para esa parte mayoritaria del pueblo que queda desprovista de los reaseguros sociales y a merced de las nuevas condicionales del mercado en esta tardo-capitalismo que no velará jamás por sus necesidades más primarias? ¿Qué sucede con los derechos conquistados mediante el reconocimiento de los mismos o como producto de la lucha para obtenerlos? ¿Cuáles son las consecuencias sociales y culturales intergeneracionales de una dinámica democrática que subvierte por dentro los derechos y las instituciones conquistadas?

La novedad de nuestro tiempo se vincula a una alianza entre elites: entre el sector empresarial y el Estado. Y ya no es posible una sin la otra en la posdemocracia: “Surge la subcontratación de servicios públicos y se gestiona por medio de concesiones sujetas a renovaciones periódicas. Esto se convierte en una alianza de elites en la que las empresas ofrecen al liderazgo de los partidos los fondos para sus campañas electorales, sobre todo televisivas, que resultan tan onerosas, y las empresas privadas están en contacto permanente con los *lobbies*, círculos de asesores y grupos de presión para lograr esas concesiones y contratos” (Sánchez Flores, 2009). Los efectos no se hacen esperar: se trastoca la lógica de la estatalidad (del Bienestar al individualismo), se producen más protestas sociales por temas cada vez más heterogéneos; se pierden las bases que sustentaban el interés general y se sustituyen por el interés particular de las elites económicas y por la fuerza de los mercados. Se debilitan los controles, se construyen las condiciones requeridas por las elites económicas en el gobierno y se van erosionando las bases populares. ¿Cuán democrática resulta este tipo de sociedad? ¿No es acaso una contradicción presente en los propios términos *-demos kratia-*, si ya no gobierna el pueblo, sino las elites económicas, y con ello, se producen cuotas más y más grandes de excluidos? ¿Democracia u oligarquía?

Crouch al proponer la caracterización de la posdemocracia advierte sobre una modelística donde la política se está convirtiendo en un asunto de elites, tal como ocurría en tiempos pre democráticos, con la diferencia que las elites de la actualidad son globalizadas, sin banderas nacionales, transnacionales. ¿Cómo detener el avance de elites económicas que devienen elites políticas y generan el giro a la derecha que como un efecto de conjunto van ganando elecciones o bien van tomando el poder político *de hecho* a través de los denominados “golpes blandos”<sup>26</sup>? ¿Cómo se reforma el ejercicio de la política resituando en el centro del juego democrático a los partidos políticos como instancias institucionales cuyas funciones principales son la representación política de un sector de la sociedad y el gobierno? ¿Cómo se alienta y se fomenta el interés por la “cosa pública” y la participación efectiva de la ciudadanía en la política si el capitalismo actual deja pocas o nulas posibilidades para la participación cuando las cuentas no cierran, los ingresos no alcanzan y el trabajo no se consigue? ¿Cómo se contrarrestan los efectos de las posdemocracias desde dentro del sistema democrático que realmente el sentido igualitarista, de justicia social y de participación ciudadana, sin traicionar sus propias reglas de juego ni vaciarla por dentro?

## Conclusiones

En este capítulo, nos hemos propuesto dar cuenta de cuatro máscaras o figuras de la democracia contemporánea, todas ellas expresivas del mar-

co de intelección del denominado pensamiento político posfundacional. Para ello, en primer lugar, hemos propuesto un recorrido sucinto y sin pretensiones de exhaustividad por la historia occidental del término democracia. Quisimos con ello indicar las resignificaciones que ha tenido la democracia –desde su denostación hasta su revalorización–. Pero también cómo es posible abordarla desde la perspectiva posfundacional y cuáles son las herramientas que dicha perspectiva nos ofrece para un análisis interpretativo de la democracia contemporánea que la lee a contrapelo de las pretensiones (neo)liberales de una definición universalista.

En segundo lugar, en un intento por señalar en qué ha consistido *la democracia de los modernos* –democracia procedimental y democracia sustantiva–, en contraposición a la *democracia de los posfundacionales*, es que nos hemos dedicado a esta última, con el fin de presentar sus características más sobresalientes a partir de cuatro ejemplos. En ese sentido, la mirada sobre la democracia que nos ofrece la perspectiva posfundacional, se aleja de las grandes corrientes de típica referencia: la democracia representativa y sus variantes (deliberativa o participativa); y propone en su lugar, un pensamiento no esencialista de la democracia, abierto a las múltiples posibilidades de caracterización y a la asunción de su polisemia. Antes que responder a la pregunta sobre *qué es* la democracia, quisimos dar cuenta *cómo funciona* en la actualidad. Las formas constituyentes, instituyentes y destituyentes de la democracia toman en nuestro tiempo una gravitación central a la hora de poder dilucidar con más y mejores herramientas heurísticas los acontecimientos económicos, políticos y sociales que marcan nuestro tiempo.

Hubiese sido muy interesante poder dedicar un espacio a la presentación de otras interpretaciones posibles de la democracia contemporánea<sup>27</sup> desde el pensamiento político posfunda-

26 Resulta de sumo interés dar cuenta de las formas de las democracias contemporáneas: formas *instituyentes* (que enfatizan el carácter siempre conflictual de las relaciones sociales); *constituyentes* (que señalan los procesos co-constitutivos de las relaciones identitarias en democracia) y *destituyentes* (tanto en las formas clásicas dictatoriales –cívico-militares–, como novedosas –golpes económicos que resultan en golpes políticos–). Para este último tipo, evitamos referirnos a “golpes blandos”, porque entendemos que de blandos no tienen nada.

27 Nos referimos a la *democracia absoluta*, la *contrademocracia*, las *democracias capturadas*, a la

cional, pero por razones de espacio, nos hemos dedicado a cuatro máscaras, a cuatro posibles rostros de la democracia que constituyen a su misma vez, cuatro figuras alternativas de la democracia contemporánea adjetivada: *la democracia salvaje* (Lefort), *la democracia insurgente* (Abensour), *la democracia radical y plural* (Laclau y Mouffe) y finalmente, *la posdemocracia* (Crouch).

Esta ha sido entonces la propuesta de pensar la democracia más allá de la distinción *democracia procedimental* (descriptiva), *democracia sustancial* (normativa-prescriptiva), aportando el elemento epistemológico posfundacional que nos permitió interpretar la democracia contemporánea como consenso y como conflicto al mismo tiempo; al poder como lo político y la política a la misma vez, como hegemonía y contra-hegemonía, simultáneamente. En otras palabras, posar la mirada analítica para ser exhaustivos y no caer en la mera descripción, en el vínculo de las dos caras de la misma moneda, en la relación antes que en sus opuestos. El pensamiento político posfundacional nos permitió en una complejidad mayor, analizar interpretativamente la dinámica de la democracia actual, en este caso, a partir de tres (y no dos) elementos: *el poder, lo político y la política*. Nos permitió también acercarnos a la dinámica de organización y funcionamiento. A la democracia contra el Estado. A la hegemonía de *populus*, los intentos contra-hegemónicos de los *plebs* y su vinculación agonística. A la lucha agonística entre adversarios legítimos. Y de manera más particular, a la incidencia de los medios masivos de comunicación como formadores interesados (con intereses propios) de opinión pública y de sentido común. El rol del consenso, del conflicto y su relación específica en la democracia en el contexto del tardo-capitalismo contemporáneo.

Probablemente, el aporte más significativo del pensamiento político posfundacional, a nuestro parecer, si bien presenta muchos otros aportes que aquí no nos dedicamos a explicitar, reside

en enfatizar el momento de la singularidad del proceso histórico a interpretar retrospectivamente. Pues si la modernidad se ha caracterizado por los análisis duales (describir para explicar) y por dualidades dicotómicas en nombre de la objetividad epistemológica (universalismo y particularismo), el pensamiento político posfundacional, en cambio, nos propone antes que una dualidad, una triada. Dos elementos en relación. Donde la relación, la unión, el contacto, el vínculo vuelve singular esta relación en toda su extensión. Ante las opciones propias de la modernidad: *universalismo* o *particularismo*, el pensamiento político posfundacional complejiza aún más el análisis incluyendo en él la *singularidad* de los procesos, siendo así más fiel a la complejidad que la realidad histórica nos presenta.

Frente a la antipolítica neoliberal, las propuestas que surgen de la perspectiva posfundacional se proponen reponer lo político, o el carácter político propiamente dicho, frente a una democracia que “no tiene seguro de vida”. Que debe persistir en sí misma si quiere garantizar su existencia y donde el pueblo, esa figura sin figura, fracturado en dos posiciones de sujeto o subjetividades, sin lugar a dudas, juega en ella un papel protagónico. Las máscaras de la democracia en conjunto señalan que hoy más que nunca frente a la avanzada neoliberal, los desafíos de antaño se suman a los actuales, se multiplican, pero también se complejizan: ¿cómo unir la libertad con la igualdad? ¿Cómo desafiar las democracias delegativas (O’Donnell, 2010) sin reponer con ello los intentos totalitarios que pretenden desestabilizar la democracia desde dentro? ¿Cómo instituir democracias participativas genuinas? ¿Cómo compatibilizar justicia con equidad social como respeto efectivo de los derechos humanos, sociales, políticos y civiles? Frente a estos desafíos, debiéramos preguntarnos menos *qué es la democracia*, y más *cómo funciona*, en qué consisten sus lógicas de organización y de funcionamiento, dada la urgencia de estas materias pendientes.

Hemos visto aquí cómo la perspectiva del pensamiento político posfundacional interroga

---

*democracia por venir*, entre otras posibles, y que serán tema de otros escritos.



tanto a la política como a lo político, a la *pólis* como al *pólemos*, al momento de la *philia* y al *hostis* en condiciones democráticas. En otras palabras, incorpora al análisis *el momento instituyente* y *el momento instituido*, en los registros de *lo ontológico* y *lo óntico*. El aporte más sustantivo de la perspectiva posfundacional reside en el “y”, en la conjunción de ambas lógicas políticas, fracturando la posibilidad de seguir cayendo en la tentación de pensar la realidad con un solo ojo, desde una sola cara de la moneda. Esa brecha insalvable, incommensurable, de tensión inerradicable que no hace otra cosa más que producir nuevos y diferentes sentidos y significaciones en torno a ese —en última instancia— imposible rostro de la democracia. La tarea es entonces asumir esta imposibilidad como tarea fructífera para situarnos en el horizonte posfundacional a partir de las voces que siendo parte de la constelación posfundacional no desconocen otras voces posibles e igualmente legítimas sobre la democracia contemporánea.

Finalmente, consideramos que la democracia no es un régimen político, sino una acción entre acciones existentes. Es un tipo de acción política que hace irrumpir al *demos*, al pueblo fracturado en la escena pública en oposición *a la parte del pueblo que tiene parte* (Rancière) o a *los grandes* (Maquiavelo), o bien al *populus* (Laclau). Significa la lucha por el establecimiento de un Estado de no dominación en la ciudad (Abensour, 2012: 48). Por ello, en este capítulo, quisimos dar cuenta desde un análisis interpretativo adscrito en el pensamiento político posfundacional de la cuestión democrática. Y hemos entendido por cuestión *á la francesa*, es decir, como *question*, como interrogación permanente y casi insidiosa sobre la dinámica democrática, qué es la democracia, qué características presenta que la vuelva singular; pero, sobre todo, cuáles son sus lógicas de organización y de funcionamiento. En qué consiste su mayor virtud y su más alta fragilidad. En segundo lugar, hemos entendido por cuestión democrática un tema. El tema de la democracia que guarda detrás suyo una larga tradición habitada a su misma vez por varias tradiciones del

pensamiento político, y que se nos presenta desde cada una de ellas con rostros diferentes.

La democracia además guarda para sí más secretos que verdades, más fisuras que completitud, más polisemia que definiciones, más enigmas y paradojas, que certezas y certidumbres. La democracia como vocablo, como categoría, pero también como pregunta y como tema, abre a un problema *ad infinitum*, porque sigue insistiendo en surcar más y más los caminos imprevistos de las tradiciones del pensamiento político, porque sigue mutando sus rostros e intercambiando sus indecibles máscaras, (des)orientándonos allí donde creímos por fin asirla, volviéndose cada vez más adjetival, incierta e incommensurable. O tal vez, quizás, porque sigue escribiendo su propia historia, a partir de la historia de hombres y mujeres, que no es más ni menos que la historia singular de los pueblos que insisten obstinada y cotidianamente, y a pesar de sus virtudes y sus riesgos, en sostener y re-crear una y otra vez, con rostros siempre distintos, la tan mentada democracia.

## Referencias bibliográficas

- Abensour, M. (1998). *La democracia contra el Estado*. Buenos Aires: Colihue.
- Abensour, M. (2012). Democracia insurgente e Institución. *Enrahonar. Quaderns de Filosofia*. Núm. 48, 31-48.
- Aristóteles (1998). *Política*. Buenos Aires: Alianza.
- Aristóteles (2004). *Metafísica*. Buenos Aires: Debolsillo.
- Berlin, I. (1988). *Dos conceptos de libertad*. En *Cuatro ensayos sobre la libertad*. Madrid: Alianza.
- Brown, W. (2015). *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. London: Zone Books.
- Butler, J., Laclau, E. y Žižek, S. (2003). *Contingencia, hegemonía, universalidad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Castells, M. (2013). *Communication Power*. Oxford: Oxford University Press.
- Colombo, A. (2013). *El tiempo en política*. Buenos Aires: Prometeo.
- Constant, B. (1998). *Acerca de la libertad de los antiguos comparada a la de los modernos* (célébre



- discurso de 1819). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Crouch, C. (2004). *Posdemocracia*. Madrid: Taurus.
- Dahl, R. (1989a). *La Poliarquía*. Buenos Aires: Editorial Teknos-REI.
- Dahl, R. (1989b). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- Dahl, R. (1998). *On democracy*. London: Yale University Press.
- De Tocqueville, A. (1957). *La democracia en América*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Deleuze, G. (1991). *Posdata sobre las sociedades de control*. En C. Ferrer (Comp.). *El lenguaje literario*. Montevideo: Ed. Nordan.
- Derrida, J. (2006). *Aprender por fin a vivir (Entrevista con Jean Birnbaum)*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Derrida, J. (s/d). *La democracia como promesa*. En *Diálogo existencial*. Disponible en: <http://www.dialogoexistencial.com/la-democracia-como-promesa-derrida/>
- Forster, R. (2010). *La secularización y el poder político*. En R. Forster y A. Jmelnizky (Comps.). *Dialogando con la filosofía política: de la antigüedad a la modernidad*, pp. 41-65. Buenos Aires: Editorial Eudeba.
- Forster, R. (2011). El litigio por la democracia. *Revista Pensamiento de los Confines*. Núm. 27, Guadalquivir, verano-otoño, 32-47.
- Galli, C. (2013). *El Malestar de la Democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- García Delgado, D. (2016). Editorial: La modernización del Estado. El poder vuelve al poder. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Núm. 6, Año IV, mayo, 13-18.
- Hardt, M. y Negri, A. (2002). *Imperio*. Buenos Aires: Paidós.
- Hobbes, Th. (1980). *Leviatán o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil*. D. F. México: Fondo de Cultura Económica.
- La Voétie, E. (1992). *Discurso sobre la servidumbre voluntaria*. Buenos Aires: Colihue.
- Laclau, E. (1996). *Poder y representación*. En *Emanipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E. y Mouffe, Ch. (2006). *Hegemonía y Estrategia Socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lazzarato, M. (2015). *Gobernar a través de la deuda. Tecnologías de poder del capitalismo neoliberal*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Lechner, N. (1995). *Cultura política y gobernabilidad democrática. La cuestión democrática*. México: Editorial IFE.
- Lefort, C. (2004). *La cuestión de la democracia*. En *La incertidumbre democrática. Ensayos sobre lo político* (pp. 36-51). Madrid: Anthropos.
- Lefort, C. (2007). *Focos de republicanismo*. En *El arte de escribir y lo político*. Barcelona: Herder.
- Locke, J. (1998). *Segundo Ensayo sobre el gobierno civil*. D. F. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mandel, E. (1972). *El capitalismo tardío*. México: Ediciones Era.
- Maquiavelo, N. (1987). *El Príncipe*. Madrid: Editorial Mediterráneo.
- Marchart, O. (2009). *El pensamiento político posfundacional. La diferencia política en Nancy, Lefort, Badiou y Laclau*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Marx, C. (1859). *Prólogo*. En *Contribución a la crítica de la economía política* (publicado por primera vez en el libro: Zur Kritik der Politischen Oekonomie, von Karl Marx), pp. 249-252. Berlín: Restes, FET.
- Marx, C. y Engels, F. (1973). *Manifiesto del Partido Comunista*. Buenos Aires: Editorial Anteo.
- Mill, J. S. (1970). *Sobre la libertad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mouffe, Ch. (1999). *Por un pluralismo agonístico*. En *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical* (pp. 26-42). Barcelona: Paidós.
- Mouffe, Ch. (2013). *Agonistics: thinking the world politically*. Londres: Verso.

- Mouffe, Ch. (2016). *Política y Pasiones. El papel de los afectos en la perspectiva agonista*. Valparaíso: Universidad de Valparaíso - Manifiestos.
- Murillo, M. V. (2003). Entrevista a Robert Dahl. *Revista Res publica*. Núm. 3, Año 2003, 167-192.
- Negri, A. (2004). *Guías*. Buenos Aires: Paidós.
- Nun, J. (2000). *Democracia: ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Buenos Aires: Editorial Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G. (2010). Revisando la Democracia Delegativa. *Revista Casa del Tiempo*. Vol. III, Época IV, Núm. 31, Universidad Autónoma Metropolitana, México, mayo, 2-8.
- Platón (1972). *Obras completas. Las Leyes*. Madrid: Medina y Navarro Editores.
- Platón (1982). *República*. Buenos Aires: Eudeba.
- Rancière, J. (2004). *El desacuerdo*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Rancière, J. (2007). *El odio a la democracia*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Rancière, J. (2010). *En los bordes de lo político*. Buenos Aires: La Cebra.
- Rosanvallon, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- Rousseau, J. J. (1986). *Discurso sobre el origen de la desigualdad de los hombres*. Madrid: Editorial Aguilar.
- Rousseau, J. J. (2003). *El contrato social*. Buenos Aires: Losada.
- Ruiz del Ferrier, C. (2010/2011). ¿Constituye el populismo una idiosincrasia regional? Una aproximación a *La razón populista* de Ernesto Laclau. *Revista Argentina de Ciencia Política*. Núm. 13/14, 279-288.
- Ruiz del Ferrier, C. y Casella, K. (2010). *Un viaje hacia "otro pensar". Límites y lenguaje de la utopía política*. En R. Forster (Comp.). *Utopía. Raíces y voces de una tradición extraviada* (pp. 15-38). Buenos Aires: Altamira.
- Ruiz del Ferrier, C. y Padilla, C. (2015). Entrevista al Dr. Gerardo Aboy Carlés. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Núm. 4, Año III, 183-192.
- Ruiz del Ferrier, C. y Mezza, G. (2016). Entrevista a Chantal Mouffe. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Núm. 6, Año IV, 165-176.
- Sánchez Flores, M. (2009). La posdemocracia, por Colin Crouch. *Política y Gobierno*. Núm. 1, Vol. 16, enero, México.
- Schmitt, C. (2009). *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza.
- Simondon, G. (2009). *La individuación a la luz de las nociones de forma y de información*. Buenos Aires: Cactus La Cebra.
- Skinner, Q. (2003). *El nacimiento del Estado*. Buenos Aires: Gorla.
- Spinoza, B. (1986). *Tratado Político*. Barcelona: Alianza.
- Spinoza, B. (2002). *Tratado Teológico-Político*. Barcelona: Alianza.
- Vilas, C. (2013). *El Poder y la Política. El contrapunto entre razón y pasiones*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Weber, M. (2000). *La política como vocación*. En *El político y el científico* (pp. 81-180). Madrid: Editorial Alianza.



## La “pesada herencia”, libertad de mercado y normalización:

### Tres ideas de Macri que reflejan la utopía del mercado total

Por Verónica Soto Pimentel

#### Introducción

El siguiente capítulo tiene como objetivo analizar y discutir críticamente tres ideas clave, y sus consecuencias, que aparecen en los primeros discursos del actual presidente argentino, Mauricio Macri, y que se ligán a un modelo de desarrollo que en esta compilación se ha denominado como *Neoliberalismo tardío*. Para ello, hemos escogido la crítica que el pensamiento decolonial lleva a cabo sobre este modelo de desarrollo desde el concepto de *utopía del mercado total*. Con ella, Edgardo Lander (2002), hace referencia a un patrón de poder que opera a partir de la naturalización de un único orden global posible que tiene como medida al mercado y en la cual el neoliberalismo se constituye como discurso civilizatorio, hegemónico y hegemonzante. Es decir, como síntesis de los supuestos y valores básicos de la sociedad liberal moderna en torno al ser humano, la riqueza, la naturaleza, la historia, el progreso, el conocimiento y la buena vida. Por su parte, Aníbal Quijano (2000; 2006) afirma que los orígenes de dicho patrón se remontan a la conquista del continente y se identificán en los fenómenos del colonialismo, en cuanto relación social, y del eurocentrismo, en cuanto forma de adquisición del conocimiento.

#### La Utopía del Mercado Total

La utopía del mercado total refiere a un patrón de poder (mundial) que opera en base a la naturalización de un modelo de sociedad que tiene al mercado como único parámetro de organización social, económica, política y cultural. Se trata, de un imaginario de construcción de futuro en “el cual los criterios de asignación de

recursos y toma de decisiones por parte del mercado conducen al máximo bienestar humano y que, por ello, es tanto deseable como posible la reorganización de todas las actividades humanas de acuerdo con la lógica del mercado” (Lander, 2002: 52).

Este imaginario de sociedad no refiere sólo a un sistema económico, sino a la extensión de la lógica de racionalidad mercantil a todos los ámbitos de la vida social. En otras palabras, se naturalizan los criterios de funcionamiento del mercado como normas únicas y legítimas “para juzgar las bondades relativas a las decisiones y acciones en cada uno de los ámbitos de la vida individual y colectiva (...). Se trata de un modelo cultural totalizante y totalitario” (Lander, 2002: 52).

La sociedad del mercado total es una utopía de larga data, aun cuando su discurso predominante hoy tenga poco menos de un siglo: *el neoliberalismo*. En efecto, su origen se remonta –y es consustancial– a la conquista y creación de América Latina y su desarrollo hasta la actualidad se explica por los fenómenos de la colonialidad, en cuanto relación social y del eurocentrismo, en cuanto forma de adquisición de conocimiento (Quijano, 2006; 2000).

La colonialidad refiere a la transferencia de la lógica de relación asimétrica colonial de dominación, instaurada con la conquista del continente, a las relaciones sociales, políticas, económicas y culturales hasta la actualidad (De Sousa Santos, 2006). Dicha transferencia se dio por medio de la creación de la idea de raza, es decir, “la idea de que los dominados son lo que son, no como víctimas de un conflicto de poder, sino

en cuanto inferiores en su naturaleza material y, por eso, en su capacidad de producción histórico-cultural" (Quijano, 2006: 7). Ello, permitió la emergencia de un nuevo patrón de clasificación social, de hombres por naturaleza superiores y por naturaleza inferiores, lo que justificó a su vez el derecho de dominio, sometimiento y explotación sobre los segundos como algo necesario por naturaleza (Quijano, 2006).

El eurocentrismo, como parámetro de descripción de las sociedades, concibe la historia regional o parroquial de Europa, como la historia universal. En este imaginario, el colonizador se autopercebe como perteneciente a una sociedad superior y más avanzada que las del resto de la humanidad: la sociedad moderna europea (Castro-Gómez, 2000; Dussel, 2000; Quijano, 2000; Lander, 2000). Esta sociedad se vuelve patrón de referencia universal para toda la humanidad, no sólo aplicable al ámbito de la organización social, sino que también, y sobre todo, al del saber (Lander, 2000), transformando a las otras sociedades "no sólo en diferentes, sino en carentes, en arcaicas, primitivas, tradicionales, pre modernas; ubicándolas en un momento anterior del desarrollo histórico de la humanidad, lo cual dentro del imaginario del progreso enfatiza su inferioridad" (Lander, 2000: 24).

Así, la historia de la civilización humana se reduce a la trayectoria recorrida por la sociedad europea (Quijano, 2000; Castro Gómez, 2000), justificando "la acción civilizadora o modernizadora por parte de quienes son portadores de una cultura superior para [que las culturas inferiores puedan] salir de su primitivismo o atraso" (Lander, 2000: 24).

Tanto la colonialidad como el eurocentrismo constituirían elementos centrales de un discurso que fundamenta la utopía del mercado total como modelo de sociedad más avanzado y superior y que le otorga un carácter de proceso inexorable a las tendencias económicas y políticas que, más que mover a las naciones hacia la modernidad y el desarrollo, profundizan la polarización entre una minoría privilegiada y las

mayorías excluidas sometidas en todo el mundo (Lander, 2004).

Lander observa que la concentración de la riqueza y de la desigualdad en el neoliberalismo se legitiman e intentan invisibilizar a partir de una serie de mitos que realizan la utopía del mercado total<sup>1</sup>, mostrándola como un modelo que permite que todos alcancen individualmente el bienestar (2002, 2004).

El primero de estos mitos relaciona *el crecimiento sin fin con la felicidad y el bienestar material*. Ello permite justificar, como una exigencia estructural, cualquier acción que promueva el crecimiento, sin importar sus consecuencias. El problema, para Lander, es que dichas medidas han tenido poco que ver con los niveles de bienestar material y consumo de la población. Por el contrario, lo que se da es "una situación (...)

- 1 Edgardo Lander describe siete mitos: el crecimiento sin fin, el ser humano por naturaleza egoísta e individualista, el desarrollo lineal y progresivo de la tecnología, la historia universal, la tolerancia y la diversidad cultural, sociedad sin intereses, sin estrategias, sin relaciones de poder, sin sujetos, el (no) rol del Estado en la sociedad capitalista y la relación entre el Estado y el mercado en la sociedad global contemporánea. Al ser este escrito un análisis reducido del proyecto político de Mauricio Macri, a partir de algunos de sus primeros discursos desde su ocupación en el cargo de presidente, pasaremos a describir sólo aquellos que postulamos se identifican más claramente en dicha revisión. Para profundizar en los demás mitos y la aplicación de los mismos al funcionamiento del capitalismo global que lleva a cabo Lander, recomendamos las siguientes lecturas del autor: Lander, E. (2002). La utopía del mercado total y el poder imperial. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* y Lander, E. (2004). *Eurocentrismo, saberes modernos y la naturalización del orden global del capital*. En S. Dube, I. B. Dube, & W. Mignolo (Eds.). *Modernidades coloniales*. México D. F.: Colegio de México.

de suma-cero en la que la apropiación de más recursos por parte de algunos implica, necesariamente, que habrá menos recursos y capacidad de carga disponibles para otros, que mientras más ricos sean los ricos, necesariamente, dados los límites materiales existentes, más pobres serán los pobres” (Lander, 2002: 57). Para Lander (2002), el bienestar humano no se relaciona con el crecimiento sin fin, sino con la capacidad de redistribuir el acceso y uso de los recursos.

El segundo mito afirma que el ser humano es por naturaleza egoísta e individualista, siendo el *leitmotiv* de su accionar su propio beneficio. En este imaginario, toda acción que vaya en contra de dicha naturaleza es considerada un obstáculo a superar. Este mito ha permitido justificar la instauración de “la sociedad del mercado total [como] la sociedad que mejor expresa la naturaleza universal de lo humano, el único modelo de organización social que permite el despliegue máximo de todo el potencial de la creatividad y la libertad humana” (Lander, 2002: 57). Sin embargo, esta es sólo una posibilidad de ser de lo humano, asociado con un tipo de sociedad que es hoy predominante. Por lo que, más que la defensa de lo humano por naturaleza, lo que se defiende con este mito es la naturaleza egoísta de aquellos que, en tanto más fuertes, logran beneficiarse individualmente del sistema, aun cuando eso implique el empobrecimiento de otros. Por otra parte, permite catalogar a todo lo que vaya en contra del carácter egoísta del ser humano como “lo primitivo, atrasado, subdesarrollado, populista, comunitario” (Lander, 2002: 57).

El tercer mito es el que decreta que la historia particular de Europa Occidental es la historia universal. Esa historia se constituye en el patrón de referencia para abordar el análisis de las carencias y de las deficiencias de toda otra experiencia histórica y de la experiencia de vida de todos los otros (Lander, 2002). La “sociedad del mercado total es, en este metarrelato, el punto de llegada de la historia, de toda historia, de la historia de todos los pueblos” (Lander, 2002:

58). Esto posibilita tanto negar la particularidad y la existencia de otras historias y desarrollos, sobre todo económicos, de las sociedades que escapan de las etapas recorridas y dibujadas por Europa Occidental, como justificar el dominio y el control sobre otras soluciones dadas a las problemáticas sociales de los países de América Latina que escapan a la senda de los países de Europa Occidental.

Un cuarto mito refiere al *rol del Estado en la sociedad capitalista*. La utopía del mercado total parte del supuesto de que “la sociedad de libre mercado (...) es la forma espontánea y natural de la vida social, la forma que adquiriría toda sociedad si (...) no fuese obstaculizado por factores externos al mercado” (Lander, 2002: 60). Por ende, el rol del Estado es garantizar este natural desenvolvimiento, evitando toda injerencia extraeconómica que vaya contra la evolución inevitable hacia la sociedad del mercado total, incluyendo la naturaleza egoísta del ser humano y de su bienestar.

Sin embargo, el carácter mitológico del rol asignado al Estado se manifiesta, por ejemplo, en que las experiencias históricas de desarrollo capitalista (los Estados Unidos, Japón, etc.) no han sido historias de un capitalismo desregulado (Lander, 2002). La supuesta ausencia del Estado es, en realidad, el fundamento para la descalificación de “toda acción política, social o cultural que pretenda preservar o establecer alguna restricción a su libre operación, [y catalogarlo como] algo artificial, anormal, intervención externa que altera el orden natural de las cosas. Para esas distorsiones antinatura están reservados los calificativos peyorativos de estatismo, socialismo, proteccionismo o populismo” (Lander, 2002: 61).

Por otra parte, permite justificar la intervención del Estado en la economía cuando garantiza el orden libre del mercado. De hecho, este tipo de medidas no son consideradas como resultado de una acción política, sino como la necesaria restitución de un orden normal de las cosas, que había sido perturbado por las injeren-

cias extraeconómicas. Así, es posible legitimar el reorientamiento en manos del Estado hacia la utopía del mercado total (Lander, 2002).

Lander, considerando los niveles de inseguridad que un mercado no regulado genera en la mayoría de la población, afirma que su instauración ha sido generalmente incompatible con las exigencias de una sociedad democrática. Ello ha sido resuelto limitando o negando el ejercicio de la democracia, o bien buscando “el diseño de un orden institucional internacional en el cual el funcionamiento de un libre mercado quede liberado de los controles democráticos” (2002: 61). Ahí radicaría el poder creciente de los organismos multilaterales de crédito o supranacionales, los cuales intercambian financiamiento en forma de préstamos a los países de América Latina, por el diseño de los regímenes de regulación y políticas públicas de los Estados más débiles. Esto, tendría como objetivo “garantizar niveles crecientes de desregulación, privatización y apertura económica en todo el mundo” (Lander, 2002: 62), sin afectar la legitimidad democrática de los gobiernos (Lander, 2002: 62).

### “Pesada herencia”, libertad de mercado y normalización

El día 10 de diciembre de 2015, asume la presidencia de la nación argentina Mauricio Macri. De origen empresario y saliente jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, se concretaría con su llegada la asunción de un inédito gobierno neoliberal, propiamente tal, para ocupar la cabeza del Estado<sup>2</sup>.

En tanto este capítulo se posiciona desde la perspectiva crítica del neoliberalismo, como un modelo de sociedad totalizante y excluyente, el

objetivo de este apartado es presentar elementos discursivos del gobierno de *Cambiamos* en los cuales se podrían ver reflejados algunos de los mitos que realizan la utopía del mercado total. Para ello, hemos observado algunos de los primeros discursos de Mauricio Macri, desde diciembre de 2015 a mayo de 2016<sup>3</sup>. En ellos, hemos identificado tres ideas clave: la “pesada herencia”, libertad de mercado y, como idea englobadora de estas dos últimas, la normalización.

En estas ideas se vería reflejada la naturalización del imaginario que pone al mercado como la medida para evaluar la realidad social y cambiarla en función de alcanzar la utopía del mercado total: la “pesada herencia” la interpretamos, siguiendo a Lander, como parte de un diagnóstico de la situación social, política y económica de la Argentina que representa el atraso y la obstaculización para alcanzar un país moderno y desarrollado. Por su parte, en la libertad de mercado y en la normalización, como soluciones a dicho diagnóstico, vemos reflejada la tesis de Lander de que el mercado desregulado es el único camino para alcanzar el bienestar de los argentinos.

---

3 Los discursos correspondientes son: Cierre de la conferencia anual de la Unión Industrial Argentina, Buenos Aires, 14 de diciembre de 2015.

Apertura del encuentro empresarial iberoamericano, Buenos Aires, 25 de abril de 2016.

134<sup>o</sup> Apertura de sesiones ordinarias del Congreso, Buenos Aires, 1 de marzo de 2016.

Palabras por el veto a la ley de emergencia ocupacionales, Buenos Aires, 20 de mayo de 2016.

Una Argentina que se expande para que todos podamos crecer, El chaco, 6 de marzo de 2016.

Entrevista de *Radio 2*, Rosario, 15 de marzo de 2015.

Presentación proyecto de ley Primer Empleo, Buenos Aires, 25 de abril de 2016.

Palabras en la Bolsa de Comercio, Buenos Aires, 15 de marzo de 2016.

---

2 Mauricio Macri pertenece al partido PRO. Gana las elecciones presidenciales del 2015 apoyado por la coalición *Cambiamos*, compuesta por el PRO, la Unión Cívica Radical (UCR) y la Coalición Cívica ARI. *Cambiamos*, por lo tanto, es la coalición que en la actualidad lidera el Poder Ejecutivo.



Ahora bien, en tanto ideas mitológicas que contribuirían, desde la perspectiva de Lander, a la reproducción de la utopía del mercado total, más que el bienestar de los argentinos, lo que promoverían es la profundización de la desigualdad, la radicalización de la concentración de la riqueza y el empobrecimiento de la mayoría de la población.

## 1. La “pesada herencia”

La idea de la “pesada herencia” la interpretamos como un recurso discursivo para fundamentar el diagnóstico de crisis tanto del Estado como de la sociedad argentina, causado por el gobierno anterior. De hecho, en su primer discurso de apertura de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación, Macri afirma la recepción de “un Estado desordenado y mal gestionado, con instrumentos de navegación rotos, se ocultó información, faltan documentos, no hay estadísticas, cuesta encontrar un papel”<sup>4</sup>. Describe un Estado incapaz de resolver sus principales responsabilidades (salud, educación, seguridad, infraestructura, energía, conexión física, conexión vial y transporte, etcétera).

Para Macri, el Estado de la “pesada herencia” ha sido un obstaculizador del crecimiento económico y una traba para el bienestar social por sus constantes políticas contrarias a las leyes del libre mercado:

aquellos que nos gobernaron hasta hace poco, piensan que, como modelo de nuestra economía, como modelo de nuestras vidas, tiene que haber un Estado que nos someta a todos. Porque ellos creen que los argentinos no podemos vivir en libertad. Por eso nos proponen leyes que congelan el empleo, cepos al trabajo, sin importarles todos aquellos que hoy trabajan en negro o los que no

tienen trabajo, y sin importarles que esa ley va a traer más pobreza<sup>5</sup>.

De hecho, hablará del plan social como un paliativo que reemplazó el trabajo que dignifica, que abre oportunidades y que le da un lugar a cada argentino, para que pueda desarrollarse, a sí mismo y a su familia.

Por otra parte, explica que la “pesada herencia” apostó por la creación de empleo público artificial y no por facilitar la generación de empleo de calidad por medio de la apertura de la economía y la inversión privada, garantizando la libertad de operación del mercado. Con ello, sólo se escondieron 5 años de incapacidad de crecimiento en el país, a la vez que, las trabas a las empresas y a las personas, impidieron la generación de empleo<sup>6</sup>. Dice el presidente de los argentinos que la libertad de mercado, en cambio, facilitará herramientas a la economía para que la Argentina vuelva a ser un país competitivo y que, por ende, atraiga la inversión, lo que se traducirá en generación de trabajo.

Como consecuencia, la “pesada herencia”, en vez de inclusión y de crecimiento, profundizó la exclusión y la pobreza, ya que “más recursos no implicaron una transformación de nuestras escuelas, hospitales o una mejora en seguridad; más recursos no permitieron siquiera reducir los problemas estructurales de pobreza e indigencia”<sup>7</sup>. Por el contrario, según el discurso oficial, originó y profundizó la crisis inflacionaria, en

4 Palabras del presidente Mauricio Macri en la 134<sup>o</sup> apertura de sesiones ordinarias del Congreso.

5 Palabras del presidente Mauricio Macri sobre el veto a la ley de emergencia ocupacional.

6 Palabras del Presidente Mauricio Macri presentando el proyecto de Ley de Primer Empleo; Palabras del Presidente Mauricio Macri en la apertura del Encuentro Empresarial Iberoamericano.

7 Palabras del presidente Mauricio Macri en la 134<sup>o</sup> apertura de sesiones ordinarias del Congreso.

tanto el gasto público se financió con emisión monetaria y con utilización de las reservas.

## 2. La libertad del mercado

Respecto de las decisiones económicas de la "pesada herencia", Macri dice que éstas "llevaron a nuestro país a una pérdida de competitividad con una economía cada vez más cerrada y temerosa... En un mundo globalizado, estamos obligados a competir; la competitividad no es un tema que beneficie a inversores o empresarios, sino que es clave para el desarrollo, para generar empleo y reducir la pobreza"<sup>8</sup>. La solución del gobierno es la necesaria transformación del rol del Estado, a uno que resguarde el funcionamiento libre del mercado, de tal modo de "transformar las reglas, que eran trabas, en reglas que permitan el desarrollo"<sup>9</sup>. La libertad del mercado, mejorará la competencia y el funcionamiento del mismo, para que nadie abuse de sus posiciones dominantes ni especule en perjuicio del consumidor. En efecto, el presidente promete que no habrá arbitrariedades, sino que se fortalecerá la defensa de la competencia, el control ambiental y se combatirá la evasión impositiva y previsional.

Dicho resguardo va de la mano con un Estado garante de la inversión, ya que, desde el discurso presidencial, ésta es la que permitirá reactivar la economía, el desarrollo de la Argentina del futuro. Porque la inversión, según Macri, es el camino que genera trabajo de calidad y que solucionará todos los problemas del país.

## 3. La normalización

La superación de la "pesada herencia" y la instauración de un Estado garante del "libre mer-

cado" requiere y posibilita la "normalización" del país, cuestión que, según lo expresado por Macri, engloba una serie de ámbitos de la vida argentina: lo social, lo político, lo económico, lo internacional, lo judicial, lo federal y los medios de comunicación.

La normalización tiene como telón de fondo cuestiones económicas, es decir, que la normalización de todos los ámbitos de la sociedad mencionados tiene como prerequisite la restitución del orden en la economía del libre mercado. En efecto, dice Macri, la normalización del país implica ir hacia una economía estable, con reglas de juego claras y sin inflación, para así convertir la Argentina del siglo XXI, ya que sólo en este camino el país podrá adecuarse a una realidad inevitable: el contexto de globalización mundial. En otros discursos, habla sobre las amenazas y desafíos de este nuevo camino, pero son los costos de la apertura a importantes oportunidades que deben ser aprovechadas. En este abrirse al mundo es clave que el país sea competitivo, ya que es lo que permitiría poner en marcha la economía.

La normalización del país es pensada por el gobierno como un proyecto que ha llegado para quedarse. E incluso va más allá, afirmando que "lo que tenemos que asegurar es que todos estos aprendizajes nos lleven a una dirección que no va a durar un gobierno ni dos, va a durar los próximos cien años, porque es el único camino este que estamos planteando hoy, no tenemos otro"<sup>10</sup>.

Así, otro aspecto de la normalización expresada por el presidente es que el país salga del aislamiento al que fue sometido durante la "pesada herencia", tendiendo o reconstruyendo puentes con el mundo y mejorando la imagen internacional del país. Esta es una manera de poner en marcha la economía: "¿Por qué? Porque (...) si somos confiables y establecemos re-

---

8 Palabras del presidente Mauricio Macri en la 134ª apertura de sesiones ordinarias del Congreso.

9 Palabras del presidente Mauricio Macri en la 134ª apertura de sesiones ordinarias del Congreso; Palabras del Presidente en la Bolsa de Comercio.

---

10 Cierre de la Conferencia anual de la Unión Industrial Argentina: Palabras del Presidente de la Nación.

laciones inteligentes y maduras con otros países, vamos a conseguir que inviertan en nuestro país. Más confianza es más inversión. Más inversión es más trabajo. Y más trabajo es la forma más genuina para salir de la pobreza”<sup>11</sup>. Para *Cambie-mos*, esta es la forma sensata de avanzar hacia el desarrollo, y en esta línea, es que el mandatario da a conocer una agenda intensa que tiene como objetivo la vinculación de la Argentina con el mundo, insertándola en los debates y en los procesos de la agenda internacional.

Mejorar la imagen internacional de la Argentina, que es otro de los objetivos del presidente, significa para él, el primer paso para promover la inversión y la productividad. En efecto, vaticinando el resultado de las medidas que se tomarán —el levantamiento del cepo, de las retenciones al agro y el pago a los *Holdouts*— comenzará la reactivación económica del país, en tanto habrá un reconocimiento de países con una amplia trayectoria en desarrollo y producción económica. Así lo expresa en uno de sus discursos, destacando que la visita oficial de presidentes como el de Bulgaria, Italia, Francia y los Estados Unidos son una señal de que se va por el buen camino, que se está “yendo hacia esa Argentina confiable que nos va a abrir puertas hacia un futuro mejor”<sup>12</sup>. Ello, para Macri, no es otra cosa que el reflejo de una Argentina que nuevamente está visible en el mundo, todos quieren saber, es un lugar donde todos ven oportunidades. De hecho, destaca “que es impresionante la cantidad de llamados que he recibido de felicitación, de promesas de cooperación de países, de instituciones financieras. Realmente el

mundo nos está esperando, el mundo los está esperando”<sup>13</sup>.

Una primera medida para la normalización es dejar el rol regulatorio del Poder Ejecutivo sobre el mercado de cambio. Una segunda medida es el pago a los *Holdouts*, acción clave para construir la confianza internacional y no quedar, en palabras del presidente, fuera del mundo, ya que “si no resolvemos este bendito conflicto mal encarado, mal resuelto, mal ocultado, vamos a seguir en el fondo, pero en el fondo de la tabla de aquellos que no son confiables, que no son creíbles, no pertenecen al mundo activamente, se les impide crecer”<sup>14</sup>. El pago de la deuda significa, desde el discurso oficialista, acceder a créditos internacionales lo cual facilita, por ejemplo, que los emprendedores tengan dinero para iniciar proyectos, para que las familias accedan a créditos hipotecarios y para que el Estado inicie obras de largo plazo. Una tercera medida es la quita de las retenciones a la exportación de los sectores primarios e industriales, ya que éstas ponían trabas al comercio exterior, ponían al país en conflicto con la Organización Mundial del Comercio, cuestión que, una vez resulta, impulsará el crecimiento de la producción y el trabajo en todas las provincias.

En definitiva, la normalización del país permitirá transformar las reglas que eran trabas, en reglas que permitan el desarrollo, porque “no es nuestra tarea hacer que la Argentina crezca; nuestra tarea es generar las condiciones para que cada argentino pueda crecer y en eso estamos empeñados”<sup>15</sup>.

---

11 Una Argentina que se expande para que todos podamos crecer.

12 Una Argentina que se expande para que todos podamos crecer.

---

13 Cierre de la Conferencia anual de la Unión Industrial Argentina: Palabras del Presidente de la Nación.

14 Entrevista *Radio 2*, Rosario.

15 Palabras del Presidente en la Bolsa de Comercio.

## La Utopía del Mercado Total en los discursos del presidente Mauricio Macri

En lo que sigue, queremos describir en qué medida las ideas de "pesada herencia", libertad de mercado y normalización presentes en algunos de los primeros discursos de Mauricio Macri expresan lo que Lander ha descrito como la utopía del mercado total y los mitos que la reproducen. Posteriormente, en las reflexiones finales, ahondaremos sobre las consecuencias para la mayoría de la población de un proyecto político en el cual se pueden identificar los mitos que reproducen la sociedad del mercado total. En efecto, como dice Lander, lo mitológico de este tipo de proyectos es precisamente que, tras la utopía del bienestar individual alcanzado por un mercado desregulado, se esconde un proceso de enriquecimiento de una parte minoritaria de la población, dejando al resto en una posición desventajosa y cada vez más riesgosa para sostener su bienestar. A partir de esta crítica, entonces, es que queremos proponer que los resultados de las medidas tomadas por el gobierno de *Cam-biemos* vienen a confirmar la hipótesis planteada por Lander.

En términos generales, podríamos decir que las ideas sobre la "pesada herencia", el libre mercado y la normalización nos permiten afirmar lo que planteábamos en un comienzo: son concepciones que coinciden con lo que hemos denominado "la utopía del mercado total". En efecto, a partir de ellas, observamos la naturalización de un imaginario según el cual el mercado, y sus leyes, son la medida para evaluar la realidad social y transformarla. En otras palabras, identificamos que tanto el diagnóstico de la situación social, política y económica de la Argentina, como sus soluciones se elaboran en función de un imaginario de construcción de futuro que pone como medida al mercado.

La herencia es pesada porque el proyecto político anterior habría sofocado y coartado las leyes de funcionamiento del mercado, propician-

do un Estado obstaculizador del crecimiento económico, de la competencia, de la inversión y, por ende, de la generación de empleo de calidad. La superación de las problemáticas sociales se habría vehiculado por medio del gasto público, la impresión monetaria, la creación de empleo público artificial, las retenciones al agro, el aislamiento del mundo, etcétera, todas cuestiones que habrían terminado por excluir y profundizar los problemas estructurales de pobreza e indigencia y exclusión.

La respuesta es un proyecto político que supone que la asignación de recursos y toma de decisiones por parte del mercado conducen al máximo bienestar humano, en tanto la propuesta de Macri a la crisis pasa por la reactivación de la economía argentina mediante medidas que permitan la inversión. Para ello, es necesario un Estado que no ponga trabas a la economía, sino que garantice el funcionamiento autónomo del mercado, propiciando su libertad, facilitando su *laissez faire*.

Estas dos primeras ideas culminan en una tercera, la de la normalización, la cual al estar inscrita en cuestiones económicas reflejaría otra forma de naturalización de la utopía del mercado total, a saber, que los criterios de funcionamiento del mercado son considerados como las únicas y legítimas normas para juzgar la vida social y colectiva. Apelar a la normalización significaría asumir que hay un orden de sociedad que es normal y, por ende, parangón de otros órdenes que, a su vez, son considerados anormales y que deben ser necesariamente superados. Lo relevante, es que esta dicotomía identifica lo normal con el funcionamiento autónomo del mercado y la garantía del Estado sobre ello, y lo *anormal* con un Estado obstaculizador del crecimiento, la inversión, el empleo. En este sentido, la exigencia de normalización se asocia a medidas agresivas para institucionalizar a largo plazo un modelo de desarrollo cuyo centro sea la libre competencia, ya que se reconoce como el único camino posible, no hay otro, porque este es el

camino natural/normal/histórico para llegar al bienestar social.

Otra justificación para la normalización del país que coincide con las premisas de la utopía del mercado total es la necesidad ineludible de la inserción internacional de la Argentina, ya que el único camino para construir el futuro del país es aceptar la inevitable instauración de un modelo que se impone globalmente, un diseño de orden global que reorganiza la sociedad, en todos sus ámbitos, según la lógica del mercado. Y, de hecho, el Presidente habla de una Argentina del siglo XXI que para modernizarse tiene que aceptar el camino inevitable de la globalización mundial (globalización en términos económico-mercantiles), como una realidad que, con amenazas y desafíos, trae importantes oportunidades que deben ser aprovechadas. Ello implica restablecer las relaciones con otros países, terminar con discusiones y ausencias de diálogo por cuestiones que ocurrieron en el pasado, dejando atrás un modelo económico-político cerrado y proteccionista, que aisló al país. Ahora bien, esta re-inserción en el mundo, no es con cualquier país, sino con aquellos que respaldan y promuevan la utopía del mercado total a nivel global. Lo anterior se expresaría en la alusión al visto bueno de los países del norte, de los organismos internacionales de crédito y de las organizaciones supranacionales.

Junto con lo anterior, planteamos que estas ideas colaboran en reproducir algunos de los mitos que alimentan la legitimidad de la utopía del mercado total. Por ejemplo, el mito del crecimiento sin fin, se vería reflejado en la imperiosa necesidad de desregulación del mercado, que da pie a la inversión, para restablecer el orden social y las medidas para facilitararlo, aun cuando finalmente no mejoren los niveles de bienestar material y consumo de la población. El mito de la naturaleza egoísta e individualista de lo humano, que siempre busca su propio beneficio, lo identificamos con la defensa de la libertad de mercado como condición de posibilidad de la libertad y de la creatividad del propio hombre.

De hecho, la “pesada herencia” habría bloqueado y subvalorado, con sus políticas de empleo y planes sociales, las capacidades de desarrollo de los argentinos, la búsqueda de medios propios para el crecimiento individual, su capacidad de llevar a cabo proyectos individuales exitosos. El empleo estimulado por las reglas del propio mercado, en cambio, es el que abre horizontes, que estimula y que da un lugar a cada argentino. El mito de la historia universal, lo vemos en la idea de normalización, específicamente las referencias a la mira y aprobación internacional de países con una amplia trayectoria en desarrollo y producción económica y de organismos internacionales, cuya aprobación e interés sería señal de que se está yendo por buen camino. A su vez, se reproduce este mito al plantear que la Argentina del siglo XXI tiene como meta su inserción a la globalización mundial del mercado, como una senda inevitable, que, de no tomarla, el país queda en el fondo de la tabla de los que no son confiables, creíbles y que no pertenecen al mundo activamente, lo cual significa falta de crédito para invertir, para crecer.

Por último, también vemos la reproducción del mito de que el Estado no interviene el mercado, sino que lo deja operar libremente. Partiendo del supuesto de que la necesidad de normalizar el país, por ende, de superar la “pesada herencia” y promover la inversión, se fundamenta en una visión de sociedad que tiene como medida al mercado y que se postula como el único e inevitable camino para el crecimiento y la superación de la pobreza, el rol del Estado debe evitar toda injerencia extraeconómica sobre el mercado para impedir que se obstruya la forma espontánea y natural de la vida social. Las propuestas e ideas de Macri tienen como objetivo restituir el orden social, económico y político en que la “pesada herencia” ha dejado al país, y su modo de hacerlo, es garantizando la apertura y promoción de la libertad del mercado. Para legitimar esta postura, es clave, como vimos, la apelación al escenario internacional, a un orden institucional internacional o supranacional que

legítima las medidas que implementa, poniendo a los organismos internacionales de crédito, las instituciones supranacionales y los países del norte como referentes intelectuales –los primeros– y como ejemplos de sociedades –los restantes– que han alcanzado el último eslabón de la sociedad: la sociedad del mercado total.

## Reflexiones finales

El objetivo de lo que hemos escrito aquí ha sido exponer y discutir, desde el paradigma del pensamiento crítico decolonial latinoamericano, tres ideas clave en los primeros discursos del Presidente Mauricio Macri, de modo tal de analizar las implicancias de la emergencia del neoliberalismo tardío en la Argentina. Escogimos para ello hablar de la utopía del mercado total, ya que esta categoría nos permite extender el concepto de neoliberalismo tardío, considerándolo un discurso epocal de un patrón de poder mundial que opera según un modelo de sociedad que tiene como única medida al mercado. ¿Cuáles son las implicancias de que las ideas de “pesada herencia”, la libertad de mercado y la normalización son recursos discursivos que reflejan un modelo de sociedad que expresa la utopía del mercado total?

Primeramente, que el recurso a la normalización del país según un modelo de sociedad normal que hay que restituir y que es el único camino para el desarrollo de los argentinos, permite negar la existencia de otros modelos diversos o contrarios a los de una sociedad de mercado total, como el que construyó la “pesada herencia”. En dicha negación, que es también una deslegitimación, se juegan, como menciona Lander, “las tendencias económicas y políticas que, más que mover a las naciones al desarrollo, profundizan la polarización entre una minoría privilegiada y las mayorías excluidas sometidas en todo el mundo” (2004: 259).

En efecto, las medidas mencionadas por Macri, y a las que hemos aludido en este capítulo, que prometían la llegada de grandes inversiones, empleo formal, crecimiento y normali-

zación, no han tenido el efecto esperado. Por el contrario, el pago a los *Holdouts*, el levantamiento del cepo, la quita de las retenciones al agro, entre otras medidas posteriores, han llevado a mayores niveles de inflación y no han elevado de manera significativa las inversiones. Ello ha tenido como consecuencia una importante alza en los niveles de pobreza e indigencia, entre otras cosas, por la pérdida de poder adquisitivo, que, junto con la reducción del gasto público, el cierre o congelamiento de programas sociales y la libre apertura de las importaciones, han generado olas de despedidos, cierre de fábricas, aumento de la tensión social, etcétera.

Del otro lado, en cambio, hay un sector de la población que se ha visto altamente beneficiado por estas medidas. Un ejemplo bastante elocuente es la banca, que ha tenido a cargo el pago a los *Holdouts*. En contraste a millones de dólares de ganancia, la mayoría de la población paga la normalización con una merma en su bienestar, en su consumo, en su calidad de vida y en su propia tranquilidad por la incertidumbre frente al futuro. En este sentido, como dice Lander, esta utopía permite la apropiación de más recursos por parte de algunos, a costa de menos recursos disponibles para otros, acrecentando aún más la brecha entre ricos y pobres. En este sentido, normalizar la sociedad argentina hacia el modelo de sociedad de países que tienen una larga trayectoria en productividad y de crecimiento, al direccionar el camino hacia el desarrollo de la historia universal que nos lleva hacia el mercado total, se justifica y establece las bases de un modelo que beneficia el poder económico concentrador de riquezas.

Por otra parte, las ideas de “pesada herencia”, libertad de mercado y normalización reflejan la contradictoria concepción sobre el rol del Estado, puesto que las experiencias históricas de desarrollo de proyectos políticos fundamentados en la utopía del mercado total no se han llevado a cabo por sí mismas, o sin interferencias a éste por parte del Estado para alcanzar su desarrollo. Y la Argentina y su actual gobierno, no son la



excepción. Por el contrario, la terminación de la crisis dejada por la “pesada herencia”, las medidas para reactivar la inversión y la normalización se han llevado a cabo por acción directa del Estado. Sin embargo, éstas no son consideradas políticas o extraeconómicas pues van a favor del funcionamiento autónomo del mercado y la restitución de su orden social. Ahora, dadas las consecuencias nocivas para la mayoría de la población que estas medidas acarrearán, se justifican y se respaldan en la supuesta afinidad que tienen con modelos de países desarrollados o por ser aprobados por los organismos internacionales expertos en la materia. Ambos, promotores de medidas económicas para las naciones que a nivel global benefician el enriquecimiento de pocos a costa de la miseria de la mayoría.

En definitiva, este análisis nos permite seguir atentos. Atentos a un proyecto político que, junto con otros países de la región, están reconfigurando la hegemonía neoliberal, que tras la bandera de un mercado que permite el orden social y el mejoramiento de vida de toda la población, con sacrificios necesarios, esconde maniobras políticas, económicas y culturales para promover la concentración de la riqueza y un modelo que aboga por el “sálvese quien pueda”.

## Referencias bibliográficas

- Castro-Gómez, S. (2000). *Ciencias sociales, violencia epistémica y el problema de la “invención del otro”*. En E. Lander, *La colonialidad del saber. Eurocentrismo y Ciencias Sociales*. Buenos Aires: CLACSO-FACES/UCV-UNESCO.
- Coronil, F. (2000). *Naturaleza del poscolonialismo*. En E. Lander, *La colonialidad del saber. Eurocentrismo y Ciencias Sociales*. Buenos Aires: CLACSO-FACES/UCV-UNESCO.
- De Sousa Santos, B. (2006). *Conocer desde el Sur. Para una cultura política emancipatoria*. Lima: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales UNMSM, Programa de estudios sobre democracia y transformación global.
- Dussel, E. (2000). *Europa, modernidad y eurocentrismo*. En E. Lander, *La colonialidad del saber. Eurocentrismo y Ciencias Sociales*. Buenos Aires: CLACSO-FACES/UCV-UNESCO.
- Lander, E. (2000). *Ciencias Sociales: saberes coloniales y eurocéntricos*. En E. Lander, *La colonialidad del saber. Eurocentrismo y Ciencias Sociales*. Buenos Aires: CLACSO-FACES/UCV-UNESCO.
- Lander, E. (2002). La utopía del mercado total y el poder imperial. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. 8 (2), 51-79.
- Lander, E. (2004). *Eurocentrismo, saberes modernos y la naturalización del orden global del capital*. En S. Dube, I. B. Dube, & W. Mignolo (Eds.). *Modernidades coloniales*. México: Colegio de México.
- Macri, M. (14 de diciembre de 2015). *Cierre de la Conferencia anual de la Unión Industrial Argentina: Palabras del Presidente de la Nación*. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://www.casarosada.gov.ar/informacion/discursos/35067-cierre-de-la-conferencia-anual-de-la-union-industrial-argentina-palabras-del-presidente-de-la-nacion>
- Macri, M. (25 de abril de 2016c). *Palabras del Presidente Mauricio Macri en la apertura del Encuentro Empresarial Iberoamericano*. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://www.casarosada.gov.ar/informacion/discursos/36096-palabras-del-presidente-mauricio-macri-en-la-apertura-del-encuentro-empresarial-iberoamericano>
- Macri, M. (1 de marzo de 2016). *Palabras del presidente Mauricio Macri en la 134ª apertura de sesiones ordinarias del Congreso*. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://www.casarosada.gov.ar/informacion/discursos>. Buenos Aires, Argentina. Recuperado el mayo de 2016, de <http://www.casarosada.gov.ar/>.
- Macri, M. (20 de mayo de 2016a). *Palabras del presidente Mauricio Macri sobre el veto a la ley de emergencia ocupacional*. Buenos Aires Argentina. Disponible en: <http://www.casarosada.gov.ar/informacion/discursos/36395-palabras-del-presidente-mauricio-macri-sobre-el-veto-a-la-ley-de-emergencia-ocupacional>.



- Macri, M. (6 de marzo de 2016b). Una Argentina que se expande para que todos podamos crecer. El Chaco: *Diario Norte, el Chaco*. Disponible en: [www.diarionorte.com/a/134817](http://www.diarionorte.com/a/134817).
- Macri, M. (15 de marzo de 2016d). *Entrevista Radio2 Rosario, A Diario*. (A. Lotuf, Entrevistador).
- Macri, M. (25 de abril de 2016e). *Palabras del Presidente Mauricio Macri presentando el proyecto de Ley de Primer Empleo*. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/36097-palabras-del-presidente-mauricio-macri-presentando-el-proyecto-de-ley-de-primer-empleo>. Buenos Aires, Argentina.
- Macri, M. (15 de marzo de 2016f). *Palabras del Presidente en la Bolsa de Comercio*. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/35788-palabras-del-presidente-en-la-bolsa-de-comercio>. Provincia de Santa Fe, Argentina.
- Quijano, A. (2000). *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*. En E. Lander, *La colonialidad del saber. Eurocentrismo y Ciencias Sociales*, pp. 201-246. Buenos Aires: CLACSO-FACES/UCV-UNESCO.
- Quijano, A. (2006). Don Quijote y los molinos de vientos en América Latina. *Revista Pasos*. Núm. 127.

## Libertad, inversión, sensibilidad (¿Hacia dónde quiere ir *Cambiamos*?)<sup>1</sup>

Por Gabriel Vommaro

### Libertad

Para un partido sin héroes ni panteones como PRO, pocas figuras despiertan pasiones y movilizan a sus miembros más encumbrados como el escritor Mario Vargas Llosa, exponente intelectual de las derechas latinoamericanas y presidente de la Fundación Internacional para la Libertad (FIL). Este *think tank* cuenta con un nodo argentino: la Fundación Libertad, nacida en Rosario en 1988 con el apoyo de importantes empresas, conocida por reunir en sus cenas anuales a los *defensores de la sociedad abierta y la economía de mercado*. Dichas cenas —que funcionan como ritos de autoafirmación— cobran un significado particular en la Argentina gobernada por *Cambiamos* y permiten conocer algunas tensiones que atraviesan hoy a *los partidarios de la libertad*. ¿Cómo avanzar, desde el poder del Estado, a la nueva sociedad a la que quiere llevarnos el gobierno de *Cambiamos*? ¿Cuáles son los obstáculos en ese camino?

Mauricio Macri había sido el candidato elegido por la Fundación. La decisión quedó clara en 2014, durante la cena anual del mes de diciembre a la que fue invitado como orador

principal. Luego del triunfo en las presidenciales de 2015 y envalentonados con él, los representantes de la centro-derecha intelectual dieron un nuevo paso. El 4 de mayo de este año, en el Golden Center de Parque Norte, decidieron relanzar la Red Federal de Políticas Públicas —coordinada por una senadora de PRO por la provincia de Córdoba, otrora parte de la pujante UCEDE de esa provincia— en otra cena en la que Macri, ya como Presidente, compartió el protagonismo con Vargas Llosa, quien ofició de gran pastor. Esta vez, el evento se entreveraba con las dificultades del nuevo gobierno. Así, el discurso de Vargas Llosa dio cuenta de la importancia política del triunfo de *Cambiamos* para un centro-derecha latinoamericano que debió vivir en minoría durante más de una década; una buena nueva a una audiencia siempre dispuesta a confirmar que “el mundo” le abre los brazos al nuevo gobierno. “Tantas personas en América Latina y en el mundo ven con esperanza e ilusión lo que está ocurriendo en Argentina”, dijo Vargas Llosa, para luego y en sintonía con el pensamiento oficial, sostener que era necesario aceptar los sacrificios a los que obliga el presente para llegar a un futuro promisorio: “Las reformas que están siendo emprendidas ahora de manera gallarda tienen un precio, y es el precio que hay que pagar siempre por los desvaríos del populismo”. Desde luego, hubo aplausos generosos. La platea estaba convencida de lo que decía el orador y siempre es halagador escuchar, en boca de los referentes, ideas de las cuales uno está convencido. No era una frase tirada al azar, aunque se tratara de una pieza habitual del repertorio discursivo del centro-derecha latinoamericano. Los efectos sociales del ajuste económico son tema de debate en la Argentina

1 Este capítulo fue escrito en mayo de 2016, por encargo del periódico *La Vanguardia*. Por motivos que el autor desconoce, nunca fue publicado. Su inclusión en este Documento de Trabajo es una oportunidad para que el texto llegue a sus lectores. Para preservar el estilo ensayístico y polémico del original, así como las preguntas que podían hacerse a mediados de 2016 sobre el rumbo que tomaría el nuevo gobierno, se eligió preservarlo en su estado, a excepción de unas pocas correcciones y precisiones aquí agregadas.

desde hace varios meses. Pasada la euforia inicial y la salida del control de cambios, una parte de la prensa y de los propios aliados de *Cambiamos* advirtieron que el despegue económico no llegaba y que, en cambio, los efectos sociales de la transformación que busca convertir al país en un mercado propicio para las inversiones eran más intensos de lo esperado. ¿Cuál es el precio que la sociedad está dispuesta a pagar para salir de un proceso económico que le permitió llegar a muy altos niveles de consumo? O, mejor, ¿qué sectores sociales están dispuestos a pagar ese precio, sea cual sea?

Macri se refirió exactamente a la cuestión. La platea “ablandada” esperaba un discurso tribunero. Pero recibió uno de líder y conductor, representante de una clase empresaria, hiperconectada con los mercados mundiales, que debe asumir su compromiso con la sociedad en la que produce y de una intelectualidad de centro-derecha que requiere adaptarse al *corsé* de la gobernabilidad política y social. Tras las risas iniciales hubo poca demagogia. El gobierno necesita dejar de ser visto como “representante de los ricos” por las audiencias que no estaban en aquel salón, pero a las que llegaría el discurso presidencial. Macri debe decirle a los ricos, por tanto, que es preciso hacer viables las necesarias reformas. “Vamos a cuidar a cada argentino, vamos a ayudarlos a cruzar ese puente que queremos construir entre la Argentina que somos hoy y la que podemos ser”. La larga marcha no terminó, entonces, con el cambio de gobierno, el camino es más largo y hace falta conseguir los consensos para llegar a esa sociedad de “libertad con desarrollo”, como la definió el presidente. En ese camino, importaba aclararle al escritor y gran gurú, no todo pueden ser sacrificios. Primero hay que convencer a los propios de que *Cambiamos* no gobierna sólo para los ricos. “Para cuidar, Mario, hemos tomado también muchas medidas que tienen que ver con acompañar a más de diez millones de argentinos en esta transición”, sostuvo Macri. Habló de políticas sociales, de monotributistas, de impuesto a las ganancias,

y mencionó un plan de políticas públicas de infraestructura “que va a generar muchísimo empleo en el país”. El 29 de abril de 2016, las cinco centrales sindicales habían organizado un masivo acto en el que demandaron políticas de protección del empleo. Ahora, frente a los suyos, el Presidente daba cuenta de que, para evitar regulaciones “populistas”, la nueva derecha argentina debe aceptar un consenso forjado en los años dos mil, que supone que el Estado tiene un rol que cumplir en la economía, y puede ocuparse de lo que no hacen los privados: en este caso, generar empleos. Eso al menos hasta que los emprendedores asuman su parte de la tarea: “a mayor libertad, mayor responsabilidad”, dijo Macri en aquella cena al dirigirse a los empresarios, a quienes definió como “el motor de la inversión y esa inversión es lo que lleva a la solución de la pobreza en este país”.

## Inversión

Como ya hemos mostrado en otra parte (Vommaro, *et. al.*, 2015), PRO se construye en torno a un *ethos* que tiene al emprendedorismo como uno de sus valores centrales. Su proyecto de sociedad, modesto en definiciones, tiene uno de sus pilares en la idea de favorecer las energías creativas de emprendedores privados y sociales. El Estado debe estar a su servicio. Las políticas públicas tienen que favorecer su desarrollo. Los *managers* del mundo privado y los profesionales del mundo de las ONG’s encontraron en PRO una plataforma para intervenir en política. Al reclutarlos y ponerlos al servicio de un proyecto de poder, el partido los organizó y les dio un sentido colectivo. Pero ese entusiasmo choca con una sociedad no sólo poblada de demandas sociales –de *cuidado*, en palabras de Macri, de *derechos*, en el diccionario del gobierno kirchnerista y de las tradiciones progresistas–, sino también llena de intereses corporativos y coroplacistas que en la actualidad no parecen ver condiciones para liberar sus energías. La reforma de las almas y de las reglas que mantienen unidos a los miembros de la sociedad avanza lenta-

mente, en ese cruce del desierto que Macri narró con esperanza en su discurso ante los miembros de la Fundación Libertad, y que constituye el corazón de su “relato”.

La tensión se agudiza: el gobierno de emprendedores parece creer que liberando la economía de los *cepos* llegará la inversión. La cesión de recursos del Estado al mundo privado, con aumentos de precios y tarifas y con rebajas de impuestos y tasas, responde exactamente a ello. El Estado emprendedor perdió ingresos, pero al mismo tiempo, condicionado por la necesidad de *cuidado*, se ve impedido de disminuir drásticamente sus erogaciones. El ala más ¿moderada? –¿realista?– parece comprenderlo y expresa críticas a los díscolos ortodoxos partidarios de un *shock* aún más intenso, a la vez que utiliza con cierta destreza los recursos del Estado para construir consensos políticos: entrega fondos a gobernadores y sindicatos, promete obras en provincias aliadas. Sin embargo, no ha encontrado, hasta el momento, una vía que lo ayude a salir de esa tensión. Por el contrario, ante la cautela de los inversores locales –productores agropecuarios que, ya sin retenciones, no exportan todo lo que prometen; empresas conectadas con mercados mundiales que, a pesar de las nuevas condiciones, no invierten en ampliar su capacidad productiva–, parece haberse atado a una variable que no controla: la llegada de dinero de inversores extranjeros que compensen la desconfianza de los locales. Hasta el momento, el entusiasmo político que cifra en el gobierno de *Cambiamos* buena parte de las esperanzas de un más amplio y duradero giro a la derecha en la región parece ser la explicación más sólida respecto de una hipotética recomposición económica empujada por la llegada de capitales. La serie de entrevistas que, en el último tiempo, realiza el diario *La Nación* a CEO’s de empresas multinacionales no parece llevarnos en ese sentido. Por ejemplo, ante la pregunta sobre la realización de nuevas inversiones, Carlos Gomes, presidente de la automotriz PSA para América Latina respondió: “En el plano económico se

necesita confianza y la confianza se gana poco a poco. Venimos de un período difícil donde hemos sufrido bastante. Hoy necesitamos que esto se establezca y se oriente. Las condiciones [para invertir] hoy todavía no son excelentes”. Entre esas condiciones se encuentra, consignó el CEO, “el costo de la mano de obra”, que es “más alto que en Brasil”<sup>2</sup>. El camino, entonces, es difícil: hay que bajar los salarios para que lleguen las inversiones. Otra vez, entonces, el problema del *cuidado* y de las demandas sociales. Pero, ¿se podrá lograr el país emprendedor con los sindicatos movilizados?

## Sensibilidad

“Por qué no sacamos una ley para que todos sean felices”, dijo Macri, disgustado con el proyecto que proponía duplicar las indemnizaciones por despidos durante seis meses para proteger el empleo en blanco existente, aprobada por el Congreso y luego vetada por el Poder Ejecutivo. Los sindicatos temen pérdida de puestos de trabajo, pero también buscaban “una para ellos” entre tantas buenas y rápidas noticias para los emprendedores. “Así no funcionan las cosas”, sostuvo el Presidente, enojado por lo que considera insensatez o mala fe de parte de los impulsores de esa medida. Para *Cambiamos*, lo dijimos, la felicidad es un camino lento. Aunque por momentos parecen querer desatar una alegría de campaña, la moderación es el sello de los tiempos: el *cuidado* de las clases populares supone un relato modesto y gradualista. Al menos, mientras no se impongan los partidarios del *shock*. A las clases medias se les ofrece sinceridad realista y transparencia, valores que se contrastan con una narrativa del kirchnerismo como mentira y despilfarro. Las imágenes de gente en habitaciones cerradas contando millones, de excavadoras en la estepa patagónica que buscan tesoros enterrados por empresarios afines al go-

2 Carlos Gomes: “No creo que la economía argentina pueda desplegarse todavía”. *La Nación*. 4 de mayo de 2016.

bierno anterior, entretiene una indignación de públicos habituados al consumo de información política sobre corrupción sobre la que se cimentó una buena parte del triunfo de *Cambiemos* en 2015. La tensión social no parece, por ahora, empatar esa trama de mini excitaciones diarias despertada por nuevos hallazgos de rutas que siguen dineros mal habidos. La moderación es también polifonía: un modelo de comunicación que descansa en un juego de voces —como decía Oscar Landi a propósito de la comunicación política en los años de Menem— en el que Macri no tiene que explicar todo ni mostrar que sabe de todo. Una fórmula narrativa —visiblemente fabricada en usinas gubernamentales— es repetida, por ahora, con gran disciplina por legisladores locales, diputados y senadores nacionales, funcionarios. “Hacemos lo que podemos con el desastre que nos dejaron”, dicen, con variaciones, cada vez.

Pero esa moderación republicana no alcanza para probar la sensibilidad de quienes dirigen los destinos del país. Se requiere, entonces, de la intervención de los profesionales del mundo de las ONG’s que se “metieron en política” a través de PRO e hicieron sus primeras armas en la ejecución de políticas sociales en la gestión de la Ciudad de Buenos Aires. La Ministra de Desarrollo Social, Carolina Stanley, viene de esa experiencia. Ahora necesita aprender muy rápido a relacionarse con la densa trama de organizaciones sociales territoriales que forman parte, desde hace más de una década, de la politicidad barrial —para utilizar la expresión de Denis Merklen (2005)—, pero también de una economía territorial en la que la obtención de ingresos para las familias se entrelaza con la participación en cooperativas, programas de empleo colectivo, etcétera. En definitiva, una economía política y una economía moral. Ninguno de los grandes programas sociales fue, hasta el momento, discontinuado. Son muchas y diversas las organizaciones sociales que visitan asiduamente la Casa de Gobierno y tienen canales abiertos para expresar sus demandas. El gobier-

no parece haber entendido que el *cuidado* de los argentinos, mientras se cruza el desierto, es tarea compartida con organizaciones que no controla y a las que debe nutrir de recursos. Por supuesto, estaría mucho más cómodo con el modelo de la Fundación Margarita Barrientos, la heroína social de PRO. El trabajo social barrial articulado con redes de filantropía empresaria y el mundo de las ONG’s es más consistente con su proyecto: un vínculo con el Estado no basado en la protesta ni en demandas igualitarias, sino en el emprendedorismo social y las donaciones —de tiempo, de recursos materiales— de parte de quienes encuentran allí el modo de cumplir la obligación moral que les impone su posición en la sociedad. Pero, al menos hasta el momento, organizaciones sociales de base como la de Margarita Barrientos, construidas como Fundaciones e insertas en el circuito del voluntariado y la filantropía empresaria, no alcanzan a representar la densidad organizativa del mundo popular (Álvarez y Vommaro, 2016). Harían falta miles. Una utopía a la que Macri, en sus sueños de reforma, no debe haber renunciado: aquí también debe lidiar con una realidad compleja llena de demandas populares e intereses sectoriales de corto plazo que quizá, en su entusiasmo por el cambio y su llamado a aceptar el precio de las gallardas reformas, Vargas Llosa no haya alcanzado a comprender.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez, L. y Vommaro, G. (2016). Voluntariado y política. La elegida. *Revista Anfibia*. Buenos Aires: UNSAM.
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos*. Buenos Aires: Editorial Gorla.
- Vommaro, G., Morresi, S. y Bellotti, A. (2015). *Mundo PRO*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Vommaro, G., Morresi, S. y Bellotti, A. (2015). *Mundo PRO. Anatomía de un partido fabricado para ganar*. Buenos Aires: Editorial Planeta.

## **Cambiamos y una nueva forma de elitismo: el político - empresarial**

**Por Martín Astarita y Sergio De Piero**

### **Introducción**

El triunfo electoral en el año 2015 que convirtió al líder de la Alianza *Cambiamos*, Mauricio Macri, en Presidente de la Nación, introdujo una novedad en la historia política de la Argentina. Por primera vez, una fuerza ideológica y orgánicamente de derecha, logró imponerse en elecciones libres y democráticas.

En el pasado, por el contrario, este espacio político-ideológico debió recurrir a golpes de Estado o, en su defecto, a la colonización de partidos de base popular para acceder al poder. Así lo indica la historia reciente del neoliberalismo, que ha encontrado su primera versión con la dictadura militar (1976-1983), y su profundización durante los años noventa, ya en democracia, con los gobiernos de Carlos Saúl Menem (1989-1999), de signo peronista, y de Fernando De La Rúa (1999-2001), proveniente del radicalismo.

La ausencia de una fuerza política de derecha con capacidad para ganar elecciones ha sido una nota distintiva del sistema partidario argentino. Este rasgo, sumado a la falta de un partido de centro-izquierda o socialdemócrata, ha alejado a nuestro modelo partidario del patrón bipolar derecha-izquierda que caracteriza a las principales democracias europeas e incluso a algunos países de la región.

La capacidad del macrismo para torcer la historia marcada por estos antecedentes invita a reflexionar sobre la naturaleza de su proyecto político. ¿En qué medida representa una novedad como orientación político-ideológica? ¿Se trata de una nueva derecha? ¿En qué se diferencia de las últimas experiencias neoliberales?

Estos interrogantes serán abordados a través de la indagación de tres dimensiones analíticas,

conectadas entre sí: la concepción del Estado del macrismo, la política económica desarrollada en los primeros quince meses de gestión, y el rol de los CEO's en la conducción política<sup>1</sup>. Según mostraremos a lo largo del capítulo, en los tres ejes es posible identificar algunos rasgos de continuidad que inscriben al macrismo en la vasta y heterogénea tradición de la derecha argentina, y otros peculiares, como, por ejemplo, la constitución de un nuevo tipo de elitismo empresarial.

El capítulo se organiza de la siguiente manera. Además de esta introducción, en la segunda sección se realizará una breve descripción histórica de las corrientes de la derecha política en la Argentina. En la tercera sección, se analizará la concepción macrista del Estado a través de una serie de indicadores (estructura ministerial y evolución del empleo público). En la cuarta, nos concentraremos en la política económica llevada desde diciembre de 2015 hasta marzo de 2017. En la quinta sección, por su parte, se dará cuenta del proceso de incorporación masiva de dirigentes empresariales al Estado. La sexta sección, finalmente, estará dedicada al análisis en conjunto de las tres dimensiones seleccionadas y que son, en definitiva, las que le confieren un rasgo peculiar al macrismo. Finalmente, en la última sección, se ofrecerán conclusiones preliminares.

### **Trayectoria y corrientes de la derecha política en la Argentina**

Uno de los ejes fundamentales en torno al cual los sistemas partidarios fueron clasificados y ordenados tradicionalmente ha ido el de dere-

1 Es decir, desde el 10 de diciembre de 2015 hasta el 10 de marzo de 2017.

cha-izquierda. Torcuato Di Tella señala que estos conceptos deben analizarse en dos niveles: el de la ideología y el de las clases sociales. En sus palabras, “básicamente, la derecha representa la forma de pensar y sentir de los responsables de dirigir la producción, y la izquierda expresa los puntos de vista de los trabajadores y de quienes se preocupan por la justicia social” (2015: 18). Otra manera de aproximarse a esta distinción es en función de los valores privilegiados. Se dice habitualmente que la derecha prioriza la libertad antes que la igualdad, y que la izquierda propone una relación exactamente inversa. De ello, también se derivan las distintas posiciones respecto de la relación entre Estado y mercado. Para la derecha, al menos en su versión liberal, el mercado debe ser el principal sino el único asignador de recursos en una sociedad, mientras que la izquierda reclama una presencia mayor del Estado.

Como fuera dicho en la introducción, el sistema partidario argentino no se ha ordenado tan claramente en torno a esta bipolaridad. En efecto, la nota distintiva de nuestro sistema partidario es la ausencia, al menos durante el siglo XX, de un partido de derecha, liberal clásico, y su contraparte socialdemócrata, de centro-izquierda. Se adujeron distintas razones para explicar esta particularidad: la incapacidad política de las clases dominantes para construir una fuerza hegemónica propia y recurrieron entonces a la vía expeditiva de los golpes militares; el fuerte componente inmigratorio de las clases sociales fundamentales (clase obrera y burguesía), incapaces por ello de dar sustento a las fuerzas políticas antedichas (Di Tella, 2015); o bien, la matriz tradicionalista de las sociedades latinoamericanas (Germani, 1966). El surgimiento del peronismo a mediados de siglo pasado, y la antinomia que generó a partir de ese momento, se convirtió también en un elemento de fundamental importancia que explica, y a la vez demuestra, lo peculiar del caso argentino.

En suma, y en lo que reviste mayor interés para nuestro trabajo, las fuerzas de

orientación ideológica de derecha han sido electoralmente débiles en nuestro país, y debieron recurrir históricamente a los golpes de Estado o a la colonización de los partidos populares (peronismo y radicalismo) para acceder al poder político y/o influir en la toma de decisiones. En parte, dicha debilidad ha sido producto de la falta de homogeneidad de este espacio ideológico. En efecto, es posible identificar tres grandes vertientes históricas de la derecha argentina.

La primera de ellas es el liberalismo que, en lo económico, ha estado vinculado con el libre cambio (siglo XIX) o pro mercado (siglo XX y XXI), y logró un protagonismo central en los procesos que dieron origen a la formación del Estado argentino en el siglo XIX, de la mano de las elites locales. Esta matriz ideológica retorna durante el siglo XX en distintas ocasiones, aunque de manera intermitente, pero, sobre todo, en su versión neoliberal, con la dictadura militar de 1976 y en los años 1990. Uno de los presupuestos centrales del liberalismo, y que el neoliberalismo exagera, es que el mercado es el único y exclusivo asignador de recursos en la sociedad. Ello implica, entonces, reducir al mínimo la intervención estatal. Así, las privatizaciones, la desregulación y la apertura comercial, junto con la eliminación de muchas instituciones del Estado de bienestar, han sido objetivos primordiales en las gestiones neoliberales de 1976 y de los años 1990.

La segunda vertiente, la conservadora, es heterogénea en materia económica, pues mientras que algunos de sus exponentes adhieren a los principios del liberalismo económico, otros, en cambio, reivindican la intervención del Estado en áreas estratégicas de la economía y de la sociedad. El punto en común y peculiar de esta corriente se da en el plano político, y reside en la creencia y promoción de un marcado orden jerárquico en la sociedad. Es en base a esta creencia que el conservadurismo en la Argentina ha estado vinculado, en distintos momentos históricos, con prácticas paternalistas, como, por ejemplo, en la década infame de 1930.



Finalmente, la derecha en nuestro país ha tenido como tercera vertiente al nacionalismo. Esta ideología ha encontrado eco, en distintos momentos del siglo XX, en sectores militares y fue una de las fuerzas impulsoras del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones vigente en nuestro país entre los años 1930 y 1970. En efecto, el desarrollo de la industria nacional era concebido como un instrumento para consolidar la independencia económica y la autonomía nacional. Por eso, en muchas ocasiones, las visiones nacionalistas de una parte de los sectores militares entraron en colisión con las posturas más liberales, aun perteneciendo todas ellas al amplio espectro de la derecha argentina. Cabe decir, finalmente, que el nacionalismo

también tuvo expresiones que buscaron apelar a una lógica movimientista de la sociedad, incluso como respuesta a la cuestión social, logrando influencia en sindicatos y en diversos partidos.

Con el objetivo de graficar el denso entramado histórico que ha caracterizado a la derecha argentina, en el siguiente cuadro se han resumido las distintas expresiones políticas y partidarias a partir de identificar dos variables: una, el contenido específico de la propuesta, o sea, el tipo de relación entre sociedad y Estado al que aspira; y la otra, de índole metodológica, que refiere a las formas de intervención política (competencia electoral, fraude, proscripciones, golpes de Estado, autoritarismo).

|                    | Derecha                                                       |                                                                   |                                               |
|--------------------|---------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Ideología ►        | Liberal                                                       | Conservadora                                                      | Nacionalista                                  |
| Metodología ▼      |                                                               |                                                                   |                                               |
| <b>Democrática</b> | PAN<br>UCeDe<br>Acción para la<br>República                   | Concordancia<br>Conservador<br>Provinciales<br>Fuerza Republicana | Azul y Blanco<br>Modin                        |
| <b>Autoritaria</b> | Libertadora<br>(Aramburu)<br>Revolución Argentina<br>(Lanuse) | Revolución Argentina<br>(Onganía)                                 | Grupos golpe del '43<br>Libertadora (Lonardi) |
| <b>Violenta</b>    | PRN                                                           | PRN                                                               | Liga Patriótica<br>Tacuara<br>Triple A        |

**Fuente:** Elaboración propia.

Aunque cada uno de los ejemplos merecería una discusión en sí misma, y aun reconociendo en esta clasificación la omisión de importantes matices, el cuadro anterior evidencia lo complejo, rico y multiforme que ha sido el espacio político-ideológico de la derecha en la Argentina.

A pesar de las dificultades para constituirse como partido orgánico y hegemónico, la derecha se las ha ingeniado para intervenir en el sistema político argentino en reiteradas oportunidades y de diversas maneras, tanto en períodos democráticos como con dictaduras militares. En sus distintas vertientes, liberal, nacionalista y conservadora, ha logrado controlar espacios de poder importantes en el Estado, en los partidos políticos principales (entre ellos, el radicalismo y el peronismo), en las fuerzas armadas, y en distintos ámbitos de la sociedad civil.

En el derrotero de la derecha argentina no es posible omitir el verdadero punto de inflexión que significó la instauración, a partir de mediados de los años '70 y hasta 2001, de un modelo económico neoliberal (también llamado de valorización financiera) que modificó estructuralmente la sociedad argentina. De manera incipiente con la dictadura militar de 1976, y luego, de manera más profunda con la asunción de Carlos Menem como Presidente en 1989, nuestro país adhirió al recetario neoliberal plasmado en el célebre *Consenso de Washington*, convirtiéndose en el mejor alumno de los organismos internacionales de crédito que promovían tales políticas.

Las privatizaciones, la desregulación económica y la apertura comercial, componentes centrales del *shock* neoliberal, así como sus negativas consecuencias en términos productivos (desindustrialización, magro crecimiento económico) y sociales (desempleo, exclusión desigualdad), han sido profusamente estudiadas por la literatura económica, especialmente en su versión heterodoxa (véase, por ejemplo, Nochteff, 2001; Basualdo, 2006). A los fines de este trabajo, sin embargo, más importante que la naturaleza de estas medidas y sus efectos, es hacer

hincapié en el hecho de que el modelo neoliberal no fue aplicado por un partido orgánico de la derecha, a pesar de que fueron sus ideas las que claramente se impusieron. Es cierto que tanto en la dictadura militar (1976-1983) como con el menemismo (1989-1999) y el breve gobierno de De la Rúa (1999-2001), resortes fundamentales del Estado fueron controlados por personas y fuerzas de orientación liberal y de derecha (por caso, José Alfredo Martínez de Hoz y Domingo Cavallo), pero, aun así, su dominio estaba reservado, especialmente, al área económica, y se veían limitados y condicionados en su accionar por espacios de orientación distinta y hasta contraria dentro del mismo gobierno.

El estallido social y económico de 2001, junto con el abrupto final de la Convertibilidad, produjeron un sismo en todo el sistema político, no sólo por la inestabilidad (se sucedieron en poco tiempo cinco presidentes), sino también por el profundo deterioro en el vínculo representativo (gobernantes-gobernados).

Es en ese contexto en el que nace la fuerza política liderada por el empresario Mauricio Macri, conocida inicialmente como *Compromiso por el Cambio* y que, años más tarde, pasaría a llamarse *Propuesta Republicana* (PRO). Paradójicamente, casi al mismo tiempo, emergía dentro del peronismo una nueva corriente, el kirchnerismo, que hegemonizaría no sólo la conducción del partido, sino también la vida política nacional entre 2003 y 2015, y que, en muchos aspectos, se erigió como la antítesis del macrismo.

El largo recorrido organizacional del PRO y sus vicisitudes institucionales, desde su nacimiento hasta el triunfo electoral de 2015, han sido descritos magistralmente por Bellotti, Vommaro y Morresi (2015). Aquí, en cambio, interesa analizar a esta fuerza en términos ideológicos, identificando las continuidades y las rupturas que representa en comparación con lo que ha sido tradicionalmente la derecha argentina y más concretamente, con las experiencias neoliberales recientes. Para ello, se tomará en

consideración, esencialmente, los quince meses de gestión presidencial de Macri: entre diciembre de 2015 y marzo de 2017. Se deja fuera del análisis lo realizado como Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2007-2015), porque, desde nuestra perspectiva, existen diferencias cualitativas entre el distrito porteño y el ámbito nacional. Sólo ocasionalmente, se indagará en algunos aspectos de lo que fue la campaña electoral que se coronó con el triunfo presidencial. Finalmente, como última aclaración, hay que decir que, aunque el macrismo arribó al poder mediante una Alianza (*Cambiemos*, integrada por el PRO, la Coalición Cívica, la Unión Cívica Radical, y Partido Fe), en lo que sigue, se hará hincapié exclusivamente en el PRO, puesto que es la fuerza hegemónica y quien conduce los resortes fundamentales de la gestión.

En una somera síntesis, es posible afirmar que el macrismo, en comparación con las históricas vertientes de la derecha argentina antes analizadas, retoma ciertos aspectos del liberalismo y del conservadurismo, aunque modificados, y, por el contrario, toma poco y nada de las corrientes nacionalistas. Para precisar más su contenido ideológico, se han seleccionado tres dimensiones analíticas que pueden dar una idea más acabada de la naturaleza del macrismo y que, además, ponen de relieve sus peculiaridades en términos históricos: su concepción del Estado; su política económica; y el nuevo tipo de elitismo que encarna.

### **La concepción macrista del Estado**

El macrismo no tiene una concepción anti-estatal. Al respecto, durante la campaña electoral, en repetidas ocasiones, el propio Macri ha señalado la necesidad de tener un Estado presente. Contradiciéndose incluso con sus propias posturas anteriores, como candidato presidencial sostuvo que iba a mantener en manos del Estado la petrolera YPF (se trata en rigor de una asociación en la que el Estado argentino posee la mayoría accionaria), Aerolíneas Argentinas y el sistema jubilatorio. De igual modo, se com-

prometió a conservar y ampliar planes sociales como la Asignación Universal por Hijo (en adelante, AUH). Legítimamente, se puede pensar que estos posicionamientos respondieron más a una necesidad electoral circunstancial que a una convicción política. En efecto, distintas encuestas han mostrado que existe una clara mayoría ciudadana a favor de las medidas mencionadas. Más en general, estudios de opinión indican que existe un amplio consenso social sobre la necesidad de que el Estado tenga un rol activo en asegurar el bienestar ciudadano.

Sin embargo, al menos en estos primeros quince meses de gobierno, aquellas promesas de campaña se han respetado mayormente: no hubo privatizaciones de las empresas mencionadas e incluso se amplió la base de beneficiarios de la AUH. No sólo eso. Dos indicadores adicionales confirman que no existe una marcada orientación anti-estatal en el macrismo.

### **Primer indicador: la nueva estructura del Estado**

El gobierno de Macri ha aumentado la cantidad de Ministerios, Secretarías y Subsecretarías de la Administración Pública Nacional, en comparación con la última gestión de Cristina Fernández.

### Cuadro 1

Comparación Ministerios, Secretarías y Subsecretarías  
(2015-2016)

|                | CFK | Macri | Aumento en N° | Aumento en % |
|----------------|-----|-------|---------------|--------------|
| Ministerios    | 18  | 22    | 4             | 27,5%        |
| Secretarías    | 69  | 84    | 15            | 121,7%       |
| Subsecretarías | 105 | 203   | 98            | 193,3%       |
| Total          | 192 | 309   | 117           | 160,9%       |

**Fuente:** Elaboración propia en base a CIPPEC (2016).

En el cuadro 1, se observa en todos los casos un incremento en los denominados cargos directivos/ políticos, tanto para los Ministerios, como para las Secretarías y las Subsecretarías. Entre las novedades, se destacan la conformación del Ministerio de Modernización (existía antes una Subsecretaría de Gestión y Empleo Público; actualmente, el nuevo Ministerio se compone de 4 Secretarías y 9 Subsecretarías) y el Ministerio de Producción (con 5 Secretarías y 13 Subsecretarías), es decir, dos áreas que, así fortalecidas, contrarían las expectativas de lo que podría esperarse de un partido de centro-derecha. A ello debe sumársele el desdoblamiento del Ministerio de Hacienda y Finanzas en dos (uno de Finanzas y otro de Hacienda), producida en enero de 2017, y que no figura en el cuadro anterior.

### Segundo indicador: cantidad de empleados públicos en el sector público nacional

Los despidos de trabajadores estatales por parte del gobierno macrista han tenido gran repercusión pública. Sin embargo, el empleo público a nivel nacional ha tenido escasas alteraciones en el primer año de gestión: Según el Ministerio de Trabajo, el número de empleados pasó de 742.113 en diciembre de 2015 a 740.677 en diciembre de 2016, es decir, hubo una merma de sólo 1.446 trabajadores. Esto significa que, junto con los despidos, el gobierno ha realizado, en paralelo, contrataciones para incorporar personal “propio”.

En consecuencia, la concepción macrista del Estado parece diferir de la que encarnaron las otras dos experiencias neoliberales de la historia argentina reciente. En efecto, tanto la dictadura militar de 1976 como el menemismo en los años '90, tuvieron como uno de sus objetivos principales reducir el tamaño y las capacidades del Estado. Tomando en consideración sólo la Administración Pública Nacional, entre 1989 y 1999, el cuerpo de empleados pasó de 800.000 empleados a menos de 300.000 (Oszlak, 2003), es decir, hubo una reducción cercana al 70%.

La novedad del macrismo en esta materia puede explicarse en virtud del contexto en el cual le toca gobernar. Es que, durante el kirchnerismo, aunque creció el tamaño de la APN, nunca llegó a alcanzar los niveles previos a 1989: En 2003 había 244.946 empleados en la APN y en 2015 pasaron a ser 375.134. El incremento fue del 53%, pero, aun así, la planta de empleados del PEN en 2015 representaba el 43% de la planta de empleados en 1989.

En definitiva, si no prima en el macrismo una concepción anti-estatal y, en ello, reside una de sus grandes novedades como fuerza ideológica de derecha, es debido a que el tamaño del Estado actual no representa un problema como fue en las décadas previas. Este argumento puede comprobarse en el tema de las privatizaciones. Aunque durante la etapa kirchnerista, el Estado recuperó algunas de las empresas que

pasaron a manos privadas en los años noventa, como bien advierten Gaggero, Schorr, Wainer:

Las estatizaciones no formaron parte de un plan diseñado para incrementar estratégicamente la presencia del sector público en la economía, como sí aconteció en otros países de la región, sino que más bien fueron respuestas tácticas que se ensayaron en determinadas coyunturas críticas (2014: 143).

En tal sentido, el grueso de las empresas privatizadas en los años '90 (principalmente de servicios públicos) no pasó, en la siguiente década, a manos del Estado. Asimismo, en 2014, sólo dos empresas estatales (ENARSA y Aerolíneas Argentinas) formaban parte de las 200 empresas líderes de la Argentina, a la que habría que agregar YPF como asociación (Gaggero y Schorr, 2016).

### La política económica del macrismo

A pesar de no tener como uno de sus grandes objetivos la reducción del tamaño del Estado, la política económica del macrismo se inscribe dentro de lo que puede denominarse como el espacio ideológico de la centro-derecha. Para expresarlo en los términos de Di Tella, tanto la orientación macroeconómica como el modo de ejecutar las políticas públicas representan, en términos generales, la forma de pensar y de sentir de los responsables de dirigir la producción.

El macrismo no es una réplica de lo que fueron los años '90, porque no se encuentra frente a una estructura económica como la que existía en 1989 (decenas de empresas estatales, por caso). Pero dentro de este cuadro general, es posible encontrar diferencias cruciales en su concepción del Estado, en comparación con el kirchnerismo. En tal sentido, existen muchas áreas y funciones que el macrismo intenta reestructurar (o ya lo hizo) y que en conjunto moldean un Estado diferente al de la etapa precedente. Como se mostrará a continuación, muchas de las principales medidas gubernamentales tomadas en los primeros quince meses de gestión tienen como punto en común la pretensión de "liberar" de

trabas y regulaciones estatales a distintos mercados y sectores económicos del capital:

- Eliminación del "Cepo" cambiario (se puso fin, o bien se morigeraron, distintas restricciones para la compra y venta de divisas en el mercado cambiario).
- Baja y/o quita de retenciones a los principales productos agropecuarios (maíz, soja, trigo, carne, etcétera).
- Eliminación de las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación.
- Eliminación de los Registros de Operaciones de Exportación.
- Eliminación del encaje del 30% sobre el ingreso de divisas del exterior.
- Anulación de la restricción para la compra de Letras y Notas del Banco Central.
- Eliminación de retenciones a las exportaciones industriales.
- Eliminación de retenciones a la minería.
- Reducción de impuestos a autos de alta gama.
- Desregulación del sistema energético e hidrocarburífero.
- Eliminación de límites en las tasas de interés activas y pasivas.
- Aumento de tarifas en los servicios públicos del agua, gas, electricidad y transporte.
- Eliminación de las restricciones a compañías aéreas extranjeras para operar en vuelos de cabotaje ("cielos abiertos").
- Reducción en los beneficios en la compra de medicamentos para afiliados al PAMI (obra social de los jubilados y pensionados).
- Eliminación de la devolución del 5% del IVA en las compras minoristas realizadas con tarjeta de débito.
- Clara tendencia a la baja en los niveles salariales<sup>2</sup>.

2 Según CIFRA, durante el año 2016, los salarios pasaron de obtener el 37,4 al 34,3 del total del PBI.

En muchos casos, se observa una tendencia clara hacia la instauración de mecanismos de libre mercado, a través del desmantelamiento de las regulaciones estatales. En otros, como en el del PAMI, se trata de un recorte en los beneficios sociales: se dispuso una reducción en la cantidad de medicamentos que los afiliados pueden comprar con descuento. El inventor de la obra social, argumentó en su momento que “una persona que tiene un buen pasar y que está recibiendo el subsidio, no lo necesita”<sup>3</sup>. El criterio utilizado aquí no se apoya en la libre competencia, sino en el merecimiento, o no, de la cobertura y de la protección del Estado. La lógica parece presentarse de este modo: “quien necesita una ayuda especial del Estado, debe demostrarla”, disolviendo los principios de universalidad que el Estado social había convalidado en la etapa precedente.

Otra forma de ver que la gestión económica del macrismo representa el pensar y sentir de quienes dirigen la producción es en lo referido al mundo laboral. En efecto, un combo de políticas regresivas (devaluación superior al 60%, quita de retenciones y encarecimiento de los denominados bienes-salario, aumentos tarifarios de los servicios públicos, incrementos paritarios por debajo de un índice inflacionario que alcanzó un nivel superior al 40% anual), produjo una disminución significativa del poder salarial de los trabajadores: según CIFRA, durante el año 2016, los salarios pasaron de obtener el 37,4 al 34,3 del total del PBI. A ello debe agregarse un aumento en los niveles de desempleo: según el Ministerio de Trabajo, en términos interanuales, en noviembre de 2016 se habían perdido 69.629 puestos de empleo formal en el sector privado.

En la misma línea, el macrismo promueve la suscripción de nuevos convenios laborales a través de los cuales pueda reducirse el costo salarial. En la Patagonia, por ejemplo, se han acordado acuerdos con el sector petrolero que, como reconoció el propio Presidente en diversas oportunidades, deberían ser emulados en el futuro en distintas actividades productivas que tienen problemas de competitividad. En consecuencia, en materia laboral, el macrismo representa en muchos aspectos una clara continuidad con las experiencias neoliberales más recientes, como las de la dictadura militar y la de los años noventa.

El reverso de la caída del poder adquisitivo de la población es el incremento en los niveles de ganancia de los sectores más concentrados de la economía, entre ellos, los exportadores agropecuarios y el sector financiero. Con respecto a los primeros, recibieron desde el inicio mismo del gobierno de Macri una serie de beneficios económicos tal vez inéditos en la historia argentina. Los dos más importantes en cuanto a su magnitud, aunque no los únicos, fueron la quita o disminución de retenciones en los productos primarios y la devaluación superior al 60%. El sector financiero, asimismo, también se ha visto enormemente favorecido, especialmente con tres políticas gubernamentales: alta tasa de interés por parte del Banco Central, endeudamiento público externo e interno, y tipo de cambio atrasado tras la brusca devaluación inicial.

### Los CEO's al poder

Una de las grandes novedades que representa el macrismo en términos históricos es la presencia masiva de ex CEO's y dirigentes empresariales en diversos puestos de conducción estatal. En el siguiente cuadro, se resume una lista, no exhaustiva, de funcionarios actuales que provienen del mundo privado.

---

3 En diario *La Nación*, 8/1/2017. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1974079-regazzoni-defendio-el-recorte-de-subsidios-en-el-pami-esto-es-justicia-social> (Recuperado el 02/04/2017).

**Funcionarios en el gobierno de Macri, con trayectorias empresariales previas**(hasta nivel Subsecretarios<sup>4</sup>)

| Funcionario         | Cargo                                                                       | Empresa donde trabajó          |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|
| Susana Malcorra     | Canciller                                                                   | Telecom / IBM                  |
| Francisco Cabrera   | Ministro de Producción                                                      | HSBC                           |
| Guillermo Dietrich  | Ministro de Transporte                                                      | Dietrich                       |
| Alfonso Prat Gay    | Ministro de Hacienda (2015-2016)                                            | JP Morgan                      |
| Nicolás Dujovne     | Ministro de Hacienda                                                        | Banco Galicia                  |
| Luis Caputo         | Ministro de Finanzas                                                        | JP Morgan/ Deutsche Bank       |
| Juan José Aranguren | Ministro de Energía                                                         | Shell                          |
| Mario Quintana      | Secretario de Coordinación Interministerial de la Jefatura de Gabinete      | Farmacity                      |
| Gustavo Lopetegui   | Secretario de Coordinación de Políticas Públicas de la Jefatura de Gabinete | LAN                            |
| Luis Caputo         | Secretario de Finanzas                                                      | JP Morgan y Deutsche Bank      |
| Miguel Braun        | Secretario de Comercio                                                      | La Anónima                     |
| José Luis Sureda    | Secretario de Recursos Hidrocarburíferos                                    | PAN American Energy            |
| Daniel Redondo      | Secretario de Planeamiento Energético                                       | Exxon-Esso                     |
| Pablo Popik         | Subsecretario de Refinación y Comercialización                              | Axion                          |
| Sebastián Kind      | Subsecretario de Energías Renovables                                        | Pan American Energy            |
| Gabriel Castelli    | Secretario de Coordinación del Ministerio de Desarrollo Social              | Farmacity / Loma Negra / ICBC. |
| Miguel Ángel Punte  | Secretario de Empleo                                                        | Techint                        |

4 En otros niveles los ejemplos de CEO's y dirigentes empresariales se reproducen y amplían. Por ejemplo, al frente de Aerolíneas Argentinas fue nombrada Isela Constantini (ex General Motors); en Enarsa, Hugo Balboa (Axion); en la administración del Fondo de Garantía Social de ANSES, Luis María Blaquier (Grupo Clarín y Goldman Sachs).



|                      |                                                                                                |           |
|----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Matías García Oliver | Subsecretario de Relaciones Institucionales de la Jefatura de Gabinete                         | DirecTV   |
| Natalia Zang         | Subsecretaria de Evaluación de Proyectos con Financiamiento Externo de la Jefatura de Gabinete | Farmacity |

**Fuente:** Elaboración propia en base a Boletín Oficial y <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/subnotas/289451-76001-2016-01-03.html>

En forma complementaria, en un trabajo realizado por Canelo y Castellani (2017), surge que, en promedio, el gabinete nacional está compuesto por un 31% de ex CEO's de empresas. En el caso de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación esa cifra se eleva al 70%.

No es la primera vez en nuestro país que un gobierno busca desplazar de los resortes principales del poder a los dirigentes “políticos”, es decir, a aquellos cuya carrera se ha hecho a través de un partido político o más en general, que se han dedicado a la política como profesión. En efecto, la dictadura militar de 1966, por ejemplo, tuvo un claro sello “anti-política”, y un discurso centrado en la meritocracia y en la eficiencia burocrática (O'Donnell, 2009). Sin embargo, para lograr esos objetivos, los agentes fundamentales de cambio eran los militares, o bien, el funcionariado de carrera, es decir, dos actores alejados, en principio, de las pasiones políticas.

Esta mirada tecnocrática también se impulsó, gradual pero crecientemente, entre 1976 y 2001, aunque de manera distinta y con otros sujetos involucrados. En tal sentido, el modelo neoliberal ha sido impulsado con un sello característico de la administración gubernamental, que es el del progresivo incremento en el poder y en la visibilidad de la figura de los sucesivos Ministros de Economía. En efecto, como señala Heredia (2015), en el último cuarto del siglo XX, se produjo un “ascenso” de los economistas en la vida política nacional, producto de la alta inflación que tuvo la Argentina: entre 1975 y

2001, el alza de precios promedió los tres dígitos anuales.

El fenómeno inflacionario “empoderó” a los economistas, y ello se tradujo, dentro del Estado, en la atribución de importantes facultades para llevar adelante planes anti-inflacionarios. Es en ese marco que se entienden los programas de Martínez de Hoz (tablita cambiaria) en plena dictadura militar y de Cavallo (Convertibilidad) en los años 1990. Este ascenso de los economistas se dio a través de una división del trabajo intra-estatal: ellos quedaron a cargo de las cuestiones económicas (con la inflación como tema dominante), que ameritaban ser atendidas por técnicos y especialistas, mientras que el “ala política” siguió conservando el manejo de importantes áreas. Al respecto, la política liberal de Martínez de Hoz encontró resistencia de otros sectores dentro de la Junta Militar más ligados a visiones nacionalistas e incluso industrialistas (Heredia, 2015). Por su parte, Cavallo también se enfrentó, en distintos momentos, a sectores “políticos” dentro del gobierno de Carlos Menem.

El abrupto final de la Convertibilidad en 2002 marcó en cierta forma una interrupción de este fulguroso ascenso de los economistas. De hecho, con el inicio de un nuevo modelo económico, el de la post-convertibilidad, los economistas heterodoxos, que habían sido marginados en la etapa precedente, ganaron espacios de poder. Cabe hacer notar, por otra parte, que la interpretación que predominó entre los economistas ortodoxos sobre las causas de la crisis de principios de siglo fue que los problemas eran de

índole política (no económica): el excesivo gasto público, la corrupción, las desviaciones populistas, entre otras. Con esta lectura poco apegada a la autocrítica, se ponía en evidencia la separación que se había producido entre las esferas de la economía y de la política en el manejo de los asuntos públicos durante el período 1976-2001.

Ahora bien, el gobierno de Macri, en alguna medida, presupone retomar esta línea interpretativa y profundizarla. En efecto, si el problema había sido de índole política, la mejor manera de conjurar ese peligro es el de conferir áreas estratégicas del Estado a ex CEO's y dirigentes empresariales. El propio lugar de la Presidencia es ocupado por un empresario, devenido en político. Así, por la procedencia social, se dan garantías respecto de que el modelo económico no será perturbado por "interferencias" de la política.

En ese marco, es posible comprender el lugar que ocupa el actual Ministerio de Hacienda en la estructura de poder del gobierno de *Cambiemos*. Cabe recordar que ya en tiempos de campaña, Macri había prometido que en su gestión no iba a tener un Súper-Ministro de Economía, desechando con ello la posibilidad de replicar experiencias como las de Cavallo en los años '90. Desde diciembre de 2015, ha cumplido con esa meta. En efecto, lo primero que hizo al asumir fue disponer un cambio en el organigrama estatal, reemplazando el Ministerio de Economía por el de Hacienda y Finanzas. Quedaba consagrada, desde ese momento, la desvinculación de los asuntos económicos con los productivos y sociales, ahora manejado por otros Ministerios: el de Producción, el de Agroindustria, el de Energía y Minería, el de Transporte, entre otros. En enero de 2017, por su parte, ese camino de reformas institucionales se vio profundizado con la salida de Alfonso Prat Gay y la asunción de Nicolás Dujovne. Junto a ese reemplazo, se avanzó con la poda de funciones a la cartera económica. En este caso, se le quitó el manejo de Finanzas, creando para tal fin un Ministerio a cargo de Luis Caputo.

La supuesta paradoja de que este gobierno no cuente con un Súper-Ministro de Economía, a diferencia de las experiencias neoliberales recientes en la Argentina, encuentra su explicación con la masiva incorporación de CEO's y ex dirigentes empresariales a distintas áreas de conducción estatal. Al incorporar lógicas y prácticas del sector privado, el manejo de las cuestiones económicas ha quedado parcializado y dividido en distintas áreas cuyos titulares, en su gran mayoría, han sido importantes dirigentes empresariales:

- En el Ministerio de Producción, Francisco Cabera fue fundador y CEO de la compañía de Fondos de pensiones Máxima AFJP. También se desempeñó como Director Ejecutivo del diario *La Nación*. Trabajó también en el holding financiero Grupo Roberts y en el Grupo HSBC, donde fue miembro del Directorio de la Buenos Aires Seguros.
- En el Ministerio de Energía, Juan José Aranguren ocupó la presidencia de la filial argentina de la petrolera Royal Dutch Shell entre 2003 y 2015, además de ser Vicepresidente de Suministros para América Latina de la misma a nivel mundial, empresa a la que se incorporó en 1977.
- En el Ministerio de Finanzas, Luis Caputo fue jefe de Trading para América Latina del JP Morgan entre 1994 y 1998, y el mismo cargo para Europa del Este y América Latina en el Deutsche Bank entre 1998 y 2003. Desde ese año hasta 2008, fue presidente de la sede argentina de dicho banco. También ha sido director de una empresa distribuidora eléctrica y de una administradora de fondos comunes de inversión creada por él.
- En el Ministerio de Transporte, Guillermo Dietrich estuvo al frente de la empresa Dietrich, una *retailer* automotriz fundada por su padre en 1964. También emprendió diversos negocios relacionados con la industria automotriz y la tecnología.

• En el Ministerio de Agroindustria, Ricardo Buryaile proviene de una familia de productores agropecuarios de Salta y Formosa y él mismo ha ocupado distintos cargos de relevancia como representante del sector agropecuario. Al respecto, fue presidente de la Sociedad Rural de Pilcomayo entre 2005 y 2009, y titular de la Confederación de Sociedad Rurales de Chaco y Formosa, entre 2005 y 2006, alcanzó la vicepresidencia segunda de Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) en 2007 hasta 2009.

### ¿Un nuevo elitismo político - empresarial?

De las tres dimensiones antes analizadas, sobre la derecha en argentina se deriva que el macrismo, aunque pertenece este heterogéneo, sin embargo, mantiene algunos sellos particulares y distintivos. En primer lugar, a diferencia de las experiencias neoliberales recientes, no posee un discurso ni una práctica anti-estatal. Indudablemente, el nuevo clima de época y el hecho de que el tamaño del Estado no llegó durante la etapa kirchnerista a igualar al de 1989, influyen decisivamente en esta postura. En otros términos, la reducción de la estructura estatal no es hoy una prioridad, como sí lo fue en décadas precedentes.

En segundo lugar, lo anterior no impide afirmar que la orientación macroeconómica del gobierno sea de carácter neoliberal, en lo que respecta a instaurar mecanismos de libre mercado hasta hace poco reguladas por el Estado y, fundamentalmente, de reducir los costos salariales y con ello, incrementar las ganancias empresariales y promover un *boom* inversor. Desde este punto de vista, entonces, el macrismo aparece como continuidad y profundización del camino iniciado por el neoliberalismo argentino a mediados de los años '70.

En este contexto, la gran novedad parece ser la tercera dimensión, referida a la masiva incorporación de CEO's y dirigentes empresariales en la conducción del Estado, y cuyo máximo exponente, pero no el único, es el Presidente de la

Nación. En resumidas cuentas, puede afirmarse que resulta inédito un programa neoliberal aplicado esencialmente por un grupo de empresarios. Es decir, se trata de un proyecto que, en cierta manera, busca reconfigurar la relación entre representantes y representados, constituyendo en el seno del poder político una nueva elite empresarial. En tal sentido, es útil recordar que el macrismo surge, como fuerza política, justamente en 2001, al calor de una profunda crisis de representación política.

Es vasta y rica la literatura, dentro de la Ciencia Política y de la Sociología, que analizó la cuestión de las elites, o sea, básicamente, el modo en que se conforma e integra el cuerpo político que ocupa las funciones de gobierno, y de qué modo se producen, o no, las modificaciones en su composición. Esta temática se hizo prolífica entre los politólogos de Latinoamérica, en las últimas décadas, en forma concomitante – y no casualmente– al auge de las literaturas sobre la crisis de la representación política y, posteriormente, sobre la calidad de la democracia (Albala, 2016: 14).

Ahora bien, como ha señalado acertadamente, entre otros, Manin, el elitismo fue una característica central desde los orígenes mismos de la democracia representativa moderna: “El gobierno representativo se inició, por tanto, como el gobierno de los notables” (1998: 249). A diferencia del pasado monárquico, esta nueva elite era elegida por su pueblo mediante elecciones. Hasta allí llegaba la participación popular y democrática, pues, con el principio según el cual, el pueblo no gobierna ni delibera sino a través de sus representantes, eran las elites quienes se encargaban de resolver los asuntos públicos.

Con el desarrollo de la sociedad de masas, ya en el siglo XX, el *corpus* teórico del elitismo ha sido abundante (Robert Michels, Joseph Schumpeter y Max Weber, entre otros). Como parte de esa rica tradición intelectual, Max Weber (1996) insistió en las tensiones cada vez mayores que se registraban entre la evolución y la complejidad de las sociedades y de los regímenes

democráticos. El sociólogo alemán justificaba tales tensiones con los siguientes postulados<sup>5</sup>:

- Los ciudadanos no hacen sino más que elegir entre un grupo de candidatos, para que sean ellos los que gobiernan.
- Las masas se definen por un carácter fuertemente emocional, que las aleja de la racionalidad para juzgar los asuntos públicos.
- El electorado puede elegir buenos líderes, pero no buenas políticas.

En consecuencia, el elitismo, según Weber, era el resultado inevitable de la complejidad creciente de las sociedades modernas y de masas. Cabe recordar que Michels realizó un análisis muy similar, analizando la evolución del partido socialdemócrata alemán en el que tiempo antes había sido miembro activo.

Pocos años después de Weber, Joseph Schumpeter (1996) sumó otras dos dimensiones sumamente relevantes respecto de las democracias modernas:

1. No existe ni es posible concebir una idea de bien común.
2. Las democracias, para ser estables, deben reproducir la lógica del mercado.

El autor expresa con contundencia la imposibilidad de una comunidad política de estilo rousseauniana, capaz de generar una voluntad unificada que represente el bien común. Tal cosa, sencillamente, no existe. Schumpeter, al igual que Weber, opta también por un realismo pragmático: en muchas ocasiones, decisiones autoritarias han sido mucho más eficaces que la deliberación democrática. Por lo tanto, de la elite se prioriza su capacidad de gobernar y no tanto su carácter democrático y representativo. En definitiva, en esta tradición intelectual subyace, como puede observarse, una desconfianza profunda hacia los

sectores populares y su capacidad de gestionar los asuntos públicos. El arte de gobernar, en resúmdas cuentas, es un asunto de pocos.

Siguiendo a Held (1998), puede plantearse una primera objeción, de carácter general, a las visiones elitistas: porqué se presupone que existen racionalidades diferentes entre la “elite” y la “masa”, cuando, al mismo tiempo, se admite que la masa sí está capacitada para elegir líderes (su incapacidad sólo se manifiesta en gobernar).

En segundo término, el elitismo confía en una clase especialmente formada la resolución de la conflictividad social. Pero este planteo presenta una dificultad central: si reforzamos la decisión y la eficacia de la elite, por sobre la representación de los actores políticos, ¿cómo sabremos que estamos resolviendo los conflictos sociales?

Al margen de estas objeciones, con el advenimiento de los partidos de raíz popular, las democracias contemporáneas fueron atravesadas por un conflicto permanente, entre las visiones elitistas y aquellas de carácter más democrático y popular, que bregaban por ampliar la participación política de las “masas”. Según Macpherson, durante buena parte del siglo pasado primó el modelo de democracia “pluralista elitista de equilibrio”. El componente que el autor asigna para hablar de elitismo, es más que sugestivo. En sus palabras, “es elitista en el sentido de que asigna el papel principal en el proceso político a grupos dirigentes que se escogen a sí mismos” (Macpherson, 1982: 96). Esta situación circular (elegidos y electores son el mismo cuerpo político, que excluye a las mayorías que no pertenecen a él) define de un modo particular la idea de elite, ya que rompe el dualismo de una conducción política sobre el conjunto de la sociedad para radicarla exclusivamente en un grupo que logra “hacerse del poder”. En esta lógica, la democracia deja de ser un proyecto de sociedad, para remitirse exclusivamente a su faz de procedimiento para elegir autoridades. Por eso, la provocadora frase de “elite que se auto-elige”, no implica la ruptura del orden democrático de la elección por el sufragio, sino que, la posibilidad de ser elegidos para

5 En esta mirada seguimos también el enfoque de D. Held (1998).

conducir al Estado se encuentra reservada a un grupo social, por razones no de carácter normativas, sino sociales, culturales y económicas. Los partidos políticos no tienen por misión estimular la participación, sino sólo seleccionar líderes. De allí que, siempre según Macpherson, la apatía política sea un rasgo central para este tipo de democracias: la baja participación se convierte incluso en necesidad, para que el círculo trazado por las elites no sea puesto en cuestión.

Los elitistas confían en las actitudes del político profesional para impedir estas situaciones críticas en la que los sectores excluidos de las decisiones políticas puedan generar ingobernabilidad por un incremento en la participación. Como se ha visto, esta impronta elitista se ha dejado sentir en distintos momentos de nuestra historia política. La idea de que el gobierno es un asunto de pocos, o sea, de una elite capacitada para ejercer la dirección política, no es nueva. Sin embargo, el macrismo sí representa una ruptura con el pasado al definir al empresario como la figura central de la vida política y responsable de llevar adelante un modelo económico de corte neoliberal.

Por su carácter inédito, se abre un interrogante respecto de la viabilidad política de este proyecto. ¿Bajo qué mecanismos podrá concitar legitimidad social el macrismo? ¿Serán los resultados económicos y sociales los que dictaminarán su suerte? ¿En qué medida, en caso que resulte exitoso el proyecto macrista, se verán alteradas las jerarquías de poder en nuestro país? Sin pretender aventurar pronósticos, cabe finalizar esta sección con una recordada frase de Schumpeter, quien, a pesar de abreviar en el campo del elitismo, enfatizaba que eran los políticos profesionales —y no los empresarios— quienes estaban capacitados para gobernar: “La conclusión es obvia... la clase burguesa está mal equipada para hacer frente a los problemas interiores e internacionales con que normalmente tiene que enfrentarse todo país de alguna importancia” (Schumpeter, 1996: 189).

## Reflexiones finales

A lo largo de este trabajo se ha buscado indagar en la naturaleza del gobierno encabezado por el presidente Macri. Concretamente, se analizó, en términos comparativos, sus rasgos de continuidad y de ruptura con respecto a tres vertientes históricas de la derecha argentina: el liberalismo, el conservadurismo y el nacionalismo. Aunque con algunas reformulaciones, se percibe en estos quince meses de gestión que el componente liberal (o más precisamente, neoliberal) caracteriza el rumbo macroeconómico del macrismo. Así, se promueve ampliar los mecanismos de mercado, restringiendo la participación estatal, en diferentes actividades y sectores de la economía. Ello se ve, especialmente, en el mercado laboral, donde el objetivo apunta a reducir los costos salariales y, con ello, potenciar la acumulación capitalista.

Por otra parte, una peculiaridad del macrismo, como fuerza política de derecha, es que no posee un discurso ni una práctica anti-estatal. Ello, como se ha visto, es producto del contexto en el que le toca gobernar: el kirchnerismo, en lo fundamental, no revirtió el proceso privatizador heredado del menemismo. Además, las pocas empresas que re-estatizó (como Aerolíneas Argentinas, YPF, o el sistema de jubilaciones) gozan de un amplio apoyo social, lo cual indica un nuevo clima de época, más favorable a cierto intervencionismo estatal.

Finalmente, la tercera dimensión analizada se refiere a la gran cantidad de CEO's y dirigentes empresariales que se han incorporado en puestos de conducción estatal. Creemos que esto es una verdadera novedad en la historia política de nuestro país, y que puede conceptualizarse como el surgimiento de un nuevo tipo de elitismo político, el empresarial.

## Referencias bibliográficas

- Albala, A. (2016). Élités políticas de América Latina: una agenda de investigación abierta. *Revista Colombia Internacional*. (87), 13-18.

- Bellotti A., Vommaro G. y Morresi S. (2015). *Mundo Pro. Anatomía de un partido fabricado para ganar*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Canelo P. y Castellani A. (2017). *Informe de Investigación N°2. Puerta giratoria, conflictos de interés y captura de la decisión estatal en el gobierno de Macri. El caso del Ministerio de Energía y Minería de la Nación*. Buenos Aires, UNSAM -IADE.
- Cetrángolo O. y Folgar J. (2016). ¿Cuál será la magnitud del desafío fiscal? *Revista electrónica Alquimias Económicas*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- CIFRA (2017). *Informe de Coyuntura N° 23*. Buenos Aires: CIFRA.
- CIPPEC (2016). *GPS del Estado*. Buenos Aires: CIPPEC-ASAP.
- Di Tella, T. (2015). *Coaliciones Políticas. De la movilización social a la organización política*. Buenos Aires: Editorial El Ateneo.
- Gaggero, A. Schorr, M. y Wainer, A. (2014). *Restricción eterna. El poder económico durante el kirchnerismo*. Buenos Aires: Futuro Anterior / Crisis.
- Held, D. (1992). *Modelos de Democracia*. México: Alianza.
- Kulfas, M. (2016). *Los tres peronismos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Macpherson, C. [1977] (1992). *La Democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza Editorial.
- Macri, M. (2015). *Discurso completo tras el ballottage porteño*. 19 de julio. Disponible en: <http://www.bigbangnews.com/politica/El-discurso-completo-de-Macri-20150719-0034.html>.
- Manin B. (1998). *Los principios del Gobierno Representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Ministerio de Trabajo (2017). *Seguimiento del empleo público nacional, provincial y municipal*. Datos a diciembre de 2016.
- Nochteff, H. (2001). *La experiencia argentina de los '90 desde el enfoque de la competitividad sistémica*. En H. Nochteff, *La experiencia argentina de los '90 desde el enfoque de la competitividad sistémica*. Buenos Aires: FLACSO.
- O'Donnell, G. (2009). *El Estado burocrático-autoritario*. Buenos Aires: Prometeo.
- Oszlak, O. (2003). El Mito del Estado Mínimo. *Desarrollo Económico*. Vol. 42, No. 168, 519-543.
- Ramírez, H. (2007). *Corporaciones en el Poder. Institutos económicos y acción política en Brasil y Argentina IPÊS, FIEL y Fundación Mediterránea*. Buenos Aires: Lenguaje Claro Editora.
- Stiglitz, J. E. (2004). *El consenso post-consenso de Washington*. En *The Initiative for Policy Dialogue. Conferencia Del Consenso de Washington a una Nueva Gobernanza Global*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Weber, M. [1918] (1996). *El Político y el Científico*. Madrid: Alianza Editorial.





## Judicialización de la política y legitimidad democrática<sup>1</sup>

Por Luciano Nosetto

### Introducción

La judicialización de la política es un fenómeno de alcance global, que se afirma con particular intensidad en América Latina (Sieder, Schjolden y Angell, 2008). La influencia de los tribunales de justicia en la agenda pública de las sociedades latinoamericanas resulta cada vez más determinante, marcando muchas veces el pulso de los cambios políticos en la región. Esto postula un desafío para el régimen democrático. Es que la creciente influencia del Poder Judicial sobre decisiones previamente reservadas a los poderes Ejecutivo y Legislativo implica la retracción del ámbito de determinación de las autoridades electas, en favor de autoridades judiciales, cuya idoneidad se basa, precisamente, en el hecho de estar sustraídas de todo proceso electoral. De este modo, la judicialización de la política renueva y complejiza el problema de la legitimidad democrática en las sociedades contemporáneas.

Si bien la constatación de la creciente judicialización de la política resulta un diagnóstico extendido, esto no implica que existan acuerdos generalizados respecto del significado y alcance de este fenómeno. A efectos de avanzar con claridad conceptual, es necesario tener a la mano una definición explícita de aquello aludido por el concepto. En esta línea, entendemos por judicialización de la política “el efecto estratégico de la captura de las prácticas políticas por la forma tribunal” (Nosetto, 2014: 95). Aclaremos

los términos de esta definición. La alusión a las prácticas políticas debe entenderse en el sentido corriente de actividades pertenecientes a la esfera o sistema político, tales como la actividad partidaria, la competencia electoral, el debate público, la legislación y el gobierno. La forma tribunal remite aquí a la técnica o dispositivo que erige a un juez, como autoridad neutral que dice el derecho, por sobre dos partes en disputa (Foucault, 1992: 49). Por último, la noción de efecto estratégico subraya que la judicialización es producto del enjambramiento de una multiplicidad de tácticas políticas deliberadas y conscientes; tácticas heterogéneas y muchas veces antagónicas, de cuyo concurso emerge una configuración estratégica general de la política en términos judiciales. En suma, la judicialización de la política es el nombre con que se alude al fenómeno en virtud del cual diversas prácticas políticas asumen la forma tribunal.

La literatura disponible explica la creciente judicialización de la política argentina a partir de una multiplicidad de factores de diversa índole. Me permito agrupar estos factores en función de tres conjuntos de transformaciones: las relativas al Estado de bienestar, a la democracia y a la Constitución.

En primer lugar, el aumento de la litigiosidad en materia política aparece vinculado a la crisis del Estado de bienestar característica del último tercio del siglo XX. Esta crisis se manifiesta, por un lado, en términos de la emergencia de una serie de movimientos sociales de nuevo tipo, expresivos de la diversificación y complejización de la estructura social; movimientos que articulan reclamos que no encuentran respuesta en las pautas de universalidad y de homogeneidad características del modo de regulación

1 Este capítulo retoma los desarrollos teóricos publicados en la Revista *Documentos y Aportes de Administración Pública y Gestión Estatal*. 14 (23), 93-123.

taylor-fordista-keynesiano. A esta crisis del Estado de bienestar se yuxtapone la crisis fiscal y la posterior retracción del bienestarismo, de la mano de las reformas estructurales neoliberales. Esta doble crisis del Estado de bienestar da lugar a una serie de demandas sociales de viejo y nuevo tipo que no logran ser satisfechas por las prestaciones estatales. Varias de estas demandas encontrarán su cauce en vía judicial.

El segundo conjunto de factores a la base de la judicialización de la política argentina está asociado a la consolidación democrática. Por un lado, la estabilización del régimen democrático y la vigencia del Estado de derecho permiten el acceso a la justicia al momento de garantizar los derechos de ciudadanía. La consolidación democrática va de la mano de una expansión del discurso de los derechos y del reconocimiento de su valor como reguladores sociales. Al mismo tiempo, y como contrapartida, la literatura señala que las características de la democracia argentina, identificada canónicamente en términos de "democracia delegativa", dan lugar también a una proliferación de recursos judiciales que intentan subsanar los *déficits* de controles cruzados entre poderes públicos.

El tercer conjunto de factores está vinculado a la reforma de la Constitución de 1994, que implicó el reconocimiento constitucional de nuevos derechos (como los derechos asociados al medio ambiente, al consumo y a la protección contra todo tipo de discriminación) por vía de la incorporación de nuevos artículos y de un conjunto de tratados internacionales con jerarquía constitucional. La reforma constitucional incorporó asimismo la herramienta del amparo, legitimando el recurso a la justicia tanto por parte de los ciudadanos afectados, como de asociaciones civiles y del defensor del pueblo. De este modo, la reforma constitucional incentivó la judicialización, al otorgar jerarquía constitucional a un vasto conjunto de derechos y a numerosas herramientas para garantizarlos.

De manera esquemática, puede decirse que, en el contexto de la consolidación democrática,

la crisis y retracción del Estado de bienestar, por un lado, y la expansión de los derechos y herramientas constitucionales, por el otro, funcionaron como pinzas, que presionaron en favor de la canalización judicial de las cuestiones políticas (Fairstein, Kletzel y García Rey, 2010: 27-28). Este esquema puede servir a una caracterización de conjunto, pero corre el riesgo de tomar la judicialización de la política como un fenómeno compacto y homogéneo, perdiendo de vista la diversidad de prácticas a las que se alude cuando se habla del fenómeno. Por caso, la judicialización de la política jubilatoria (iniciada en la década del '60) está mucho más asociada al agotamiento del Estado de bienestar que la reciente judicialización de la política medioambiental, catalizada en gran medida por la reforma constitucional de 1994. La judicialización de la política sólo puede ser capturada por una mirada atenta a la diversidad de manifestaciones de este fenómeno. Proponemos entonces abordar esta judicialización de la política desde una perspectiva analítica, desagregando el fenómeno en cuatro tipos de prácticas políticas específicas que resultan alcanzadas por la forma tribunal, a saber: (1) la canalización de las demandas sociales, (2) el debate público, (3) la legislación y (4) el gobierno.

### **Canalización de demandas**

Hemos indicado que la judicialización de la política no puede explicarse sólo como producto de la iniciativa de los jueces. Más bien, la literatura señala que muchas veces son los mismos representantes políticos los que canalizar sus tácticas por vía judicial. Esta judicialización "por arriba", originada en las elites judiciales y políticas, se completa con una judicialización "por abajo", que surge de los propios ciudadanos (Sieder, Schjolden y Angell, 2008: 9). Es que diversas expresiones de la sociedad civil, desde ONG's hasta ciudadanos a título individual, pasando por movimientos de protesta con diversos grados de organización y alcance, acceden a instancia judicial a efectos de amplificar y

procurar la satisfacción a sus demandas. De este modo, la demanda judicial se ha transformado en uno de los repertorios de la protesta social en la Argentina. A esto refiere Sergio De Piero cuando observa “un desplazamiento del campo de acción desde las calles hacia los tribunales” (De Piero, 2005: 81).

Esta canalización judicial de las demandas sociales se solapa con una de las prácticas políticas eminentes que, en los regímenes democráticos contemporáneos, es desplegada por los partidos políticos, a saber: la canalización de demandas sociales. La literatura politológica coincide en señalar que la agregación de demandas es una de las funciones básicas del sistema de partidos (Alcántara Sáenz y Freidenberg, 2001: 18). Modélicamente, es función de los partidos receptar las demandas dispersas de la sociedad civil, articularlas en plataformas políticas y conducir las a los espacios de toma de decisión. Esta práctica supone una complementación entre partidos políticos y sociedad civil. Mientras las diversas expresiones de la sociedad civil mantienen firme el patrocinio de sus demandas particulares, los partidos articulan estas demandas entre sí, las conducen a los espacios de legislación y gobierno y, mediante equilibrios y negociaciones, procuran traducirlas en innovaciones legislativas y en políticas públicas. La primera expresión de la judicialización de la política consiste precisamente en canalizar las demandas sociales por vía judicial, desplazando así a la agregación política partidaria.

En la genealogía de esta judicialización de las demandas sociales debe ubicarse el activismo de abogados y organizaciones de derechos humanos que, en el marco de la dictadura militar de 1976-1983, comenzaron a presentar recursos de amparo ante la desaparición sistemática de personas, inaugurando de este modo una tradición de movilización legal que se robustecería en democracia. Este robustecimiento tuvo un impulso decisivo en la reforma constitucional de 1994, que no sólo incorporó nuevos derechos, sino que también introdujo la posibili-

dad de reclamaciones tanto individuales como de parte de organizaciones de la sociedad civil y del defensor del pueblo. Desde entonces, se observa una progresiva tramitación judicial de demandas vinculadas a derechos civiles y políticos, tanto como a derechos sociales y de nueva generación (Bergallo, 2005: 1-2; CELS, 2008: 30-31; Fairstein, Kletzel y García Rey, 2010: 25-29). De este modo, la literatura especializada recupera toda una serie de fallos en los que la judicialización de las demandas de movimientos y organizaciones de la sociedad civil dio lugar a la satisfacción efectiva de derechos conculcados.

Uno de los casos más recuperados por la literatura especializada es el de los vecinos de Villa La Dulce. Una breve reseña de este caso nos permitirá avanzar en una reflexión que problematice el análisis del fenómeno, identificando ambivalencias y contrapartidas. En el año 2000, un conjunto de familias ocupó y construyó viviendas precarias en un terreno en la Capital Federal que había sido abandonado por sus dueños. Un año después, el Poder Judicial ordenó el desalojo y, como consecuencia, 86 familias quedaron en situación de calle. Gracias a una vigorosa protesta social y al acompañamiento de algunos actores institucionales (como la defensoría del pueblo), los vecinos lograron hacia fines de 2001 firmar un acuerdo con las autoridades de la Ciudad de Buenos Aires para el desarrollo de un proyecto de viviendas. Ante el incumplimiento de este acuerdo, los vecinos de Villa La Dulce presentaron un amparo colectivo, con el patrocinio del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Esta judicialización les permitió obtener un nuevo acuerdo con las autoridades de la ciudad y mantener una instancia de negociación permanente durante la construcción de las viviendas. Tras varias dilaciones, en 2008, se finalizaron las obras y los demandantes estuvieron en condiciones de mudarse, comenzando con el plan de pagos. Paradójicamente, la entrega de las 86 unidades se vio postergada, debido a la intrusión de otros vecinos de la Ciudad de Buenos Aires con problemas habitacionales

(Kletzel y Royo, 2013; Arcidiácono y Gamallo, 2011: 76-77).

La primera enseñanza del caso de los vecinos de Villa La Dulce es que la judicialización de las demandas sociales puede remediar situaciones de pobreza y conculcación, dando efectividad a los derechos de ciudadanía reconocidos por la Constitución. Este caso permite asimismo identificar con particular claridad algunos problemas que funcionan como contrapartida del efecto positivo innegable de la judicialización de las demandas sociales. La primera de estas contrapartidas está vinculada a la segmentación social que genera la forma tribunal. Es que la canalización de las demandas por vía judicial, cuando resulta exitosa, da respuesta al conjunto de los demandantes, produciendo una segmentación arbitraria al interior de la población de los afectados por un mismo problema. De este modo, se da lugar a una especie de “Estado de bienestar a pedido”, que provee derechos sólo a aquellos “clientes” que logren exigirlos por vía judicial, alejándose de principios y criterios de universalidad. Pilar Arcidiácono y Gustavo Gamallo señalan:

En algunas circunstancias, los conflictos políticos no resueltos llegaron a aumentar el malestar entre la población, por tratarse de sentencias favorables individuales o restringidas a un grupo delimitado de personas, que excluyeron a otro grupo en idénticas condiciones que, por diversas razones, no tuvieron acceso a las redes de patrocinio (2011: 76-77).

La referencia a las redes de patrocinio introduce una segunda contrapartida. En sus reflexiones sobre el caso de La Dulce, Carolina Fairstein, Gabriela Kletzel y Paola García Rey reconocen que la articulación de los vecinos con los patrocinantes “demostró ser definitiva”. Las autoras agregan: “A diferencia de muchos otros habitantes de la ciudad con precaria situación habitacional, los vecinos de La Dulce sí lograron torcer la voluntad política del [gobierno de

la ciudad] y acceder a una vivienda definitiva” (2010: 46-47).

Las autoras concluyen que el activismo de las instituciones patrocinantes fue definitorio del éxito del reclamo, más que nada cuando las acciones de protesta social de los vecinos comenzaron a declinar fuertemente. En la misma línea, Catalina Smulovitz remarca la importancia de las plataformas de apoyo, esto es, de las organizaciones dedicadas a litigar por derechos y de los llamados abogados “de causas” (2008: 292). Agrega Smulovitz que el aumento de la litigiosidad judicial ha dado lugar a importantes oportunidades económicas y de trabajo para abogados y asociaciones profesionales que se convirtieron en partes interesadas en el desarrollo de los litigios. Como señala la autora, “al ofrecer servicios profesionales y *ready made solutions* a los conflictos, los abogados facilitaron no sólo el acceso al sistema judicial, en muchos casos también se convirtieron en organizadores *de facto* de la protesta” (2008: 303).

Estas consideraciones permiten relativizar la distinción propuesta entre una judicialización “por arriba”, o de elites, y una judicialización “por abajo”, o de ciudadanos. En ambos casos, resulta crucial la intervención de las elites, ya sean que pertenezcan al Poder Judicial, al sistema político o a las asociaciones civiles patrocinantes.

En esta línea, Arcidiácono y Gamallo advierten sobre los peligros del “clientelismo judicial” (2011: 78). Si el clientelismo político se caracteriza por beneficiar a una clientela, facilitándole el acceso a prestaciones del Estado a cambio del alineamiento político, el clientelismo judicial daría cuenta de una situación en principio menos nociva, siendo que el beneficio recibido por la clientela no genera una relación de dependencia política personal. Esta distinción, sin embargo, supone una mirada paternalista respecto de las clientelas políticas, que niega de plano toda posibilidad de subjetivación política activa de los sectores populares trabados en estas relaciones clientelares. Cualquiera sea el caso, resulta

claro que la posibilidad de una subjetivación política autónoma de parte de los beneficiarios también es afectada por el clientelismo judicial.

En suma, la judicialización de demandas sociales constituye un fenómeno novedoso y creciente, que evidencia efectos ambivalentes. Por un lado, la tramitación judicial de estas demandas resulta, en varios casos, en el alivio a la pobreza y el mejoramiento de las condiciones de los litigantes. Como contrapartida, deben indicarse los efectos de segmentación arbitraria de las prestaciones estatales y de clientelismo judicial. Quienes abogan por la judicialización de los derechos sociales sostienen la expectativa de que sucesivos juicios favorables terminen incidiendo en transformaciones integrales de las políticas públicas (CELS, 2008: 26; Fairstein, Kletzel y García Rey, 78-80). En línea con lo expuesto, puede sugerirse más bien lo contrario: la judicialización de las demandas sociales puede tener un efecto inhibitorio de las transformaciones políticas, al mantener los reclamos aislados unos de otros, proveyendo alivios discrecionales, que operan como válvulas de escape.

## **Debate público**

La tendencia a la judicialización alcanza también al debate público. Concretamente, la forma tribunal tiende a influir en el modo en que aparecen las discusiones sobre las cuestiones de agenda y la competencia entre posiciones y liderazgos. A este respecto, la idea de un “giro judicial” acuñada por Lucas Martín (2012) es expresiva del modo en que la expansión de la forma tribunal opera una inflexión de los lenguajes del espacio público. La discusión y la compulsa política tienden así a incorporar toda una serie de términos jurídico-procesales (amparo, cautelar, apelación, indagatoria, procesamiento, etcétera) que dan forma novedosa al lenguaje específico del debate público. De este modo, la escena judicial, con sus jueces, acusadores y acusados, se superimprime a escenas políticas tradicionales, como son las del discurso ante la multitud reunida o la confrontación de ideas en el ágora.

Esta judicialización del debate público es en gran medida producto de la iniciativa de las propias elites políticas, que recurren a los tribunales para amplificar sus propias posiciones y ganar visibilidad pública, mucho más que para obtener una resolución judicial favorable a sus denuncias. Esta escenificación del debate público por intermedio de denuncias judiciales es solidaria del lenguaje audiovisual de la comunicación de masas, para el que la exigencia de entretenimiento se satisface mucho mejor con las intrigas de la escena judicial que con las tediosas especificidades de los temas de agenda pública. En sus intervenciones sobre la televisión, Pierre Bourdieu señaló:

En un mundo dominado por el temor a ser aburrido y el afán de divertir a cualquier precio, la política está condenada a aparecer como un tema ingrato que se excluye en la medida de lo posible de las horas de gran audiencia, un espectáculo poco estimulante, incluso deprimente, y difícil de tratar, que hay que convertir en interesante (...) La búsqueda de diversión tiende, sin que haya necesidad de desearlo explícitamente, a desviar la atención hacia un espectáculo (o un escándalo) cada vez que la vida política hace que surja una cuestión importante (1997: 127, 132).

Resulta instructivo evaluar los efectos ambivalentes de esta judicialización del debate público en vista de los principios republicanos. En primer lugar, la proliferación de denuncias penales contra los representantes políticos puede ser leída como una reacción saludable de ciudadanos y elites políticas, que acuden a instancia judicial en defensa de lo público. Vemos aquí movilizarse una de las expresiones del republicanismo, asociada a virtudes cívicas indispensables, que implican ante todo la defensa de la cosa pública y su resguardo ante los intereses privados. La tramitación del debate público por vía judicial daría cuenta de una toma de conciencia y una actitud intransigente ante todo intento de los gobernantes de hacerse de la cosa pública para

ponerla al servicio de intereses personales o corporativos.

Como contrapartida, sin embargo, la judicialización de la política puede resultar lesiva del pluralismo inherente a la tradición republicana. Es que, al igual que las virtudes cívicas y la defensa de lo público, pertenece al credo republicano el elogio de la pluralidad y el disenso como rasgos eminentes de la política. Si la república se distingue de monarquías y principados, si se distingue del “gobierno de uno”, es por alojar a su interior el número, la diversidad y el disenso. Hannah Arendt ha concedido a este espíritu republicano gran importancia, al hacer de la pluralidad la “condición *per quam* de la política” (2003: 22). En este marco, la judicialización del debate público, y la consiguiente transformación de los adversarios políticos en acusadores y acusados, tiene un efecto lesivo de la república. Es que, bajo la forma tribunal, el adversario político se vuelve un delincuente que debe ser condenado y desterrado del espacio público. La persecución penal del adversario político está reñida con el pluralismo que está a la base de la vida republicana.

En su restitución de Maquiavelo, Claude Lefort advierte sobre el peligro de reducir el republicanismo al “fetichismo de la virtud”, indicando que la república sólo tiene sentido en una “sociedad efervescente”, tensionada por el cuestionamiento y la innovación (2007: 98). La judicialización de la política y, en particular, la judicialización del debate público, demuestra estar reñida con esta concepción robusta de la república. Es que la canalización judicial del debate público, conducida tal vez bajo el principio republicano de la defensa de lo público, tiene el efecto de reemplazar la discusión y la competencia política por el juego de las denuncias cruzadas de corrupción. En este giro judicial, el intercambio de propuestas se vuelve un proceso acusatorio, el adversario político se vuelve un delincuente y el espacio público se vuelve escenario de una caza de brujas, que promete destee-

rrar a los impuros y devolver a la sociedad a su integridad originaria.

En este marco, un caso reciente de judicialización del debate público reviste una gravedad institucional inusitada. Se trata del hostigamiento judicial a la militante jujeña y parlamentaria regional, Milagro Sala. A fines del año 2015, el flamante gobernador jujeño Gerardo Morales hizo encarcelar a la principal referente de la oposición provincial. La acusación inicial (una contravención por tumultos en la vía pública) fue sucedida por una batería de denuncias promovidas desde la gobernación, que han justificado la prórroga indefinida de la prisión preventiva de Sala. Al momento de la escritura de este capítulo, la líder opositora llevaba más de un año presa. En declaraciones periodísticas, el líder oficialista, Ernesto Sanz, justificó la detención indefinida de Sala en la necesidad de mantener la gobernabilidad de la provincia. Este lamentable hecho constituye un antecedente inédito en la democracia argentina desde la salida del proceso dictatorial, lesivo de los principios más elementales del liberalismo y abiertamente reñido con la tradición republicana. Manipular al Poder Judicial para mantener en prisión a los opositores constituye la expresión más oscura y degradante de la judicialización de la política argentina.

## Legislación

La interferencia del Poder Judicial en la política tiene su expresión clásica en los debates sobre el control de constitucionalidad de las leyes. La facultad de los jueces de controlar la constitucionalidad de las leyes emanadas del Poder Legislativo y de declarar su inaplicabilidad en casos determinados recibió su elaboración doctrinaria en los ensayos contenidos en *El federalista*. La doctrina emergente facultó a los jueces a declarar la inaplicabilidad de una ley emanada del Poder Legislativo, lo que entra en evidente conflicto con la competencia del Poder Legislativo de producir leyes vinculantes. El argumento en favor de la erección de los jueces como guardianes de la Constitución recibe su tratamiento canó-



nico en el ensayo número 78 de *El Federalista*, elaborado por Alexander Hamilton. De manera esquemática, el argumento de Hamilton puede resumirse en las siguientes premisas:

1. **Premisa jurídico-política:** En primer lugar, Hamilton sostiene que la Constitución, ley fundamental, constituye la declaración directa de la voluntad e intención del pueblo. De esta premisa jurídica axiomática resulta que, si el Poder Legislativo representa al pueblo, las leyes que de él emanan no pueden entrar en contradicción con la voluntad e intención popular expresadas en la Constitución. Sin embargo, Hamilton observa que bien puede darse el caso de leyes reñidas con los preceptos constitucionales. De algún modo, debe explicarse este hiato entre la voluntad del pueblo expresada en la Constitución y la voluntad del pueblo expresada en las leyes que dictan sus representantes.
2. **Premisa socio-psicológica:** Aquí interviene una segunda premisa, de orden socio-psicológico, que sostiene que el pueblo o, en todo caso, la mayoría es propensa a dejarse llevar por intrigas y coyunturas especiales, dando apoyo a innovaciones peligrosas y opresivas de las minorías. En estos casos, estos “malos humores” pueden llevar al pueblo y a sus representantes legislativos a promover leyes reñidas con la verdadera voluntad popular.
3. **Premisa político-institucional:** Finalmente, la tercera premisa, de índole político-institucional, postula que el Poder Judicial constituye el menos peligroso de los poderes públicos. Esto, en virtud de que el judicial no controla ni la fuerza pública (a disposición del Poder Ejecutivo) ni los recursos económicos (presupuestados por el Poder Legislativo). El judicial “no influye ni sobre las armas, ni sobre el tesoro; no dirige la riqueza ni la fuerza de la sociedad, y no puede tomar ninguna resolución activa”. Por consiguiente, el Poder Judicial constituye “el más débil de los

tres departamentos del poder” (Hamilton, 1987: 437).

Pongamos ahora estas premisas en movimiento. La constitución expresa la verdadera voluntad e intención de pueblo (premisa jurídico-política), pero esa voluntad popular se encuentra constantemente amenazada por el espíritu de facción, que confunde a las mayorías y que alcanza a sus representantes (premisa socio-psicológica). De allí que sea necesario establecer un dique de contención que impida que las corrientes facciosas ahoguen la Constitución. Ante esta exigencia, el hecho de que el Poder Judicial sea el más débil de los poderes (premisa político-institucional) permite depositar en él la función de garantizar la preservación de la Constitución. Para ello, es necesario que este departamento de gobierno se constituya en un poder contra mayoritario, alejado de los malos humores y de las presiones de las mayorías. De allí que los jueces no deben ser elegidos por el pueblo, deban tener estabilidad en su cargo y competencia en el conocimiento del derecho. Sólo así podrán defender la voluntad del pueblo (esto es, la constitución) ante los arrebatos de las mayorías (manifiestos en leyes y estatutos sancionados por el Poder Legislativo).

El control judicial de la constitucionalidad de las leyes implica, de este modo, una intervención del Poder Judicial en la atribución legislativa del Congreso. A efectos de evaluar esta manifestación de la judicialización de la política, quisiera reseñar el caso paradigmático de la ley de servicios de comunicación audiovisual, conocida como ley de medios. En el año 2009, el Poder Ejecutivo puso en marcha una serie de audiencias en todo el país para discutir un anteproyecto de ley de medios audiovisuales. Este anteproyecto estaba basado en la propuesta elaborada en 2004 por una red de más de 300 organizaciones civiles y empresas de medios. Tras la discusión del anteproyecto, la propuesta ingresó al Congreso y, tras sufrir nuevas modificaciones propuestas por partidos de la oposición, la ley fue sancionada con amplio apoyo en



ambas cámaras. En su articulado, la ley contenía una cláusula antimonopólica, cuya aplicación afectaría al principal multimedio argentino, el grupo *Clarín*, con posición predominante e incluso monopólica en varias localidades del país. Tras su promulgación por el Poder Ejecutivo, dos diputados nacionales iniciaron recursos de amparo, que bloquearon inmediatamente la implementación de las cláusulas antimonopólicas. Tras cuatro años de trámites judiciales y especulaciones políticas, la Corte Suprema se decidió en favor de la constitucionalidad de la ley, abriendo paso al proceso de adecuación del grupo mediático a los límites legales. Sin embargo, el multimedio objetó el proceso de adecuación, obteniendo una nueva medida cautelar que impidió la aplicación de la ley *antitrust*. Finalmente, en diciembre de 2015, a pocos días de asumir la presidencia, Mauricio Macri anuló por decreto de necesidad y urgencia la ley de medios, liberando al multimedio de toda obligación de adecuación (Hauser, 2016: 217-234).

Más allá de la relevancia política e histórica de la ley, el caso reseñado permite señalar una serie de características que ha adquirido en tiempo reciente la judicialización de la actividad legislativa. En primer lugar, resultan cada vez más habitual, pero no por ello menos sorprendente, que sean los mismos legisladores quienes inicien la demanda judicial. En otros casos, como el de la reforma de la carta orgánica del Banco Central en 2012, se observa también esta tendencia de los legisladores a encauzar su oposición a un proyecto por vía judicial, prorrogando o incluso sustituyendo el espacio legislativo del debate y la negociación por el espacio judicial de la denuncia y la acusación (Martín, 2012: 225). En esta línea, la táctica de judicialización del proceso legislativo resulta especialmente atractiva para expresiones políticas minoritarias e intensas, que consiguen por vía judicial una amplificación de sus posiciones que difícilmente obtendrían por vía de la competencia electoral y las negociaciones parlamentarias.

El caso de la ley de medios permite también señalar otra característica saliente: el modo en que la judicialización contribuye a la táctica política de dilación de la aplicación de una ley. En el caso presentado, el empleo extendido en el tiempo de medidas cautelares fue solidario de la estrategia de la empresa de dilatar la aplicación de la ley hasta la renovación electoral de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

En suma, el control de constitucionalidad de las leyes es la expresión más clásica de la judicialización de la política, que somete la legislación vigente a la decisión en última instancia de los jueces. Si bien no pude hablarse de una tendencia creciente a la declaración de inconstitucionalidad de las normas, resulta interesante señalar ciertas características singulares de las experiencias recientes de control constitucional, como lo son la activación por parte de los propios legisladores y las estrategias dilatorias favorecidas por la inacción de los tribunales de justicia.

## Políticas Públicas

La expresión con seguridad más innovadora de la judicialización de la política está vinculada al activismo judicial en materia de políticas públicas. Precisamente, la literatura especializada observa en tiempo reciente la proliferación de litigios judiciales en los que los jueces toman a su cargo el diseño, la ejecución y el control de las políticas (CELS, 2008: 25; Fairstein, Kletzel y García Rey, 2010: 40; Smulovitz, 2008: 301). Esta expresión de la judicialización de la política implica el avance de la forma tribunal sobre el ejercicio del gobierno, relegando muchas veces al Poder Ejecutivo al rol de mero administrador de decisiones tomadas en instancia judicial.

El activismo judicial en políticas públicas surge de la mano del reconocimiento del carácter judicializable de los derechos sociales. Esto implica el abandono de la postura tradicional, que rechaza la idea de que los derechos sociales puedan ser objeto de litigio judicial. Tradicionalmente, se distingue entre los derechos civiles

y políticos, que implican obligaciones de no hacer de parte del Estado (esto es, no detener arbitrariamente, no censurar, no impedir la reunión ni asociación, no impedir el sufragio), respecto de los derechos sociales, que implican obligaciones estatales de hacer (por ejemplo, construir viviendas, redes de agua y saneamiento, brindar educación, atención de salud). En vista de esta distinción operativa de los derechos, se entiende tradicionalmente que el Poder Judicial puede intervenir en la defensa de derechos civiles y políticos, instando a los poderes públicos a que cesen las acciones que impiden el goce de esos derechos (por ejemplo, que no retengan a una persona arbitrariamente, o que no impidan la celebración de una reunión política determinada). Los derechos sociales, en cambio, exigen una obligación activa de parte del Estado (por ejemplo, en la construcción, equipamiento, dotación y puesta en funcionamiento de un hospital) que excede las incumbencias del Poder Judicial. En base a esta distinción tradicional, se remarca que los derechos sociales contenidos en la Constitución deben tenerse como derechos programáticos, que expresan aspiraciones de la comunidad, pero que no son verdaderamente judiciales. Esta distinción ha sido objetada en tiempo reciente, sosteniendo que todos los derechos implican obligaciones de hacer y no hacer de parte del Estado. Por caso, el derecho civil al acceso a la justicia implica la obligación estatal de mantener tribunales de justicia; el derecho político a sufragar implica la obligación estatal de disponer toda la logística necesaria para la celebración de las elecciones (Bergallo, 2005: 7; CELS, 2008: 31; Fairstein, Kletzel y García Rey, 2010: 26). En este sentido, el CELS señala que no hay diferencias cualitativas en la obligación estatal ante los diversos tipos de derechos, sino que se trata más bien de diferencias de grado (CELS, 2008: 31).

Una vez relativizadas las diferencias cualitativas entre los derechos, debe lidiarse con el hecho macizo de que las decisiones judiciales en defensa de derechos sociales son mucho más

propensas a constituir meras declaraciones de intenciones, sin correlato en acciones estatales concretas. Es entonces que la literatura especializada restaura la distinción que había abolido, subrayando la necesidad de un tratamiento especial de los derechos sociales. Es que “la tutela de los derechos sociales requiere una intervención compleja que no se agota con la orden judicial de ejecución inmediata” (Fairstein, Kletzel y García Rey, 2010: 30). En esta línea, Paola Bergallo (2005) reseña la evolución de la experiencia norteamericana en materia de judicialización de derechos sociales, identificando tres modos de intervención de los jueces.

En primer lugar, Bergallo recupera el modo tradicional, de prohibición y requerimiento a las autoridades, donde los jueces se limitan a emitir una sentencia, desentendiéndose del proceso ulterior. Este modo de intervención deriva muchas veces en meros pronunciamientos simbólicos sin efectos concretos en términos del accionar estatal.

Ante esto, surge un segundo modo de intervención, donde el activismo judicial se manifiesta, más allá de la sentencia, en el comando y control directo de la repartición pública concernida, lo que en los hechos implica que el juez reemplaza a la autoridad ejecutiva a cargo de la toma de decisiones. Un tercer modo de intervención, llamado “litigio experimental”, consiste en la apertura de un proceso de negociación con los actores, de carácter dialógico, permanente y público.

Estas modalidades novedosas de intervención del Poder Judicial en las políticas públicas han tenido un importante desarrollo en la práctica argentina reciente. El caso con seguridad más experimental e innovador es el conducido por la Corte Suprema en relación al saneamiento del Riachuelo. Se nos permita reseñar seguidamente el llamado caso Mendoza, que constituye el buque insignia de la judicialización de las políticas públicas. En 2004, vecinos y trabajadores de la salud presentan una demanda por daños ante los gobiernos nacional, bonaerense y porteño y

ante 44 empresas por la contaminación del Riachuelo. Dos años más tarde, la Corte Suprema convoca a audiencias públicas, exigiendo a las empresas contaminantes informar sobre el tratamiento de sus desechos y e instando a los tres gobiernos a elaborar un plan integral que comprenda el ordenamiento territorial, el control de actividades perjudiciales, la elaboración de un estudio de impacto, el desarrollo de políticas educativas específicas y la difusión sistemática de información ambiental. Dos años más tarde, un nuevo fallo de la Corte Suprema establece lineamientos, acciones, responsables, metas, plazos y controles en el desarrollo de una política ambiental integral para la zona afectada (Bergallo, 2014: 245-285). Tal es el activismo de la Corte Suprema en materia de política ambiental que, en 2014, crea bajo su órbita la Oficina de Justicia Ambiental.

En este caso, la intervención de los jueces no se limita a influir en el proceso de la política pública, presionando o acelerando su desarrollo. Más bien, los jueces toman decisiones cruciales que hacen a la política pública en su diseño, ejecución y evaluación. Se trata aquí de un verdadero gobierno judicial, que desplaza a las autoridades gubernamentales al rol meramente administrativo. Al respecto, el mismo presidente de la Corte Suprema calificó el rol de su tribunal en este caso en términos de un “activismo casi pretoriano” (Lorenzetti, 2014: 347). Esta caracterización entusiasta da cuenta de lo ajenas que resultan estas prácticas a la legitimidad democrática, que no entiende de pretores.

## Conclusiones

A medida que el Poder Judicial se involucra en la canalización de demandas sociales, en el debate público, en la legislación y en el gobierno, sus decisiones se vuelven decisiones políticas. De este modo, la judicialización de la política no puede conducirse sino por medio de una politización de los jueces. Esta politicidad de los jueces trae a la superficie el problema de su legitimidad, obligando a revisar la concepción

canónica del Poder Judicial como poder neutro o contramayoritario. Cecilia Abdo Ferez brinda claridad sobre este punto:

Este rol contramayoritario asignado al poder judicial es evidentemente político, pero no fue política la manera de presentarlo ni de legitimarlo. El poder judicial fue cobijado en la teoría política moderna –deudora de la división de los poderes montesquvianos– como el poder más débil, el que debía ser protegido de la voracidad de los restantes. La forma de protegerlo fue justamente presentarlo en su supuesta despolitización e imparcialidad, a lo que favorecía su anclaje en mecanismos técnicos, procesuales y autorreferenciales, sostenidos, por un lado, en burocracias endogámicas y aristocratizantes (los jueces, decía Madison en *El Federalista*, serían “conocidos personalmente por una pequeña fracción del pueblo”) y por el otro, en códigos a la vez locales y universalistas, con presumidos fundamentos civilizatorios (2014: 52-53).

Ahora bien, si los jueces asumen un rol político muchas veces determinante, cabe preguntarse cuáles son los criterios de legitimidad del ejercicio de ese poder. En líneas generales, la literatura especializada es consciente del problema de un poder que se jacta de ser contra mayoritario y que, sin embargo, se involucra en decisiones que afectan a mayorías y minorías. Los intentos de subsanar ese *déficit* de legitimidad del Poder Judicial exigen alejarse de la argumentación hamiltoniana presentada más arriba.

En algunos casos, ese alejamiento implica la relativización de la premisa socio-psicológica, de la falibilidad de las mayorías. En esta línea, se han propuesto formas de democratización del Poder Judicial, por vía de la elección de los miembros del consejo de la magistratura o de la celebración de juicios con jurados populares.

En otros casos, el intento de subsanar el *déficit* de legitimidad del Poder Judicial opera relativizando la premisa político-institucional, que subraya la competencia e independencia de criterio de los jueces, en el marco de un sistema

de frenos y contrapesos. En esta línea, algunos académicos y juristas han avanzado la propuesta de una justicia dialógica, en la que las decisiones se toman tras un proceso deliberativo del que participan todos los posibles afectados. De este modo, el Poder Judicial podría subsanar su *déficit* de legitimidad en términos del criterio mayoritario, apoyándose en la legitimidad provista por el criterio deliberativo: al tener en cuenta los intereses, perspectivas y puntos de vista de todos los posibles afectados, los jueces perfeccionarían y enriquecerían sus decisiones (Gargarella 1996: 13, 157-161). Esta perspectiva se apoya en la premisa de que la competencia e independencia de los jueces no es garantía suficiente de decisiones correctas; y que el mejor modo de llegar a decisiones imparciales es involucrando a todos los afectados en un proceso deliberativo.

Al momento de la escritura de este capítulo, ambas vías se encuentran igualmente bloqueadas. La neutralización de todas las medidas tendientes a la “democratización de la justicia” promovidas por Cristina Fernández de Kirchner en el último tramo de su segundo gobierno (2011-2015) ha sido paralela a la consolidación de la discrecionalidad del tribunal supremo en la implementación de las audiencias públicas (Hauser, 2016: 255-272; Benedetti y Sáenz, 2016). Queda en pie la pregunta por la legitimidad democrática que respalda el creciente accionar político de los tribunales de justicia.

Quisiera cerrar este trabajo remarcando el carácter ambivalente del fenómeno de la judicialización de la política. A lo largo del texto, nos ha interesado evaluar este fenómeno teniendo en cuenta la diversidad de manifestaciones a las que alude y las contrapartidas que cada uno de ellos presenta. La primera pauta ha implicado la movilización de un esfuerzo analítico, atento a las diversas expresiones de la judicialización en relación a: (1) las demandas y los movimientos sociales; (2) el debate público y la competencia política; (3) la actividad legislativa y el control de constitucionalidad; y (4) el gobierno y el diseño, ejecución y control de políticas públicas. La

segunda pauta ha implicado la movilización de un esfuerzo crítico, consistente en evaluar cada manifestación de este fenómeno en sus efectos positivos y negativos. Esto, en el convencimiento de que el Poder Judicial es un poder y que, tal como lo indicó Michel Foucault, el poder no es en sí mismo bueno ni malo, sino peligroso. Antes que elogiar o condenar la judicialización de la política, resulta necesario comprender los diversos desafíos que postula este fenómeno y ponderar sus peligros.

## Referencias bibliográficas

- Abdo Ferez, C. (2014). La política y la juristocracia. *Sociedad*. 33. 51-72.
- Alcántara Sáenz, M. y Freidenberg, F. (2001). Los partidos políticos en América Latina. *América Latina Hoy*. Núm. 27, 17-35.
- Arcidiácono, P. y Gamallo, G. (2011). Política social y judicialización de los derechos sociales. *Temas y debates*. Año 15, 65-85.
- Arendt, H. (2003). *La condición humana*. Buenos Aires: Paidós.
- Benedetti, M. Á. y Sáenz, M. J. (2016). *Las audiencias públicas de la Corte Suprema*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bergallo, P. (2005). Justicia y experimentalismo: la función remedial del poder judicial en el litigio de derecho público en Argentina. *Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política*. Yale: Yale Law School.
- Bergallo, P. (2014). *La causa 'Mendoza': una experiencia de judicialización cooperativa sobre el derecho a la salud*. En R. Gargarella (Comp.). *Por una justicia dialógica*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bourdieu, P. (1997). *Sobre la televisión*. Barcelona: Anagrama.
- CELS (2008). *La lucha por el derecho*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- De Piero, S. (2005). *Organizaciones de la sociedad civil*. Buenos Aires: Paidós.
- Fairstein, C., Kletzel, G. y García Rey, P. (2010). *En busca de un remedio judicial efectivo: nuevos desafíos para la justiciaabilidad de los derechos sociales*. En P. Arcidiácono, N. Espejo y C. Rodríguez

- Jaravito (Comps.). *Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Foucault, M. (1992). *Microfísica del poder*. Madrid: La Piqueta.
- Gargarella, R. (1996). *La justicia frente al gobierno*. Buenos Aires: Ariel.
- Gargarella, R. (2014). *En nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de frenos y contrapesos*. En R. Gargarella (Comp.). *Por una justicia dialógica*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J. (1987). *The Federalist Papers*. Londres: Penguin.
- Hauser, I. (2016). *Los supremos. Historia secreta de la Corte*. Buenos Aires: Planeta.
- Kletzel, G. y Royo, L. (2013). Una experiencia de exigibilidad jurídica y política del derecho a la vivienda: el caso de los vecinos de Villa La Dulce. *Democracia y Derechos*. Año 2, Núm. 4, 111-125.
- Lorenzetti, R. (2014). *Las audiencias públicas y la Corte Suprema*. En R. Gargarella (Comp.). *Por una justicia dialógica*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Martín, L. (2012). *Las formas del giro judicial. Judicialización de la política en la democracia argentina contemporánea*. En I. Cheresky y R. Annunziata (Comps.). *Sin programa, sin promesa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Nosetto, L. (2014). Reflexiones teóricas sobre la judicialización de la política argentina. *Documentos y Aportes de Administración Pública y Gestión Estatal*. 14 (23), 93-123.
- Sieder, R., Schjolden, L. y Angell, A. (2008). *La judicialización de la política en América Latina*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Smulovitz, C. (2008). La política por otros medios. Judicialización y movilización legal en la Argentina. *Desarrollo Económico*. Vol. 48, Nro. 190/191, 287-305.

# Los movimientos sociales en el Neoliberalismo tardío: Entre la potencialidad política y la resistencia

Por Agustina Gradin

## Introducción

El nuevo periodo histórico abierto a fines del 2015 en la Argentina, a partir del ascenso al gobierno de una “nueva derecha”, que como señalan Astarita y De Piero (2017), se parece mucho a la vieja, se caracteriza por la profundización del conflicto social, y, por lo tanto, de los procesos sociopolíticos de movilización y protesta de diferentes sectores sociales. Claramente, las movilizaciones de amplios sectores de la población y de diversos (y hasta contradictorios) actores, expresan la actualización de la disputa política por la distribución de la riqueza y su proyección futura, en un contexto político económico conflictivo. El neoliberalismo tardío y su lógica económica, basada en la reactualización de la doctrina del libre mercado y la desregulación económica, deja afuera del sistema económico y social, a un tercio o más de la población de nuestras sociedades. Y como señala Tapia (2009), cuando las instituciones no dan respuesta (y es claro que la orientación de los gobiernos del tardo-neoliberalismo es la transferencia de recursos de los sectores populares, a favor de los más concentrados de la economía), la sociedad civil las desborda.

Fueron desbordadas en la Argentina, por ejemplo, en varias oportunidades durante el 2016 por las organizaciones de mujeres, de distinto tipo y enfoque, cuando la falta de respuesta del Estado a sus demandas se hizo más que evidente. También cuando los sectores populares, históricamente olvidados por el liberalismo económico, comenzaron a sentir las consecuencias del “sinceramiento económico”. Lo fueron cuando los trabajadores sindicaliza-

dos movilizaron en defensa de sus derechos, o cuando las economías regionales irrumpieron en el centro del poder nacional para expresar sus demandas<sup>1</sup>. Estos actores (algunos sectoriales como los trabajadores formales y sindicalizados o las economías regionales, y otros transversales al mundo social como las mujeres y la economía popular) protagonizaron masivos procesos de movilización sociopolítica de protesta, pero con dispares consecuencias. La permeabilidad y porosidad del Estado y del sistema político en su conjunto, a unas y otras demandas; la capacidad de articulación política de éstas; y su capacidad de presión e influencia en la agenda política nacional, claramente, las ubica en diferentes espacios y escenarios.

Desde una mirada global, podríamos señalar que el neoliberalismo tardío, con su propuesta pragmática de modernización del Estado y de ajuste estructural de la economía, abre la puer-

---

1 Durante el 2016, se sucedieron un total de 6.419 hechos de protestas, y hasta abril de 2017, un total de 1.411 acciones colectivas, según los Informes mensuales de la Consultora Diagnóstico Político, ya sea vinculado a reclamos sindicales por paritarias, condiciones de trabajo, despidos o cierres de establecimiento, así como hechos protagonizados por organizaciones de la sociedad civil y del mundo de la economía popular por los aumentos en las tarifas de servicios públicos, las condiciones de producciones y comercializaciones de los medianos y pequeños productores, o por la ciudadanía en su conjunto por cuestiones vinculadas a los derechos humanos y la memoria histórica.



ta a que emerjan cantidad de conflictos sociales de diferentes magnitud y trascendencia. Desde cuestiones como el derecho a la memoria política, hasta temas estratégicos como las negociaciones paritarias, la protección a los sectores informales de la economía, el costo de las tarifas públicas, o la violencia de género, la acción gubernamental ha producido reacciones y acciones de distintos sectores sociales, que aún no encuentran articulación política que los sintetice<sup>2</sup>. A estos aspectos estructurales de la acción colectiva, es necesario sumarle los aspectos subjetivos de la interacción de los actores, sus trayectorias sociopolíticas, sus liderazgos y sus capacidades de articulación y representación de demandas, que son aspectos sustantivos para comprender el actual ciclo de movilizaciones que caracteriza la relación Estado y sociedad en el neoliberalismo tardío. Es necesario señalar que las respuestas gubernamentales al aumento de la conflictividad social fueron, en un primer momento, la apuesta por la represión policial y judicial de sus principales referentes. La encarcelación ilegal e injusta de una referente popular como Milagro Sala, así como la elaboración del

protocolo anti protestas, son intentos de regulación de la acción colectiva y de los procesos de movilización sociopolíticos<sup>3</sup>. En el caso de Milagro, todavía sigue irresuelto a pesar de la presión internacional y nacional en contra, operando una suerte de amenaza judicial a todos aquellos referentes sociales y políticos que protagonicen hechos de rebeldía. En el caso del Protocolo, los intentos de represión policial debieron ser abortados en un intento de evitar el suicidio político prematuro por parte del gobierno nacional. Sin embargo, operan dispositivos represivos latentes que reprimen y hostigan de forma fragmentada la movilización social y a sus protagonistas como son los casos de represión durante la desconcentración del Primer Paro de Mujeres en marzo de 2017, entre otros. La memoria colectiva de la represión autoritaria, pero también democrática de la crisis neoliberal, deja poco margen de acción represiva directa, pero sí para este tipo de iniciativas de hostigamiento y amedrentamiento al activismo político. El aumento y la masividad de las acciones colectivas de protesta han llamado la atención de un sistema político que se creyó inmune al conflicto sociopolítico.

La segunda forma de respuesta gubernamental utilizada fue, y continúa siendo, la convocatoria al “diálogo” y la sectorialización de las demandas. La despolitización de la gestión del Estado a partir de la convocatoria a diálogos sectoriales, que intentan construir respuestas técnicas a problemas políticos, son un intento de desmovilizar los conflictos sociales sin resolver las contradicciones estructurales de fondo. Este diálogo, sin embargo, no se instituye como una discusión pública que construye acuerdos respecto de los ganadores y perdedores del neoliberalismo tardío. Sino más bien, al decir de

---

2 El proceso de movilización y protesta generado a partir del recorte presupuestario en el CONICET, y la reducción de la cantidad de ingresos a la Carrera de Investigación Científica del organismo, es un claro ejemplo de este escenario. La lucha de los gremios estatales en el Ministerio de Educación por la reincorporación de trabajadores vinculados a programas de capacitación y de promoción socio-educativa, también lo es. Sin embargo, estas expresiones no dejan de ser defensivas en sus acciones y reacciones. Aún en los planteos gremiales y en las discusiones paritarias de 2017, la discusión gira en torno al porcentaje de aumento y las perspectivas inflacionarias, en un contexto de fuerte deterioro de la capacidad de compra del salario vía inflación en el 2016. Tanto la CGT como las dos CTA y los gremios combativos de la izquierda, se encuentran en un escenario complejo de abordar.

---

3 Aún, debiendo explicar el uso y manejo de fondos públicos realizados por las cooperativas de trabajo de la Organización Túpac Amaru, su detención es arbitraria, así como es ilegal y autoritario la persecución política judicial sufrida por la organización y sus miembros.



Merklen (2016), se instala como un espacio donde apagar conflictos a través de los recursos del Estado<sup>4</sup>. De aquí la importancia del Estado en la realidad de los sectores populares. Aún en este contexto, de represión judicial y policial, y de convocatorias al diálogo técnico-sectorial (por no decir, clientelar), los procesos de movilización sociopolítica se instalaron en la agenda política argentina del tardo-neoliberalismo.

En este marco, hay dos procesos de movilización que nos interesa destacar en particular, y que consideramos nos permiten profundizar el análisis en torno a las líneas de quiebre que el neoliberalismo tardío abre, posibilitando augurar ciertas resistencias al mismo. Por un lado, las organizaciones populares, que en otras épocas se autodenominaban de desocupados o piqueteras, y que en su ofensiva por la sanción y reglamentación de la Ley de Emergencia Social entre los años 2016 y 2017, nos permiten iluminar aspectos sustantivos del rol del Estado en el proceso de distribución del ingreso en una sociedad que camina a funcionar con una parte importante de sus integrantes fuera del sistema formal de trabajo. Por otro lado, nos interesa destacar la movilización de las mujeres, sus organizaciones, políticas y demandas, que a partir de un reclamo defensivo como el *#NiUnaMenos* frente a la escalada de violencia de género, han constituido un movimiento social que, atravesando diferentes sectores de la sociedad, carga un reclamo estructural sobre la forma de distribución del poder y de la riqueza en nuestras sociedades.

4 La utilización de los recursos estatales para responder a los conflictos sociales es conceptualizada, por la academia y la clase política, como clientelismo y cooptación. La capacidad de acción autónoma, ya sea de los beneficiarios como de los mediadores colectivos, es soslayada en estas perspectivas político-teóricas. Para los casos que aquí se analizan, nos parece necesario complejizar esta conceptualización y recuperar en el análisis los elementos desarrollados en este capítulo.

Ambas experiencias se inscriben en un campo político estructurado a partir de un desplazamiento de las demandas sociales y de la conflictividad. De las demandas vinculadas a la ampliación de derechos sociales ocurridas durante las dos Presidencias de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 / 2011-2015), se pasó a un proceso de movilización defensivo contra el deterioro de la calidad de vida y la subsistencia de los sectores medios y trabajadores. Problematicaremos estas experiencias desde dos miradas complementarias y necesarias para poder dar cuenta de su complejidad. Por un lado, desde una mirada macro estructural, para lo cual es fundamental dar cuenta de las transformaciones en el modelo económico del neoliberalismo tardío que explican el deterioro del escenario social y que se constituye en la base material del conflicto. Estas cuestiones fueron profundamente analizadas en los capítulos de esta compilación. Por otro lado, si bien las condiciones objetivas de la economía son la argamasa de la explicación del actual escenario sociopolítico, los actores colectivos que canalizan (construyen y producen) las demandas sociales que emergen de la misma, sus modos de acción, de representación y de articulación entre sí, y para con los actores gubernamentales, son también una clave para comprender y explicar la relación Estado-sociedad en el neoliberalismo tardío.

En el siguiente apartado, analizaremos brevemente el corrimiento de las demandas sociales por la ampliación de derechos características de los modelos neodesarrollistas, a la emergencia de demandas defensivas sobre los avances adquiridos, en un marco de fuerte concentración de la riqueza. En el tercer apartado, analizaremos este proceso a partir de sus principales actores, sus formas de construcción social y subjetiva, sus formas de representación y de articulación de demandas, así como de vinculación con el Estado y demás actores políticos del sistema. En las reflexiones finales, intentaremos dar cuenta de las potencialidades de la articulación política

de estas organizaciones como actores estratégicos de la resistencia al neoliberalismo tardío.

## De la ampliación de derechos a la resistencia

La crisis del modelo neodesarrollista argentino, basado en la producción y el consumo interno, encarado por las administraciones Kirchner en sus tres periodos fue analizado desde diferentes perspectivas teóricas (Crespo y Ghibaudi, 2017). La lógica política de la macroeconomía del neoliberalismo tardío fue analizada por Burgos y Malic (2017) en esta compilación, por lo que, para analizar el actual ciclo de movilización popular, es necesario destacar que una economía que funciona con un tercio de su población económicamente activa en la informalidad necesariamente supone una base material para el conflicto social. Y esta cuestión puede rastrearse en la historia argentina reciente. El deterioro de la situación económica de las mayorías populares y de las clases medias, se constituye en las condiciones objetivas de cualquier proceso de aumento de la conflictividad. Sin embargo, es necesario recuperar la materialidad de los argumentos que se esgrimen en la arena política, ya sea desde los discursos oficiales y opositores, así como de los grandes constructores de opinión pública como los medios masivos de comunicación y las redes sociales. La apelación a cuestiones subjetivas como la “buena voluntad”, “el esfuerzo colectivo e individual”, la “honestidad”, la “transparencia” o la “corrupción” para hablar de las acciones estatales (ya sea sobre el “cambio” o la “pesada herencia”) esconden dos disputas fundamentales en el funcionamiento de cualquier sociedad: la distribución de la riqueza y del poder.

En el periodo kirchnerista, podríamos afirmar que se generó un proceso de ampliación de derechos tanto materiales como subjetivos, que intentó con cierto éxito, modificar la distribución de poder a favor de las mayorías, y con menor éxito la distribución de la riqueza, sin lograr

transformar la matriz productiva del país<sup>5</sup>. Sin embargo, los avances en términos de generación de empleo durante el primer periodo, el aumento del consumo popular, la ampliación del sistema de protección social contributivo y no contributivo, y el crecimiento económico general, constituyeron un escenario, aún con sus limitaciones, con capacidad de contener e integrar a las clases medias y a los sectores populares. Como señalamos en otro artículo (De Piero y Gradín, 2015), la consolidación de este proceso de desarrollo abrió la puerta a la recomposición de las demandas sociales y de sus principales actores. Las clases medias que reconstruyeron su capacidad de consumo y de presión durante el primer kirchnerismo, se encontraron frente a un gobierno que, paradójicamente, comenzó a perder capacidad de articulación política a partir de un giro en su forma de canalización de las demandas emergentes en la sociedad. Mientras que, en el primer kirchnerismo, el conflicto social, y las demandas emergentes, fueron canalizados a través del Estado y sus políticas públicas, reconociendo a las mediaciones sociales no institucionalizadas como interlocutores y actores estratégicos en la salida de la crisis, esto cambió durante la segunda

---

5 Si bien en el periodo 2003-2015 se produjo un proceso de recomposición de los niveles de actividad económica, de empleo formal e informal, de consumo popular y de inversión pública, así como se ampliaron los derechos sociales, civiles y políticos de forma sustantiva, la matriz productiva del país continuó anclada en la exportación de *commodities* agropecuarias y la importación de insumos de bienes de capital para el entramado industrial de ensamblado, lo cual reavivó en problema de la restricción externa en el funcionamiento macroeconómico. Si bien el proyecto kirchnerista tenía un componente productivista marcado, en esta etapa no se produjo un cambio estructural de la matriz productiva, permitiendo aumentar el nivel de agregación de valor, inversión privada y de generación de empleo formal.

mitad del primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, evidenciándose un aumento de la conflictividad social de la mano de la crisis económica internacional, y de la estrategia política adoptada por el propio gobierno.

Como ya señalamos en otros trabajos (Gradin, 2016), la decisión del kirchnerismo de disputar la conducción del Partido Justicialista, introdujo un parte aguas entre las organizaciones sociopolíticas y sindicales afines al modelo neodesarrollista. La salida política del proceso de institucionalización de estos nuevos actores que irrumpieron en la escena pública como emergentes de la crisis del 2001 mostró ciertas limitaciones. Por un lado, en que el Frente para la Victoria no logró contener a todos los sectores que se sentían representados por la transversalidad kirchnerista, y muchos menos a una parte de la clase media progresista que aún relacionaba al Partido Justicialista como uno de los responsables de la crisis de representación. Por otro lado, en la incapacidad de los movimientos sociales y sindicales (en sentido amplio) de construir una representación política propia competitiva. Sin entrar en detalle sobre este aspecto, que consideramos fundamental para pensar el periodo, nos interesa destacar que el famoso “salto a la política” de los movimientos sociales fue promovido por el Estado nacional durante el kirchnerismo, los cuales se pueden ver en los avances que hubo en términos de representación institucional, y en reconocimiento social a sus demandas. También es necesario destacar la experiencia de gestión pública y de construcción sociopolítica que acumularon estos actores, que hoy les permiten tener el lugar que tienen en la conflictividad actual. La politización de los actores sociopolíticos, que muchas veces en el debate público es denostada, fue un aspecto sustantivo y positivo del proceso kirchnerista, ya sea por su capacidad de canalización y organización de demandas (y esto es necesario y deseable en cualquier sistema democrático), como por su capacidad de construcción comunitaria, a través de la integración o contención social, y del mejoramiento en la cali-

dad de vida de sus integrantes, su concientización y su expresión a través de redes vinculares. Las formas de construcción comunitaria desplegadas son “modos de involucramiento” específicos, como señala Thévenot para explicar la acción y la participación de los individuos en los movimientos sociales, donde la cercanía de las relaciones sociales, es un elemento fundamental. Cercanía que comúnmente se asocia con el territorio o la comunidad. Como señala el autor, “el involucramiento tiende a transformar una dependencia en un poder” (2016: 254), y esto sucedió con los movimientos sociales durante esta etapa. Desde estas organizaciones se promovieron formas de involucramiento comunitarias o territoriales, que politizaron la participación de los individuos a través de sus acciones, construyendo nuevas subjetividades sociales. Este aspecto, muchas veces soslayado en el debate público, es fundamental para pensar los procesos de inclusión social de la década pasada, y para pensar, también, la potencialidad de los movimientos sociales. Esta “herencia recibida” es claramente el principal insumo y el punto de partida de la acción de estos actores sociopolíticos en la actual etapa.

El ajuste estructural de la economía encarado por la administración Macri (2016-2019), aún acompañado de un fuerte apoyo social en un primer momento, se encontró con este entramado de organizaciones sociopolíticas como los principales actores articuladores y canalizadores de la conflictividad social. Actualmente, asistimos a un proceso de movilización social inédito desde hacía tiempo en nuestro país<sup>6</sup>. La cantidad de ac-

6 El cierre del ciclo de los *commodities* a nivel internacional, los síntomas de la restricción externa y el cepo cambiario, así como la ralentización del crecimiento económico y de la generación de empleo, de la mano de un aumento sostenido de la inflación, construyeron un escenario conflictivo durante los dos gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner. Esto se reflejó principalmente en la relación con los trabajadores formales organizados, así como en la rela-

ciones colectivas que se sucedieron desde el 2016, promovieron reclamos que atraviesan a vastos sectores sociales y que forman parte del acervo cultural y político de derechos socialmente adquiridos, y vuelven a instalar a la “calle” como escenario político insoslayable. Como señalan Filieule y Tartakowsky (2015), el regreso democrático de la década de los ‘80, institucionalizó la calle como recurso usualmente utilizado por cada vez más actores actores y en medios sociales cada vez más diversos. Estas “luchas” son expresadas en la calle en términos defensivos frente a las políticas de ajuste

---

ción con los sectores medios, quienes quedaron en un lugar incómodo del modelo de desarrollo, atravesados por la inflación y el impuesto a las ganancias, y que no fueron efectivamente interpelados por el gobierno de ese entonces. Los procesos de movilización sociopolítico en el primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner tuvieron un impacto directo en las políticas estatales, tanto en la obstrucción de políticas como las retenciones al agro, como con la sanción de diferentes leyes de ampliación de derechos. A su vez, estos procesos impactaron en el sistema político constituyendo o favoreciendo la conformación de un espacio oficialista compuesto por diferentes organizaciones sociopolíticas y que buscaba ampliar y fortalecer la representación de intereses e identidades afines al kirchnerismo. La oposición, en cambio, no capitalizó estos procesos, mostrando todavía en ese momento altos niveles de desarticulación. En el segundo periodo de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, la relación del gobierno con los procesos de movilización sociopolíticos cambia rotundamente, y así también el impacto de éstos en las políticas estatales. La confrontación directa con los actores que protagonizaron estos procesos y con sus demandas, construyó un escenario menos permeable a estrategias colaborativas o de construcción de consensos, y, por lo tanto, a la generación de políticas estatales que dieran respuesta a estos conflictos.

económico del neoliberalismo tardío, pero muestran una potencialidad importante para pensar la resistencia social al proyecto macrista. Las demandas sociales y la conflictividad se desplazaron de cuestiones vinculadas a la ampliación de derechos (donde las organizaciones demandaban más derechos y más institucionalización), a la defensa de derechos sociales y contra el deterioro de la calidad de vida, promovidos por la lógica económica del neoliberalismo tardío.

En este proceso, sin embargo, las organizaciones de mujeres y las de la economía popular han articulado acciones defensivas y de ofensiva interesantes para pensar las potencialidades de estas resistencias.

### **Las mujeres y la economía popular: De la “calle” a la articulación legislativa**

El 03 de junio de 2015 irrumpe en la agenda política un movimiento de mujeres que, en la Argentina, tiene una extensa y profunda historia de luchas y organización. El *#NiUnaMenos* se constituyó en una consigna aglutinadora de un abanico heterogéneo de demandas que componen el campo político de este movimiento<sup>7</sup>. Desde la igualdad de género, la no violencia hacia las mujeres, hasta la despenalización del aborto, todas las demandas que históricamente diferentes organizaciones de mujeres promovieron y desplegaron en la escena pública, encontraron articulación en el proceso de movilización sociopolítico que se abrió en ese evento particular, y que con la emergencia del neoliberalismo tardío tomó vuelo propio. La escalada de violencia hacia las mujeres, por un lado, y la visualización de sus demandas a raíz de un tratamiento amarillista por parte de los grandes medios de comunicación, por otro, abrieron un ciclo de movilización que se continuó, y tuvo manifestaciones multitudinarias durante el 2016 y el 2017. Tanto las redes sociales

---

7 Para un análisis profundo sobre el movimiento de mujeres, veáse Gusta y Madera (2016), Segato (2014), García (2013), Burton (2013), Barrancos (2012), Di Marco (2010).

como "la calle" se instalaron en esta experiencia como los espacios públicos fundamentales de acción. Las campañas en las redes sociales, medios de comunicación y en la calle construyeron un fuerte apoyo a las demandas de este actor, creando un "clima de época" respecto de sus demandas.

La potencialidad de la masividad de las acciones colectivas generadas por este movimiento debe ser analizado en el marco de su trayectoria política. Desde el regreso a la democracia, el movimiento de mujeres ha protagonizado un proceso de crecimiento y organización muy importante, nutrido constantemente del crecimiento de las fuerzas políticas progresistas y de izquierda, y de su capacidad de construcción de representación política institucional propia. A través de los Encuentros Nacionales de Mujeres, y principalmente, a partir de las campañas por la despenalización del aborto y contra la violencia de género, se articularon un sinnúmero de organizaciones heterogéneas y hasta contradictorias, pero que encontraron en ciertas demandas puntuales su eje aglutinador y potenciador de sus luchas a partir de la incidencia legislativa. En ambos casos, obviamente, las demandas tenían como principal interlocutor y receptor al Estado nacional, reclamando políticas públicas que atendieran sus necesidades. Sin embargo, fue la capacidad de articulación legislativa la que, en el caso de la Ley sobre la violencia familiar, permitió que el movimiento obtuviera su primera victoria. Así también, es esta (in)capacidad de articulación de una mayoría, la que no permite que se discuta en el congreso la despenalización del aborto, obviamente un tema mucho más ríspido para los sectores de centro y centro-izquierda que integran el espacio. En ambos casos, el rol de los oficialismos y gobiernos de turno, y de los Estados nacionales al implementar políticas públicas, continúa siendo un aspecto limitante del proceso político.

El catalizador del actual proceso de movilización sociopolítica fue un hecho particular de femicidio, que activó el debate público en torno a la cuestión de género en general, desde la cosificación y mercantilización del cuerpo de las mujeres hasta la libertad de elección sexual, atravesado en

todos sus aspectos y dimensiones por la disputa de poder en la sociedad. Excede a este capítulo desentrañar el por qué del aumento de la violencia hacia las mujeres, pero es claro que, en un escenario de crisis económica y social, el recrudecimiento de la violencia responde a una profundización de la disputa por el poder, aunque nos cueste verlo desde el mundo académico, que representa la igualdad de género (real y efectiva)<sup>8</sup>. El conflicto social emerge, en este caso particular, vinculado a cuestiones político-culturales por la hegemonía en la relación entre los géneros. Es un conflicto que surge a partir de una demanda política de igualdad entre dos actores desiguales, y aquí el Estado de los CEO's, brilla por su ausencia.

El neoliberalismo tardío recupera la clásica mirada liberal sobre las relaciones entre género como cuestiones del ámbito privado, y se escuda en la igualdad formal entre hombres y mujeres, sin enfrentar tanto la materialidad como los aspectos culturales y subjetivos que construyen la realidad de las mujeres actuales. Las ausencias de políticas públicas activas, de prevención y de sanción contra la violencia hacia las mujeres, es una expresión de esta premisa. El Estado del tardo-neoliberalismo no interviene en el ámbito privado, y por lo tanto, no se siente interpelado ni obligado a dar respuestas políticas a las demandas de este movimiento social. El silencio es la respuesta política conservadora de un oficialismo que, claramente, no tiene en la agenda la cuestión.

La experiencia de la economía popular, como etapa superior de las organizaciones sociales y de desocupados que protagonizaron la resistencia contra el neoliberalismo de los '90, tiene puntos en común con la experiencia del movimiento de mujeres, y claramente un elemento diferenciador que hay que marcar<sup>9</sup>. En primer lugar, así

---

8 Es necesaria la mención a la obra de Rita Segato para pensar la violencia machista en nuestras sociedades. Véase Segato (2003).

9 La emergencia e institucionalización de nuevos movimientos sociales, como las organizaciones

como #NiUnaMenos, este espacio se encuentra compuesto por una cantidad considerable de organizaciones sociopolítica heterogéneas y con distintas trayectorias sociales y partidarias. Sin embargo, podríamos decir que es un espacio que se fue organizando y consolidando desde fines del 2011, de la mano de un proceso económico que no despuntaba en la creación de empleo formal, y que encontró en la economía popular una estrategia de supervivencia económica y social. Esto tuvo un alicante muy particular durante el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner, a través de la batería de programas de asistencia y de promoción social de la economía popular. Una demanda que emergió durante estos años fue su reconocimiento institucional como sector económico, cuestión que fue soslayada por el kirchnerismo, y que encontró en la lucha por la Ley de Emergencia social, un marco de desenvolvimiento estratégico. Este actor tuvo su aparición pública con la movilización de San Cayetano en agosto de 2016, mostrando una masividad importante y una capacidad de articulación en la acción y en el discurso, que no habían conseguido como movimiento de desocupados en la etapa anterior. Al igual que el movimiento de mujeres, este actor heterogéneo ya “no intenta representar puramente los intereses de clase, sino de constituir políticamente los intereses de una voluntad política de tipo nuevo, (...) donde los procesos de representación son aquellos a través de los cuales se va constituyendo la voluntad de los representados.” (Laclau, 2013: 218). En este proceso político de representación de una nueva identidad social, los trabajadores de la economía popular, las organizaciones constituyen sus intereses y demandas, en articulación constante con los otros actores del sistema político, y entre ellos el Estado.

---

de desocupados ha sido analizada principalmente desde la sociología política por Schuster (2006), Svampa y Pereyra (2003), Retamozo (2009), Massetti (2009 y 2010), Pérez y Natucci (2010), entre otros.

La relación de estos movimientos con el Estado, ya sea a través del silencio o de las políticas públicas sectoriales implementadas, abre también otra cuestión que es sumamente importante para este proceso, y que tiene que ver con la reconstrucción de las relaciones subjetivas hacia adentro de los mismos. Estos procesos de movilización son acontecimientos coyunturales que emergen públicamente, y que ponen en evidencia la construcción comunitaria de estas organizaciones. Si bien la masividad de las manifestaciones está dada por el acompañamiento de la opinión pública y de una parte de la sociedad que se conmueve y se mueve en las convocatorias, en cada protesta se visualiza el nivel de organizaciones comunitaria territorial en el caso de la economía popular, o sectorial para las organizaciones de mujeres. La organización comunitaria en ambos casos se instituye como una estrategia de inclusión social y de resignificación para las/los sujetos que participan de las mismas, mitigando en muchos casos el riesgo de fractura social que pareciera latente en el neoliberalismo tardío. La disputa de los movimientos sociales territoriales con las redes ilegales como el narcomenudeo, las barras bravas de los clubes de fútbol, y los aparatos políticos de algunos partidos tradicionales, son parte de una disputa por el sentido subjetivo de la participación, y por la construcción de proyectos colectivos transformadores. La participación en centros comunitarios, actividades de formación, procesos de educación popular, o la simple organización para la resolución de las problemáticas barriales, son estrategias de construcción comunitarias que nos hablan del rol de la mediación social y política de estas organizaciones. La contención de las organizaciones de mujeres, ya sea a víctimas de violencia de género como a toda mujer en general, es también parte de esta disputa. La construcción social de este tipo de organización, la construcción de nuevas subjetividades identificadas con su participación en la organización, y el rol de mediación de éstas entre la comunidad y el Estado, son claramente aspectos positivos del proceso, que no deberían ser soslayados por el go-



bierno en su relación con los mismos. El neoliberalismo tardío, como señalamos en otro capítulo de esta compilación, impulsa la desestructuración del pueblo en tanto referente sociopolítico (García Delgado y Gradín, 2017), promoviendo el individualismo como cultura política y la sectorialización de las demandas sociales como estrategia de intervención estatal. Los movimientos sociales en general, y los que aquí se analizaron particularmente, construyen comunidad, desafiando la desarticulación social. Es decir, sus acciones territoriales y comunitarias reconstruyen el lazo social en sus espacios de intervención, haciendo un aporte sustantivo a la inclusión de una parte de la sociedad, que el neoliberalismo tardío con su lógica política y económica, excluye.

Su potencial en la construcción comunitaria se encuentra íntimamente ligado a su capacidad de organización y canalización de las demandas sociales insatisfechas (que como ya dijimos en el neoliberalismo tardío van en aumento de la mano de la estrategia de ajuste económico). Su capacidad de representación de las demandas y de articulación política de los diferentes actores que componen el mundo de la economía popular, se puede explicar, en primer lugar, por la derrota electoral que supuso la asunción de *Cambiemos*, y, por lo tanto, su inscripción dentro de la oposición, licuando sus diferentes tácticas partidarias. Tener que abandonar, por obvias razones, del Estado nacional como arena de disputa política, convirtió al ámbito legislativo como el espacio institucional de discusión y construcción de consensos y luchas. Su trayectoria política durante la etapa anterior tuvo como saldo positivo el aumento de la representación institucional en la cámara de diputados de estas organizaciones<sup>10</sup>. Su participación dentro del ámbito legislativo, con

peso político propio, facilitó el proceso de incidencia y la articulación con todo el espectro político que fue interpelado a través de las diferentes iniciativas de ley. Este crecimiento en su capacidad de representación legislativa fue acompañado y nutrido por su capacidad de movilización, expresada en diferentes manifestaciones callejeras que mostraron el crecimiento organizativo de este actor. El plan de lucha asumido colectivamente por las diferentes organizaciones que componen el sector, así como sus manifestaciones particulares por demandas específicas, pusieron a la economía popular dentro del debate público. A su vez, este actor supo construir puentes con otros sectores sociales y políticos como la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), en sus dos vertientes, así como con sectores de la Iglesia Católica, con fuerte influencia del Papa Francisco y su doctrina social. Un elemento distintivo de la etapa es su nueva vinculación con sectores del sindicalismo peronista, que tradicionalmente invisibilizaron sus demandas. La articulación política y de acción de las principales organizaciones de la economía popular con la dirigencia de la Confederación General del Trabajo (CGT), recientemente unificada, permitió al sector hacer trascender sus demandas a un plano ofensivo en la disputa por el reconocimiento institucional de las mismas. Es decir, en el proceso político que se abrió desde su aparición pública en agosto de 2016, el movimiento de la economía popular ha crecido en su capacidad de tejer alianzas sociales y políticas con otros actores del mundo sindical y del mundo religioso, así como con un amplio espectro de organizaciones político partidarias. Esto se vio reflejado en el tratamiento legislativo y comunicacional de la Ley de Emergencia social a fines el 2016, que preveía un reconocimiento institucional del sector y varios mecanismos de aporte material para los emprendimientos de la economía popular y sus trabajadores. La misma fue acompañada por un amplio espectro político

10 En la elección legislativa de 2015, el movimiento evita dentro del Frente Para la Victoria logra ingresar 6 legisladores, así como Libres del Sur, armado electoral del cual forma parte el movimiento Barrios de Pie, obtiene 3 legisladores. Tanto el movimiento Evita como Barrios de Pie

forman parte de las organizaciones impulsoras del movimiento de la economía popular.



y social, que terminó obligando al oficialismo a negociar y sancionar la ley.

Y esta cuestión nos introduce, quizás, a la diferencia entre ambos movimientos: su relación con el Estado. El movimiento de la economía popular, por sus características particulares en cuanto a su relación con los recursos estatales como insumos de sus emprendimientos, ha sostenido una actitud de apertura al diálogo respecto de su relación con el Estado. En este sentido consideramos que esta estrategia refiere “menos (a una) señal de que surgen nuevos movimientos sociales pacíficos por naturaleza que (a) la elección táctica más razonable y lógica” (Fillieul y Tartakowsky, 2015: 171) ante esta situación. Sin embargo, su participación en instancias de diálogo con el Estado Nacional no ha mermado su capacidad de acción autónoma con respecto a este, y a pesar de este, les ha otorgado mayor legitimidad en sus reclamos ante la falta de cumplimiento por parte del oficialismo de sus propios acuerdos. Esta capacidad de acción autónoma, que obviamente también aplica al movimiento de mujeres, es criticada notoriamente por quienes ven en cualquier instancia de articulación, un proceso de cooptación o de clientelismo político (Svampa, 2008). Como una clara consecuencia no deseada de la acción, los recursos estatales se instituyeron en potenciadores de la acción política de estos actores, evidenciando su capacidad de actuación a pesar del contexto estructural en el cual se inscriben. Como señala Zarazaga, los recursos estatales distribuidos e implementados por las redes sociales construidas por estos actores, aún caracterizadas como clientelares, les permitieron construir legitimidad y representatividad de los sectores populares de la economía informal, ya que “aparecen como una fuente creíble de recursos para satisfacer sus necesidades más urgentes” (2015: 13). Y como bien señala Ortiz de Rozas (2013), incluso cuando hay intercambio de bienes materiales, los actores están involucrados en una relación de representación política no electoral, que bien se inscribe dentro de la desacralización de las elecciones democráticas señalada

por Rosanvallon (2010). Siguiendo a este autor, podríamos decir que la masividad de las movilizaciones sociopolíticas y el regreso a las calles como espacio de disputa política, nos impone también de la necesidad de repensar la representación de intereses y demandas en momentos no electorales, pero también en su articulación política-partidaria como válvula de escape a de la conflictividad social expresada. La capacidad de articular y de organizar un proyecto político partidario que capitalice electoralmente toda la conflictividad social que se expresa en las calles es, quizás, la clave de la cuestión.

## Reflexiones finales

Tanto el movimiento de mujeres como el de la economía popular, han mostrado una intensificación de su actividad política a partir del cambio de ciclo abierto en la Argentina durante 2016. Ya sea a través de las demostraciones de fuerza en acciones colectivas de protesta, como en su capacidad constructiva de formular, instalar, y sancionar propuestas legislativas de políticas públicas, han mostrado un potencial importante para la articulación de resistencias al neoliberalismo tardío.

En este capítulo, analizamos algunas de las características que, a nuestro entender, son sustantivas de estos movimientos sociales. Su trayectoria política y social previa y su inserción legislativa, su capacidad de articulación política con otros actores sociales y políticos, sus formas de construcción comunitaria y sus modos de involucramiento, y la masividad de sus reclamos son algunas de las características analizadas más importantes. La experiencia acumulada y los avances logrados claramente son el piso (alto) desde donde actúan. En este escenario, las demandas esgrimidas por ambos colectivos, obviamente, se constituyen en consignas y en espacios fértiles para la construcción de alternativas políticas. Su masividad y su capacidad de convocatoria, permite que la articulación política con los diferentes actores partidarios y sus representaciones legislativas, les otorguen a estos movimientos mayor potencialidad política en sus reclamos.

Al intentar respuestas sectoriales y técnicas, siempre parciales y fragmentadas, el Estado pierde legitimidad frente a las demandas expresadas. Las convocatorias al diálogo pueden ser eficaces sobre la opinión pública, pero carecen de viabilidad si no construyen acuerdos perdurables. El intento gubernamental de deslegitimar las mediaciones sociales a través de su constante desgaste público, acusando de “politizar” reclamos sociales y, por lo tanto, utilizar los conflictos para la acumulación electoral, desconoce, por un lado, la importancia de las mediaciones en el funcionamiento democrático, y por otro, su rol estratégico en la integración de la sociedad.

La capacidad de representar intereses sectoriales, y su capacidad de articulación político legislativa, son, claramente, un aspecto diferenciador de la acción de estos movimientos. Obviamente, esto es producto de la herencia recibida, en cuanto al proceso de participación de los movimientos sociales en la etapa anterior. La articulación en la acción y en las iniciativas, nos permite suponer que la calle y el ámbito legislativos pueden ser los espacios de confluencia y de articulación de la resistencia al neoliberalismo tardío. Muchos ejemplos de esto se han sucedido en la Argentina durante el 2016 y el 2017. Su capitalización política partidaria está por verse, en cuanto que la construcción de herramientas electorales es un proceso complejo para la heterogeneidad social que expresan estos movimientos. Sus liderazgos, trayectorias políticas e ideológicas, así como sus marcos de acción y de alianzas, dificultan la posibilidad de entrever un proceso de emergencia de una alternativa política desde lo propios movimientos. En cambio, deberíamos poner el acento en la capacidad del sistema partidario, de leer y de asimilar las demandas sociales que se expresan a través de estos movimientos, para capitalizar electoralmente su potencia política. De esto último depende la continuidad, o no, del neoliberalismo tardío en nuestro país y en la región. La potencialidad de resistencia de los movimientos sociales en todas sus posibles expresiones, depende de su capacidad de articulación y de representación, así como de su capitalización

en proyectos políticos electorales (aunque no coyunturales) de transformación. Esto es y fue siempre el *quid* de la cuestión.

## Referencia bibliográfica

- Astarita, M. y De Piero, S. (2017). *Cambiemos y una nueva forma de elitismo empresarial*. En D. García Delgado y A. Gradín (2017). *Neoliberalismo Tardío. Teoría y Praxis*. Documento de Trabajo N° 5. Buenos Aires: FLACSO.
- Barrancos, D. (2012). *Mujeres en la sociedad argentina: Una historia de cinco siglos*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Burgos y Malic (2017). *La deuda externa en el Neoliberalismo tardío*. En D. García Delgado y A. Gradín (2017). *Neoliberalismo Tardío. Teoría y Praxis*. Documento de Trabajo N° 5. Buenos Aires: FLACSO.
- Burton, J. (2013). Aproximaciones al movimiento de mujeres y al feminismo en Argentina, 1970-post 2001. En *X Jornadas de Sociología*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Crespo, E. y Ghibaudo, J. (2017). El proceso neoliberal de larga duración y los gobiernos progresistas en América Latina. En D. García Delgado y A. Gradín (2017). *Neoliberalismo Tardío. Teoría y Praxis*. Documento de Trabajo N° 5. Buenos Aires: FLACSO.
- De Piero, S. & Gradín, A. (2015). La sociedad civil “desorganizada”. Protestas y oposición en la sociedad civil a los gobiernos kirchneristas. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año III, N° 5, 19-39.
- Di Marco, G. (2010). Los movimientos de mujeres en la Argentina y la emergencia del pueblo feminista. *La aljaba*. 14, 51-67.
- Fillieule, O. & Tartakowsky, D. (2015). *La manifestación. Cuando la acción colectiva toma las calles*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- García, G. I. (2013). La mujer decide, la sociedad respeta, ¿el Estado garantiza?: los encuentros nacionales de mujeres. *Revista Dos puntas*. (7), 113-129.

- García Delgado, D. y Gradín, A. (2017). Neoliberalismo tardío: Entre la hegemonía y la inviabilidad. En D. García Delgado y A. Gradín (2017). *Neoliberalismo Tardío. Teoría y Praxis*. Documento de Trabajo N° 5. Buenos Aires: FLACSO.
- Gradín, A. (2014). Estado y mediaciones sociales: El estilo de gestión del Movimiento de Desocupados Barrios de Pie en el territorio (Argentina 2002-2011). *Revista Estudios-Centro de Estudios Avanzados*. N° 32, 49-78. Universidad Nacional de Córdoba.
- Gradín, A. (2016). La participación política de las organizaciones de desocupados en el Estado nacional durante el periodo 2003-2009. La experiencia del Movimiento Barrios de pie: sus límites y potencialidades. *Tesis de Doctorado*. Buenos Aires: Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, mimeo.
- Gustá, A. L. R. & Madera, N. (2016). Más allá del recinto legislativo-estrategias colectivas para una agenda de género en América Latina y el Caribe. *Sociologías*. 18 (42).
- Laclau, E. (2013). Representación y movimientos sociales. *Izquierdas*. (15), 214-223.
- Massetti, A. (2009). *La década piquetera. Acción colectiva y protesta social de los movimientos territoriales urbanos*. Buenos Aires: Ed. Trilce.
- Massetti, A. (2010). Limitaciones de los movimientos sociales en la construcción de un Estado progresista en Argentina. *Argumentos. Revista de Crítica Social*. N° 12, 81-108.
- Merklen, D. (2016). *Biblioteca en Llamas. Cuando las clases populares cuestionan la sociología y la política*. Buenos Aires: Ediciones UNGS.
- Ortiz de Rozas, V. O. (2013). Mediadores y representantes políticos territoriales. Acceso al poder y prácticas del personal político provincial. *X Jornadas de Sociología*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Pérez, G. y Natalucci, A. (2010). La matriz movimientista de acción colectiva en la Argentina: La experiencia del espacio militante kirchnerista. *Revista América Latina Hoy*. N° 54, 97-112. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Retamozo, M. (2009). Estilos y perspectivas de investigación del movimiento de desocupados en Argentina: Un balance preliminar a 10 años de los primeros cortes de ruta. *Revista Estudios de Sociología*. Vol. 15, 137-166. Pernambuco, Brasil.
- Rosanvallon, P. (2010). *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Buenos Aires: Editorial Manantial.
- Segato, R. L. (2003). *Las estructuras elementales de la violencia: Contrato y status en la etiología de la violencia* (No. 334). Brasilia: Universidade de Brasília, Departamento de Antropología.
- Segato, R. L. (2014). Las nuevas formas de la guerra y el cuerpo de las mujeres. *Sociedade e Estado*. 29 (2), 341-371.
- Schuster, F., et. al. (2006). *Transformaciones de la protesta social en argentina, 1989-2003*. Documento de Trabajo 48. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Svampa, M. y Pereyra, S. (2003). *Entre la ruta y el Barrio: Las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Svampa, M. (2008). *Cambio de época: movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Tapia, L. (2011). *Política Salvaje*. Buenos Aires: Waldhuter.
- Thévenot, L. (2016). *La acción en plural: una introducción a la sociología pragmática*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Zarazaga, R. (2015). Los punteros como red de política social. *POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político*. Vol. 20, N° 1, 11-29.



# **SOBRE LOS AUTORES**



## Sobre los Autores

**Martín Astarita** es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Realizó una Maestría en Economía Política con especialización en Economía Política Argentina en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina. Tanto desde el ámbito laboral como académico, ha realizado y publicado diversas investigaciones vinculadas con los partidos políticos y el financiamiento de las campañas electorales. En la actualidad, se desempeña como Investigador en Políticas Públicas en el Ministerio de Modernización de la Nación. Asimismo, es docente de Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires (UBA).

**Martín Burgos** es Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Máster en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS-París, Francia) y doctorando en Desarrollo Económico en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Se desempeña como coordinador del Departamento de Economía Política del Centro Cultural de la Cooperación (CCC) y como organizador del Congreso de Economía Política UNQ-CCC. Fue miembro del Comité Académico de varias Revistas especializadas. Fue investigador del CEFID-AR, en el marco del cual se dedicó a estudiar temas relacionados con política industrial, comercial y de integración regional. Es especialista en la relación Argentina-China, en el cual estudió específicamente el papel desempeñado por la soja y el patrón comercial implementado entre ambos países. Fue investigador semi-senior en la Comisión Nacional de Comercio Exterior, organismo del Ministerio de Economía de la Nación dedicado a los casos de anti-dumping llevados adelante por la Argentina.

**Ana María Cambours de Donini** es Doctora en Educación por la University of the Pacific, California, (Estados Unidos), Magister en Educación por la California State University, (Estados Unidos) y Profesora de Filosofía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es profesora en la Maestría en Gestión Educativa y en la Maestría en Educación, Lenguajes y Medios. Se desempeña como investigadora del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Educación, Cultura y Sociedad (CEIECS), EH, UNSAM. Es autora de numerosas publicaciones y ha dirigido proyectos en temas de política educativa e internacionalización de la Educación Superior.

**Alejandro Casalis** es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Políticas Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina y doctorando en Desarrollo Económico en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Se desempeña como Docente, Investigador y Coordinador Técnico del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina, donde se desempeña como Secretario Académico de la Maestría Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social y como Coordinador Académico del Diploma Superior en Desarrollo Local, Territorial y Economía Social. También es docente en la Universidad de La Matanza (UNLaM) y en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Ha participado de investigaciones y ha escrito artículos de investigación sobre temas vinculados con el desarrollo territorial, la economía social, la gestión municipal, la minería y las políticas públicas.

**Eduardo Crespo** es Licenciado en Economía y Licenciado en Ciencia Política (UBA). Máster en Economía y Doctor en Economía (UFRJ), realizó estudios en la *Universita degli Studi Roma Tre* (Italia). Se desempeña como profesor de la Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil y de la Universidad Nacional de Moreno (UNM). Fue profesor de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y de la Universidade Federal Fluminense (UFF), Brasil. Dictó cursos en FLACSO Sede Argentina y en la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Sus temas de interés son la Teoría del Comercio Internacional, Teoría del Estado, Desarrollo Económico y Economía Política Internacional. Actualmente, dicta las materias Economía Política Internacional y Formación económica Brasileña en la graduación de la carrera 'Defensa y Gestión Estrategia internacional' (DGEI, UFRJ) y Economía Política I y II en la Pos-graduación en Economía Política Internacional (PEPI, UFRJ). En la Universidad de Moreno, dicta la materia Sistemas Económicos Comparados.

**Sergio De Piero** es Doctor en Ciencias Sociales y Humanidades por la Universidad Nacional del Quilmes (UNQ), Magíster en Ciencia Política y Sociología por FLACSO Sede académica Argentina y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeña como Investigador permanente de FLACSO Argentina y como Coordinador académico del Diploma Superior en Organizaciones de la Sociedad Civil de FLACSO Argentina. Asimismo, es profesor en la Universidad de Buenos Aires (UBA), de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNA) y en varias universidades en carreras de posgrado. Sus temas de investigación giran en torno a la sociedad civil y sus organizaciones, y en historia política de la Argentina reciente.

**Cynthia Gisselle Ferrari Mango** es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM). Candidata a Magíster

en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Actualmente, es alumna del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Asimismo, es becaria doctoral de CONICET con lugar de trabajo en el Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. Se desempeña como docente, tutora e investigadora en la UNLaM y ha participado como investigadora en el Programa Estímulo Jóvenes Investigadores del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

**Daniel García Delgado** es Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor Titular de Teoría Política Contemporánea de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Investigador Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Director del Área Estado y Políticas Públicas (AEPP) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Director de la Maestría Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social y de la Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo del Área Estado y Políticas Públicas en FLACSO Sede académica Argentina.

**Javier Walter Ghibaudo** es Doctor en Planificación Urbana y Regional por el Instituto de Investigación y Planificación Urbana y Regional de la Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ, 2010), Magíster en Planificación Urbana e Regional (IPPUR/UFRJ, 2004) y Licenciado en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeña como Profesor e Investigador adjunto del Departamento de Economía y del Programa de Pos-graduación en Economía de la Universidade Federal Fluminense do Río de Janeiro, Brasil y es Investigador Asociado del Laboratorio Estado, Territorio, Trabajo y Naturaleza del IPPUR/UFRJ. Dicta



cursos de Pensamiento Económico Contemporáneo, Metodología de Investigación y Economía Latinoamericana. Sus investigaciones se concentran en las áreas de Economía Política y Territorio, Historia Económica Latinoamericana y Desarrollo Económico.

**Agustina Gradín** es Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Becaria Post-Doctoral de CONICET, Magíster en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social por FLACSO Sede académica Argentina y Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeña como Coordinadora Académica del Diploma Superior en Organizaciones de la Sociedad Civil de FLACSO Argentina y como Investigadora-docente del Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina.

**Estanislao Malic** es Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y doctorando en Desarrollo Económico en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Se desempeña como Investigador del Centro Cultural de la Cooperación (CCC), Investigador de Centro de Estudios Scalabrini Ortiz, Docente de la Universidad de Palermo y como Investigador del CEFID-AR hasta su cierre.

**Luciano Nosetto** es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magíster en Ciencia Política de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente, se desempeña como investigador adjunto del CONICET con asiento en el Instituto de Investigaciones “Gino Germani” y como profesor de Teorías Contemporáneas del Poder de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Ha desempeñado actividades de docencia e investigación en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en la Universidad Nacional de San Mar-

tín (UNSAM), en la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE) y en la Universidad Libre de Colombia (UNILIBRE).

**Alejandro Pelfini** es Doctor en Sociología por la Albert-Ludwigs-Universität Freiburg (Alemania) y Licenciado en Sociología por la Universidad del Salvador (USAL). Se desempeña como Director del Módulo Latinoamericano del Global Studies Programme en FLACSO Sede Argentina, como Académico del Departamento de Sociología de la Universidad Alberto Hurtado (Chile) y Director de Posgrados de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador (USAL). Anteriormente, se desempeñó como Asistente de investigación del Instituto de Sociología de la Universidad de Freiburg (Área “Instituciones globales y cultura europea”), del Instituto de Ciencias de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), y del Área de Desarrollo Ambiental de la Universidad de Belgrano (UB). Sus temas de investigación son el aprendizaje colectivo, las relaciones sociedad/medio ambiente y los estudios sobre élites y globalización. Ha publicado el libro: *Kollektive Lernprozesse und Institutionenbildung. Die deutsche Klimapolitik auf dem Weg zur ökologischen Modernisierung* (Procesos de aprendizaje colectivo y fortalecimiento institucional. La política frente al cambio climático global en Alemania hacia la modernización ecológica), Berlín: Weißensee, 2005; Editor junto a Gastón Fulquet y Adrián Beling del libro: *La energía de los emergentes, Innovación y cooperación para la promoción de energías renovables en el Sur Global*. Buenos Aires: TeSEO-FLACSO Argentina, 2012 y de *Los BRICS en la construcción de la multipolaridad*. Buenos Aires: CLACSO. Asimismo, es autor de diversos artículos de investigación publicados en Revistas académicas regionales e internacionales.

**Mónica Pini** es Ph.D. en Educación por la UNM, Magíster en Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Licenciada en Ciencias de la Educación por la

Universidad de Buenos Aires (UBA), especializada en políticas educativas y en el estudio de los problemas educativos en relación con las transformaciones culturales, sociales y tecnológicas recientes. Creó y dirige la Maestría y Especialización en Educación, Lenguajes y Medios y el Centro de Estudios Interdisciplinarios en Educación, Cultura y Sociedad (CEIECS), EH, UNSAM. Docente Titular concursada de “Educación, cultura y sociedad” e investigadora Categoría I del Programa de Incentivos.

**Horacio Rovelli** es Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Profesor de “Finanzas Públicas” en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y de “Política Económica” en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es autor de tres libros sobre la economía argentina, ex Director Nacional de Política Macroeconómica de la Nación y Profesor visitante de FLACSO Sede académica Argentina. Entre sus publicaciones se destacan: *La Crisis Financiera y el Plan de Convertibilidad* (Ed. Universidad de Buenos Aires, 1996); *El Accidente Grinspun* (Ed. Capital Intelectual - En coautoría con Néstor Restivo, 2011); y *Política Económica con aplicación en la economía Argentina de principios del siglo XXI* (Ed. Universidad de Buenos Aires, 2012).

**Cristina Ruiz Del Ferrier** es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctoranda en Ciencias Sociales por la UBA. Ha sido becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Dicta clases de posgrado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede académica Argentina y como docente de posgrado en la Maestría de Comunicación y Cultura en la UBA. Asimismo, se desempeña como Docente universitaria en la asignatura Teoría Política Contemporánea de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y de la asignatura Ciencia Política del CBC de la Facul-

tad de Filosofía y Letras de la UBA. Es co-organizadora del Seminario Permanente de Pensamiento Político Posfundacional del Instituto de Investigaciones “Gino Germani” de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Asimismo, forma parte del PICT: *La potencia teórico-práctica del pensamiento político posfundacional. Claves para la comprensión de distintas figuras de la alteridad en el mundo contemporáneo*. Por su parte, se desempeña como Directora del Programa de Gestión del Conocimiento del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. Investigadora-docente del Área Estado y Políticas Públicas (AEPP) de FLACSO y Coordinadora Académica del Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas de FLACSO. Desde el año 2013, se desempeña como Editora responsable de la *Revista Estado y Políticas Públicas* de FLACSO. Sus principales áreas de interés son: la Teoría Política y las Políticas Públicas.

**Verónica Soto Pimentel** es Licenciada en Filosofía y Socióloga por la Universidad Católica de Chile y Magíster en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Actualmente, cursa el Doctorado en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y es becaria doctoral del CONICET. Se desempeña como investigadora en FLACSO Sede Argentina y como docente-tutora del Diploma en Organizaciones de la Sociedad Civil de la misma institución. Asimismo, participa como docente en el Bachillerato Popular La Pulpería de la Boca. Sus áreas de investigación son: el sistema de jubilación chileno y argentino, organizaciones de la sociedad civil y el pensamiento crítico latinoamericano.

**Jorge Tirenni** es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magíster en Ciencia Política y doctorando en Ciencia Política en la Universidad Católica de la Argentina (UCA) y de la Universidad de Buenos

Aires (UBA). Por su parte, se desempeña como docente e investigador en la UBA y en FLACSO Sede académica Argentina. Asimismo, es Coordinador académico del Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas de FLACSO Sede académica Argentina.

**Arturo Trinelli** es Licenciado y Profesor de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestrando en Sociología Económica en IDAES-UNSAM. Ha publicado artículos en diferentes medios y revistas académicas sobre recursos naturales, especialmente minería e hidrocarburos, además de participar en numerosos Congresos especializados en la materia. Es docente de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y de la Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ). Asimismo, se desempeña como Investigador y Docente en el Área Estado y Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina.

**Gabriel Vommaro** es Doctor en Sociología por la Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales. Se desempeña como investigador-docente en la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y como investigador del CONICET. Actualmente, coordina la Carrera de Estudios Políticos en la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Es autor de numerosos artículos de investigación y ensayos publicados en diferentes compilaciones y Revistas académicas de Ciencias Sociales (entre ellas, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, *Journal of Latin American Studies* y *Politix*). Entre sus publicaciones se encuentran: *¿Lo que quiere la gente? Los sondeos de opinión y el espacio de la comunicación política en Argentina* (1983-1999) (Prometeo, 2008); *Mejor que decir es mostrar. Medios y política en la democracia argentina* (UNGS/Biblioteca Nacional, 2008); *Sociologie du clientélisme* (en coautoría con H. Combes y traducido al español como *Clientelismo político. Desde 1950 hasta nuestros días*); y *Mundo PRO. Anatomía de*

*un partido fabricado para ganar* (en coautoría con S. Morresi y A. Bellotti). Coeditó con A. Adelstein el *Diccionario del léxico corriente de la política argentina*.



## FLACSO ARGENTINA

### Área Estado y Políticas Públicas

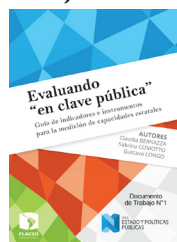
### Programa Gestión del Conocimiento



## Presentación

El Programa Gestión del Conocimiento pertenece al Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO sede Académica Argentina, bajo la dirección de Daniel García Delgado. El objetivo principal del Programa es difundir la producción académica que se produce desde el Área (libros, tesis de posgrado, artículos de investigación, monografías, publicaciones, documentos de trabajo, entrevistas, entre otros) sobre el rol del Estado en sus diversos niveles de gobierno y dependencias y sobre las Políticas Públicas de la Argentina y de América Latina. La asesoría y la capacitación en los distintos temas y en las diversas problemáticas que se vinculan al Programa Gestión del Conocimiento resultan un insumo fundamental tanto para la investigación como para el diseño de políticas públicas. Asimismo, a partir de la producción de conocimientos se establecen redes de difusión y cooperación regional entre las distintas organizaciones sociales y estatales abocadas al estudio, la investigación y el diseño de políticas públicas. El Programa consolida redes institucionales, universitarias, de posgrado, estatales y científicas tanto a nivel nacional como regional.

### Documento de Trabajo Núm. I



#### Evaluando "en clave pública"

BERNAZZA, Claudia  
COMOTTO, Sabrina  
LONGO, Gustavo  
Mayo de 2015

### Documento de Trabajo Núm. II



#### Estado y Desarrollo Inclusivo en la Multipolaridad

GARCÍA DELGADO, Daniel  
RUIZ DEL FERRIER, Cristina  
(Compiladores).  
Octubre de 2015

### Documento de Trabajo Núm. III



#### El sistema de Protección Social en la Argentina y en América Latina Contemporánea. El rol del Estado frente a la cuestión social.

RUIZ DEL FERRIER, Cristina  
TIRENNI, Jorge  
(Compiladores).  
Mayo de 2016

### Documento de Trabajo Núm. IV



#### ¿Fin de ciclo o paréntesis en la Región? Balance de la última década y reflexiones sobre el nuevo escenario para el MERCOSUR

RACOVSCHIK, Ma. Alejandra  
RAIMUNDI, Carlos  
(Compiladores).  
Octubre de 2016

### Documento de Trabajo Núm. V



#### El neoliberalismo tardío

GARCÍA DELGADO, Daniel  
GRADÍN, Agustina  
(Compiladores).  
Junio de 2017

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO– Argentina.**

Luis Alberto Quevedo (Director).

**Área Estado y Políticas Públicas.**  
Daniel García Delgado (Director).

**Programa Gestión del Conocimiento.**  
Cristina Ruiz del Ferrier (Directora).

## CONTACTO PRINCIPAL

**Cristina Ruiz del Ferrier.**

**Dirección:** Oficina 31 – Tucumán 1966 – CP: C1026AAC – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Página WEB:** <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/>

**Teléfono:** (54) (11) 5238-9456.

**Correo electrónico:** [gestionconocimiento@flacso.org.ar](mailto:gestionconocimiento@flacso.org.ar)





**FLACSO**  
ARGENTINA

Facultad  
Latinoamericana de  
Ciencias Sociales.  
Sede Argentina.

Área Estado y  
Políticas Públicas.