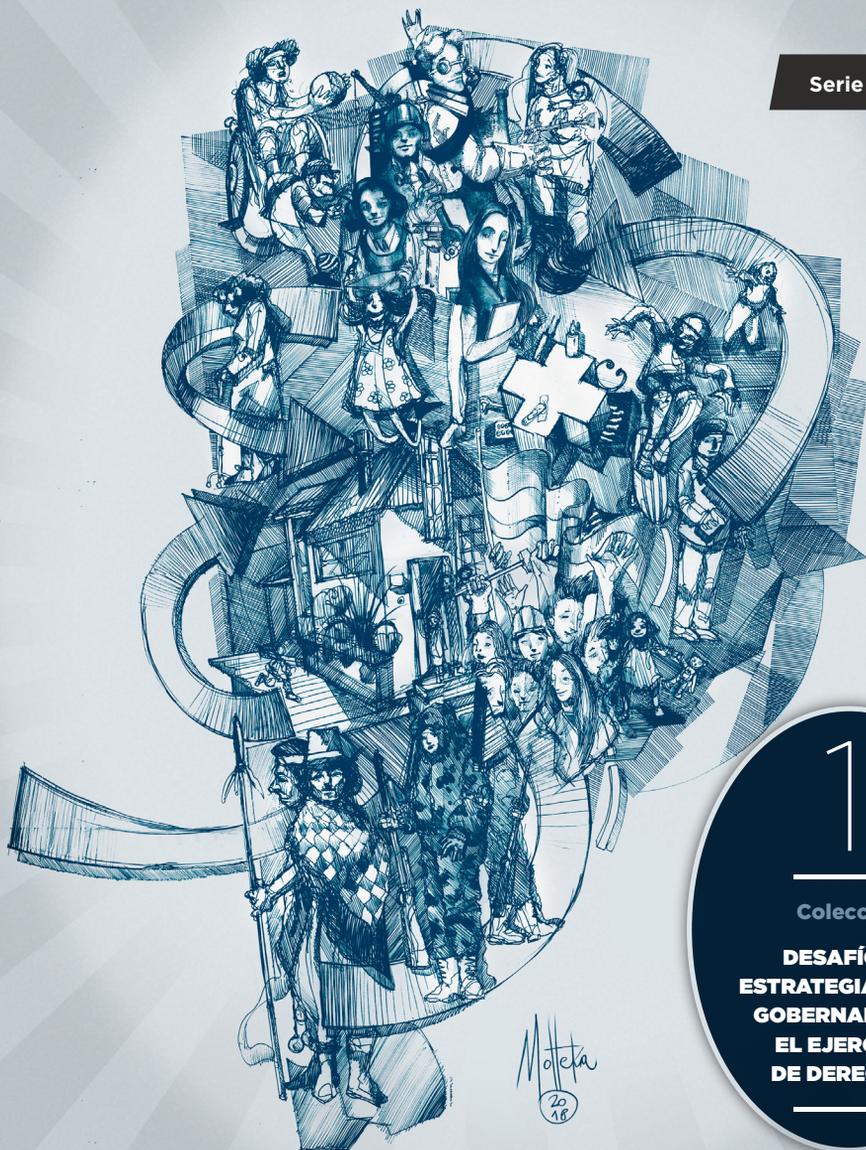


EL ESTADO, LA POLÍTICA Y LOS DISEÑOS INSTITUCIONALES

Serie **GOBERNAR**



1

Colección

**DESAFÍOS Y
ESTRATEGIAS 2020.
GOBERNAR PARA
EL EJERCICIO
DE DERECHOS**

EL ESTADO, LA POLÍTICA Y
LOS DISEÑOS INSTITUCIONALES

El Estado, la política y los diseños institucionales / Paula Nazarena Amaya ... [et al.] ;
compilado por Paula Nazarena Amaya. - 1a ed. - Florencio Varela : Universidad Nacional
Arturo Jauretche,
2019.

Libro digital, PDF - (Desafíos y estrategias 2020. Gobernar para el ejercicio de derechos ; 1)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-3679-41-4

1. Estado. 2. Políticas Públicas. 3. Cambio Social. I. Amaya, Paula Nazarena II. Amaya, Paula
Nazarena, comp.
CDD 320.6



Universidad Nacional Arturo Jauretche
Rector: **Lic. Ernesto Fernando Villanueva**

Director del Instituto de Instituto de Ciencias Sociales y Administración: Luis Couyoupetrou
Compilación: Dra. Paula Amaya

Coordinación editorial: Gabriela Ruiz
Ilustración de tapa: Pablo Motta
Maquetación: Editorial UNAJ
Correctora: Victoria Piñera

© 2019, UNAJ
© 2019, Editorial UNAJ
Av. Calchaquí 6200 (CP1888)
Florencio Varela Buenos Aires, Argentina
Tel: +54 11 4275-6100
editorial@unaj.edu.ar
www.unaj.edu.ar

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Universidad Nacional Arturo Jauretche

LIBRO 1

EL ESTADO, LA POLÍTICA Y
LOS DISEÑOS INSTITUCIONALES

SERIE

Gobernar

COLECCIÓN

Desafíos y estrategias 2020.
Gobernar para el ejercicio de derechos

Compiladora

PAULA AMAYA

Autoras y autores

Carlos Ciappina

Gustavo Badía

Mauricio Schuttenberg

Daniel Novak

Juan Manuel Telechea

Horacio Cao

Maximiliano Rey

Ángel Vaca

Cristina Fioramonti

Federico Aranda

Paula Amaya

ÍNDICE

Índice.....	7
Prólogo.....	9
<i>Carlos M. Vilas</i>	
Presentación.....	13
<i>Dra. Paula Amaya</i>	
CAPÍTULO 1.....	19
Estado, democracia y neoliberalismo en América Latina: ¿nuevas simbologías, nuevas identidades?	21
<i>Carlos Ciappina</i>	
CAPÍTULO 2.....	51
Poder, orden, Estado y democracia: fotografías desordenadas.....	53
<i>Gustavo Badía</i>	
CAPÍTULO 3.....	95
Pasaron cosas. Rupturas y reconfiguraciones en el discurso de Cambiamos en la disputa por la hegemonía.....	97
<i>Mauricio Schuttenberg</i>	
CAPÍTULO 4.....	125
Lineamientos de política económica para un gobierno popular	127
<i>Daniel Novak y Juan Telechea</i>	

CAPÍTULO 5	161
Administración pública y relaciones intergubernamentales. El federalismo cooperativo y la coordinación entre Estados en la Argentina	163
<i>Horacio Cao</i>	
<i>Maximiliano Rey</i>	
<i>Ángel Vaca</i>	
CAPÍTULO 6	199
El ejercicio de la política en las legislaturas: el valor del Poder Legislativo	201
<i>Cristina Fioramonti</i>	
<i>Paula Amaya</i>	
<i>Federico Aranda</i>	

PRÓLOGO

CARLOS M. VILAS

Director de la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno (Universidad Nacional de Lanús).

El Estado, las políticas públicas y las instituciones son herramientas fundamentales en el diseño de las condiciones de vida de las sociedades y de sus perspectivas de desarrollo. Esa instrumentalidad tiene una dimensión técnica, a la que las disciplinas orientadas hacia la administración y la gestión públicas contribuyen significativamente, pero ante todo es una instrumentalidad política. Lo es en cuanto aporta al modo en que el régimen político, que es un orden de poder, se constituye y desenvuelve: las instancias, los grados y las escalas en que se organiza y produce el ejercicio del gobierno; las vías, estrategias y estilos de relacionamiento con la sociedad y con los escenarios y actores externos regionales y globales con los que interactúa en variados niveles de autonomía, subordinación o imposición. Es verdad que siempre es mejor hacer las cosas bien que hacerlas a los ponchazos, pero la definición de lo que está bien o es aceptable en materia de asignación y empleo de recursos, diseño de procesos, implementación de decisiones, tiempos de generación de resultados normalmente está articulada con el logro de los objetivos que se persiguen, es decir, los resultados pretendidos. La definición de los objetivos es política, en cuanto tributa directa o indirectamente a una configuración de poder, por más que a menudo se la presente con una retórica técnica –sin menoscabo de los enmarcamientos teórico-metodológicos o filosóficos que apoyan la definición–. Ello

sin considerar que raramente una política o un programa solo tienen como objetivos los que figuran de manera explícita. La vieja distinción de la sociología funcionalista entre funciones manifiestas y funciones latentes mantiene aquí vigencia.

Estado, políticas públicas e instituciones son asimismo arenas de conflicto entre fuerzas sociales y políticas que tienen y promueven concepciones disímiles acerca de cómo son o deben ser las cosas y qué cosas pueden o deben hacerse, de acuerdo a convicciones, intereses y aspiraciones que adquieren expresión en proyectos y programas de acción. En sus respectivos niveles y alcances son proyectos de poder, diseños de organización y orientación de la vida en común, impulsados políticamente por la organización y movilización colectivas e institucionalizados en el Estado. Es esa mediación estatal la que otorga universalidad e imperatividad a las decisiones –es decir, acciones y decisiones originadas en una parcialidad social se convierten en obligatorias para el conjunto–. Por encima de disquisiciones filosóficas, esto es lo que explica la intensidad de las luchas de partidos, grupos, facciones, movimientos, individuos por alcanzar el manejo del Estado. Al asumirlos, el Estado convierte los objetivos sociales, económicos, culturales, ambientales, etc. en objetivos políticos.

Junto con todo esto, el Estado es un sistema de gobierno: un conjunto armónico de órganos administrativos y fiscales, procesos, funcionarios, que están a cargo de los procedimientos necesarios para transformar el deber ser de los enunciados constitucionales y de los objetivos políticos en un efectivo ser: la puesta en acto de los grandes fines que fundamentan la vida en común. La problemática de la eficiencia y la eficacia tiene aquí un lugar central: cómo se hacen las cosas que la política decidió que hay que hacer. La adecuación entre metas, tiempos y recursos (en sentido amplio), el cumplimiento efectivo de los objetivos definidos desde la política, la coordinación de las esferas pública y privada, del nivel local y el nivel nacional. Tampoco es esta una cuestión exclusivamente técnica –legal, administrativa, informática o de otra índole–. También en este nivel, se espera que el desempeño de las variables administrativas o de gestión, sus dimensiones materiales, humanas y financieras

–el “tamaño” del aparato estatal y las magnitud y características de los recursos que despliega– esté en consonancia con las metas y fines a los que apunta, metas y fines que se enmarcan en el diseño macropolítico y en la filosofía política que orientan la construcción y el desenvolvimiento estatal.

La colección que aquí se presenta comprende, en seis volúmenes, treinta y dos contribuciones de autores y autoras nacionales y del exterior. Desde una variedad de abordajes teórico-metodológicos, los artículos cubren una amplia variedad de cuestiones, todas ellas trabajadas en clave de expansión y fortalecimiento de los derechos humanos y de ciudadanía y de potenciación de las capacidades y la eficacia del Estado en sus tres niveles institucionales: nacional, provincial y local, y en sus instancias ejecutiva, legislativa y administrativa. Reúne a académicos de establecido prestigio y a jóvenes docentes e investigadores en una interesante conjugación transgeneracional.

Sale a la luz en momentos cruciales para la nación argentina. En menos de cuatro años, el gobierno de la alianza electoral Cambiemos generó un endeudamiento externo de casi 164 mil millones de dólares, de los que algo más de 102 mil millones se fugaron rápidamente al exterior (62,5% de lo ingresado), lo cual provocó una extraordinaria rentabilidad para unos pocos inversionistas nacionales y extranjeros, merced al desmanejo de la política financiera y monetaria y a los estímulos definidos desde el gobierno para la formación de activos externos. La aguda recesión productiva –el producto interno bruto se contrajo en tres de los casi cuatro años de gestión gubernamental–, 2871 empresas grandes, medianas y pequeñas cerraron sus puertas y despidieron a sus trabajadores; la tasa de desempleo abierto ha alcanzado los dos dígitos y más de un tercio de la fuerza laboral trabaja “en negro” y de manera precaria. El 33,6% de las personas y el 25,6% de los hogares se encuentran en condiciones de pobreza; algo más de la mitad de los niños del país vive en esas condiciones. Durante el mismo período creció la desigualdad social, tanto si se la mide entre extremos –la distancia entre la parte del ingreso total captado por el 10% más rico de la población y la que percibe el 10% más pobre– como si se lo hace mediante el índice de Gini. La

inflación es alta –168% promedio acumulado en los últimos tres años y medio–, especialmente en materia de alimentos, medicinas y servicios básicos, impulsada por la cuasi dolarización de la economía, su elevada concentración y la creciente financierización. Los programas sociales se encuentran desfinanciados y hay gente que muere de frío, de falta de techo, de falta de alimentación, o de todo eso. La violencia se incrementa como ingrediente perverso de la sociabilidad. El deterioro social se proyecta a las instituciones: la *lawfare* se instala en los tribunales y sustituye a la administración de justicia; las *fake news* corrompen el periodismo y envenenan la opinión pública. Todo vale cuando de lo que se trata es de enriquecerse aún más. La soberanía nacional se abdica: “¡Basta del curro de la Patria!”, reclamó un candidato presidencial que considera que lo que se viene haciendo no es suficiente.

Los textos que integran esta colección, la información que aportan, los análisis que desarrollan y las conclusiones a las que arriban ponen énfasis en la necesidad de un rediseño y una potenciación de las capacidades estatales en función de objetivos de bienestar general y en la ampliación y potenciación de derechos. Más allá de su calidad académica, expresan la voluntad de sus autores y de la Universidad Nacional Arturo Jauretche, de aportar razones y argumentos a los esfuerzos de construcción colectiva en ese sentido: volver a colocar a la Argentina y a su pueblo por el sendero de la libertad, la justicia social, el desarrollo y el progreso científico-técnico, sin los cuales el pleno ejercicio de la soberanía es una quimera.

PRESENTACIÓN

DRA. PAULA AMAYA

Directora del Programa de Gobierno, Políticas Públicas y Transformación Social
(Universidad Nacional Arturo Jauretche). Compiladora de la publicación.

El Programa de Gobierno, Políticas Públicas y Transformación Social de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ) pretende ser un aporte a la construcción de conocimientos socialmente relevantes referidos a los análisis, las competencias, las estrategias y las articulaciones que operan en el ámbito de la política, el gobierno, las políticas, la administración y la transformación social. Esta amplitud no refiere a una intención de generalidad, sino a la comprensión de la temática “gobierno” como una complejidad que implica necesariamente un abordaje de las diferentes esferas que lo conforman.

Existen excelentes trabajos teóricos focalizados tanto en el funcionamiento de diferentes instituciones del sistema político, de los procesos que hacen a los sistemas de gobierno, del comportamiento de los actores que participan de ellos o las múltiples cuestiones vinculadas a las administraciones públicas, en sus diferentes niveles y aspectos. El programa de gobierno pretende, en esta publicación, poner en relación estas diferentes temáticas y esferas que hacen, caracterizan y explican el hecho de gobernar.

Las mejoras de los resultados de las políticas públicas, los procesos administrativos y el desempeño de las instituciones deben abordarse en

articulación con la discusión sobre modelos de Estado y distribución del poder entre otros conceptos y realidades estrechamente vinculados y con incidencia mutua. Para mejorar las condiciones de vida de la población es necesario poner en cuestión las formas y estrategias de construcción de poder, de persuasión, de jerarquización de problemas y de negociación para su inclusión en la agenda pública.

El análisis del funcionamiento de las administraciones públicas debe abordar los tipos de relación que operan entre los poderes. Los análisis sobre las políticas sectoriales se comprenden en relación con los modelos de sociedad y de los recursos que se les asignen. El “éxito” de las políticas tiene relación con las estrategias de participación de actores, las transformaciones sociales y las innovaciones tecnológicas que operan en contextos constituidos culturalmente, con una historia de pueblo, de grupo, de vida, entre otras tantas relaciones.

Esta obra forma parte de la serie *Gobernar*, y conforma una colección denominada “Desafíos y estrategias 2020”, desarrollada en 6 libros, con más de 30 artículos y 60 autores y autoras de diferentes materias e institutos de la UNAJ, como así también por colegas de diferentes universidades de Argentina y otros países. A partir de la construcción colectiva entre los y las investigadores que conforman el programa entendemos que estos ejes explican y sintetizan al gobierno, las políticas públicas y la transformación social en nuestro contexto territorial, político y temporal.

El primer libro toma el guante de la discusión sobre la evolución reciente del Estado en América Latina desde la perspectiva de la relación entre poder, política, economía y políticas públicas y la caracterización de algunas cuestiones de diseño institucional argentino: el federalismo y el funcionamiento del poder legislativo. Uno de los puntos articuladores en este primer eje es la importancia de analizar los valores sociales que subyacen en las disputas de poder, las relaciones y el desempeño de las instituciones.

En el segundo libro se propone un recorrido por el “ciclo de vida” de las políticas públicas, analizando y sentando algunas posiciones respecto de los tres momentos más importantes: la formulación y elaboración del pre-

supuesto, la implementación y la evaluación de las decisiones y acciones del Estado. Una idea común a los artículos de este eje radica en la importancia de entender los mecanismos y componentes de las políticas públicas como producto de las negociaciones y juegos de fuerza entre actores y no sola ni principalmente como “pasos” o aspectos lógicos o racionales. Así, se logra caracterizar un modelo de gestión pública, retomar ciertas discusiones en torno a la relación entre planificación y presupuesto y proponer una perspectiva de evaluación de políticas y programas.

El tercer libro trata específicamente sobre las características particulares que implica el gobierno de la provincia de Buenos Aires. El primer artículo presenta en términos generales los principales problemas y desafíos de gobierno y gestión pública que este nivel presenta, teniendo en cuenta su tamaño, diversidad, competencias y complejidad. Luego se desarrollan propuestas específicas sobre cinco políticas sectoriales consideradas protagónicas debido a su implicancia social: la salud, la educación, la gestión ambiental, la participación y la administración de justicia.

En el cuarto libro se han agrupado una serie de estudios en profundidad sobre diferentes sectores disciplinares de las políticas públicas. La educación, la salud, la producción, la gestión ambiental y la perspectiva de género, entre otros temas, invitan a tratar cuestiones relevantes para mejorar y fortalecer las intervenciones del Estado y, en definitiva, el abordaje de las diferentes problemáticas sociales vinculadas con el desarrollo y la inclusión.

El quinto libro presenta una fuerza propia, no solo porque es el más poblado de artículos, sino porque pretende abordar, caracterizar y poner en debate diferentes cuestiones que hacen a los niveles locales de gobierno, siendo este sin lugar a dudas el ámbito con mayores transformaciones, demandas, crecimientos y exposición de los últimos 20 años.

Esta “densidad” de la cuestión local nos lleva a día logar e intercambiar diagnósticos y reflexiones con colegas de trayectorias destacadas en el mundo académico de otras regiones como lo son Cataluña (España) y San Pablo (Brasil), que obviamente tienen marcadas diferencias con nuestros

contextos, pero donde encontramos preguntas y discusiones relevantes y en consonancia con nuestros propios desafíos.

Nos lleva también a dialogar con quienes tienen la responsabilidad de formular, implementar y evaluar políticas en los niveles locales de gobierno, concretamente en el distrito de Florencio Varela, que es donde nuestro programa se desarrolla. Esta interacción se debe a la seguridad y convicción de la importancia que presenta la construcción horizontal y colectiva de conocimiento entre la universidad y las demás instituciones del territorio.

Por último, el sexto libro es fundamental para nosotros y nosotras como investigadores e investigadoras de la universidad pública: el rol de la universidad en el territorio.

Principalmente se hace referencia a las profundas transformaciones que este tipo de instituciones atraviesan en la actualidad, en el marco del valor que la universidad presenta ante los objetivos de inclusión y transformación social.

Quedará seguramente mucho por desarrollar. Esperamos sea un aporte a la agenda de investigación de nuestra región y, sobre todo, pretendemos que este sea un texto relevante y útil para reflexionar, debatir y tomar decisiones que aporten a la construcción de mejores instituciones públicas.

Un continente unido detrás del anhelo de igualdad social y respeto a la diversidad. Un Estado capaz de construir condiciones de vida dignas para todos y todas. Políticas públicas de calidad, para cualquier persona que habite nuestro territorio. Esas son nuestras banderas, esas son nuestras preocupaciones, las razones que motorizan el trabajo de cada día en la Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Libro 1

Desafíos y estrategias 2020. Gobernar para el ejercicio de derechos
El Estado, la política y los diseños institucionales

Libro 2

Desafíos y estrategias 2020. Gobernar para el ejercicio de derechos
Las políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación

Libro 3

Desafíos y estrategias 2020. Gobernar para el ejercicio de derechos
Estado y política en la provincia de Buenos Aires: decisiones prioritarias

Libro 4

Desafíos y estrategias 2020. Gobernar para el ejercicio de derechos
Políticas públicas sectoriales. Educación, salud, género, tecnología

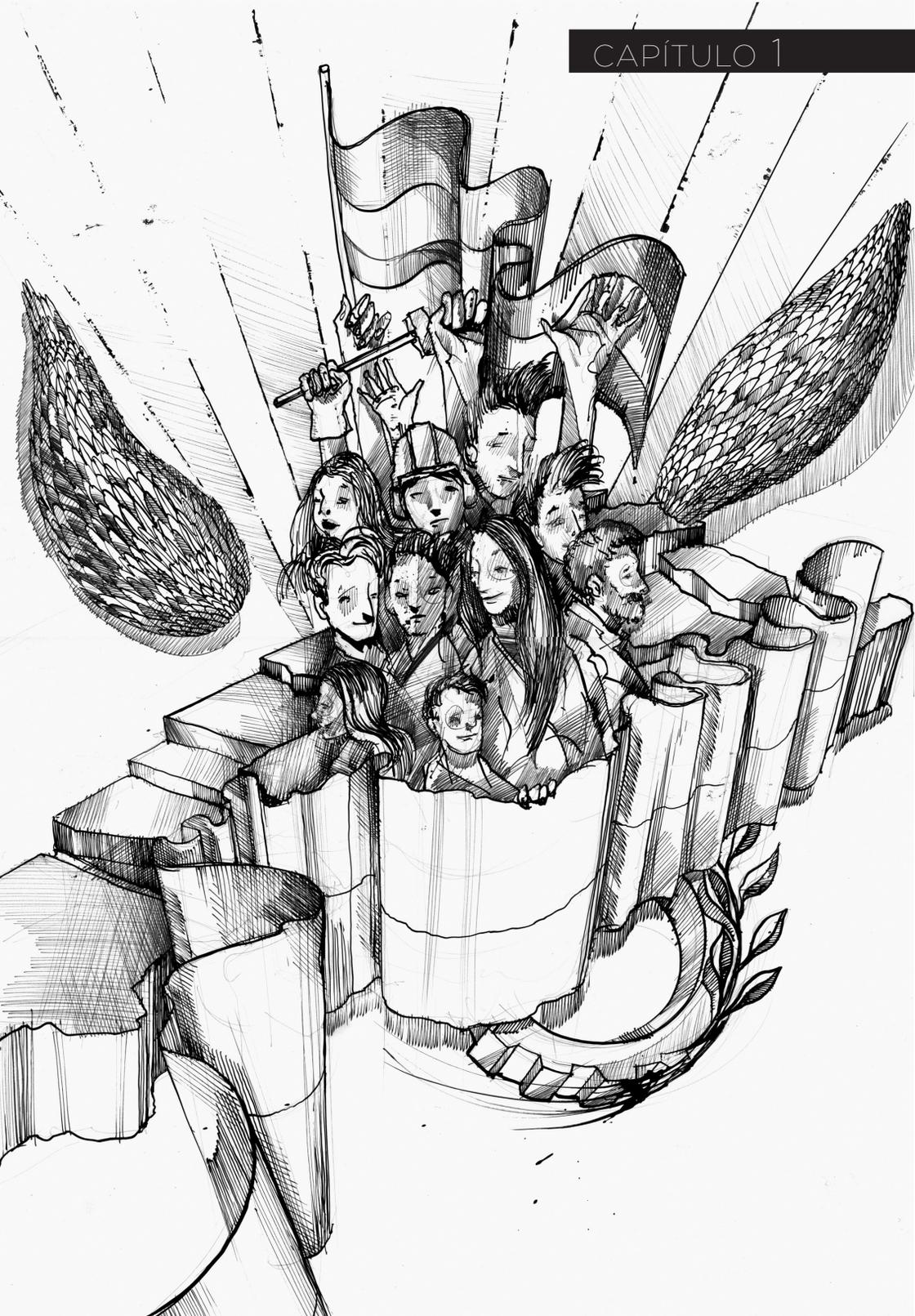
Libro 5

Desafíos y estrategias 2020. Gobernar para el ejercicio de derechos
Gestión local y desarrollo. Teoría y práctica

Libro 6

Desafíos y estrategias 2020. Gobernar para el ejercicio de derechos
La universidad pública gratuita: su impacto en el territorio

CAPÍTULO 1



ESTADO, DEMOCRACIA Y NEOLIBERALISMO EN AMÉRICA LATINA: ¿NUEVAS SIMBOLOGÍAS, NUEVAS IDENTIDADES?

CARLOS CIAPPINA

Profesor de Historia. Doctor en Comunicación (Universidad Nacional de La Plata).
Titular de cátedra de Estado y Políticas Públicas (Carrera de Trabajo Social,
Universidad Nacional de Moreno) y de Historia Contemporánea de América Latina
(Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad Nacional de La Plata).

La naturaleza del neoliberalismo y su relación con el Estado

Hay términos que corren el riesgo de convertirse tanto académicamente como en su acepción cotidiana en “palabras que todo lo explican”. Es lo que ha ocurrido con palabras tales como “populismo”, “desarrollismo”, “socialismo” y todos los “-ismos”. Terminan requiriendo, para seguir teniendo un carácter explicativo, una definición específica –el *sentido*– que les da quien las está utilizando.

Con el término “neoliberalismo” ocurre lo mismo que con otras palabras macroexplicativas: se aplica a tantos procesos diferentes, que terminamos sin saber muy bien cuándo utilizarlo y si quienes nos leen o escuchan lo interpretan en el mismo sentido que nosotros.

Nos concentraremos, por lo tanto, inicialmente, en un intento de definición genealógica del neoliberalismo para comprender sus orígenes y despliegue y definirlo –o intentar señalar algunos de sus rasgos claves– en la actualidad.

Por una genealogía del neoliberalismo

Imaginemos el mundo de la inmediata segunda posguerra: en todos los países occidentales, asiáticos y latinoamericanos se ha desplegado un modelo de sociedad que podríamos definir como “estadocéntrico” (Cavarozzi, 1991). Más aún, podríamos afirmar que la Segunda Guerra Mundial fue un enfrentamiento entre distintos “modelos” de sociedades estadocéntricas, cuyos grados de involucramiento estatal en la conducción del conjunto social tenían en un extremo –pese a las obvias y claras diferencias ideológicas y de sentido– a las potencias del eje –la Alemania nazi y la Italia fascista– junto al socialismo soviético, y en el otro, al Estado benefactor keynesiano con sus modalidades británica, francesa y norteamericana. En América Latina, esta particularidad la expresaban los matices de lo que se ha dado en llamar “gobiernos populistas” –Cárdenas (México), Vargas (Brasil) y Perón (Argentina, para mencionar los más reconocidos– (Viguera, 1993).

En ese contexto mundial de triunfo ideológico-político de las propuestas económicas keynesianas, dos grupos de académicos comenzaron a cuestionar el orden estadocéntrico. Uno liderado por los austríacos Friedrich August von Hayek y Ludwig von Mises, opositores al nazismo y al comunismo por igual, que desde Viena –¡y ya en las décadas de 1920 y 1930!– señalaban que el Estado ahogaba la iniciativa individual y entorpecía el despliegue del capitalismo. Von Hayek se exilió en Gran Bretaña y los Estados Unidos. El otro grupo lo lideraba, en la Universidad de Chicago, Milton Friedman, un economista que consideraba que el cuidado de la moneda y no las políticas industrialistas debían ser el eje de la economía (Klein, 2016).

Es necesario aclarar, contra la opinión usualmente extendida, que el neoliberalismo no surge como respuesta a las crisis de los años setenta del siglo pasado, sino que “ya estaba ahí”, disponible teóricamente, en las décadas

de 1930 y 1940. Sin esperanza de ser siquiera escuchados –pues el fin de la Segunda Guerra Mundial significó el auge del capitalismo de Estado y las políticas keynesianas–, los académicos liberales como Von Hayek y Friedman se encargaron de reunir discípulos, sobre todo en la Universidad de Chicago, y muy especialmente en grupos (Mont Pelerin) y foros (Davos), donde se reunían académicos, empresarios y políticos –en este último caso, totalmente marginales en esa época, a las representaciones políticas que tenían chances electorales– (Klein, 2016: 85-86).

De modo que, en un mundo donde se desplegaban las “décadas de oro” del capitalismo keynesiano de posguerra y emergían como nuevas potencias la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y China, los ultraliberales –que nunca se llamaron a sí mismos “neoliberales”– parecían más un grupo de académicos y empresarios que “atrasaban”.

El primer laboratorio neoliberal

Pasar de la teoría a la acción requería de un escenario que lo permitiera. Durante casi tres décadas, los economistas neoliberales teorizaron, crearon foros y despotricaron contra el Estado omnipresente, pero en 1973 tuvieron su oportunidad.

El dictador chileno Augusto Pinochet creyó necesario transformar drásticamente la matriz de un país que venía de intentar desarrollar el socialismo democrático. Bajo una férrea dictadura –bien lejos de las libertades buscadas en la teoría, con tres mil desaparecidos, miles de encarcelados, el presidente Salvador Allende asesinado–, los teóricos de la “libertad de mercado” utilizaron la economía chilena como un laboratorio, el primero.

En un país en donde nadie podía no ya oponerse, sino siquiera discutir, el neoliberalismo completó su primer ciclo de reformas entre 1973 y 1990: privatización de empresas públicas, apertura indiscriminada de la economía, contracción monetaria, desindustrialización no competitiva, reducción de los costos laborales y flexibilización del mercado laboral (Delano y Traslaviña, 1989).

Un componente central para que se consolidara este primer experimento fueron las políticas de apoyo y acompañamiento de los organismos económicos transnacionales: el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Banca Occidental, que favorecieron el despliegue neoliberal con la abundancia de crédito –y su consecuente incremento de deuda, claro–.

Tres enseñanzas clave de este primer ciclo: no era imprescindible la democracia para llevar a cabo la reforma neoliberal, era necesario comenzar por un shock (Klein, 2016: 115-125) (que, en el caso chileno, era el impacto de la misma dictadura sobre el conjunto de la sociedad, lo que permitió plantear reformas profundas sin oposición); las políticas de apoyo y el acompañamiento de los organismos económicos transnacionales. Este primer ciclo neoliberal en América Latina tenía, sin embargo, su talón de Aquiles: se había constituido fuera de los marcos democráticos, de la mano de minorías –las Fuerzas Armadas y los civiles conservadores– que no respondían a los mandatos de la “soberanía popular”. Partidos políticos, sindicatos, organizaciones sociales y confesionales, es decir, lo que llamaríamos “la dimensión política del entramado social” y, más importante aún, su dimensión aspiracional e ideal a futuro seguían descansando en las posibilidades y capacidades de la sociedad civil organizada a partir de la política –entendida como el autogobierno por voluntad popular– y confiando en un modelo societal basado en el Estado benefactor como eje.

El decálogo neoliberal en América Latina se entendía entonces como un relato recitado por políticos de derecha y ultraderecha y particularmente llevado a la práctica por dictaduras militares sin chances electorales.

Segundo ciclo: neoliberalismo y democracia

A mediados de la década del ochenta, resultaba evidente que el ciclo de las dictaduras cívico-militares –alimentadas por la doctrina de la seguridad nacional– en América Latina estaba agotado. La percepción generalizada era que las dictaduras habían dejado un legado nefasto en materia de derechos humanos, crímenes y corrupción de todo tipo. El mismo diagnóstico corría para definir sus políticas económicas: las transiciones a la

democracia (Weffort, 1992) y el retorno de lo político como definición de los objetivos comunes de la población retomarían la matriz estadocéntrica, redistributiva e industrialista que habían caracterizado –en el plano de la realidad y en el de lo aspiracional– la segunda posguerra.

La realidad fue muy otra. Los retornos a la democracia se vieron fuertemente subordinados a las condiciones económicas que dejaron las dictaduras: la dimensión de la deuda externa, el crecimiento de la pobreza y la desigualdad, el debilitamiento del aparato estatal, el monitoreo de los organismos internacionales y sus condicionalidades (Grabendorff, 1997; Cavarozzi, 1991). A estas situaciones heredadas debemos sumarle el contexto internacional: en el período 1989-1992, lo que parecía imposible ocurrió, y la máxima expresión de una sociedad estadocéntrica –la URSS– implosionó, y pasó rápidamente –junto con sus repúblicas satélites– de un Estado que todo lo contenía al mundo del capital desenfrenado, al privatizar todos sus activos estatales. Nunca podrá enfatizarse lo suficiente este hecho traumático: en apenas tres años, la revolución soviética –que había conducido un país desde la Edad Media al espacio exterior, derrotando en el camino al mejor y mayor ejército de la historia y extendiendo su dominio e influencia a las dos terceras partes del mundo– colapsó. En el imaginario neoliberal, la conclusión era sencilla: el socialismo y toda otra expresión colectiva en términos sociales y políticos se demostraban en los hechos inviable (Fukuyama, 1992).

Frente a esta nueva realidad, las recuperadas democracias latinoamericanas desplegaron dos alternativas. El primer ciclo posdictadura –los gobiernos del radical Raúl Alfonsín en la Argentina (1983-1989), el aprista Alan García en Perú (1985-1990) e Itamar Franco en Brasil (1992-1994)– intentó retomar la conducción desde el Estado de un proceso de industrialización nacional, renegociación o negación de la deuda externa y programas de reducción de la pobreza. La respuesta del *establishment* financiero nacional e internacional fue despiadada: crisis hiperinflacionaria, cierre de mercados de deuda y aislamiento económico. Las tibias reformas de estos gobiernos fueron respondidas con la exigencia de un plan neoliberal en toda la línea.

El otro grupo de gobiernos democráticos, reconociendo la imposibilidad de retomar la agenda estadocéntrica, se lanzó a lo que fue un verda-

dero programa continental de despliegue neoliberal. El Consenso de Washington y los planes de ajuste estructural fueron a fondo, por primera vez, con un rediseño profundo de la matriz societal en democracia (Martínez Rangel y Soto Reyes Garmendia, 2012: 35-64). Este último dato es clave en términos simbólicos e ideológicos: los gobiernos de Carlos Saúl Menem (1989-1999) y la Alianza en la Argentina (1999-2001), Víctor Paz Estenssoro en Bolivia (1985-1989), Carlos Andrés Pérez en Venezuela (1989-1993), Carlos Salinas de Gortari en México (1988-1994), Fernando Henrique Cardoso en Brasil (1995-2003), por señalar solo los más significativos, desplegaron el decálogo neoliberal sobre el rol del Estado y en materia económica, en democracia.

Las consecuencias de estas políticas han sido profundamente estudiadas: desindustrialización, incremento de la deuda externa, reducción de las capacidades de gestión del Estado, privatización de empresas públicas, desempleo, incremento de la pobreza y la indigencia y; dato que a veces queda sin analizar debidamente, el fortalecimiento de los grupos nacionales e internacionales del capital concentrado, en especial la articulación mercado financiero, organismos internacionales de crédito y medios masivos de comunicación.

La privatización de la vida societal durante este período no puede dejar de ser enfatizada: no solo en sus aspectos más concretos, por ejemplo, millones de personas y dos generaciones dejaron de tener contacto con el Estado y sus políticas; el desempleo creciente y la reducción de los/as trabajadores estatales.

También en sus aspectos simbólicos: los medios masivos de comunicación, los nuevos medios virtuales, el alcance de la “aldea global” (McLuhan y Powers, 1995) trabajaron profundamente sobre la idea de la escasa valoración positiva del Estado y sus políticas, la perspectiva del esfuerzo individual como medida del éxito, la necesidad de ocuparse y preocuparse por un círculo pequeño de interés: uno y su familia. Es decir, dejar de lado los “grandes relatos” fracasados y caducos, y sumarse activamente al mundo del consumo –como realidad o como aspiración, da lo mismo–.

El “retiro” del Estado tuvo dimensiones enormes e impactos profundos en áreas tradicionalmente cubiertos por él: millones de niñas y niños pasaron a transitar la educación primaria y secundaria en el ámbito privado. La privatización (o la ampliación de su esfera de intervención) en educación es uno de los efectos de más largo plazo sobre las percepciones en torno a qué tipo de sociedad se quiere constituir. El otro aspecto central en este período fue el de la reforma de los servicios de salud, orientada hacia la monetización y la privatización.

Tampoco es menor considerar el impacto de este programa neoliberal “continental” en las concepciones sobre la relevancia de la vida democrática y el rol de lo político: fueron decisiones tomadas por líderes civiles, en muchos casos provenientes de partidos populares tradicionales, con el funcionamiento pleno de las instituciones republicanas. Desde las perspectivas de muchos/as, era “legal y legítimo” llevar adelante programas de ajuste. ¡No había dictaduras a las que culpar y, por qué no pensarlo, si los gobiernos eran electos o reelectos por la voluntad popular, no debería estar tan mal lo que llevaban a cabo!

El colapso neoliberal y el retorno (breve) de las tradiciones nacional-populares

El colapso del modelo de ajuste neoliberal de los noventa en América Latina no provino del juego de las “instituciones democráticas”; de hecho, en varios países, sus líderes (Menem en la Argentina, Fujimori en el Perú, Cardozo en Brasil) no solo fueron electos, sino reelectos.

Fue la propia inviabilidad económica del modelo lo que generó su crisis: servicio de la deuda externa impagable, incremento de las tarifas, servicios privatizados que dejaron a millones excluidos, crisis monetaria y colapso financiero. No fue una transición política hacia un nuevo modelo, sino una serie de estallidos sociales los que cuestionaron, a la vez, la economía y la política. Las movilizaciones y los estallidos sociales pusieron en jaque a los propios gobiernos democráticos: tales fueron los casos del Caracazo en Venezuela (1989) y la emergencia del chavismo (1999), el estallido de 2001 en

la Argentina y la emergencia del kirchnerismo, la “guerra del agua” en Bolivia (2000) y el surgimiento del Movimiento al Socialismo (MAS), la crisis ecuatoriana y la llegada al poder de Rafael Correa (2007), la derrota de la derecha en Nicaragua y el retorno sandinista (2007), y la crisis brasileña y el triunfo del Partido Trabalhista de Lula da Silva (2003).

La respuesta popular latinoamericana al ajuste neoliberal en democracia (con todas las gradaciones formales que quisiéramos hacer) dio por resultado un nuevo ciclo de gobiernos con políticas neokeynesianas, intervencionistas y reguladoras que permitieron una rápida recuperación económica, desendeudaron a las economías latinoamericanas y permitieron redireccionar recursos para disminuir sustancialmente los índices de indigencia y pobreza por primera vez en décadas.

Los alcances y mejoras concretas de este ciclo nacional y popular de la primera década del siglo XXI ha sido ampliamente estudiado (Ciappina, 2014; Hoyos Vázquez, Márquez Restrepo y Pastrana Buelvas, 2012; Borón, 2004). No caben dudas de las enormes mejoras de las condiciones de vida y de infraestructura, la redistribución del ingreso por las mejoras en la legislación laboral, la ampliación de derechos sociales y ciudadanos, y la búsqueda de una mayor y mejor integración latinoamericana.

Sin embargo, la pregunta que nos interesa aquí es: ¿los símbolos, los valores, las ideas y, sobre todo, las aspiraciones construidas desde las perspectivas neoliberales desaparecieron del contexto latinoamericano? Pregunta que nos parece relevante en tanto encierra las limitaciones que alcanzan a aquellas visiones que entienden la democracia como un proceso sostenido de autogobierno y representación popular cada vez más extendido; en oposición a un modelo económico de sociedad cada vez más excluyente. Pregunta que se vuelve urgente en torno a las posibilidades actuales de un retorno a la conducción del Estado de los grupos y actores económico-sociales neoliberales, incluso en una versión corregida y aumentada.

El neoliberalismo del siglo XXI en América Latina: ¿qué es hoy el neoliberalismo?

Quisiéramos señalar que, vista en perspectiva, la comprensión de lo que hoy es el neoliberalismo en América Latina se alcanza –entendemos– analizando el encadenamiento de los efectos de tres momentos de la historia reciente:

- a. En los efectos de la dictaduras cívico-militares del período 1970-1980. Las dictaduras no lograron consensos políticos ni se continuaron políticamente en un “partido militar”, pero sí lograron profundizar la represión a tal nivel que los propios sujetos político-sociales fueron, o bien eliminados o exiliados u obligados a la prisión o el exilio interno. Las condiciones para el posterior despliegue neoliberal están implícitas en esa desmovilización forzosa a escala masiva. Un aspecto central de las políticas represivas y económicas de las “dictaduras pretorianas” (Rouquié, 1984) fue el control de los medios masivos de comunicación. Ese control se completó, además, con el fortalecimiento de los medios masivos de la época y el crecimiento de los monopolios mediáticos (Becerra, 2015). Lenta pero sostenidamente, los principios económico-sociales defendidos por las dictaduras militares (anticomunismo, individualismo, liberalización económica y meritocracia) se desplegaron en los medios masivos de la época (Mastrini y Becerra, 2017).
- b. Sobre estas sociedades reprimidas y desmovilizadas, el primer ciclo democrático posdictadura operó con vehemencia sobre la crítica de carácter político a las dictaduras, pero no desconoció en ninguno de los casos los acuerdos económicos (léase: deuda externa) ni afectó a los grupos económicos hegemónicos que se enriquecieron y fortalecieron durante estas. Esta discrepancia –entre criticar lo político y aceptar lo económico– fortaleció la perspectiva de que la “economía” era una actividad que tenía que ver con leyes de mercado, más allá o más acá de dictaduras o democracias. El paso para “despolitizar” la política económica y entregarla a organismos transnacionales y financistas locales estaba dado. Es en los medios masivos de comu-

nicación en donde esta paradoja alcanzó su máxima expresión. Cada intento de los gobiernos de las “transiciones democráticas” por recuperar una perspectiva estadocéntrica y de justicia social se toparon con la oposición frontal de los medios oligopólicos, que operaron sobre las ideas –ya desplegadas durante las dictaduras militares– del individualismo, la meritocracia, las incapacidades económicas y de gestión del Estado.

- c. Los gobiernos nacional-populares surgidos de las crisis económicas generadas por el propio neoliberalismo lograron recomponer la conducción de la economía por parte del Estado –con matices–. Consiguieron esto renegociando la deuda externa, nacionalizando algunas empresas claves y, sobre todo, desplegando programas educativos, de salud y de carácter social compensatorios, para reducir los niveles de pobreza e indigencia que dejaba la década neoliberal. No obstante, los alcances de la recuperación de una perspectiva estadocéntrica fue marcadamente menor en los ámbitos educativos, en los modos de apoyar la organización social a nivel territorial y, fundamentalmente, en los alcances y accesos a los medios masivos de comunicación social. Para principios del siglo XXI, el proceso de concentración mediática en América Latina había alcanzado un nivel inédito a escala mundial (Becerra y Mastrini, 2017). Los medios masivos de comunicación y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC) concentraron aún más el uso de la palabra y la construcción de sentido de carácter neoliberal. El proceso de conformación de un “sujeto” neoliberal –en poblaciones antes movilizadas por la lógica de la justicia social, la equidad económica y el sentido de pertenencia a una comunidad– alcanzó niveles masivos.

La posibilidad o las condiciones para que las derechas neoliberales alcanzaran (o intentaran) llegar al poder político por la vía democrática estaban dadas.

¿Cuáles son hoy los alcances del neoliberalismo en América Latina?

El neoliberalismo se redespiega en una etapa “superior” para la realidad latinoamericana. También, a escala global, el neoliberalismo ha ocupado la casi totalidad de las economías capitalistas en un nuevo salto de amplitud y profundidad creciente.

Los efectos de décadas de despliegue neoliberal –aun con los 15 años de recuperación nacional popular de principios de siglo– sobre América Latina no pueden ser minimizados:

- a. Las sociedades latinoamericanas –desiguales de por sí, en su matriz societal colonial y posindependencia– son hoy aún más desiguales. Las sociedades latinoamericanas tienen hoy una mayor concentración de la riqueza que en las décadas de los setenta y ochenta. Los estratos medios, lejos de liderar un proceso de democratización, están sujetos bajo la lógica de la económica neoliberal: a trabajar más horas por menor paga, con sistemas jubilatorios de menor cobertura y situaciones de inseguridad mayores. El mundo laboral se halla hoy escindido en dos grandes realidades: por un lado, un sector integrado al mundo laboral productivo “tradicional” con salarios a la baja y peores condiciones laborales y, por otro, un sector informal o excluido con condiciones laborales estacionales y precarias o sin trabajo directamente.
- b. Las sociedades latinoamericanas se encuentran hoy sujetas a la comercialización insensible de cosas, actividades y situaciones que han sido incluidas en la lógica del mercado: los sistemas de educación y salud privatizados en su mayoría, los bienes naturales privatizados y monetarizados excluidos del control democrático, la infraestructura social mercantilizados y privatizados.
- c. Uno de los rasgos más novedosos del neoliberalismo hoy en América Latina es la creciente colusión entre el capital corporativo y financiero con el Estado en los niveles de gobierno. Autores como Sheldon

Wolin (2008) utilizan la frase “Democracia S.A.” para describir este proceso actual de desdibujamiento profundo de la esfera estatal y empresarial. En casos como en los de la Argentina en la actualidad, se han alcanzado niveles inéditos de colonización de la gestión estatal por representantes del capital concentrado (empresarial, comunicacional y financiero). Las consecuencias de esta situación no pueden ser menos delicadas: la eliminación de la mediación “política” entre Estado y mercado.

- d. Las economías latinoamericanas –de por sí inestables e históricamente sujetas a las distorsiones que los procesos dependencistas generan– se ven hoy afectadas por procesos de “desestabilización permanente”, modalidad de inestabilidad inherente a los modos especulativos del capital financiero que circulan a escala global y que –en el caso latinoamericano– ingresan y salen buscando rentabilidades rápidas (Allami y Cibilis, 2017).

Las dimensiones simbólicas de la construcción neoliberal del siglo XXI

El neoliberalismo es debatido y confrontado como una teoría económica, cuando en realidad debe ser comprendido como el discurso hegemónico de un modelo civilizatorio. La expresión más potente de la eficacia del pensamiento científico moderno es la naturalización de las relaciones sociales. Concepción según la cual nos encontramos hoy en un punto de llegada, sociedad sin ideologías, modelo civilizatorio único, globalizado, universal, que hace innecesaria la política. El neoliberalismo es un excepcional extracto, purificado y por ello despojado de tensiones y contradicciones, de tendencias y opciones civilizatorias que tienen una larga historia en la sociedad occidental. Constituido como el sentido común de la sociedad moderna (Lander, 2000).

Este proceso de naturalización no se restringió a los estudios académicos hegemónicos, sino también –y tan importante como lo anterior– a sectores

cada vez más amplios de la población, incluyendo a los sectores populares. La pregunta que surge es: ¿cómo se llega a esta naturalización?

Para analizar este proceso de naturalización, quizás debiéramos recurrir a Wendy Brown (2018: 35):

En oposición al neoliberalismo como un conjunto de políticas estatales, una fase del capitalismo o una ideología que libera al mercado con el fin de restaurar rentabilidad para la clase capitalista, me uno a Michel Foucault y a otros en una concepción del neoliberalismo como un orden de razón normativa que, cuando está en auge, toma la forma de una racionalidad rectora que extiende una formulación específica de valores, prácticas y mediciones de la economía a cada dimensión de la vida humana.

Desde esta perspectiva, nos sumergimos en un terreno más difuso, pero no menos importante para comprender la expansión neoliberal en el siglo XXI latinoamericano: la construcción de un “sujeto neoliberal” (individual y por sumatoria, colectivo) que vive todos los aspectos de la realidad en la modalidad de la racionalidad neoliberal (Alemán, 2016; Merlín, 2017). Esta perspectiva configura un sujeto que actúa guiado por una “racionalidad rectora neoliberal” que le aplica la lógica mercantil “desde los sujetos” a la educación, la salud, el cuidado del cuerpo, la vida familiar y la vida barrial.

Lo resume con precisión Brown (2018:40):

“...en comparación con el liberalismo económico clásico, somos Homo economicus –y solo Homo economicus– en todas partes. Esta es una de las novedades que introduce el neoliberalismo en el pensamiento político y social y se encuentra entre sus elementos más subversivos. Adam Smith, Nassau Senior, David Ricardo... pusieron mucha atención en el vínculo entre la vida económica y política sin reducir la segunda a la primera, ni imaginar que la economía podía rehacer otros campos de la existencia en sus términos y mediciones, y a través de ellos.

En consecuencia, hay un proceso profundo de traslación desde el *Homo politicus*, en donde las definiciones y decisiones individuales y colectivas estaban sujetas a racionalidades diversas (religiosas, culturales, axiológicas, tradicionales) hacia un *Homo economicus*, en donde la única racionalidad posible es la de la lógica del “capital humano”. Todos los aspectos de la vida quedan sujetos a esta lógica y allí lo que importa es como mejorar el valor –y cómo justificar por el valor– presente y futuro de mis actividades individuales y colectivas: “la búsqueda de educación, entretenimiento, ocio, reproducción, consumo y demás elementos se configura cada vez más como decisiones y prácticas estratégicas relacionadas con mejorar el valor futuro de uno mismo” (Brown, 2018: 112).

Neoliberalismo, simbología y Estado. ¿Hay una dimensión simbólica del Estado?

Está bastante establecido por varios autores que el Estado posee varias dimensiones, una de las cuales es la dimensión simbólica. La cuestión está presente en forma más o menos tácita (por ejemplo, en la caracterización weberiana) y, en forma explícita, en la perspectiva marxista, en particular, en las perspectivas gramsciana (Gramsci, 1980) o los aportes de autores como Foucault (2007). En América Latina, autores como Oszlack (1997), O’Donell (1978) y más recientemente García Linera (2009) han hecho aportes significativos a esta cuestión.

¿Hay una dimensión simbólica en el Estado?, ¿qué función o característica tiene? Nosotros proponemos aquí una conceptualización donde los símbolos son, claramente, una representación que genera identidad. La identidad es generadora de pertenencia, de sentirse parte, miembro. En ese sentido, identidad es una percepción que genera confianza.

Podríamos preguntarnos, a modo de ejemplo, ¿qué es lo que hace que cada día, por ejemplo, millones de familias le confíen sus hijos a la maestra o a la escuela?, ¿por qué las personas le atribuyen valor al papel moneda?, ¿cuándo pierden esa confianza?

En el Estado, la cuestión identitaria resulta clave en varios niveles. Percepción sobre el carácter de los bienes públicos y la relevancia de su existencia y distribución por parte de los ciudadanos:

- Sobre la forma en que se utiliza o dispone de los bienes y servicios (la percepción de los/las usuarios/as, destinatarios/as o beneficiarios/as).
- La concepción sobre el rol de los/as trabajadores/as estatales y su percepción del Estado.

También creemos necesario postular que, la dimensión simbólica en relación a las representaciones sobre el Estado ha sido descuidada por aquellos espacios políticos o gobiernos que, paradójicamente, hacen de su defensa –de la defensa del Estado– el eje de sus objetivos de gobierno y de su horizonte para el logro de su ideal de sociedad. Para el caso latinoamericano, las experiencias nacional-populares.

Como contrapartida, la dimensión simbólica, la cuestión de las representaciones sobre el Estado ha sido una preocupación central en las organizaciones no gubernamentales, los centros de estudio, las organizaciones empresariales, los *think tanks* y los gobiernos que proponen, en relación al Estado, su reducción, achicamiento o desestructuración. Para el caso latinoamericano, de las perspectivas neoliberales.

Las representaciones sobre el Estado

Un aspecto central de las representaciones sociales sobre el Estado está basado en los elementos identitarios que las sociedades construyen sobre este y, a partir de allí, cómo se conceptualiza el Estado. De este modo, podríamos hablar de identidades en relación al Estado. Sin embargo, la concepción sobre el Estado es también, al mismo tiempo, una construcción social; y como tal, está sujeta a la disputa entre actores sociales, grupos, partidos y espacios de construcción de saberes (incluyendo, cada vez más, a los medios masivos de comunicación social). Podríamos decir que en la

base de las representaciones sociales y los elementos identitarios se hallan las matrices sociales y culturales construidas a partir de paradigmas o modos de entender la realidad como un todo (Argumedo, 2004).

La identidad sobre el Estado se constituye entonces como esquemas de representaciones compartidas y, por lo tanto, se comparten sentimientos de pertenencia a un colectivo. Estas identidades construidas refieren a una concepción social y política sobre el Estado que tiene además implicancias a futuro, en la idea de una comunidad imaginada. La identidad que generan las representaciones compartidas tiene también un carácter intersubjetivo y relacional. La construcción de un relato identitario estatal, colectivo, resulta así central en su conformación porque las representaciones compartidas promueven una lealtad común y regulaciones de tipo político-moral sobre eso que llamamos “Estado”. También la construcción de una memoria del y sobre el Estado.

Por eso resulta importante analizar los mecanismos de construcción de identidad sobre el Estado y su rol a través de diferentes estructuras, de instituciones estatales, culturales, mediáticas, etc. La generación de símbolos y representaciones sociales específicos y distintivos, que se vuelven reconocidos y legitimados. Estas representaciones simbólicas no permanecen en el campo de las “ideas o sentimientos”, sino que, en forma permanente ayudan a delimitar lo que tanto los gobiernos como las sociedades aceptan como dimensión, densidad y modalidad del Estado y de las políticas públicas.

Las representaciones colectivas sobre el Estado nacional-popular en América Latina

Partiendo de las perspectivas arriba explicitadas, podríamos establecer algunas de las dimensiones de las representaciones y los símbolos sobre los que se basaban las identidades comunes en relación al Estado.

En primera instancia, el paradigma de la **igualdad**: basado en las perspectivas republicanas que surgieron con la independencia misma, en la idea de “república” latinoamericana estuvo –quizás más de lo que las propias elites criollas hubieran deseado– presente la idea –y la aspiración– de

la búsqueda de la igualdad. Era imposible enfrentar las fuerzas de un orden colonial construido sobre un Estado que garantizaba la desigualdad social y política, sin poner la cuestión de la igualdad en el primer plano. Aun relegada a su mínima expresión, la igualdad ante la ley representó durante dos siglos uno de los aspectos centrales en la legitimación social del Estado latinoamericano y su rol, en particular desde la perspectiva de los sectores populares. Para las elites, sin embargo –como bien señala Oszlak (1997)– el eje simbólico era el orden y el progreso, no la igualdad.

Unida a la idea y la aspiración de la igualdad estaba asociada la búsqueda de la **equidad**. **La equidad representó una aspiración de los sectores populares** mucho más que –obviamente– las elites. La equidad operaba sobre las desigualdades económico–sociales y allí, la “República” vista desde las elites estaba en “peligro”.

La equidad como representación colectiva tomará impulso y formato estatal, en principio, con la Revolución mexicana y, dos décadas después –a partir de la década de 1930–, con los gobiernos nacional-populares (“populismo” en la jerga académica liberal) que hicieron de la “justicia social” (el correlato de la equidad) el eje central de su fundamento de legitimidad. El estado nacional-popular se sostuvo por sus políticas específicas y también, en buena medida por lograr consolidar una simbología sobre el rol equitativo de la acción del Estado (Viguera, 1993; Trías, 1978).

Esta percepción del Estado como garante de la equidad –o la necesidad de su existencia para alcanzarla– se profundizó con las experiencias socialistas de la segunda posguerra en América Latina, y que alcanzó en Cuba y Chile sus expresiones de mayor densidad.

A partir del despliegue de los gobiernos nacional-populares de la década del treinta del siglo pasado la acción del estado era vista –desde los actores sociales populares– como redistribuidora de riqueza: frente a una sociedad desigual, donde los ricos poseían lo que no les correspondía, la acción del Estado por la vía impositiva era vista como positiva en tanto y en cuanto redireccionaba las riquezas hacia los sectores populares.

Resultado de esta construcción inicial basada en la dupla igualdad-equidad, hay una construcción simbólica que considera a la **desigualdad social –y muy particular la económica– como inaceptable y, por ende, el Estado que no operaba sobre esa situación como un Estado fallido**. Las sociedades no eran desiguales porque sí, sino que la desigualdad tenía que ver con el rol estatal y su control por parte de las elites. Nuevamente, será el Estado nacional-popular el que trabaje sobre la identidad de un Estado que invierte sus apoyos y su accionar a favor de trabajadores y campesinos.

Junto a la dupla igualdad-equidad, otro aspecto clave de la percepción social latinoamericana sobre el Estado era la construcción social de la pertenencia a una nación. Largamente analizada –en forma crítica por el marxismo y el liberalismo–, la idea de pertenencia a una nación se constituyó en una de las construcciones sociales más potentes de los gobiernos nacional-populares. Esta construcción simbólica de “lo nacional” se anclaba, obviamente, en los símbolos tradicionales de las patrias constituidas en la posindependencia: la bandera, los escudos, los himnos, las escarapelas, etc.; pero de ninguna manera se quedaban allí.

Esa construcción identitaria de los símbolos patrios era la referencia básica sobre la que se asentaba una idea más poderosa sobre el rol del Estado y la nación: había bienes materiales, recursos públicos y actividades que debían estar en manos del Estado por ser vitales para la nación como tal.

Esta perspectiva de un recorte –o varios recortes– de actividades que debían imperativamente formar parte de la agenda del Estado nacional sostuvo y habilitó todo el proceso de creación de empresas públicas y, a la vez, de nacionalizaciones de compañías extranjeras. Estado, nación y pueblo constituyeron una representación de una enorme potencia transformadora.

Vinculada a la tríada Estado, nación y pueblo, está la concepción que le atribuía a las elites un carácter antinacional y a las burguesías una incapacidad constitutiva –por debilidad o por extranjerizadoras– para hacerse cargo de la gestión y desarrollo de empresas, industrias y aun del mismo Estado. De allí la potente articulación entre las concepciones sobre el

Estado y sus capacidades desde los sectores populares y la apelación a este por parte de los líderes nacional-populares.

El correlato institucional de estas construcciones simbólicas por la “positiva” hacia las posibilidades, capacidades y rasgos del Estado fueron el despliegue de la institucionalidad estatal –incluyendo la gestión– a sectores cada vez más amplios de la vida social y económica: de las tradicionales funciones vinculadas a policía, justicia y defensa nacional, el Estado nacional-popular pasó a desplegarse en las áreas de educación, salud, políticas sociales, pensiones, derecho de trabajo, planificación económica, empresas productoras de bienes y servicios, construcción de obras de infraestructura, política científico-tecnológica. En resumidas cuentas, Estado y nación se confundieron el uno con la otra y las realizaciones de las instituciones estatales reafirmaban los apoyos sociales –en particular de los sectores populares– al Estado Nacional Popular.

La cuestión de las capacidades del Estado para llevar a cabo todas estas políticas –actividades– estaba fuera de discusión. En la construcción simbólica que se desplegó y fortaleció en los gobiernos nacional-populares, la cuestión de las capacidades de gestión estaba ausente: iba de suyo que el Estado como institución –y sus propios/as trabajadores/as– estaban a la altura de las tareas a emprender. El /la trabajadora estatal era considerada/o un/a “servidor/a público/a” y valorado/a por su contribución a la nación y a sus habitantes en las diferentes tareas a emprender. El Estado nacional-popular formó a cientos de miles de trabajadores/as en los más diversos campos de gestión empresarial, administración y provisión de servicios sociales.

El/la “empleado/a público/a” o el/la trabajador/a estatal era, además, una figura aspiracional de enorme atractivo para los propios sectores populares. En la construcción simbólica de la época, ser empleado público implicaba contribuir a la nación y al bienestar general y realizar tareas consideradas socialmente valiosas.

En esta construcción simbólica están ausentes, también, las consideraciones en torno al “costo” del Estado. El Estado, como garante de la búsqueda de la equidad, la igualdad y la consolidación de una nacionalidad inclu-

siva no está cuestionado en torno a la utilización de los recursos públicos. La cuestión del “costo” del Estado latinoamericano fue, inicialmente, una construcción simbólica de las elites, no porque impactara directamente sobre sus propias modalidades de acumulación de capital, sino porque era un argumento a utilizar frente a lo que veían como una amenaza: el trastocamiento del orden liberal tradicional por la acción económica, social y cultural de un Estado denso, extendido y con soporte popular.

Las instituciones y las construcciones simbólicas sobre el Estado

¿Dónde se constituyeron estas construcciones sobre el rol positivo del Estado, su vínculo con la equidad y la igualdad y la constitución de una nación como comunidad inclusiva? La institución clave en este sentido lo constituyó la escuela pública. El sistema público de educación había consolidado la simbología estatal posindependentista (las banderas, los próceres y, también, la aspiración a la igualdad republicana) a la que le sumó la simbología típica de los gobiernos nacional-populares: el vínculo entre Estado y nación, la búsqueda de la equidad, el culto al trabajo, el respeto por los trabajadores públicos. La educación pública –en especial la primaria– contribuyó fuertemente al desarrollo de la identidad nación-Estado. La educación superior universitaria, aun en su composición tradicionalmente elitista, contribuía a las representaciones simbólicas por la “positiva” del Estado y su rol, aunque más no sea por la promoción de titulados que luego se hacían cargo de la conducción del Estado desde la política (aun en su versión elitista oligárquica).

También contribuyeron las empresas estatales, y lo hicieron desde una doble perspectiva: su contribución a la Nación y las capacidades desarrolladas por los/as trabajadores/as estatales.

Los partidos políticos –como organizaciones de representación que buscaban precisamente acceder al gobierno y al Estado– también contribuyeron a la conformación de una identidad estatal. Las preocupaciones de la época sobre el vínculo entre Estado y política no giraban en torno a la corrupción o las capacidades de gestión de quienes provenían del

campo de la política. Giraban en torno a la pertenencia ideológica del funcionario público (su procedencia partidaria, sus ideas populares o antipopulares, etc.).

Desde las organizaciones políticas, el Estado contribuía así a la ampliación y consolidación de la democracia como “cosa pública”. Escuela, empresa pública, partidos políticos eran la tríada sobre la que se asentaba la construcción simbólica que hacía de cierta identidad estatal su razón de ser. El rol de los sindicatos también fue clave en la consolidación de una perspectiva simbólica a favor del rol estatal: en una doble perspectiva, por un lado, una por ser el Estado el árbitro y espacio de lucha –diálogo, consenso, desacuerdo– entre sindicatos y patronales y, por otro lado, por el rol que los propios trabajadores estatales sindicalizados jugaban en la gestión estatal y sus alcances.

Las representaciones y construcciones simbólicas del neoliberalismo a inicios del siglo XXI: ¿hacia una nueva construcción simbólica sobre el Estado?

Podemos esbozar, finalmente, los modos en que el neoliberalismo ha venido transformado y poniendo en jaque discursivo a las construcciones simbólicas “tradicionales” (en el sentido nacional-popular sobre el Estado). Reiteramos que, desde nuestra perspectiva, allí radica una de las facetas más radicales en torno a las posibilidades de consolidación neoliberal en la América Latina del siglo XXI: crear nuevos marcos identitarios en relación al “deber ser” del Estado y a qué tipo de sociedad imaginamos.

Podríamos señalar que los aparatos de representación que el neoliberalismo utiliza en el despliegue de su perspectiva del “capital humano” son hoy diversos en términos de dispositivos, aunque muy homogéneos en sus definiciones sobre el Estado. Adelantemos que, en todos los casos, el efecto buscado o el efecto alcanzado (voluntaria o tácitamente) es el de desdibujar esas identidades por la “positiva” del Estado nacional-popular democrático y promover una sistemática visión negativa sobre el rol y los alcances de la gestión estatal.

Un rol central en esta nueva “construcción de sentido” (Saintout, 1998) sobre el Estado lo juegan, quizás hoy como nunca antes los medios masivos de comunicación. Los medios masivos de comunicación son hoy en América Latina grandes oligopolios mediáticos– empresariales cuyos intereses y perspectivas están en colisión con cualquier tipo de construcción político–social que se plantee algún control estatal de las variables financiero–empresariales (Galvis Ortiz y Botero Montoya, 2009).

En este sentido, es prácticamente imposible encontrar hoy –en las diversas modalidades radiales, visuales, graficas, virtuales – que han adquirido los medios masivos hegemónicos de comunicación, alguna perspectiva que no remita a una definición por la “negativa” sobre el rol estatal en la vida social (independientemente, incluso, de las preferencias políticas a derechas o izquierdas). La cobertura sobre el rol del Estado circula siempre sobre un camino –no por trillado– menos efectivo:

- La gestión estatal es incapaz de resolver las necesidades para las que fuera creado.
- Los/as trabajadores/as estatales son un obstáculo para el logro de los objetivos que el propio Estado tiene debido a su sindicalización y sus derechos “excesivos”.
- La clase política es –como un todo– incapaz de hacerse cargo “seriamente” de la gestión estatal por dos motivos recurrentes que se muestran como inevitables e irreparables: demagogia y corrupción.
- El Estado es un espacio de “despilfarro” de los impuestos que la ciudadanía paga.
- Las consecuencias de este relato que construye sentido en crítica permanente a la gestión y las posibilidades del Estado son parte del “sentido común” que constituye al nuevo sujeto neoliberal en relación a este tema.

- Mayores impuestos (o sea, más recursos para el Estado) es una carga que la sociedad en su conjunto soporta para obtener cada vez menos servicios.
- Todos los servicios que puedan obtenerse por una vía que no sea estatal serán –en el imaginario mediático– de mejor calidad que los estatales. Esto incluye áreas como infraestructura, salud, educación, pero también jubilaciones y seguridad policial.
- La reducción de los planteles de trabajadores/as públicas/os es una medida siempre valiosa, pues resulta claro que las plantas de personal están abultadas por la discrecionalidad política. El salario que los/as trabajadores cobran –independientemente de si es exiguo o no– es siempre excesivo y no guarda relación con el esfuerzo que deben hacer quienes están “fuera” del Estado.

Como en un espejo inverso, la gestión del mercado es siempre referenciada como exitosa, sujeta al principio sacrosanto de la rentabilidad, marcada por el cuidado en el uso de los recursos y alejada de la corrupción “política”, como si los universos del mercado y el Estado fueran órbitas escindidas totalmente sin punto de contacto.

En los ámbitos educativos –educación primaria, secundaria y universitaria–, las referencias que tradicionalmente podía generar una construcción de sentido identitaria “positiva” hacia el Estado están también en crisis: en primera instancia, la educación primaria y secundaria tradicionalmente de carácter público se ha ido deslizando en América Latina: hacia la gestión privada, lo que pone distancia sobre las menciones al valor de lo público en materia de saberes. Y aun en los ámbitos primarios y secundarios estatales, la simbología –la construcción de sentido empática con el Estado– ha quedado referenciado a los “símbolos patrios”, lejos de un trabajo consistente y curricular sobre la relevancia de lo público para el conjunto de la sociedad.

Las universidades han sufrido un doble proceso de debilitamiento: por un lado, la proliferación de universidades de gestión privada y, por otro, en

el caso de las universidades públicas, la emergencia de centros, institutos y facultades que han sido cooptadas por la lógica empresarial o neoliberal, lo que genera promociones enteras de egresados universitarios (aun de la esfera pública) listos para ponerse a “reducir” las dimensiones “malignas” del Estado. Las modalidades de gestión y de evaluación del propio funcionamiento de un número creciente de universidades han quedado atrapadas en la lógica del “capital humano”.

Los propios trabajadores/as estatales y sus organizaciones sindicales han visto reducidos sus márgenes de maniobra por las restricciones presupuestarias y salariales y la reducción de la esfera de influencia de su tarea sobre el conjunto de la sociedad. Lo que era visto como un aspecto aspiracional positivo –trabajar en el Estado–, hoy es visualizado como una tarea “poco exitosa” aun si la alternativa es no tener inserción laboral estable de ningún tipo.

Tampoco es desdeñable el impacto que, en las representaciones colectivas –sobre todo las populares–, tienen las condiciones en que décadas de desfinanciamiento y reducción presupuestaria estatal han dejado a las instituciones que están “en contacto” con los sectores populares: el deterioro edilicio y presupuestario de escuelas y hospitales; de ministerios y hogares, comedores, banca pública, rutas nacionales, etc. no es visualizado –ni señalado por los medios, por ejemplo– como resultado de políticas específicas de desfinanciamiento, sino como consecuencia de la gestión estatal *per se*.

En muchos lugares de América Latina, el único contacto que los sectores populares tienen con el Estado es en relación a las fuerzas represivas.

La construcción popular de una identidad negativa sobre el Estado: Estado, democracia, equidad, igualdad

Es necesario un esfuerzo de deconstrucción del carácter universal y natural de la sociedad capitalista-liberal. Cuestionar las pretensiones de objetividad y neutralidad de los principales instrumentos de naturalización y legitimación de este orden social: las ciencias sociales. La primera

dimensión se refiere a las sucesivas separaciones o particiones del mundo de lo “real” que se dan históricamente en la sociedad occidental (Lander, 2000).

Nos hallamos pues hoy, rumbo a la tercera década del siglo XXI, aún luego de 15 años de gobiernos mayoritariamente de carácter nacional-popular en América Latina. Sin embargo, la “construcción de sentido” sobre el Estado y su rol está fuertemente teñido de una perspectiva neoliberal. ¿Qué está en riesgo? Hemos analizado esta construcción de sentido neoliberal en relación al Estado, pero a sabiendas que lo que está en juego es junto con el Estado, el carácter y sentido mismo de nuestras sociedades.

El “sentido común” sobre conceptos tales como la igualdad, la equidad, la justicia social y la democracia han sido modificados como resultado de las transformaciones en la construcción de sentido neoliberal. La igualdad no se percibe como resultado de la acción del Estado en un orden republicano, sino la igualdad de acceso al mercado. Es el mercado el ámbito donde la igualdad adquiere sentido. Precisamente, lo que era visto como un ámbito de generación de desigualdad ha pasado a ser mostrado y percibido como el espacio donde la igualdad es alcanzada.

Vinculada a la igualdad, la idea de la equidad también ha sido “desprendida” de la acción del Estado: más aún, el accionar del Estado cuando interviene en la determinación de los impuestos de carácter progresivo y en la ampliación de los presupuestos destinados a ampliar su esfera de influencia es señalada paradójicamente como generadora de inequidades. La justicia social ya no es la nivelación por la vía de las políticas públicas (el accionar del Estado) de las desigualdades que genera el mercado, sino que la acción estatal es un componente más que atenta contra la equidad y la igualdad pues “distorsiona” el campo de la economía y su accionar virtuoso. Los bienes y servicios públicos, por ejemplo, en vez de ser vistos como desmercantilizadores de bienes considerados como derecho son señalados como actividades que generan inequidades y desajustes económicos precisamente porque desmercantilizan lo que debe ser abonado.

Así, toda política niveladora, los programas sociales, los programas educativos, las políticas compensatorias, los subsidios a tarifas o a bienes de consumo son vistos como acciones “inequitativas”, pues distorsionan el accionar virtuoso del mercado.

El cuestionamiento a lo público se ha iniciado en relación a las actividades y el rol del Estado, pero en el fondo, en la medida que avanza, pone en discusión la misma democracia tal cual la concebimos. Todos sabemos que la democracia tiene tantas variantes –social, liberal, radical, republicana, representativa, autoritaria, directa, participativa, deliberativa, plebiscitaria– como significados y –sobre todo– prácticas le dan los pueblos y los gobiernos.

No obstante, en todos los casos, la democracia se basa en un principio nodal: las sociedades se ven a sí mismas como un colectivo donde las definiciones de sentido están sujetas a variables y definiciones de carácter político, social, religioso, cultural, artístico, valorativo y económico. Queremos decir con esto que las democracias no solo deben tender a ampliar los espacios ciudadanos de toma de decisiones, sino que en esas decisiones se tomen en cuenta variables diversas.

Precisamente, en ese punto, en la toma de decisiones colectivas desde variables diversas es en donde el neoliberalismo amenaza la democracia: como hemos visto, la construcción de sentido neoliberal subsume todas las decisiones a la lógica del “capital humano”, no hay definiciones atravesadas por cuestiones tales como los derechos, las necesidades, las valoraciones, las tradiciones y así en la totalidad de la diversidad societal: el *Homo economicus* sustituye al hombre social y político. De triunfar esta perspectiva, los ámbitos y modelos de tomas de decisiones en relación al Estado y la sociedad se reducen sensiblemente: la viabilidad económica y la rentabilidad son la única norma a tomar en cuenta.

Resulta pues, inevitable imaginar los modos en que deba reconstruirse la relación Estado, democracia, política para recomponer una perspectiva societal que deje de responder a la lógica exclusivista y excluyente del capital neoliberal.

Bibliografía

- Alemán, J. (2016). *Horizontes neoliberales en la subjetividad*. Buenos Aires: Grama.
- Allami, C. y Cibilis, A. (2017). Financiarización en la economía latinoamericana. Deuda, *commodities* y acumulación de reservas. *Estado y Políticas Públicas*, 8, 81-101.
- Argumedo, A. (2004). *Los silencios y las voces en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones del Pensamiento Nacional.
- Becerra, M. (2015). *De la concentración a la convergencia. Política de medios en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Becerra, M. y Mastrini, G. (2017). *La concentración infocomunicacional en América Latina (2000-2015). Nuevos medios y tecnologías, nuevos actores*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes - Observacom.
- Borón, A. (2004). *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Brown, W.. (2018). *El pueblo sin atributos*. México D.F.: Malpaso editores.
- Cavarozzi, M. (1991). Más allá a las transiciones democráticas en América Latina. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 74.
- Ciappina, C. (2014). *Estados nacionales: recuperación económica con inclusión social. La reconstrucción de la gestión estatal en América Latina y su proyección a futuro*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Moreno.
- Delano, M. y Traslaviña, H. (1989). *La herencia de los Chicago Boys*. Santiago de Chile: Ediciones del Ornitorrinco.
- Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Buenos Aires: Planeta.
- Galvis Ortiz, C. A. y Botero Montoya, L. H. (2009). Oligopolios de la comunicación: ¿amenaza global de la democracia? *Reflexión Política* [en línea], vol. 11, junio. Recuperado de <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11011851011>>.
- García Linera, Á. (2009). *La potencia plebeya: acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores - CLACSO.
- García Linera, Á.; Prada, R.; Tapia, L. y Vega Camacho, O. (2010). *El Estado. Campo de lucha*, La Paz, Bolivia: CLACSO.
- Grabendorff, W. (1997). *Algunas transiciones a la democracia en América Latina: elementos comparativos y tímidas lecciones*. Caracas: Universidad Simón Bolívar.
- Gramsci, A. (1980). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el estado moderno*. Madrid - Buenos Aires: Nueva Visión.
- Hoyos Vásquez, G. Márquez Restrepo, M. y Pastrana Buelvas, E. (2012). *El eterno retorno del populismo en América Latina y el Caribe*. Bogotá: CLACSO.
- Klein, N. (2016). *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*. Buenos Aires: Paidós.
- Lander, E. (2000). *La colonialidad del saber. Eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Martínez Rangel, R. y Soto Reyes Garmendia, E. (2012). El Consenso de Washington, la instalación de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y Cultura*, Universidad de Xochimilco, 37, 35-64.

- Mastrini, G. y Becerra, M. (2001). 50 años de concentración de medios en América Latina: del patriarcado artesanal a la valorización en escala. En F. Quirós y F. Sierra (Dir.). *Crítica de la economía política de la comunicación y la cultura. Comunicación, globalización y democracia*. Sevilla: Comunicación Social Ediciones y Publicaciones.
- McLuhan, M. y Powers, B. R. (1995). *La aldea global*. Barcelona: Gedisa.
- Merlín, N. (2017). *Colonización de la subjetividad. Los medios masivos en la época del biomercado*. Buenos Aires: Cúspide.
- O'Donnell, G. (1978). *Apuntes para una teoría del Estado*. Buenos Aires: CEDES.
- Oszlack, O. (1997). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Planeta.
- Rouquié, A. (1984). *El Estado militar en América Latina*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Saintout, F. (1998). *Los estudios de recepción en América Latina*. La Plata: Ediciones de Periodismo y Comunicación, Universidad Nacional de La Plata.
- (2012). *Democracia y comunicación. Los medios y la disputa por la construcción de sentido*. La Plata: Facultad de Periodismo y Comunicación Social - Universidad Nacional de La Plata.
- Trías, V. (1978). Getulio Vargas, Perón y Batlle Berres-Herrera. Tres rostros del populismo. *Revista Nueva Sociedad*, 34.
- Viguera, A. (1993). Populismo y neopopulismo en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 55, 3.
- Weffort, F. (1992). *¿Cuál democracia?* San José: FLACSO.
- Wolin, S. (2008). *Democracia S.A. La democracia dirigida y el fantasma del totalitarismo invertido*. Madrid, Katz Editores.



PODER, ORDEN, ESTADO Y DEMOCRACIA: FOTOGRAFÍAS DESORDENADAS^{1 2}

GUSTAVO BADÍA

Licenciado en Sociología (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador). Distinguido con Diploma de Honor. Magíster Scientiarum en Administración Pública (1991) (Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires). Director del Programa de Estudios sobre el Estado y la Administración Pública (PEEAP) (Universidad Nacional de José C. Paz). Profesor titular regular de Organización Estatal y Políticas Públicas (Departamento de Economía y Administración, Universidad Nacional de Moreno). Profesor titular regular de Administración Pública (Departamento de Economía, Producción e Innovación Tecnológica, Universidad Nacional de José C. Paz).

Introducción

Hace tiempo que parecen haberse independizado los debates sobre la democracia y sobre el Estado. En otros términos, se independiza la proble-

-
- 1 “Fotografías desordenadas” es una canción de Tabaré Cardozo, músico uruguayo. Creemos que ese título refleja el conjunto de reflexiones en que consiste el presente artículo.
 - 2 Este artículo intenta sistematizar lo expuesto en la mesa inaugural del II Congreso Nacional Estado y Políticas Públicas, organizado por la FLACSO (2018) y el Centro Cultural de la Cooperación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En su origen fue una sucesión de preguntas y reflexiones presentadas con la intención de disparar debates más que de fijar posiciones, y esa intención se reafirma en este texto. Ojalá algunas sean de utilidad para los debates que necesariamente tienen que venir.

mática de la democracia de la cuestión del poder y orden en la sociedad y, en consecuencia y por carácter transitivo, el Estado queda en una suerte de “limbo”, fetichizado en algo así como un “gran hermano” llamado a vigilar-nos y satisfacernos a todos, que “siempre estuvo aquí”, llamado a un *deber ser y hacer* que, de tan amplio es terrenalmente inalcanzable (e inexplicable) y, obviamente, sin que se termine entendiendo claramente “para qué está y para qué sirve”. Por esas cosas de las modas y derivas en las discusiones académicas y mediáticas –pero también por intereses e ideologías particulares– terminaron desligadas dos dimensiones que son inescindibles. La línea teórica que proponemos en el título: **poder, orden, Estado, democracia** es, en nuestro criterio, la que hay que encarar, trabajada como un espacio analítico único, pero en el que cada dimensión tiene características particulares. En otras palabras, **la articulación** entre esas dimensiones es un objeto de estudio específico, con una escala específica que no es la simple “sumatoria”, y que nos genera preguntas específicas; pero también lo son cada una de esas dimensiones en particular, aunque se influyen mutuamente –por eso es posible “entrar” por cualquiera de ellas– y por eso es imposible sacar conclusiones sin referirlas al conjunto (analítico).

En términos generales,³ y aplicado a las democracias capitalistas, pre-suponemos que la materialización del poder –que tiene base económica y es estructural– requiere de la vigencia y condiciones de reproducción de un **orden** determinado (ya que el poder necesariamente se transmuta en orden para poder realizarse). Ese orden se materializa en un aparato político-institucional-organizacional que es el Estado, que asegura, a través de mecanismos variados e históricamente contruidos –entre los cuales el monopolio de los medios de coerción es el que lo distingue– el mantenimiento y la reproducción de sus bases de sustentación. El Estado garantiza así la reproducción del orden económico construyendo y operando la **dimensión política del orden**, que supone ni más ni menos que el desafío de “pasar” de un sistema económico fundado en decisiones e intereses individuales –y, por lo tanto, desigual de partida, ya que los bienes y recursos no están distribuidos igualitariamente– a una sociedad, a una dimensión

3 Nuestro enfoque teórico recoge particularmente los aportes de O'Donnell (1985) y Bresser Pereira (2001).

colectiva en la que todos los habitantes de un territorio se vean encuadrados y, por ende, no cuestionen esa desigualdad de origen que, de hecho, se está asegurando.⁴

La tensión entre economía y política recorre así todo el desarrollo histórico del Estado, y ambas dimensiones se articulan en un esquema en que el Estado dispone de autonomía relativa respecto del poder económico.⁵ Como vemos, el Estado nace “situado” en la tensión entre economía y política, tensión en la que las dos dimensiones no tienen el mismo peso estructural. Lo político, “alojado” en el Estado, está llamado a asegurar las condiciones de reproducción de un sistema económico a través de la regulación –eventualmente de la represión– del conflicto, mientras que la autonomía relativa, si bien es un factor importantísimo para que los intereses subordinados –en tanto colectivo– participen de la discusión sobre el interés general, empezará a ser cuestionada cuando la movilización social a través de la política se transforme en una amenaza para el orden.

Esta tensión que caracteriza las democracias capitalistas, que se expresa comúnmente en términos de mercado versus democracia y en la que, de hecho, se juegan las “proporciones” en que intereses colectivos e intereses particulares-sectoriales que deben ser satisfechos en un determinado contexto para que la sociedad no entre en conflictos graves, es uno de los nudos teóricos más importantes sobre los que hay que trabajar para entender las tensiones entre poder, orden y democracia en el escenario actual.

4 Guillermo O'Donnell lo plantea en términos de “mediaciones” entre Estado y sociedad, e identifica tres: la ciudadanía, la Nación y el pueblo.

5 Concepto trabajado por Nicos Poulantzas (1986). La autonomía relativa representa un rasgo constitutivo del Estado capitalista. Según él, es la premisa para que el Estado pueda organizar a las clases dominantes y constituir su unidad política en el bloque en el poder para lo cual, paradójicamente, necesita mostrarse autónomo relativamente de esas clases dominantes. En particular, lo que se quiere marcar es que el Estado dispone de autonomía relativa respecto de las fracciones de clase o sectores dominantes en lo económico, pero no de las estructuras que definen la economía capitalista (Gold; Lo y Wright, 1982). No obstante, hay aportes importantes sobre el tema de la autonomía estatal, desde otras perspectivas teóricas, algunas de las cuales pueden verse en Sánchez León (2009).

Nuestra hipótesis es que todo proyecto político se identifica y sostiene sobre una visión de hasta dónde, cómo y cuándo es conveniente para sus intereses habilitar la discusión pública sobre el poder, el orden, el Estado y la democracia y su articulación, lo cual no es, ni más ni menos, que abrir o no la discusión sobre el modelo de sociedad existente. Así, el neoliberalismo –proyecto político de clara orientación económica– buscó permanentemente sacar de la discusión política –o relativizarla hasta su inocuidad– la temática del poder, específicamente ocultando la relación entre poder económico y poder político. Sin hablar del poder en la sociedad, las demás dimensiones –Estado, democracia y orden– aparecen como “productos naturales” y desconectados de las otras dimensiones de la sociedad, transformándose en una suerte de fines en sí mismos, a los que no hay más remedio que aceptar. O estudiarlos en su desarrollo como estudios de caso, pero sin contextualizarlos en procesos de reestructuración social más profundos.

Obviar las articulaciones entre poder, orden, Estado y democracia facilita además el control de las variables particulares y controlar las agendas del debate respecto de estas. Por ejemplo, la discusión sobre el Estado será limitada al aparato organizacional, y planteada como un problema de resolución técnica; la democracia se circunscribirá a cómo acercar la administración al ciudadano –también un problema de organización– y el orden referirá a la utilización de la coerción frente a situaciones delictivas o de supuestas amenazas al orden. El neoliberalismo necesita la fragmentación de este conjunto conceptual, que es el nudo teórico de la democracia capitalista, como condición para sostenerse; no olvidemos que promover el *big bang* hacia lo individual –la lógica del mercado generalizada a todos los ámbitos sociales– es la base del proyecto y, por lo tanto, todo lo que huelga a política o debate colectivo tenderá a ser deslegitimado.

Entonces, creyendo discutir el Estado y la democracia hemos debatido sobre el tipo y la “calidad” de instituciones aparentemente válidas y viables universalmente, es decir, pertinentes más allá de los contextos en que se insertan. Y hemos adjudicado a instituciones “débiles” el no salir del subdesarrollo; o, dicho de otra manera, la posibilidad del desarrollo –en sentido amplio– fue asociada a la mera existencia o construcción de instituciones “adecuadas” (se me disculparán tantas comillas, pero son necesarias). Esas

instituciones, desarrolladas en contextos diferentes a los nuestros, presuponian y garantizaban las capacidades necesarias para asegurar el desarrollo, desde una perspectiva que no discutía el modelo económico hegemónico.

Tal como sucedió décadas pasadas con las privatizaciones y la descentralización, por ejemplo, se proponía una receta de validez universal en el marco de un horizonte único, donde quedaban fuera de la discusión las tendencias estructurales más importantes en el desarrollo del capitalismo global. Se habló entonces de la importancia de consolidar “reglas de juego estables”, dando por vigentes los “viejos” supuestos del pluralismo político, en el sentido de que en una democracia –y en un mercado– no debería haber actores que pudieran imponer su voluntad e intereses sobre los otros. Por lo tanto, se configura así un escenario de negociación permanente –necesaria– en la que todos los actores exponen sus intereses y toman sus decisiones en el marco de las restricciones que les plantean los demás.⁶

Democracia y mercado funcionan, en este modelo, con lógicas similares, a partir de la negociación de intereses en un contexto en el que hay diferencias de recursos a disposición de los actores, pero que no alcanzan para imponer su decisión sobre otros. El problema de esa perspectiva es, precisamente, los supuestos en los que se basa: en el capitalismo global, el nivel de concentración económica genera actores con poder suficiente para definir no solamente las reglas del juego sino, en muchos casos, el juego que se va a jugar. La dimensión estructural queda oculta, en el debate, frente a la institucional, y por carácter transitivo, la cuestión del poder queda oculta detrás de la idea de capacidad.

También la teoría del Estado ha quedado relegada como tema de discusión en estos tiempos. Más fetichizado que entendido, más presupuesto que estudiado, gran demonio o demiurgo según la ideología que se enarbole o los intereses que se defiendan, más interpelado que construido (este es un objetivo político central), el Estado y su aparato organizacional –lo que llamamos comúnmente “administración pública”– “derivan” sin anclajes

6 Al respecto, ver Enrique Cabrero Mendoza (2000).

sociales claros –contingentes– en un escenario político económico global poderoso y amenazante.

Así, lo que el Estado es y lo que hace o debería hacer se torna cada vez más difícil de comprender para el ciudadano y el pueblo, más aún en contextos de (de)fragmentación social. Frente a esta situación, aparecen los comportamientos que, frente a la no comprensión, niegan directamente el fenómeno, realizando así, aún a contramano de sus intereses, el imaginario del proyecto dominante.

Hoy la cuestión central en la teoría del Estado debe ser la democracia; y en particular, el problema de cómo construir una sociedad democrática, nacional, de derechos ampliados, en un capitalismo global y concentrado, cada vez más inmune a las políticas que buscan regularlo, y que apunta precisamente a que la democracia –y no el mercado– sea la variable de ajuste en tiempos de crisis. O sea, ni más ni menos que la forma, tipo y alcance de la democracia y, como sesgo nuestro de interés particular, un trabajo a fondo sobre el Estado, las políticas públicas y la administración pública para asegurar que esté en línea con esos objetivos.

En las sociedades capitalistas democráticas, el Estado es la instancia política que, a través de un aparato organizacional e institucional, pone en acto y asegura las condiciones de reproducción de un orden social, el capitalista. Esto se da fundamentalmente a través de dos factores que no tiene ningún otro actor en la sociedad: el monopolio de la coerción, la “pretensión de ser obedecido” (O’Donnell, 1985) y la facultad de extraer recursos del excedente económico para sostener el aparato organizacional e institucional a través del que se materializa dicho orden.

En este artículo plantearemos algunas preguntas y temáticas que consideramos importantes discutir en estos tiempos de cambios sociales tan grandes, de revoluciones identitarias, de tensiones aparentemente irrecurables sobre las instancias tradicionales de representación política y de concentración económica a niveles inimaginados no hace mucho. El objetivo es recuperar la importancia de saber cuáles son las preguntas antes de encarar la discusión sobre eventuales respuestas. Dice Ricardo Piglia, men-

tando a Ezequiel Martínez Estrada (Piglia, 2016): “Para pensar hay que dejar de tomar decisiones. Hay que forzar la inteligencia en el ejercicio inútil del pensamiento puro”. Sin ánimo de colocarnos en ese lugar de importancia, sí creemos que en tiempos en que la crisis y las urgencias sociales parecen forzar el hacer, aunque sea sobre diagnósticos parciales o que refieren a contextos que han cambiado, es necesario darse la oportunidad de ubicar las preguntas más importantes. Rogamos leer este texto en ese espíritu, y no como una exposición de respuestas claramente delineadas.

El Estado y la cuestión de la democracia

En una época en que abundan las “soluciones”, aunque no necesariamente se sepa a cuáles problemas,⁷ es necesario dedicarse a identificar, a enfocar, las preguntas a las que esas soluciones responderían, y poder así hacer explícitos –y desbrozar– los marcos de análisis e intereses específicos con que han sido construidas. En un artículo no tan reciente Joan Subirats se pregunta: “Si la gobernanza es la respuesta, ¿cuál es la pregunta?”, para explicitar que los cambios en la sociedad han tensionado y están tensionando a los Estados y las administraciones públicas, y cómo la “solución” de la gobernanza intenta responder a la pregunta de fondo, que es ¿cómo encontrar nuevas formas de gobernar estas sociedades complejas? (Subirats, 2010). En la búsqueda de las preguntas que están detrás de las soluciones, nosotros nos preguntaremos aquí –y se nos perdonará el juego de palabras– cuáles deberían ser las preguntas que deberían ordenar el debate público sobre el Estado y la democracia, trayendo nuevamente a escena lo colectivo sin obviar el plano individual, lo político sin obviar lo técnico; en definitiva, las preguntas que permitan recuperar el liderazgo político en la sociedad precisamente porque darían cuenta de los grandes cambios sociales de los últimos años.

El neoliberalismo ha buscado construir una sociedad en la que las preguntas sobre lo político-colectivo queden relegadas en importancia frente a las que tocan el plano de lo individual. Si pensamos en la necesidad de

7 Por ejemplo: ¿tenemos todos los problemas que las aplicaciones han venido a “resolvernos”?

sostener y ampliar escenarios democráticos en los que lo colectivo –y los derechos colectivos– sean la base y no solamente el individuo sin contexto, es necesario influir en la construcción de la agenda de temas que queremos que se discutan públicamente. Esta es una tarea eminentemente política, y es mucho más útil cuando esa agenda apunta a acordar las preguntas principales y no simplemente a debatir entre posibles respuestas cuyas preguntas originarias quedan ocultas o lejanas para las mayorías. Si las preguntas no se explicitan y se acuerdan, los debates políticos derivan hacia discusiones técnicas –supuestamente objetivas por ser técnicas–, lo cual completa el escenario deseado por los actores del poder: una sociedad de individuos decidiendo sobre alternativas preconstituidas, que ocultan tras su carácter técnico su carácter político.

Este escenario no es necesariamente no-democrático; supone, eso sí, otra “forma” de democracia, en la que los conceptos principales –tales como representación, participación, lo colectivo– adquieren otras dinámicas, privilegian actores individuales sobre los colectivos y, por supuesto, construyen un modelo diferente de sociedad democrática. A este escenario, tal como veremos más adelante, lo caracterizamos como una “democracia sin política”; a priori parece paradójico –nuestros marcos teóricos dirán que es imposible–, pero aun así pensamos que cada vez es más real, más posible, y la forma de contrarrestar esa tendencia pasa por preguntarnos sobre sus orígenes, sus condiciones de posibilidad y, lo más importante, sobre cómo construir otros escenarios en este contexto.

Para quienes enfocamos nuestra lente sobre el Estado (y el gobierno y la administración pública) asumiendo que en el formato de nuestras sociedades es la expresión política/organizacional de lo colectivo, es importante poder traerlo de nuevo a escena precisamente en su esencia –lo político/colectivo– que lo coloca como actor/instrumento/estructura central para la construcción y sostén de la democracia, y como “ecualizador político” de los desfases que produce la lógica de los mercados actuando libremente. Esto supone fundamentalmente ampliar, complejizar la mirada sobre el Estado, de modo de enfatizar en su carácter político frente a la visión técnica que se ha instalado. Se trata de recuperar –para la discusión académica, pero también para la (de/re)construcción del sentido común– su doble di-

mención constitutiva: político/organizacional, como se dijo. Esta tarea es, por lo tanto, a la vez académica-intelectual y política.

En este contexto, ¿cuáles son las preguntas sobre el Estado y la administración pública que (nos) abrirían nuevos escenarios en la (re)construcción de una democracia orientada hacia lo colectivo y no solamente hacia lo individual? A continuación, expondremos algunas cuestiones que, esperamos, podrían contribuir a identificarlas.

La complejización de la sociedad conllevó la pérdida del monopolio del Estado en la definición y gestión de “lo público” (o del “interés general”), aunque no la responsabilidad última sobre su materialización. Lo que se quiere significar con este tipo de afirmación es que se ha extendido y complejizado el espectro de actores que intervienen en cuestiones de interés público, tanto en la definición de la agenda como en las formas de intervención, por lo que los actores estatales ya no pueden reclamar la “exclusividad” en la materia (aunque, como se dijo, sigue cargando con la responsabilidad final sobre los resultados). Esto genera tensiones en estructuras de gobierno y gestión organizadas para intervenir sobre otra agenda (en tipo y calidad de los problemas), pero también sobre el sistema político, fundamentalmente, al interpelar su capacidad de representación de los nuevos actores (que suponen nuevas identidades, nuevos intereses, nuevas lógicas de acción).

En el fondo, hay también una tensión sobre el sentido último de la democracia. La complejización de la sociedad, en un contexto de hegemonía neoliberal como el actual, tiende a reforzar la individualidad por sobre lo colectivo. La sociedad se construye sobre la base de un individuo fundado en los parámetros de la *rational choice* o elección racional, maximizador de intereses, que opera en todos los planos de la sociedad –incluido el político– con la lógica del mercado. Ahora bien, en democracia lo colectivo se construye políticamente, poniendo en juego otras lógicas y valores distintos al interés individual, por lo que la hegemonía de la visión individualista/de mercado supone también, de hecho, una desvalorización de la política como instrumento para definir el interés general. La enorme eficiencia que el mercado ha conseguido en “lo suyo” –identificar/crear y atender nuevas

demandas– contribuye a reforzar la imagen de que es el mecanismo adecuado para organizar todas las áreas de la vida social (incluido el Estado). Si vale para los intereses individuales: ¿por qué no valdría para el interés colectivo? La respuesta, nos parece, remite a la teoría del Estado: a su lugar en la sociedad, a su carácter político y no económico, a su importancia como instrumento (con los recursos de que dispone, en particular el monopolio de la coerción y una importante porción del excedente económico) para dar forma y garantizar un orden social determinado (por ejemplo, la –¿cuál?– democracia). Preguntarse por el Estado es cambiar el eje de la discusión, preguntarse por lo individual en lo colectivo: por ejemplo, por el ciudadano en una nación, lo particular en el marco de los derechos de otros, un mercado que sirva a un proyecto de sociedad.

En nuestro país, se ha complejizado una sociedad con fuerte memoria corporativa/sectorial, y una históricamente fuerte presencia estatal en la vida social. Quizás por eso estas transformaciones impactan de manera sustantiva en el imaginario social y político, y “descolocan” a muchos actores, incluidos los actores estatales (gobiernos y burocracias). Toda transformación profunda de la sociedad conlleva nuevas agendas, nuevos actores y, por lo tanto, nuevas instancias de representación política, excepto en caso que el sistema político sea lo suficientemente fuerte y goce de un alto grado de legitimidad y, por ende, pueda procesar esos cambios con un bajo nivel de conflicto. No parece ser el caso, al menos en una mirada por encima. En consecuencia, habrá o debería haber una readecuación –explícita o implícita– de los mecanismos institucionales, y también de ese espacio al que llamamos tradicionalmente “esfera pública” y que, siguiendo la visión de Jürgen Habermas, es una zona de conflictos entre distintos e incluso opuestos principios de integración social, una estructura intermediaria entre, por un lado, el sistema político y administrativo y, por otro, el mundo de la vida y la sociedad civil (Berdaguer Rauschenberg, 2015). Una esfera pública más compleja producirá una agenda más compleja, contendrá más actores con diferentes identidades, intereses y estrategias, y será, por lo tanto, un desafío mucho mayor “procesarlos” en términos de representación política; así, también las visiones históricas de lo político, la política y los espacios o ámbitos en que se materializan están siendo interpelados, y en muchos aspectos, pensamos, no alcanzan a reaccionar en la medida en que los tiem-

pos lo requieren. Sobre esta suerte de “desestructuración” de lo político –en sí y en sus formas– se encabalga el proyecto neoliberal. No se trata entonces de cuestionar por qué sí todo lo existente, pero sí preguntarnos convenientemente sobre cómo interpelan esos cambios al Estado, en su rol de garante de un orden político y social, pero también como aparato organizacional a través del cual se materializarán las políticas públicas.

En resumen, la complejización de la sociedad está tensionando las estructuras estatales, cambian los actores y necesariamente deben adaptarse las lógicas de intervención, aparecen nuevos intereses que se presentan como colectivos y que, entonces, directa e indirectamente interpelan al Estado en la búsqueda de su materialización. En el caso de las administraciones públicas, esto ha terminado en que el ciudadano –sujeto político con derechos– deja de ser fundamento y eje de su existencia; o, dicho de otra manera, el ciudadano sujeto político se pierde en un arsenal de opciones tecnocráticas que, supuestamente, buscan reafirmarlo en su individualidad, pero que, en realidad, lo acercan más a la noción de ciudadano-cliente que a la de ciudadano sujeto político. Las tecnologías informacionales han facilitado enormemente esta tendencia, contribuyendo a moldear una esfera pública cuasi virtual de comunicación Estado-ciudadanos que discute implícitamente el nudo central de toda democracia, que es la construcción a través de la política de mediaciones –instancias de representación de intereses, identidades, valores– entre la sociedad civil y el Estado; o, en otros términos, entre lo sectorial/privado y lo colectivo/público.

Si el paso de lo sectorial/privado a lo colectivo/público se piensa como un proceso unidireccional –del individuo y la sociedad civil al Estado– que se da a través de la agregación de individualidades, las mediaciones –que agregan intereses, valores, identidades– pueden dejar de considerarse necesarias y, por lo tanto, también la política. El Estado y la discusión –perspectivas y mecanismos– sobre el interés general se “alejan” de los ciudadanos, de la vida cotidiana, precisamente porque faltan –o fallan– las mediaciones que expliciten y hagan comprensibles las lógicas principales de funcionamiento de la sociedad y el lugar de las personas e intereses en ella, y que aseguren que los gobiernos lleven al Estado, pongan en acto, el resultado del juego político democrático.

En el límite, podríamos pensar, por ejemplo, en la consolidación de una “democracia por algoritmos”; en la que los procesos de discusión pública sobre el interés general serán reemplazados por la participación a través de aplicaciones. El proceso de deliberación/articulación de intereses, valores e identidades que hace sustantivo el proceso democrático queda así oculto tras algoritmos “técnicamente” definidos y, por lo tanto, supuestamente “objetivos”. Como en las máquinas tragamonedas, la pregunta sobre quién diseña el juego queda oculta tras las luces de colores y los sonidos de las máquinas, y entonces pensamos que jugamos realmente contra el azar.

Este proceso de individualización de la sociedad conlleva además otro riesgo: la dilución de instancias de agregación, de colectivos sociales, pone sobre el individuo y su “racionalidad” toda la responsabilidad por lo que le/nos sucede. En contextos complejos y que no se comprenden fácilmente, esto puede llevar a lo que podríamos considerar una suerte de “alienación política”. Dicho más simple, la complejidad de la sociedad y un juego de intereses cada vez más explícito (al menos en las partes que dejan ver los medios de comunicación) genera desconcierto, desubicación y, en términos de comportamiento político, el retiro del juego, cuestionando aquello que ya no le brinda explicaciones satisfactorias de lo que sucede. Ese ha sido el lugar histórico de la política, la construcción de interpretaciones del mundo y de escenarios deseables y posibles en cada contexto; además, un punto central para tener en cuenta en la discusión por el poder, es la política la que construye, delimita, el espacio en que la democracia se materializa efectivamente. Por eso, desde los primeros momentos del neoliberalismo, la política y sus ámbitos de materialización –en particular el Estado– ha sido fuertemente cuestionada por los factores de poder concentrados, en la disputa por quién marca el camino en el desarrollo de la sociedad. Lo nuevo es que, explícitamente o por default, en esa dinámica antipolítica el neoliberalismo está construyendo –y legitimando, mal que nos pese– nuevas lógicas de comportamiento político que, en el límite, pueden cuestionar severamente la democracia.

Esto no es nuevo como problemática, lo nuevo es el alcance que está teniendo. Las formas y el costo del trabajo, y las formas y el costo de las democracias (por ejemplo, en términos de derechos) han sido las cuestio-

nes centrales en la agenda del capitalismo posestado de bienestar. Una vez “resuelto” el problema del trabajo (por ejemplo, con la mudanza de la producción desde Occidente a oriente hace ya muchos años), la democracia pasó a ser el problema más importante para los poderes concentrados –y cada vez más globales– del neoliberalismo.

Una **democracia sin política** –aunque parezca una paradoja– parece ser el modelo que se quiere consolidar por estos tiempos. Cuando se limitan los grados de libertad de la política, la democracia se debilita y el problema comienza a plantearse en términos de orden. Así, el concepto de orden nos remite, a su vez, al nudo de la teoría del Estado, ya que este es una estructura (aparato) político-organizacional que garantiza la vigencia de un orden determinado –en este caso, el capitalista– en la sociedad, sostenido en el monopolio de los medios de coerción legítima. Es la única instancia, en la sociedad, que dispone de un poder que excede sus propios límites organizacionales, monopolio de poder que se justifica precisamente en la necesidad de asegurar la reproducción del orden social vigente.

Si dijimos que queríamos marcar la necesidad de identificar las preguntas, sería bueno plantear algunas, obviamente arbitrariamente elegidas y para ser leídas en el marco que describíamos más arriba:

- ¿Dónde y cómo queda plantada la democracia en la agenda del presente?, ¿y la política?, ¿y el Estado?
- ¿Qué actor o actores esgrimen hoy la democracia –y cuál, qué tipo de democracia– como objeto de su acción, política o cotidiana? La democracia hoy ¿es un proyecto de quién/es? ¿Realmente es un proyecto de “todos”?
- El problema de la representación política: ¿quiénes?, ¿a quiénes?, ¿por cuánto tiempo?, ¿a través de qué instancias o mecanismos?
- ¿Puede la democracia de raíz liberal dar cuenta de un único interés general?

- ¿Es posible hablar de un “todos” en estas sociedades cada vez más complejas, cruzadas por múltiples identidades (y no solo políticas) y sometidas a la urgencia de “tomar decisiones” (o aparentar que se toman) todo el tiempo, sin tiempo para preguntarse por las preguntas?
- ¿Qué intereses están hoy ligados a la existencia de una democracia ampliada, en términos de derechos, quiénes los representan o buscan representarlos y qué poder real –político y estructural, económico– tienen para asegurarlos? O, en todo caso, ¿cómo buscan construirlo? (y quiénes no, claro).
- ¿Cómo se define, y cuáles son las condiciones de posibilidad para (re)construir lo popular en estas sociedades complejas? ¿O lo nacional-popular, en sociedades cada vez más globalizadas?

La idea de un modelo de democracia sin política, como dijimos más arriba, es el ideal del mercado. En su lógica, la democracia es algo que se da por supuesto, algo que se construye por *default*, que “se va haciendo” en una dinámica similar a la de la oferta y demanda. En una analogía matemática –no demasiado exacta– es como si habláramos de una sociedad caracterizada por cada vez más diferenciales, cada vez más ámbitos o espacios que tienden a la individuación, a distinguir(se), pero a la que la faltan los ejes alrededor de los cuales integrarse. Preguntarse por la “integral” que sistematizaría todos esos diferenciales es el desafío, a la vez intelectual y político, que proponemos.

Las preguntas que planteamos más arriba reflejan en realidad tensiones, que se trasladan obviamente al plano del Estado, el gobierno y la gestión pública, y que nos fuerzan a especificarlas. En particular, porque parecería que hoy el Estado ya no puede –en términos de poder real y de legitimidad– ponerse a la cabeza del carro. En la definición y construcción de esa integral, el Estado comparte hoy con otros actores la definición e implementación de la agenda que expresa *lo público*, aunque todavía conserva la responsabilidad última por lo que suceda con ella. Esto es un desafío importante para pensar las instituciones estatales, la lógica con la que organizar la gestión de lo público y las políticas públicas.

Continuando con las preguntas, y en función de lo anterior, ¿cómo sería hoy un Estado a la vez democrático, nacional y popular?, ¿un Estado que haga qué, cómo y para quién? Una vez definido, para lograrlo, ¿cómo hay que (re)organizar el aparato estatal, construir y legitimar una lógica de extracción y asignación de recursos, desarrollar capacidades? Esta es una tarea claramente política, tanto en su planteo como en su materialización, y requiere trabajar específicamente en su desarrollo. Rearmar, en función de un proyecto democrático, nacional y popular, la línea teórica entre Estado y democracia, sin priorizar uno de los dos factores y olvidando al otro (como pensamos se ha dado de hecho), es una tarea fundamental en la búsqueda de esa (¿nueva?) integración que mencionábamos.

“¿Qué hay de nuevo, viejo?”

Retomando la caracterización del escenario actual que realizábamos más arriba, plantearemos que la identificación de la democracia como uno de los “problemas” del desarrollo capitalista en el neoliberalismo no es algo nuevo. Señales hubo muchas. Veamos:

En el año 1975, la Comisión Trilateral publicó un documento titulado *The crisis of democracy*⁸ en el que la principal advertencia que realizaban giraba sobre la “sobrecarga de los gobiernos y la expansión de su papel en la economía y la sociedad” (p. 381), lo que se consideraba algo preocupante. Su preocupación por la democracia se centraba en ese tema. Al respecto, algunos párrafos son ilustrativos:

Esta expansión de la actividad gubernamental fue debida no tanto a la fuerza del gobierno, sino a su debilidad, incapacidad y falta de voluntad de los líderes políticos centrales para rechazar las demandas de grupos numérica y funcionalmente importantes en su sociedad... la inflación puede ser exacerbada por una política democrática y es sin duda un problema que las sociedades democráticas difícilmente resuelvan con eficacia... la inflación es la enfermedad económica de las democracias. (p.381)

8 Traducción al español: *La gobernabilidad de la democracia*.

Gobernable y democracia son conceptos en conflicto... restaurar una relación más equitativa entre autoridad gubernamental y control popular (p. 385).

Lo gobernable de la democracia depende de la expansión sostenida de la economía.... La democracia política requiere del crecimiento económico sin inflación... (p.386).

Una presidencia fuerte es esencial...la tendencia de la década pasada hacia una constante disminución en el poder de la Presidencia debe ser detenida e invertida. (pp. 387-388).

La prensa se ha hecho más poderosa y menos responsable... las tradicionales normas de "objetividad" e "imparcialidad" han sido barridas en favor del "periodismo partidario".... Hay que restaurar el equilibrio entre gobierno, prensa y las otras instituciones de la sociedad (p.392).

El diagnóstico presenta la democracia como un problema –“gobernable y democracia son conceptos en conflicto” – en particular, cuando se da expansión de derechos sin crecimiento de la economía. Podríamos decir que esa mirada supone que si no hay crecimiento económico que haga sostenible el costo de la democracia, la democracia será la variable de ajuste. Entre “salvar” el mercado o la democracia, primero el mercado. Las dictaduras militares en América Latina en los años setenta podrían ser un ejemplo.

A fines de los años ochenta del siglo pasado, en el marco de lo que se conoció como “Consenso de Washington”, se planteó el problema de las sociedades en desarrollo que habían atravesado crisis económicas, y que, de una u otra manera, estaban en la órbita de los organismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) liderados por el Tesoro de los Estados Unidos (Williamson, 1990). La propuesta de desarrollo giró en torno de la estabilización macroeconómica, de la liberalización económica con respecto tanto al comercio como a la inversión, de la reducción del Estado y de la expansión de las fuerzas del mercado dentro de la economía interna. De democracia, nada.

La línea ideológica y política de los factores de poder del neoliberalismo supone priorizar el desarrollo del mercado, reduciendo la –posible– intervención de la política en esa dinámica. Eso y no otra cosa supone hablar de la reducción del Estado.

Hoy, y luego de varios años de gobierno nacional-populares, esta visión del mundo parece, curiosamente, haberse reforzado, ahora ya no por la vía autoritaria, sino por la democrática. ¿Cómo se explica esa contradicción entre ciclos de crecimiento económico y expansión de derechos y, con el camino más o menos consolidado, la aceptación por buena parte de los actores beneficiados por ese escenario de propuestas que en el fondo los cuestionan? Nos parece que la respuesta no pasa solamente por las estrategias de comunicación, y que hay que bucear a fondo en cómo pensar la política –particularmente los sujetos de la política– y el poder.

En este proceso en el que la principal variable de ajuste parece ser la democracia, llegamos a la consolidación –al menos por ahora– de proyectos políticos surgidos de la vía democrática, pero encabalgados sobre una sociedad que se deconstruye respecto de los patrones tradicionales –no analizamos los resultados, sino lo que nos parece que efectivamente sucede– y parece reconstruirse en una línea que, por desconcierto, desinterés u otros factores, conlleva la denostación –en el mejor de los casos una sensación de “inutilidad”– de la política y lo político. Nuestra hipótesis es que, si miramos la construcción de los escenarios en el largo plazo, nada de lo que sucede hoy podría o debería ser visto como una sorpresa. El proyecto se viene delineando hace muchos años, sobre una sociedad que se complejizó en términos de “diferenciales” (lo cual la asimila cada vez más al mercado en términos de lógica de estructuración y funcionamiento), sostenido en actores concretos (académicos, políticos, económicos, organizaciones no gubernamentales) y, aunque con algunos momentos de excepción, parece haber conseguido una importante legitimidad.

De la democracia al orden

Continuando con el intento de describir en el largo plazo este proceso al que hacemos referencia, digamos que:

- Hemos pasado –primero en los países centrales, aunque el contexto ya empezaba a ser global– de la crisis de los Estados de bienestar en situación de Guerra Fría (bloques cerrados) a la caída del muro de Berlín –mejor dicho, del bloque comunista– en situación de globalización financiera (mercado global abierto). En lo social, pasamos de los grandes agregados sociales y las lógicas corporativas que caracterizaron la dinámica de los Estados de bienestar a una mayor preeminencia de los individuos por sobre los agregados como eje de la sociedad.

El soporte teórico de esta etapa lo dieron la nueva economía institucional, la elección racional y la nueva gestión pública, al menos, pero no solamente, en lo que respecta al Estado y la administración pública. Cunill (2012) lo plantea así:

Otro problema, más velado y cuyas consecuencias son también a largo plazo, alude a los fundamentos teóricos de las reglas de juego que han sido instituidas. Tales fundamentos son proporcionados básicamente por tres enfoques: el de la elección pública (*public choice*), el de la teoría de la agencia y el de la nueva economía institucional (NEI). Todos ellos comparten dos premisas sobre la conducta humana, importadas de la teoría económica neoclásica: todos somos seres racionales que, en tanto tales, optamos siempre por la mejor alternativa, de acuerdo a la información disponible, y siempre perseguimos maximizar el beneficio individual, lo que en el extremo puede conducirnos al oportunismo, vale decir a la búsqueda del interés propio con dolo.

- Hemos asistido a la necesidad de los sectores dominantes –en la nueva etapa económica de financiarización global– de consolidar una sociedad en donde el orden –y, por lo tanto, el poder– esté claro, y deje de ser algo permanentemente en cuestionamiento. Esto supone asegurar las condiciones institucionales que les permitan controlar la agenda de cuestiones de la sociedad, en particular, la discusión sobre la distribución y el uso (cuánto, aportado por quiénes, y a través de qué instancia) del excedente económico destinado a cuestiones de interés general, tarea que históricamente, en la democracia, le estuvo reservada a los partidos políticos. Los partidos, hasta no hace mucho, únicos referentes de la política en la democracia, compiten

con, por ejemplo, la irrupción de organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, identitarios o religiosos; al igual que sucede con el Estado, que ya no puede “reclamar” en la sociedad el monopolio de definir y operar sobre lo público, han ido perdiendo legitimidad en el campo de la representación política, pero no porque la forma de mediación partido político sea obsoleta en una democracia, sino, pensamos, porque la complejidad que adquiere hoy lo político requiere de nuevas estrategias –incluso y, sobre todo, organizacionales– para dar cuenta de su representación, de modo que sirvan no solamente como instancias formales para construir gobierno –lo que inevitablemente seguirá sucediendo al menos, mientras no se reforme la Constitución–, sino también como espacios en donde los debates sobre lo político, lo general, lo público, vuelvan a ser el centro de su actividad.

Hoy, estamos asistiendo a un proceso en el que las mediaciones políticas se han complejizado y, por ende, los intereses y poderes se muestran explícitamente, “en crudo”, al menos hasta que se resuelva el juego en nuevas institucionalidades más o menos consensuadas, que permitan referenciarse a actores que, como se dijo, son cada vez más complejos, inestables y “transversales” (en términos de alineamientos políticos). Para lo cual, y siguiendo nuestro objetivo inicial, es necesario interrogarse sobre el juego que se está jugando, quiénes lo lideran y cómo, con qué objetivos con qué recursos y a través de qué estrategias lo sostienen y nos “fuerzan” a jugarlo con sus reglas. Partir de las respuestas para llegar a las preguntas originarias, de modo de construir políticamente las alternativas.

En ese contexto, reposicionar el Estado en el centro de la dinámica social, recuperando la centralidad de la política como ámbito y medio de decidir el interés general, supone preguntarnos sobre la pertinencia y alcance de las formas de mediación política –que permiten agregar intereses y construir proyectos comunes– y sobre los canales institucionales a través de los que dichos intereses llegarían al Estado para que se materialicen. El escenario, hoy –es nuestra percepción– nos muestra la hegemonía de un proyecto político cuyo proyecto político, valga la redundancia, busca precisamente consolidar la diferenciación; una dinámica social cada vez menos sujeta a las mediaciones, particularmente las políticas. Para el proyecto hegemónico, es importante que el interés general sea visto como algo

“pasado de moda” e incluso como algo autoritario, frente a la voluntad de un ciudadano individual.

- En términos de “amenazas” para el poder real, la salida de los Estados de bienestar requería, primero, liberarse de los corsés del trabajo (nos referimos a las regulaciones laborales construidas durante los Estados de bienestar) y sus organizaciones políticas. La compra de trabajo barato en Oriente fue la salida a ese problema, y a partir de allí esos costos comenzaron a arbitrar sobre los existentes en otros países en desarrollo. Luego, el problema fueron las derivas de la democracia liberal, con sus tendencias expansivas en términos de derechos y consecuente empoderamiento político y, finalmente, los populismos. Sin entrar aquí en consideraciones –necesarias claro, pero que exceden este trabajo– respecto de los populismos del resto del mundo y los de América Latina, lo que sí es claro es que en nuestros países los gobiernos nacional-populares fueron los que mejor interpretaron cómo construir poder político con capacidad de condicionar los grados de libertad de los actores económicos, y eso es, en nuestra interpretación, el problema principal que observa el poder real. En este sentido, los intentos por denigrar, primero, los existentes e inviabilizar, después, los posibles retornos de gobiernos nacional-populares, constituyen una expresión particular de esa particular “preocupación” por la democracia que tienen los mercados.

- En un mundo global, un aspecto importante en los últimos años fue la irrupción –de alguna manera– motorizada por las nuevas alianzas planteadas por los gobiernos populares, como el grupo de los países llamado “BRICS” (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y, en particular, de Rusia y China como actores de la economía en los países latinoamericanos. Esto generó una reacción importante de los Estados Unidos, en defensa de lo que tradicionalmente fue –o trató que lo fuera– un espacio bajo su control, y que pudo ser factor central en la profundización de la estrategia de usar la corrupción como cuña para destruir alianzas internas entre economía y política, y allanar el camino a empresas norteamericanas como una forma de consolidar un gran espacio de dominación. Este juego –del que el *lawfare* es el medio– abre cuestiones y tensiona actores y escenarios de una

manera tal que no será fácil predecir los resultados. No obstante, en el río revuelto los peces grandes cazan mejor.

En resumen, planteamos que el proceso actual está marcado por la disputa sobre la “(re)definición” de la democracia como orden, disputa en la que ha sido y es central el intento permanente de cuestionar el lugar y rol de la política en la definición del interés general, fundamentalmente al “licuar” –o directamente eliminar, llegado el caso– su capacidad de presentarse como actor válido en la disputa por el sentido (y el costo) del orden. Si la política se retrae, al orden lo determina el poder. Y cuando el poder llega al gobierno, automáticamente busca presentarse como apolítico. El orden aparece entonces como algo “natural”, desligado de intereses y actores concretos.

Ahora bien, la disputa por el sentido del orden (social y político) es también la disputa por el Estado. En este sentido, para construir alternativas viables es fundamental entender cómo construyen y sostienen los poderes económicos su poder político. Entender la pregunta, ya sabemos, permite entender los por qué y cómo de las respuestas.

Al respecto, Norbert Lechner (1984) sugiere:

[Ver el] ...poder político como un proceso de ordenamiento de la realidad, la relación de poder se constituye a través de un proceso casi imperceptible de reconstrucción social de la realidad en que el interés de una minoría se objetiva y aparece encarnado en el conjunto de las relaciones sociales. Ello ayuda a entender el relativo conformismo de la población respecto a unas estructuras cuya artificialidad/arbitrariedad no logra develar. La violencia se vuelve difusa y deviene omnipresente. Pareciera no tener autor, sino residir en la vida cotidiana, en que las cosas son lo que son. **La política se volatiliza en el destino...**⁹

9 El resaltado es nuestro.

Si bien Lechner está pensando en los gobiernos militares sucedidos en América Latina en la década de los setenta, creemos que el mecanismo que describe es pertinente para entender algo que sucede hoy, porque en definitiva, y como ya explicamos, se trata de etapas de un mismo proceso histórico, que comienza con la “salida” de los Estados de bienestar, y que se ha desarrollado en el marco de una disputa entre el mercado y la política respecto de cuál es la mejor forma de encuadrar los problemas –y resolver los conflictos– en una democracia capitalista. Cabe mencionar que en el debate actual, y quizás por el peso de los medios de comunicación en esta etapa, tanto el “mercado” como la “política” han extendido su significado original: “mercado” ya no solo refiere al espacio en el que se viabilizan los intercambios económicos, sino también al poder económico (los “actores del mercado”), mientras que la “política” también se asimila a un actor, con lo que se pierde de vista que es ante todo el medio para definir el interés general de manera democrática. Oponiendo permanentemente el mercado y la política se transforma, de hecho, lo que es una dicotomía –ambas dimensiones constituyen la democracia capitalista– en oposición; si, además, se remite permanentemente a un conflicto entre actores y no a la tensión entre dos dimensiones del orden en la sociedad, se pierden de vista los aspectos –tensiones– estructurales que caracterizan al Estado de una democracia capitalista.

Interpretando a Lechner, podemos decir que un orden se impone más fácilmente cuando se consigue destruir –o al menos “licuar”– todas las instancias de agregación de intereses y de articulación entre las distintas dimensiones de la sociedad (mercado, Estado, clases sociales, sociedad civil, pueblo), en particular, la política. Sin mediaciones, sin esos “camino” que permiten conectar la vida cotidiana –que en el capitalismo es individual– con la del conjunto social, el orden “simplemente aparece” como algo natural, se impone por su sola facticidad. Para que eso suceda, la política tiene que desaparecer –o estar muy deslegitimada– como opción válida para realizar intereses; allí es cuando, como dice Lechner, la política se volatiliza en el (un) destino.

Locus / focus¹⁰, Hocus pocus (las brujas siempre existieron)

Otra forma de seguir este proceso de deslegitimación de la política que, en el fondo, como dijimos, tiene como variable de ajuste a la democracia, es analizar cómo han ido cambiando las estrategias por las que los sectores dominantes tratan de construir su acceso a los niveles de decisión del Estado. En un texto muy interesante, Brown y Erie (1984) plantean que, uno de los cambios en las estrategias que se dieron por entonces en los sectores dominantes cuando los ámbitos parlamentarios se mostraban cada vez más complicados para asegurar sus intereses, fue cambiar el *locus* de su influencia, trasladándolo a las agencias burocráticas. En líneas generales, como el Estado tiene autonomía relativa y su aparato se va construyendo en el marco del conflicto social, los intereses dominantes, para asegurar la realización de sus intereses (el *focus*), trataron de aislar las funciones de gobierno del control del público (asimilado al rol del poder legislativo): como ya lo dijimos, se trata siempre de la necesidad de los sectores dominantes de reducir al mínimo el poder de la política para influir en sus “terrenos”. Esto derivó en intentos de crear estructuras burocráticas autónomas, que fragmentan la lógica de jerarquías y controles internos del aparato estatal y cuestionan, en el fondo, el derecho de los ciudadanos a controlar las decisiones de política; y de hecho, los engranajes de la democracia se traban en cuanto se quiere avanzar en el control sobre el capital:

Tal autonomía y la consiguiente fragmentación del Estado facilitan el control por parte de esos intereses al trasladar el conflicto estructural fuera de la arena electoral y localizarlo en un grupo de agencias burocráticas... es más fácil para los mejor organizados y más poderosos intereses estructurales controlar las políticas influenciando las deliberaciones a nivel de las agencias –especialmente durante la fase

10 Utilizamos aquí libremente la distinción entre *locus* y *focus* que propone Les Metcalfe (1996). Metcalfe sugiere utilizar el término “gestión del sector público” para una aproximación *locus*, y “gestión pública” para una aproximación a *focus*. El primero hace referencia al gobierno en el sentido estructural de un grupo de instituciones, y el segundo, en el sentido funcional de un proceso político de dirección y conducción.

de implementación— que cuestionando elecciones y manipulando extravagancias de la política legislativa (Brown y Erie, 1984).

En cada contexto, este proceso tiene diferentes resultados en términos de cambios específicos en el aparato estatal y su relación con las autoridades políticas y los intereses dominantes. Tal como lo planteamos en un trabajo reciente (Badía, 2018) en los años noventa, en la Argentina, se “agencializaron” algunas áreas de intervención del Estado, pero con un significado diferente respecto del que en su origen le dio el gobierno inglés de Margaret Thatcher. En nuestro caso, se dio en el marco de un ajuste en las finanzas públicas y reducción de los gastos del Estado, pero además el proyecto político-económico buscó aprovechar el momento para aislar de la influencia directa de la política algunas áreas “sensibles” (para su proyecto). Así, la fragmentación del aparato organizacional del Estado apuntó a crear organismos por fuera de la línea jerárquica de la administración pública, en algunos casos ligados a las privatizaciones de empresas de servicios públicos, como los entes reguladores de servicios públicos; en otros, como superintendencias (de bancos y seguros, de servicios de salud, de entidades financieras y cambiarias –desconcentrada del Banco Central–, de administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones) y, en otros, como unidades ejecutoras de Programas (UEP) financiados por organismos multilaterales, ubicadas en la línea jerárquica de los ministerios, pero con pautas de gestión específicas, condicionadas por las reglas de juego que maneja el organismo que financia los programas.¹¹

11 Originalmente la agencialización se basó en la separación, dentro de los distintos ministerios, de las funciones de definición de políticas de las funciones operativas. Así, en lugar de encarar reformas de los ministerios como estructuras completas, las áreas de servicios (las operativas) fueron “desarmadas” en unidades de gerenciamiento, unifuncionales, las cuales estaban basadas en el rendimiento. Los demás departamentos, encabezados por funcionarios políticos, eran responsables de la formulación de políticas, de establecer el marco de funcionamiento de las nuevas agencias y de asegurar su *accountability* y la responsabilidad de sus gerentes. Según Pollitt et. al. (2004), más allá de los objetivos declarados de hacer más eficiente la administración, el proceso concreto reveló, por un lado, que las nuevas agencias eran básicamente estructuras preexistentes (re)nombradas agencias por el programa y, además, que el objetivo principal de la reforma era reconstruir el poder de la administración central en el control de sus organizaciones, cambiando las reglas de juego vigentes hasta ese momento (citados en Badía, 2018).

¿Cómo se relativiza el poder de la política entonces? Reduciendo su margen de acción (por ejemplo, discutiendo su financiamiento, en particular vía el Estado) y, a la vez, su legitimidad como *locus* del interés general –el ámbito donde se “construye” en democracia– y “llevándolo”, por ejemplo, al espacio de los medios de comunicación y las redes. Pero también se la cuestiona en tanto depositaria de la legitimidad y el poder formal para ponerle el contenido a esa definición de interés general (o sea, desde el *focus*). La **despolitización del interés general** es, en nuestra perspectiva, el nudo estratégico del proyecto político-económico actual.

Sintetizando:

- En un primer momento, los intereses dominantes cambian su ámbito de acción desde las instancias representativas de la democracia a las grandes burocracias estatales. Es la crisis de los Estados de bienestar, y se apunta a desarmar las alianzas político-burocráticas que se habían desarrollado (por ejemplo, la “patria contratista” en Argentina¹², complejo militar-armamentístico en los EE. UU., etc.). Al respecto, Fernando H. Cardoso describe muy bien esta etapa –al menos para el caso del estado burocrático-autoritario en Brasil– a través del concepto de “anillos burocráticos”, que sería una forma de caracterizar un modo de articulación no partidaria de los intereses económicos con el Estado. Obviamente, y en tanto se trata de estados autoritarios, esa alianza no incluye a los sectores populares (De Castro Andrade, 1998).
- Un segundo momento –en el que cambia también el *locus* de la acción de los sectores dominantes– llega con la consolidación de las tendencias neoliberales en la economía global; en este momento, el neoliberalismo consolida la avanzada contra las estructuras heredadas de los Estados de bienestar, para lo cual las instituciones multilaterales del Consenso de Washington pasan a cumplir un rol fundamental,

12 Refiere, muy elementalmente planteado, a la cooptación por grandes empresas proveedoras –en general, cartelizadas para asegurar una mayor “eficiencia” en la captura– de las burocracias estatales encargadas de las obras y servicios públicos.

penetrando los espacios nacionales de modo tal que se transforman en actores importantes (variando según los países y los momentos históricos específicos, claro). Es la etapa de institucionalización multilateral del proyecto económico: el objetivo central es que el poder de decisión en la sociedad sea (re)“colocado” en el espacio del poder económico (“el poder se realiza *qua* orden”)(Lechner, 1984), que, de ahí en más, supone alianzas globales y no solamente actores económicos nacionales. Esta etapa transita por dictaduras y democracias, pero el *locus* que identifican los sectores dominantes ahora no solamente incluye al aparato estatal nacional, sino también alianzas con los organismos multilaterales. Los actores económicos nacionales –en particular, el sector de empresas constructoras y proveedoras en obras públicas– siguen formando parte de la alianza dominante, aunque en algunos sectores las políticas neoliberales fomentaron la venta de activos a empresas y fondos internacionales.

En tanto la cuestión central era cómo conseguir que los países en desarrollo salieran de la crisis, la agenda (el *focus*) de los gobiernos en esta etapa fue elaborada en sus lineamientos generales por estos organismos multilaterales (que, en tanto la financiaban, ofrecían poco espacio para la discusión) e incluyó, como vimos al comienzo de este trabajo, el objetivo principal de estabilización macroeconómica vía la liberalización económica (con respecto tanto al comercio como a la inversión), la reducción del Estado (en su tamaño y en los grados y las áreas de intervención) y la expansión de las fuerzas del mercado dentro de la economía interna. Propuestas como la nueva gestión pública –más europea– y la “reinención del gobierno” (Osborne y Gable, 1995) –más norteamericana– orientaban el “qué hacer” en y con las organizaciones estatales, introduciendo mecanismos de mercado en la gestión como forma de adaptarlas a los nuevos tiempos. Los planes sociales focalizados –no universales– apuntaban a reconstruir los sectores de la sociedad más afectados por la crisis.

Un aspecto importante del período es lo que podemos llamar la “offshorización” del capital, por el cual el capital radica sus empresas –y, por lo tanto, tributa– en paraísos fiscales, en un movimiento más

–sumado, por ejemplo, a la deslocalización del trabajo hacia Asia– en la línea de escapar al financiamiento de las sociedades de donde son originarias. Cada vez es más difícil para los Estados nacionales asegurar una participación justa y no regresiva en los aportes a su financiamiento, y con este escenario se encontrarán los gobiernos nacional-populares que ganaron el poder político a la salida de las crisis económicas de los años noventa.

- Un tercer momento entonces, nos remite a la etapa de gobiernos nacional-populares. Estos gobiernos, con memoria histórica fuerte en América Latina y particularmente en Argentina, supieron construir un poder político muy importante que contradijo las tendencias hegemónicas del neoliberalismo –en particular, la marcha hacia una sociedad de ciudadanos/individuos y no de colectivos– y llevó adelante políticas que tendieron a lo universal y a la redistribución, en términos de derechos. Eso significaba, en el imaginario de los grupos dominantes, volver a la etapa del Estado de bienestar, en que el capital estaba muy regulado por el poder político estatal y de las organizaciones sindicales, etapas de las que tanto les había costado desprenderse.

Desde el prisma de los grupos dominantes, el momento del regreso de los gobiernos populistas fue visto, vivido y construido política y mediáticamente –más allá de los resultados económicos que obtuvieron– como desorden. El “orden natural” de la época debía ser el libre juego de las variables del mercado y el ciudadano individual debía ser el sujeto sobre el que se construya la sociedad. Universalismo, sindicalización, los derechos colectivos por sobre los de “propiedad” de un ciudadano, la Patria frente al magma globalizador, volvían la situación, en su imaginario, a las épocas –que habían decretado superadas– del Estado de bienestar.

Así, cualquier intento de política que apuntara a la regulación de algunos de los principales flujos de la economía o de las –supuestamente coartadas– libertades individuales, pasó a ser una muestra de autoritarismo. Más allá de los resultados económicos

que obtuvieron los sectores dominantes en esos años, lo que no se podía permitir era, después de tanto batallar por lo contrario, la (re)consolidación de un poder político con capacidad de veto sobre sus decisiones económicas.

- En un cuarto momento, vemos que la agenda –el *focus*– que pasaron a esgrimir los sectores dominantes fue la corrupción, construida públicamente, en alianza con grupos económico-mediáticos, como algo inherente a los gobiernos mencionados. La corrupción de la política es el ariete que se usó para atacarlos. Agenda también definida en el exterior, como en los noventa, pero esta vez “menos mediada institucionalmente”: conformada y ejecutada por actores con intereses políticos y económicos explícitos –entre los cuales las empresas concentradas de medios de comunicación y el uso de las redes sociales juegan un rol central– el objetivo principal fue consolidar regímenes permeables a los negocios y no al desarrollo. Todo lo que suene a democracia e interés general y que no surja de los mecanismos de mercado se considera ilegítimo e ineficiente, y se “licúa” en el limbo de la meritocracia y el emprendimiento individual. Los actores políticos se presentan –y son aceptados– como apolíticos, portadores, como sugería Lechner (1984), de la receta del orden natural de las cosas.

Las tecnologías informacionales jugaron y juegan un rol central en esta “deconstrucción” del sujeto político colectivo, y su simple presencia y potencial sacude los cimientos de una forma de democracia –la de los derechos universales, la de los sujetos colectivos, la de la negociación, en definitiva, la de la política– que tuvo y tiene fuerte peso en nuestros países. En efecto, las tecnologías informacionales ofrecen y realizan la ¿aparente? posibilidad de concretar la democracia de individuos eligiendo racionalmente en el marco de redes, y “sin política”. Son redes que no agregan, o que agregan de una manera que, en nuestros parámetros de la democracia deseable, no comprendemos, o que “no nos sirve”.

Una diferencia fundamental pasa por los tiempos y objetivos de la democracia: esta es básicamente discusión, articulación de intereses

y valores, que van ampliando la esfera pública (en lugar de reducirla) y eso lleva tiempo y organización, además de acuerdo sobre las reglas de juego para hacerlo. No obstante, también debemos rescatar que la democracia tiene sentido si es para construir poder político que permita influir en la definición del interés general de/en una sociedad determinada. Y que ese poder político es el combustible que motoriga al Estado, principal instrumento para asegurar su realización.

Frente a la complejización de la esfera pública, con cada vez más actores –locales y globales– interviniendo, con nuevas lógicas particulares e intereses que no encuadran dentro de las tradicionales instancias de representación de la democracia, con poderes económicos cada vez más concentrados que actúan explícitamente su poder rodeando y reordenando fácticamente las reglas de juego supuestamente vigentes, como plantea Subirats (2011): “...la reserva de legitimidad de la democracia se va agotando, justo cuando su aparente hegemonía como ‘único’ sistema viable y aceptable de gobierno parece mayor que nunca”. Subirats marca, acertadamente, que durante mucho tiempo hemos dado por “descontada” la existencia del sistema de representación, sin interrogarlo en su contextualidad y capacidad de contener a sociedades donde vivir es cada vez más complejo, lo que contribuyó, entre otros problemas, a generar una relación entre ciudadanos y políticos e instituciones cada vez más utilitaria, más de “usar y tirar”, lo cual va reduciendo la importancia real de la democracia en los términos en que la proponemos. Esta paradoja, por la que el único sistema que reconocemos válido para canalizar la representación política es vivido como cada vez más “lejano” –en términos precisamente de representación política– es también resultado de un proceso cuyo objetivo fue –y seguirá siendo– deslegitimar la política en tanto medio para debatir el interés general, pero también, y por carácter transitivo, a los que se presenten como actores políticos. Lo que hace tiempo está en juego en este escenario –la “variable de ajuste” – es la democracia, aunque parezca que, “simplemente”, lo que se ha tratado y se trata es de sacar del juego a la política.

En el marco de esa paradoja que mencionábamos, la tecnología informacional ha venido a ofrecer una “ayuda” al proyecto hegemónico. Su lógica se corresponde con el modelo de sociedad que se quiere consolidar,

de individuos tomando decisiones sin “influencias perniciosas”, “racionalmente”, ofrece información y (pseudo) soluciones rápidas, y permite un contacto directo, sin otras mediaciones que la red, entre gobierno y ciudadanos, con lo que, *a priori*, facilita el atender esa combinación de “urgencia + pensamiento mágico” (respuestas rápidas, “racionales” y que favorezcan a todos) que caracteriza el comportamiento político en nuestro tiempo, y a la Argentina, en particular. Como bien plantea Subirats (2011), el cambio tecnológico permite reforzar la democracia o incrementar las posibilidades de control y de restricción de las libertades. Lo mismo hace Boaventura de Sousa Santos (2018), al afirmar que las tecnologías de la información pueden ser un medio para construir y legitimar el interés general o bien, caso contrario, las “sepultureras de la democracia”, en particular por su capacidad de difundir noticias falsas.

Sin embargo, el proyecto político tiene muy claros los objetivos y las batallas que tiene que librar para alcanzarlos, y emplea a fondo y sin reparos, además de las tecnologías informacionales, todos los recursos que el Estado pone a disposición de los gobiernos, en especial los que conforman el monopolio de la coerción: la justicia y las fuerzas policiales y de seguridad.

En cuanto al *locus*, la estrategia pasa por la utilización del *lawfare*, que es la utilización del poder judicial –más precisamente, las áreas del poder judicial que tienen competencia sobre las acciones de políticos y funcionarios– como forma de “encuadrar” a una política presupuesta inherentemente corrupta y delictiva. Deslegitimar la política por corrupta –lo que importa, lo que asegura el éxito de la estrategia es el proceso abierto y comunicado, no el resultado concreto de la judicialización– deja al ciudadano desarmado a la hora de plantear sus derechos y reclamar por sus intereses. Esto es lo que describíamos anteriormente como una suerte de “alienación política”: hay en marcha un proyecto que impacta sobre las vidas cotidianas, cuya lógica no se comprende, pero sí queda claro que se impone, y oponerse tiene sus riesgos a la vista.

Visto desde la perspectiva de nuestro trabajo, el *lawfare* es también una estrategia de cooptación de una organización del Estado, en este caso de la burocracia (porque el poder judicial es una gran burocracia) que encarna el

poder de coerción inmediatamente anterior al uso de las armas. De Sousa Santos (2018) también aclara que es la institución con poder político más distante de la política electoral, y es además constitucionalmente el órgano de soberanía concebido como “árbitro neutro”. Así como los “anillos burocráticos” y la agencialización suponían la cooptación de partes del aparato estatal para asegurar un mayor control sobre intereses económicos, restringiendo los grados de libertad de la política para intervenir sobre ellos, el lawfare tiene la misma lógica, pero en este caso el objetivo es más radical. Por un lado, quitar directamente del juego a los actores políticos que más han desafiado el poder de los sectores económicos dominantes. Por otro lado, desarmar las estructuras que articulaban intereses privados a burocracias estatales, en particular en los grandes negocios de las obras públicas y la energía, lo cual pone en aprietos a actores históricamente poderosos en los territorios nacionales. En ambos casos, la acusación de corrupción y su traslado al plano judicial es la forma elegida para llevar adelante la ofensiva. Esto es un indicador de que, en el capitalismo global actual, las hegemonías “puramente” nacionales ya no son viables, y que la dimensión en que hay que pensar el orden es cada vez más global.

La radicalidad del objetivo llevó a que la jugada involucre al poder del Estado que ejerce la coerción: el poder judicial. Esto puede verse como el momento final de una estrategia de abordaje del Estado que supone sacar definitivamente del juego a los actores políticos formados en las lides de los gobiernos populares, pero también como la última jugada dentro de las reglas del juego democrático; en términos ajedrecísticos, se ha movido la reina –a riesgo de comprometer la neutralidad simbólica del poder judicial, un recurso fundamental para legitimar el orden– y ya no quedan más cartas que la represión directa o la clausura de lo que queda de la democracia si los resultados no se consiguen.

Como vimos, además de discutir el focus –los “qué” a los que apuntan, las cuestiones concretas, la agenda de los sectores dominantes– también es importante identificar cómo cambia el locus (el “dónde”) de su acción en el objetivo de rodear los espacios en los que la política conserva todavía grados importantes de decisión y puede ser una potencial amenaza. Al concentrarse en la cooptación de agencias burocráticas, no solo aumenta sus

propios grados de libertad, sino que fortalece también el de estas organizaciones frente a la política. La política –instancia legítima de decisión y control sobre las cuestiones de interés general– queda así encerrada y obligada a lidiar con una nueva alianza entre dos actores que cuestionan, por la vía de su poder fáctico, su lugar formal de liderazgo democrático.

Entonces, preguntándonos solamente por los qué, mirando nada más que el *focus*, la agenda, perdemos de vista un aspecto importante en la consolidación de cualquier proyecto de poder: valga el juego de palabras, cómo están construyendo/articulando el cómo; o, en otras palabras, cómo imaginan y construyen el *locus* que hará materializables sus intereses de modo de que los grados de libertad de sus decisiones sean mayores. La democracia requiere tiempo para construir los acuerdos sobre el interés general, incluidos aquellos que hacen a su financiamiento; la globalización financiera fuerza la urgencia, porque la valorización financiera puede darse en segundos y en un espacio global. Además, coloca fuera del espacio nacional buena parte de los mecanismos de decisión. En este contexto, la política y la democracia extendidas son una amenaza a las lógicas de acumulación y el tipo de negocios hegemónicos. Pero, a condición de que precisemos las preguntas y generemos las respuestas que se requieren, siguen siendo el único escenario “cercano” que garantiza la posibilidad de consolidar una sociedad de derechos en el marco del capitalismo actual. Como bien plantea Subirats (2011), la democracia sigue siendo el campo de batalla en el que dilucidar el futuro colectivo, pero ese campo de batalla ya no se agota en las instituciones políticas y en el debate partidista. Hay que defender la política como el mejor mecanismo que hemos desarrollado para tratar de resolver de forma pacífica los conflictos de intereses y las dificultades crecientes para poder decidir en torno a los problemas que el modelo de desarrollo emprendido genera; además, la forma de decidir en democracia no remite a criterios de excelencia técnica o racionalidad científica, sino a encontrar espacios de acuerdo y viabilidad social que permitan, si no resolver, al menos acomodar intereses y trazar vías de consenso.

Avanzando hacia las conclusiones

Es complejo tratar de precisar conclusiones cuando el artículo se parece a una serie de “fotografías desordenadas”, como dice el título. Trataremos entonces de elegir algunos puntos tratados a lo largo del trabajo, para dejarlos planteados como debates que creemos necesarios.

- El poder se ha decidido a “ordenar”. En palabras de Lechner (1984), estamos en un proceso de

...cosificación y rutinización del poder como fuerza de las cosas, y ahí radica el orden.... El poder no convence racionalmente... se trata de una persuasión fáctica... la fuerza normativa de lo fáctico radica en que es un ordenamiento de la realidad sin interpelación de la conciencia.

Sin embargo, este proceso de ordenamiento de la realidad tiene una línea de continuidad en el tiempo que remite a los años setenta del siglo pasado, y que hemos tratado de encuadrar, para una mejor comprensión, a lo largo del trabajo. Es muy importante encarar el análisis de procesos políticos en el largo plazo y con cierta perspectiva estructural, porque, en caso contrario, los procesos parecerán una sucesión de acontecimientos sin contexto. Mirar el proceso de largo plazo desde el prisma de los grupos dominantes para entender cómo construyen su **poder** político, cuál es su agenda (la real, no la discursiva), sus alianzas y puntos débiles (por ejemplo, en la disputa intrasectores dominantes) y, sobre todo, a qué preguntas responden las respuestas o soluciones que enarbolan.

- El orden no es solo una cuestión nacional, sino que debe entenderse en un marco global. El poder económico se ha hecho explícito (ya no en dictadura, sino en democracia): el camino comenzado en los años setenta en Inglaterra, que apostaba a reinstalar la lógica del mercado de modo que sea la que ordene y encuadre los criterios para definir el interés general, parece terminar en una **democracia sin política**. Cabe preguntarse si esto es un signo de fortaleza o de debilidad. No obstante, tenemos la impresión de que hemos discutido, además “corriendo desde atrás”, agendas que se instalaron en otras realidades, y que no han sido, ya que no cuestionadas,

por lo menos procesadas en términos locales. La *governance*, la nueva gestión pública y el institucionalismo podrían ser ejemplos.

- Los sectores dominantes han conseguido legitimar el hecho de que su acumulación no tenga correlación directa con la obligación de financiar una sociedad (y la democracia y los derechos, en particular). El sostén de los “restos” que van quedando de los Estados de bienestar –y los nuevos derechos– le cae por *default* a las clases medias y bajas socializadas en ese modelo. Algo así como “ustedes lo necesitan, ustedes lo pagan” (la política fiscal va avanzando cada vez más en esa línea).

- El *lawfare* –centrado en la corrupción– es la forma elegida tanto para el ejercicio de la coerción frente a los liderazgos populistas, como para desarmar estructuras de cooptación generadas a lo largo de los años entre intereses económicos locales y burocracias estatales, y abrir esa área de negocios a actores económicos globales. Supone la constitución de una suerte de “triángulo de hierro”¹³ entre el poder económico-mediático, (parte de la) justicia federal y alianzas políticas internacionales, al que hay que abordar con un análisis serio.

- Las tecnologías informacionales son el medio elegido para la legitimación del orden, porque permiten –aparentemente– consolidar un imaginario de relación individual del ciudadano con el Estado sin mediaciones: sin la política. Debemos abordar temáticas como, por ejemplo, el Estado plataforma o la gestión por algoritmos (o robots) y analizar en qué condiciones podrían ser mediaciones que permitan reconstruir la legitimidad de la política, y construir y consolidar colectivos sociales que contengan sin anular al ciudadano individual.

En este escenario –global y nacional– en que el poder económico parece haber conseguido independizarse de la política –y, en consecuencia, de los “peligros” de la democracia– y desligarse de la cuestión del desarrollo (incluido el financiamiento) de una sociedad nacional, ¿cómo pensar el Es-

13 Usamos la expresión generalizada por Lowi para hacer referencia a “relaciones más o menos estables entre actores involucrados en alguna área de interés” (citado en Estévez, 2014).

tado y las políticas públicas desde –y para– una democracia con “sesgo” nacional y popular? ¿Cómo trasladar estas preguntas al plano del Estado y la administración pública? ¿Cómo deben ser las políticas públicas, que presuponen intereses comunes, en una sociedad cada vez más sesgada al y por el individualismo? ¿Cómo incorporar en las políticas la complejidad y diversificación de intereses de las sociedades actuales sin reproducir el modelo individualista de sociedad?

- La tarea principal es recuperar/relegitimar la política como único medio de que disponemos, alternativo al poder explícito, para discutir/definir el interés general, elegir sus vías y tiempos de realización y acordar las reglas de juego. La recuperación de la política solamente será posible si da cuenta de los problemas que tiene actualmente la representación de intereses, identidades y valores mucho más diversos.

- Habrá que cambiar además los marcos de análisis, dejar de rondar los epifenómenos para ubicar –y atacar– los nudos de la reproducción del poder en cada espacio nacional, atendiendo a que ese proceso tiene un componente global cada vez más importante. Pensar, como siempre lo hace el capital, en el poder y el orden y las condiciones para su materialización. No solo es una cuestión de instituciones, sino de estructuras que encuadren el capital en lo que debe ser: una forma de producir excedente económico que asegure la reproducción del todo social. En democracias capitalistas, el capital debe ser democrático: ¿qué significa esto en términos concretos?, ¿cómo sería el *locus* que lo hiciera posible? Recordemos que no hay poder político sin poder económico, por ende, ¿cómo y con quiénes construir alianzas que brinden soporte estructural a nuevos gobiernos nacional-populares? Esas alianzas deben incluir las formas de financiamiento del Estado y de las agendas que se acuerden. Discutir el Estado y las políticas públicas es discutir la distribución del excedente económico, y esa es una discusión sobre el poder.

- Si el *lawfare* es –para los sectores dominantes– la respuesta, entonces, ¿cuál fue la pregunta? La pregunta que se está respondiendo con el *lawfare* es un indicador de su (potencial) “vulnerabilidad”. ¿En qué con-

diciones esa parte del poder judicial respondería a otros poderes que no fueran los dominantes? O, al menos, podría resistirse a ser cooptado.

- Pasar de analizar los “cambios en el margen” (o seguir el proceso de “diferenciación” de/en la sociedad) a trabajar sobre la “función integradora” que permitirá consolidar un modelo de democracia extendida, en las nuevas condiciones que plantea la complejidad de la sociedad. He ahí, nos parece, el nudo del trabajo intelectual y político.

- Quizás sea necesario un cambio en la forma de pensar las políticas públicas, enfatizando en el hecho que las políticas públicas son productoras de dos tipos de resultados (Thoenig, 2006): los productos operativos, que son bienes y servicios específicos que pueden identificarse y numerarse con facilidad (los más ligados a la gestión), y los resultados de cambio en la sociedad (ligados a la política) que, si bien son efectos muchas veces indirectos y menos cuantificables en el corto plazo, son su objetivo más importante. Las organizaciones públicas desempeñan un papel social que va más allá de la función técnica de prestar bienes y servicios. Le dan forma a la sociedad, consolidan o deterioran el sistema de gobierno, construyen entornos e influyen en estos. O recuperar enfoques como el cognitivo, de Pierre Muller (2006), que abordan las políticas públicas como intentos de llevar a la concreción determinadas visiones del mundo (o de sociedad), que se materializan a través de proyectos políticos. Dice Muller:

Elaborar una política pública es construir una representación, una imagen de la realidad sobre la que se quiere intervenir. Esta imagen es el *referencial*¹⁴ de la política pública... y está constituido por un conjunto de normas prescriptivas que dan su sentido a un programa político, al definir criterios de selección y modos de designación de los objetivos.

Aunque también es un problema de construcción/ reconstrucción/ deconstrucción de capacidades (políticas y de gestión) que permitan transformarlos en resultados. En ambos enfoques, lo político engloba lo técnico, lo

14 En itálica en el original.

encuadra, contradiciendo la tendencia actual a priorizar lo técnico (presentándolo como el único aspecto portador de racionalidad) y considerando lo político como un factor interviniente que introduce irracionalidad.

Concluyendo

En función de lo que reseñamos, será necesario, fundamentalmente, un cambio en el enfoque del análisis. Las cuestiones que hemos debatido –y la forma en que lo hemos hecho– no nos permitieron identificar tendencias que, vistas *ex post*, resultaron ser más que evidentes y produjeron un enorme golpe a los gobiernos nacional-populares. Nos hemos dedicado a debatir respuestas sin haber precisado cuáles son las preguntas que queremos y nos conviene instalar: las agendas ya estaban definidas y, por enfrentar los enfoques y propuestas generados en el marco de estas, no hemos trabajado a fondo las propias.

Hay que situarse en el proyecto de sociedad que queremos consolidar para desde allí pensar las demás dimensiones y no al revés. Por ejemplo, sabemos por qué el funcionamiento del capitalismo financiero y concentrado es incompatible con una sociedad con actores políticos fuertes, en la que los derechos sean universales. Pero ¿sabemos qué tipo de capitalismo requiere una sociedad orientada a los derechos universales? Suponiendo que sí, ¿sabemos cómo, operando sobre qué dimensiones, y cómo, se llegaría a ese escenario?, ¿y qué forma de Estado sería la mejor para asegurar la sostenibilidad de ese modelo de sociedad?, ¿y qué estructuras y lógicas de gestión?

Esta es la línea de trabajo que, modestamente, sugerimos. Para finalizar, y para no contradecirnos con lo que dijimos en el comienzo del trabajo, dejamos planteadas algunas preguntas para debatir.

- En el contexto actual, en que el capital es difícil de regular desde un espacio nacional, ¿cómo construir poder –en su doble dimensión económica y política– que permita financiar una democracia extendida y los nuevos derechos?

- ¿Sobre qué sociedad pensamos el Estado y cuál es la teoría del Estado con la que pensamos la democracia? Debemos incorporar el análisis del proceso de producción y reproducción del poder en la sociedad y cómo (se) articula (con) el orden que será impuesto.
- En ese marco, ¿cómo deben ser las formas –institucionales e informales– de la representación política de modo que permitan comenzar a recuperar la legitimidad de la política y, en consecuencia, de la democracia?
- ¿Cómo pensar políticas públicas que, enarbolando referenciales que apunten a lo colectivo (¿debatir sobre el concepto de nacional-popular?) permitan consolidar una visión del interés general que articule una sociedad cada vez más diferenciada, pero, a la vez, con un fuerte sesgo sectorial y corporativo? Seguir profundizando el análisis sobre el proceso de diferenciación no aportará a nuestra problemática principal, que es la definición –y operacionalización– de la integral que, valga la redundancia, integre todos esos diferenciales en un proyecto de sociedad que privilegie lo colectivo por sobre lo individual.
- ¿Cómo utilizar la tecnología informacional para consolidar una democracia extendida?

Bibliografía

- Badía, G. (2018). Tecnologías informacionales, agencialización y administración pública democrática. En *Programa de estudios sobre estado y administración pública*. Buenos Aires: Edunpaz. Recuperado de <<https://www.unpaz.edu.ar/publicaciones/informes-de-institutos-de-investigacion/estado-y-administracion-publica-1>>.
- Berdaguer Rauschenberg, N. D. (2015). Cambios en el concepto de esfera pública (1962-2008) en Jürgen Habermas. *Questión*, 1(46). Recuperado de <www.perio.unlp.edu.ar/question>.

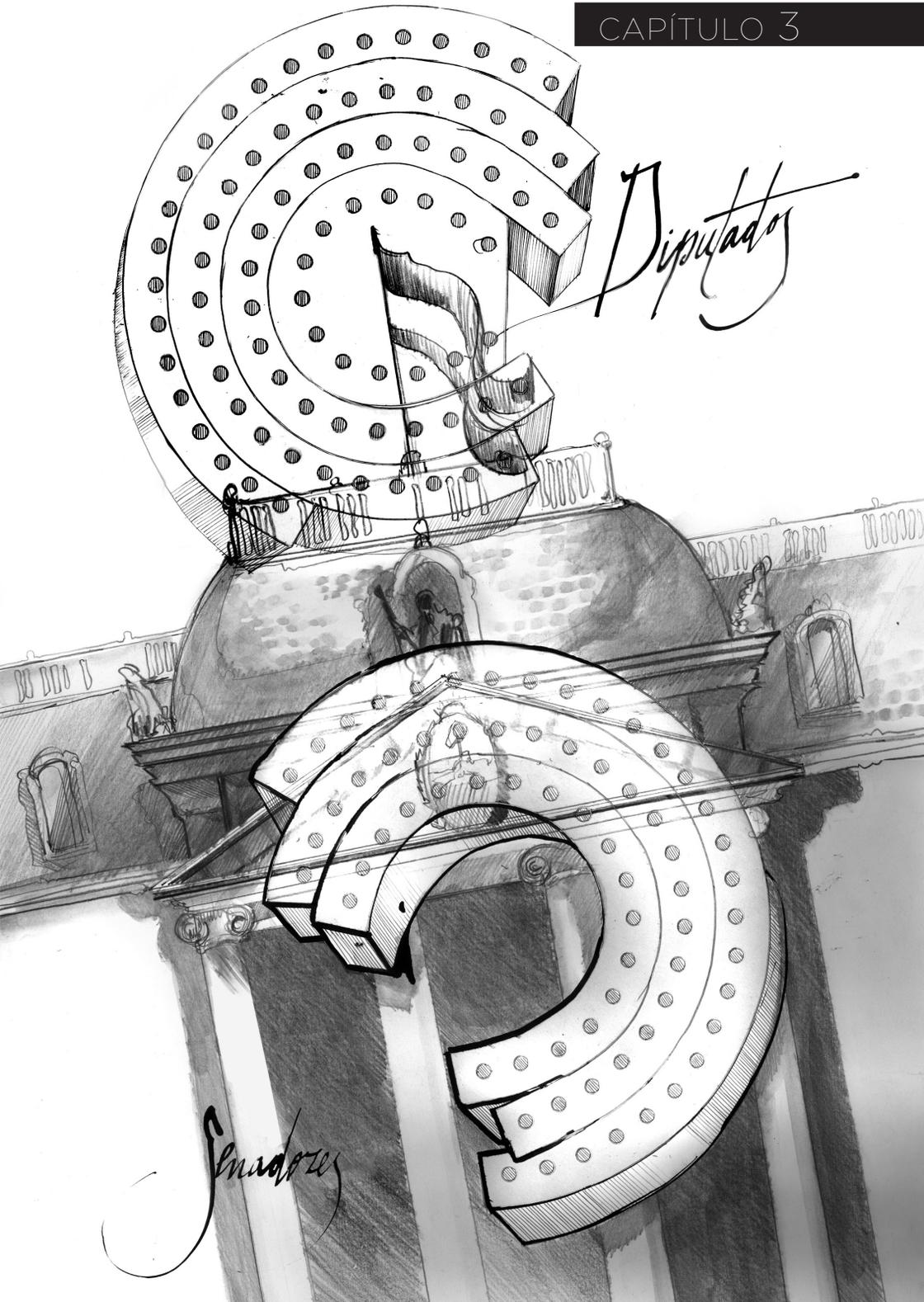
- Bresser Pereira, L. C. (2001). *Estado, aparelho do Estado e Sociedade Civil*. Textos para discussao 04. Brasilia: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.
- Brown, M. K. y Erie, S. P. (1984). Poder y administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática. En O. Oszlak (Comp.). *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós.
- Cabrero Mendoza, E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública*, IX(2).
- Castro Andrade, R. de (1998): Política social y normalización institucional en el Brasil. En J. Labastida Martín del Campo (Coord.). *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*. México D.F.: Siglo XXI - Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.
- Crozier, M. J., Huntington, S. P. y Watanuki, J. (1975). *La gobernabilidad de la democracia. Informe del Grupo Trilateral sobre la gobernabilidad de las Democracias el Comité Ejecutivo de la Comisión Trilateral*. Mimeo.
- Cunill Grau, N. (2012). ¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 52.
- De Sousa Santos, B. de (25 de octubre de 2018): Brasil: las democracias también mueren democráticamente. *Página12*. Recuperado de <<https://www.pagina12.com.ar/150918-brasil-las-democracias-tambien-mueren-democraticamente>>.
- Estévez, A. (2014): Los modelos de los subgobiernos y los triángulos de hierro en políticas públicas. *Cuadernos de Polipub.org*, 14.
- Gold, D.; Lo, C. y Wright, E. O. (1982). *Recientes desarrollos en la teoría marxista del estado capitalista*. México: Siglo Veintiuno Editores.

- Lechner, N. (1984). *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Metcalf, L. (1996). “Gestión pública: de la imitación a la innovación”. En J. Subirats y R. Gomà. *Lecturas de gestión pública*. Serie Administración General. Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas - BOE.
- Muller, P. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- O’Donnell, G. (1985). Apuntes para una teoría del Estado. En O. Oslak (Comp.). *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós.
- Osborne, D. y Gabler, T. (1995). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Piglia, R. (2016). *Los diarios de Emilio Renzi. Los años de formación*. Buenos Aires, Anagrama.
- Poulantzas, N. (1986). *Estado, poder y socialismo*. México D.F.: Siglo Veintiuno Editores.
- Sánchez León, P.:(2009). “Autonomía estatal”. En R. Reyes. (Dir.) *Diccionario crítico de ciencias sociales*. Recuperado de <<https://webs.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/A/autonomiaestado.htm>>.
- Subirats, J. (2010). “Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál era la pregunta?”. *Ekonomiaz*, 74. Recuperado de <http://uab.academia.edu/joansubirats/Papers/315655/Si_la_respuesta_es_gobernanza_cual_era_la_pregunta>.
- (2011). *Otra sociedad. ¿Otra política? De “no nos representan a la democracia de lo común*. Barcelona, Ediciones Icaria Asaco.
- Thoenig, J.-C. (2006). “El rescate de la *publicness* en el estudio de la organización”. *Gestión y Política Pública*, XV(2), 229 - 258. Recuperado

de <http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XV_No.II_2dosem/Jean-Claude.pdf>.

Williamson, J. (1990). *What Washington Means by Policy Reform. Latin American adjustment: how much has happened?* Washington D. C., Instituto de Economía Internacional.

Diputados



Senadores

PASARON COSAS. RUPTURAS Y RECONFIGURACIONES EN EL DISCURSO DE CAMBIEMOS EN LA DISPUTA POR LA HEGEMONÍA¹

MAURICIO SCHUTTENBERG

Doctor en Ciencias Sociales (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). Magíster en Ciencia Política (Universidad Nacional de La Plata). Investigador adjunto del Conicet (Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de La Plata). Profesor asociado de Problemas de Historia Argentina (Universidad Nacional Arturo Jauretche) y profesor adjunto de Historia de las Ideas y los Procesos Políticos (Facultad de Periodismo y Comunicación Social - Universidad Nacional de La Plata).

Introducción

En 2015, el panorama político argentino se modificó sustancialmente al llegar al poder una fuerza política de derecha por la vía electoral.

1 Este trabajo es parte de su investigación sobre los discursos de la derecha en la Argentina contemporánea (Conicet) y de los proyectos de incentivos en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNA), lugares donde participo.

Cambios² logró articular una serie de demandas dispersas en la superficie política y anudarlas detrás de un significativo vinculado al cambio, a las buenas prácticas políticas. La aparente paradoja de esto es que se trata del primer gobierno de derecha democráticamente elegido de la historia argentina que llegó al poder con un discurso que logró consolidar un antagonismo con el populismo, identificando a este con una manera de hacer política confrontativa, de naturaleza corrupta, y, a su vez, se construyó como la otra herencia de 2001, es decir, como el espacio de representación del ciudadano preocupado, sin experiencia política, pero bien intencionado.

De esta forma, el giro a la izquierda continental (Muñoz, 2011) parece estar en jaque por el triunfo de Jair en Brasil, el desplazamiento de Lenin Moreno en Ecuador, la avanzada sobre Venezuela e incluso el triunfo del no a la reelección de Evo Morales en Bolivia. Todas estas coyunturas marcan un retroceso general del continente.

García Delgado y Gradin (2017) definen esta etapa como neoliberalismo tardío a partir de 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, consideran novedoso el nuevo ciclo, y no únicamente un regreso a una etapa anterior. Esta se caracteriza por las formas de hacer política “posmodernas” y emprendimiento, 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

2 Cambios es una coalición política de la Argentina conformada durante el transcurso de 2015, y surge del acuerdo entre Elisa Carrió (de la Coalición Cívica para la Afirmación de una República Igualitaria - Coalición Cívica ARI), Mauricio Macri (de la Propuesta Republicana - PRO) y Ernesto Sanz (de la Unión Cívica Radical). Son parte de la alianza también el Partido Fe, el Partido Demócrata Progresista, el Partido Conservador Popular y el Partido del Diálogo, aunque estos últimos son fuerzas de menor presencia y peso político.

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 estos gobiernos neoliberales, pero tardíos.

En este capítulo en tanto, nos ocupa la concepción de Cambiemos, que articula un discurso de derecha en la Argentina. Es por ello que es necesario profundizar en el conocimiento de lo que es una nueva etapa política en nuestra historia. La propuesta es adentrarnos en lo que denominamos “relato”, es decir, el discurso del actual gobierno y su articulación en busca de legitimidad hegemónica. En definitiva, nos proponemos pensar Cambiemos como una identidad que fue construyendo una cadena de equivalencias que consolidó una frontera antagónica con el kirchnerismo y, que, en un segundo momento, comienza a poner en escena su identidad y su relato. En este trabajo, proponemos un avance en el análisis de la alianza gobernante como una fuerza política que deja su primer núcleo ideológico sustentado en el antikirchnerismo y comienza a plantear un proyecto ideológico propio.

La hipótesis que guía el trabajo es que uno de los ejes sustanciales en el nuevo relato es la visión de la política y la idea de normalización social del país. Esta se caracteriza, como se intentará demostrar, por la conformación de un discurso que tiende a ocultar la dimensión conflictiva de la política y reemplazarla por una concepción consensualista, a la vez que se construye desde una mirada deshistorizadora de nuestro pasado.

Cambiemos y su interpretación

Como marcan algunos autores, las elecciones de 2015 expresan el acceso al poder de una fuerza política que se fue articulando en espejo al kirchnerismo. Ahora bien, las ciencias sociales produjeron una serie de trabajos que se centraron en las dinámicas de los movimientos populares y en las estrategias de los sectores populares ante el nuevo panorama. Profundizar en las dinámicas políticas de los espacios de derecha es fundamental a la

hora de pensar el proceso en su conjunto. Como señala McGee Deutsch (2005), los investigadores se sienten más atraídos por las revoluciones que por los grupos que se oponen a ellas. Estas ideas y posicionamientos no han sido lo suficientemente indagados, y resulta indispensable producir un conocimiento en esa área para dar cuenta del proceso abierto en 2003.

Lo anterior cobra mayor relevancia puesto que, recientemente, la alianza Cambiemos logró acceder al gobierno argentino por elecciones e incluso ganar un histórico bastión del peronismo como lo era la provincia de Buenos Aires. Este triunfo del partido Propuesta Republicana (PRO) rompe con la histórica dificultad de la derecha de lograr acceder al poder por medios electorales. Desde la recuperación de la democracia en 1983, diferentes experiencias de la derecha intentaron llegar al gobierno y ninguna tuvo éxito como partido “puro”. Esta situación que resultó inesperada por un sector amplio de analistas, reabre indudablemente el debate en torno a los alcances y naturaleza del proceso político en ciernes. Uno de esos desafíos es pensar la política de un discurso que reescribe una historia que parte de la crisis de 2001.

Algunos autores (Natanson, 2018; Vommaro y Morresi, 2015) suelen marcar que al igual que el kirchnerismo, el PRO es un hijo de la crisis de diciembre de 2001. Ambas expresiones políticas se estructuran poco tiempo después de los agitados años del 2000 (Schuttenberg y Rosendo, 2015). La crisis del 2001 produjo diversos cambios en amplios sectores de la sociedad que dieron lugar al surgimiento de diferentes actores colectivos como las agrupaciones de izquierda independiente en las universidades, los nuevos movimientos sociales y la renovación de los organismos de derechos humanos a través de HIJOS, sino también una serie de ONG de filo tecnocrático que están en el seno del fenómeno PRO.

Como bien apunta Natanson (2018), el PRO nació al mismo tiempo que el kirchnerismo y ha sabido atraer a la política a dirigentes y militantes que antes la miraban con recelo. Su crecimiento se inscribe, como el del oficialismo, en una tendencia regional que lo excede. Así se da a nivel continental y, a la par de los gobiernos nacional populares, la conformación de una nueva derecha, que demostró su potencia en las elecciones presidenciales

de Brasil, en las que Aécio Neves quedó a solo tres puntos de Dilma Rousseff; y en las de Venezuela, en las que Henrique Capriles estuvo cerca de derrotar a Nicolás Maduro; a lo que podríamos sumar el triunfo de Sebastián Piñera en las elecciones chilenas de 2010.

Este origen del PRO, si bien se nutre de distintos sectores de los partidos tradicionales, se funda sobre el cataclismo político que significó la crisis de 2001. Desde allí se fue articulando a dirigentes del Partido Justicialista (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR), a adherentes de la antigua Unión del Centro Democrático (UCeDé) y la Acción por la República, técnicos y profesionales de fundaciones y organizaciones no gubernamentales (ONG) y hombres de negocios que seguían a Mauricio Macri desde el mundo empresario. El PRO es una propuesta de salida de la crisis de 2001 diferente a la que propuso el kirchnerismo (Vommaro y Morresi, 2015).

En este sentido, el PRO se fue construyendo al calor de un antagonismo (Laclau, 2005)³ constitutivo con el kirchnerismo. Es decir, frente a un discurso que procuró darle una tónica de superación de la década larga de neoliberalismo en las políticas económicas y sociales. El nuevo gobierno de Néstor Kirchner aparecía prestando escasa atención a los partidos políticos, incluido el oficialista, y a otros componentes tradicionales del sistema de poder, se mostró decidido a construir alianzas con parte de los nuevos actores, a condición de que moderaran la modalidad y frecuencia de sus protestas, y asumieran un grado de compromiso con la gestión pública.

La reconstrucción de una tradición de derecha

Desde el retorno a la democracia en 1983, el antecedente con mayor impacto electoral e identitario fue la UCeDé, organización que llegó a obtener casi 2 millones de votos en la figura del ingeniero Álvaro Alsogaray, en las elecciones de 1989. No obstante, en otra de las paradojas de la historia,

3 La cuestión de la hegemonía desde la perspectiva de Laclau puede ampliarse en Howarth (2008) y en Barros (2006). De la extensa obra de Laclau nos centramos en (Laclau, 1985a; 1985b; 1994; 1998; 2000; 2002 y 2005).

este partido de tradición liberal y fuertemente antiperonista fue absorbido por el PJ durante los años de apogeo del neoliberalismo de la mano de Carlos Menem.

Herederos esa tradición liberal conservadora⁴, el exministro de Economía de Menem, Domingo Cavallo, fundó en 1999 el partido Acción por la República (Vommaro y Morresi, 2014). Luego de una fallida participación en los comicios de 2001, se plegó tras la candidatura de Menem en 2003. En ese mismo espacio ideológico, y luego de abandonar la Unión Cívica Radical en 2002, López Murphy fundó el partido Recrear para el Crecimiento (Recrear). En 2003 se presentó a las elecciones como candidato a Presidente de la Nación, y obtuvo el tercer lugar, con el 18 % de los votos. Recrear para el Crecimiento proponía una profundización de las políticas de los noventa, interpretando que en esos años la Argentina se habría distanciado del liberalismo⁵ (Schuttenberg, 2014; Retamozo y Schuttenberg, 2016).

Esta derecha “alta”, que obtuvo presencia electoral en 2003 en la figura de López Murphy, tendió a retroceder al ser reinscrita por el discurso kirchnerista, que se autoconstituyó como antagonista de estas figuras como representantes del neoliberalismo. El triunfo de Cristina Fernández en las elecciones presidenciales de 2007 trajo consigo la fragmentación de la oposición. La fuerza que organizó coyunturalmente este espacio emanó de la figura de Elisa Carrió, cuya construcción política se basó en un discurso de denuncia a las “mafias” del PJ y en la reivindicación de las formas republicanas de gobierno.

El discurso opositor se centró más en la lucha contra el peronismo como una fuerza en los márgenes sociales reeditando la antinomia civilización o barbarie y menos en las premisas del Estado mínimo neoliberal de la dere-

4 Pierre Ostiguy (1997, 1999, 2005, 2013a, 2013b), el que más sistemáticamente ha trabajado para teorizar sobre los clivajes políticos de la política argentina, propone un mapa ideológico sumamente interesante.

5 Puede consultarse López Murphy (2003).

cha más extrema (Schuttenberg, 2014). En tanto, en 2007 se consolida otro polo de la derecha con el triunfo de Mauricio Macri en las elecciones para la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. En ese contexto, el PRO articula un discurso en abierta oposición al gobierno nacional y de alineamiento antagonista en cada uno de los conflictos, especialmente luego de la resolución n.º 125, que derivó en un conflicto con los empresarios del sector agrario y la Ley de Medios. Allí, este partido se instala con un discurso crítico de la intervención estatal y de la primacía de la política por sobre la economía (Schuttenberg y Fontana, 2013).

En 2011, Macri obtiene su reelección. A partir de ese momento, el desafío del PRO fue replicar el crecimiento y gravitación a nivel nacional que supo obtener en el distrito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En esa estrategia, podemos observar un abandono de la reposición de sentidos más típicamente conservadores por un enfoque deliberada e ideológicamente desideologizado. Un ejemplo sería que a diferencia de otros partidos de centro-derecha argentinos, el PRO no se presenta como un partido doctrinario y fundamentalmente antiperonista, sino que busca ampliar sus bases de apoyo tras un discurso más amplio (Vommaro, Morresi y Bellotti, 2014).

De esta forma, en la segunda presidencia de Cristina Fernández (2011-2015), el PRO estructuró un discurso articulado sobre los significantes como inseguridad, caja, política populista y estos fueron los puntos nodales en torno a los cuales el partido intentó construir una frontera con lo que se construía como enemigo, esto es el populismo. Este discurso fuertemente confrontativo fue virando a una posición más consensualista con el avance de la presidencia de Cristina. De esta forma, el PRO se posicionó como la expresión de una tercera vía en discusión con “la vieja política del siglo XX” (Devoto, 2014). En ese marco, el PRO se construye como un heredero de 2001, como una fuerza absolutamente escindida de las disputas, legados y tradiciones anteriores, lo cual da lugar a una memoria de corto alcance en la conformación de su identidad. Así, 2001 se constituye como mito fundante de lo que identifican como un nuevo acercamiento a la política.

Desde esa interpretación surge el vínculo con lo político. En ese contexto, el significante “revolución” cobra el sentido de romper con las viejas tradiciones políticas e imponer otras formas vinculadas a los ideales de bondad, decencia y sensibilidad. En frente, para el PRO, los viejos relatos y consignas como felicidad del pueblo, grandeza de la nación, justicia social, independencia económica, soberanía política, inclusión, república, democracia, igualdad de oportunidades, etc., no eran otra cosa que arengas para obtener poder. Es decir, en esta lectura los partidos políticos tradicionales habrían construido con base en estas divisiones y disputas. “Diseñaron sus relatos, herramientas y burocracia partidaria alrededor de esta lógica. Cuando llegaban al poder trasladaban relato, herramientas y burocracia al aparato estatal” (Devoto, 2014).

En 2015, poco tiempo antes de las elecciones, Macri hizo un nuevo giro estatista en su discurso y prometió mantener la Asignación Universal por Hijo: “La Asignación Universal por Hijo no es un regalo, es un derecho. Vamos a trabajar incansablemente para reducir la pobreza, va ser una prioridad del gobierno terminar con la pobreza en la Argentina” (*La Nación*, 2015). En el mismo tono se mostró favorable a la continuidad de la gestión estatal de Aerolíneas Argentinas, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y otros hitos del gobierno anterior.

Si bien con vistas a las elecciones, Cambiemos se mostró más cercano a mantener políticas inclusivas de los gobiernos kirchneristas, construyó una sólida frontera en relación a ellos. La crispación, la política vinculada a la corrupción, la ineficiencia de un Estado sobredimensionado y las asociaciones internacionales regionales fueron articuladas en una otredad que posicionó al macrismo como fuerza novedosa que vendría a renovar todas las prácticas no deseadas de los anteriores gobiernos.

Este aspecto no es menor puesto que, entendemos, constituyó uno de los puntos fuertes del PRO en la disputa por la hegemonía. La posibilidad de construir un discurso antipopulista, pero que, sin embargo, conformó un antagonista claro y delineado fue uno de los aspectos políticos relevantes del último tramo de la campaña.

Cambiamos en el poder. El combate a la política

La alianza Cambiamos una vez en el poder, luego de una ajustada segunda vuelta, articuló un discurso en línea con el avance del neoliberalismo en América Latina que se centró en cuestionar la política como elemento transformador y a vincularlo con una práctica generadora de discordia. Este relato construye una interpretación de lo social desde el individualismo más extremo. Lo colectivo no existe, solo el sujeto individual. Únicamente el individuo es el protagonista de la historia y el Estado debe limitarse a proteger los derechos de los individuos (Casullo, 2007). Como bien señala este autor, la comunidad se reduce al individuo y la visión sobre las derechas es fundamental para empezar a delinear el análisis del discurso del PRO. La lectura que construyen es que la política, a diferencia de la etapa kirchnerista, no debería considerarse conflictiva, sino más bien como consenso sin conflicto (Conno, 2012). En este discurso, la política tiene que ver con el consenso como punto de partida, no como resultado de la lucha política. Pensar en estos términos implica una negación de la política y su reemplazo por una visión que vela los conflictos y la disputa de intereses

Muchos querrían que lo hubiera, ya sea para pelearse con el relato K o para tener la tranquilidad de pertenecer a una corriente doctrinaria que sirva para explicar toda la vida de acuerdo con un manual. Pero no lo habrá, ni por el concepto relato ni por el concepto M. Un relato es una simplificación, una explicación, un cuento, y cuando se aplica la categoría relato a la política de un país, lo que resulta es que una parte, un partido, se quiere apropiarse de la explicación del todo. Una minoría, con el truco de decir que tiene un “relato nacional”, se apropiaría así de la interpretación del conjunto, incluyendo la de la mayoría ajena. Esa vocación de totalidad que tienen los totalitarios (aquellos que van del sóviet al fascismo, pasando por el fin de las ideologías de los años 90) ni es democrática (en la democracia juegan mayorías y minorías en respeto mutuo) ni es realista. Tampoco habrá relato M por el concepto M. No tenemos que inventar la interpretación macrista del universo, del amor, de la vida y del poder. Lo que sí debemos construir entre todos, M y no M, son los objetivos nacionales de la Argentina y los valores de la convivencia en paz en la Argentina. Ese será el relato de la nueva administración: objetivos nacionales y valores compartidos (La Nación, 2015).

En la cita anterior, se destaca la concepción que Cambiemos intenta imprimir sobre la política. En su discurso dice no haber ni desear la conformación de un relato, pues este es vinculado a una visión sesgada que tiende a fracturar a las sociedades. Como reverso a esa lectura está la búsqueda de valores y objetivos nacionales que contengan a la sociedad en su conjunto.

Alemán (2016) da cuenta de la operación discursiva en los términos en que “se caracterizan por un discurso insignificante, que se neutraliza a sí mismo y aspira a conseguir el grado cero de la enunciación”. Este grado está dado por la negación de lo político como instancia conflictiva, más allá de que en su enunciación la figura del populismo confrontativo es espectral, es decir, está fuertemente presente, pero como telón de fondo no explicitado. El “Todos juntos” oculta el antagonismo social, porque habría unos intereses compartidos por el conjunto de la sociedad.

El discurso de la alianza gobernante es el de negar el conflicto y “cerrar la grieta” que los gobiernos kirchneristas habrían abierto. El relato está identificado con una mística falsa que sirve a los intereses de construir una verdad sesgada. El objetivo de la renovación macrista es justamente construir un discurso de “todos” no de una parte. Como bien señala Litvinoff (2016), el PRO construye un vínculo débil con el pasado. Así, se caracteriza como exceso de politización toda interpretación alternativa de los hechos.

Es mentira que los pueblos que no conocen su historia tienden a repetirla. Cabe más concluir lo contrario: los pueblos que se obsesionan con su historia no logran entender ni avanzar, se envician con la muerte y con la nada. La mirada enamorada del pasado es tradicionalista, conservadora. En otro tiempo la tradición pudo ser muy valiosa, las cosas estaban más quietas y era orientador respetar formas establecidas, pero ya no es así. En nuestro acelerado movimiento actual tradición implica retroceso, fracaso, melancolía y cerrazón. El que ancla en lo ideológico adora el pasado y es también impermeable: no le entra el mundo y sus hechos cambiantes, no concibe la legitimidad del paso del tiempo. Lo descarta por incorrecto, quiere descalificar la ley primera de la realidad: el cambio. (Rozitchner, 2014).

La historia es algo a dejar atrás puesto que no solo no nos sirve al futuro, sino más bien produce ataduras nostálgicas. El futuro se construye entonces en el discurso como desvinculado de las tradiciones, los procesos anteriores que son más bien obstáculos para la evolución. La ideología del desarrollo no tiene nada que ver con el pasado, la historia, la crítica o la revancha; la ideología del desarrollo es la positividad, la mirada puesta en lo que se puede, en lo que hay, la voluntad cargada de ganas y de mundo, capaz de aprender, deseosa de generar lo que se quiere vivir. La positividad es lo contrario de nuestra filosofía miserable de tango y de fracaso, considerada de manera patológica como verdad vital profunda. Lo contrario del escepticismo que cultivamos como sabiduría y con el que muchos justifican su falta de compromiso o su mala praxis. El trasfondo filosófico de la positividad, su visión del mundo, dista de negar las dificultades vitales. Entiende que la realidad es y será siempre problemática, que nunca domaremos racionalmente la tumultuosa experiencia humana, pero es también capaz de captar y sentir el gran valor de la vida, la inmensa riqueza que se nos ofrece constantemente, como individuos y como sociedades (Rozitchner, 2014).

En su lugar se propone el desarrollo. Este solo podría darse según el relato desde el abandono de la política y la historia, estas son pesados lastres que impiden la “positividad”, cuestión necesaria para el avance. La historia se construye en articulación con un discurso pesimista y obstaculizador del cambio. La revolución es entonces romper con ese tradicionalismo.

De esta forma, en la argumentación se da una inversión de los significantes históricamente vinculados al cambio y a la transformación, la cual ya no está dada por recuperar las tradiciones emancipatorias latinoamericanas, sino que en su lugar se propone un abandono, un olvido como momento fundante de un nuevo relato.

Hay una política de “lucha” y una política de “crecimiento” o “desarrollo”. Cada una de estas ideas encarnan distintas visiones del mundo y distintas posiciones existenciales. Si uno cree que la política es lucha, centra su mirada en el enemigo. O en los muchos enemigos que necesita recrear

constantemente para alimentar su estructura de sentido. La tarea es enfrentarlos y vencerlos. El día se organiza a partir del odio o del resentimiento, las horas pasan inventando trampas o trucos para debilitar a los detestados. Si uno cree en cambio que la política es una forma de implementar el desarrollo necesario, tiene como tarea organizar situaciones para que los recursos puedan aprovecharse de la mejor manera posible. Busca gestionar para optimizar resultados. Quiere que la mayor parte de las personas disfruten de la mejor situación que el talento organizativo permita alcanzar (Rozitchner, 2012).

El significante “política” se articula en una cadena de sentido que la concibe con la administración de los recursos que se tienen en un contexto determinado. Esa es la buena política que oculta en el discurso a la visión negativa que es la de la confrontación y la del conflicto. Esto último se conecta con la visión que tiende a deshistorizar las trayectorias de los actores sociales y colectivos. Estos son reemplazados por gente o personas que son identificados como sujetos individuales sin intereses colectivos o sectoriales.

La política se construye como la contra cara de la eficiencia y agilidad del sector privado de donde emergen las virtudes ciudadanas. La política es ideología y eso la hace lenta y la aleja de la técnica, de lo que se debería hacer. Según Hobsbawm (1994), la característica de las derechas es concebir la desigualdad como un dato “natural”, consustancial al orden humano. En ese marco, para los sectores conservadores, toda tentativa de modificación social impulsada por grupos subalternos es considerada como un cuestionamiento del orden natural.

Una de los ejes discursivos del nuevo gobierno es el retorno a la normalidad. ¿Qué significación adquiere esto? La normalidad es, de alguna forma, cerrar el ciclo kirchnerista. Es decir, las políticas redistributivas del kirchnerismo y la politización de la sociedad son la frontera antagónica de la identidad PRO. La vuelta a la normalidad es volver atrás los avances producidos a partir de 2003, es un giro conservador de larga tradición.

En la búsqueda de ese orden hay una articulación con un pasado no del todo explícito, pero presente en el recuerdo de la Argentina de principios

de siglo XX, cuando la tradición liberal era hegemónica. Esta mirada se articula en el discurso con otro eje que identifica al kirchnerismo como el productor de una división binaria del espacio político en la que el gobierno representaba los intereses del pueblo y sus adversarios eran presentados como portavoces de intereses de las grandes corporaciones.

Cambiamos, en tanto, busca normalizar lo social al bajar la intensidad del conflicto político. Esta representación implica correr la política de esa lucha de intereses que el kirchnerismo había explicitado en el cuerpo social y pasarlo a un ámbito no conflictivo que tienda a “unir a los argentinos”.

La normalización tiene como telón de fondo cuestiones económicas, es decir, la normalización de todos los ámbitos de la sociedad mencionados tiene como prerequisite la restitución del orden en la economía del libre mercado (Soto Pimentel, 2017). En efecto, para Macri, la normalización del país implica ir hacia una economía estable, con reglas de juego claras y sin inflación, ya que solo 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.

El libro *Querido Mauricio* intenta no ser clásicamente política, por eso lo de “neopolítica”. Es decir, busca integrar otras preocupaciones y otros modos de decir para contribuir a una actualización de la idea de política. Nadie sabe muy bien hoy qué es hacer política. En el nuevo escenario, la eficacia de un deseo de transformación social requiere modificar pensamientos, actitudes y costumbres. En otra época este texto se hubiera llamado “Carta abierta a Mauricio Macri”, pero de seguir diciendo “carta abierta” después de la existencia de la conocida agrupación de intelectuales. Creo que el objetivo de tu presidencia debería ser el de producir una mutación psicológica del argentino. Crear las condiciones para que el individuo maduro, íntegro, capaz, responsable, sea una tendencia general y no una excepción. Establecer el marco para que las per-

sonalidades sean capaces de otras posiciones existenciales y tiendan a generar crecimiento propio y común más que a victimizarse, paralizarse, y negativizarse (Rozitchner, 2015: 2).

El objetivo que se plantea en el texto es transformar la actitud hacia lo político. Esto se define en términos de “neopolítica”, que es dejar atrás la política tradicional para lograr desarrollar las potencialidades individuales. El objetivo de una sociedad bien planteada es concebido en términos del individuo desanclado de la política tradicional.

Hay que desandar mucho tango, mucha melancolía, mucho narcisismo, desaprender el hábito de la acusación, de la objeción permanente, desactivar la estúpida veneración del impotente pensamiento crítico, esa inteligencia mal entendida, mal ejercida y mal vivida. Hay que deshacer la fascinación por el amor triste, la creencia de que la muerte es prueba de valor o de verdad, la paranoica y también narcisista idea de que hay siempre una maquinación en marcha, alucinadas corporaciones operando para destruirnos, como si la vida fuera un cómic y estuviéramos siempre a punto de ser aniquilados por Lex Luthor (Rozitchner, 2015: 7).

El estado contrario a esa utopía individual de desarrollo es la mirada política que tiñe todos los planos de la vida social. En este plano, la política se articula con el fanatismo, es decir, en la cadena equivalencial del discurso no existe política sin fanatismo, sin violencia y sin la división de la sociedad. La militancia entendida de esta forma se vincula a una disfunción del sujeto más que con el compromiso con ideales. Entonces el militante manifestará en su labor las faltas de otras áreas de su vida, pero nunca se constituye, en este discurso, la política como aspecto a reivindicar de los hombres.

El militante, el que se enajena con el sentido político, el que cree y dice como recitando un credo que “todo es política” suele tener una historia triste detrás, en su base, que lo hace salir corriendo de su realidad familiar, emotiva y real, para transmutarse en un ser de la historia. Y nadie es un ser de la historia. El militante, ese fanático que rechaza el mundo dado y el reino de lo posible para vivir en su mundo fantaseado y simbólico, padece de algo que lo hace rechazar esa realidad elemental con la que no

puede tratar, a la que quiere curar por una vía demasiado indirecta para ser efectiva. Se pone violento, porque su idea del bien suele implicar la necesidad de eliminar y castigar a otros, a los que considera responsables de su malestar (Rozitchner, 2015: 15).

Pensar el gobierno en el sentido de liberar a los individuos de los pesados lazos de la tradición para dar servicio a los proyectos personales de los habitantes de un país es lo que comienza a articular la propuesta discursiva de Cambiemos con el cambio o la revolución. No estamos en presencia de una identidad que disputa el significante “revolución” en los términos clásicos de la izquierda, sino más bien como una reacción con una forma tradicional de la política.

El cambio se articula en el discurso con ir contra el *establishment*. La estructura argumental es la del peronismo, solo que los representantes de las posiciones son otros. Esa elite a la cual hay que combatir no serán las grandes corporaciones, sino más bien lo que denominan el “retroprogresismo”, es decir, los melancólicos enamorados de la política en sentido tradicional.

La construcción de la necesidad de las reformas

El comienzo del gobierno de Macri trajo rápidamente una reorientación acelerada de las principales políticas estatales implementadas en la gestión anterior. En el relato de Cambiemos, para ello se necesitaba del esfuerzo de la población frente a lo que se interpretaba como el remedio a años de despilfarro, mala administración, mafias, etc., que habían sido los gobierno kirchneristas. Las dos presidencias de Cristina Fernández fueron caracterizadas como corruptas en esencia. La corrupción no era de algunas situaciones o personajes del gobierno, sino que esta iba más allá, era constitutiva del kirchnerismo como movimiento político.

El kirchnerismo fue conceptualizado como una falta de republicanismismo en la práctica política. A lo largo del período, según la visión del medio, la política de derechos humanos, la redistribución del ingreso y la integración de sectores excluidos de la vida socioeconómica, las nacionalizaciones y

estatizaciones y, en suma, el resto de las políticas de Estado cumplieron la función de ser auxiliares de una retórica articulada para convencer y sumar voluntades sociales colectivas de la esfera pública, a un proyecto individual, con origen y destino en la esfera particular. En este marco, la construcción discursiva del kirchnerismo como antirrepublicanismo autoritario, como un poder emancipado y no representativo de la voluntad popular fue constituyéndose como articulador de la argumentación.

El discurso de Cambiemos construye una frontera entre la república y el populismo. El límite es tajante, aunque, en la enunciación, el campo republicano es tolerante con las diferencias y se construye como pluralista. Las tareas ante ese escenario son la reconstrucción de los valores democráticos. Este punto es nodal en el discurso porque si bien varios intelectuales van a discutir el modelo económico del kirchnerismo, la centralidad en la argumentación de estas ideas se articula con la idea de dejar atrás el movimientismo peronista-kirchnerista. Dar ese paso implica un esfuerzo cultural similar a dejar atrás la dictadura. Allí construyen un puente discursivo (Schuttenberg, 2014) que identifica al kirchnerismo con la dictadura en su forma de construir política.

El discurso se articula en la noción de negar el conflicto y “cerrar la grieta” que los gobiernos kirchneristas habrían abierto. El relato está identificado con una mística falsa que sirve a los intereses de construir una verdad sesgada. Así se construye un discurso que constantemente señala como exceso de politización toda interpretación alternativa de los hechos. Esto apunta también a cuestionar los logros que el kirchnerismo se daba, como la mejora en los indicadores sociales y económicos en general. En este aspecto, el discurso se articula con el significante “falso relato”, que aglutina y expresa que cada avance de los últimos años era, en realidad, una ficción promovida por el kirchnerismo. Así, el planteo afirma que, a pesar de los más de 30 años desde que la Argentina recuperó su democracia, los resultados de esta forma de gobierno habrían sido limitados. Esto se articula con la cadena de significación estructurada bajo el “falso relato K”, que habría ocultado la pobreza. En ese marco, el kirchnerismo se construye como progresismo que es, entonces, sinónimo de mentira y manipulación, por ende, falsa izquierda.

El significante “libertad” es uno de los puntos nodales del discurso marxista (Schuttenberg, 2014). El otro es la falsedad del discurso de la izquierda que, según estas lecturas, tendría por objetivo mantener impune el crimen de Alberto Nisman, aliarse a la república teocrática de Irán y Venezuela, perseguir a disidentes.⁶

Salirse de ese discurso reaccionario en el cual ubican a la izquierda es también dar la espalda a los liderazgos caudillistas y asentarse en una política no tradicional positiva que debe luchar contra la costumbre de la política tradicional. En definitiva, una política distinta también debería, según el relato, romper con etiquetas y dicotomías como derecha/izquierda, privado/estatal y nacional/extranjero. Es decir, el discurso que se plantea disuelve las tensiones sociales económicas detrás de un significante como la nueva política que anula el conflicto. Esta articulación permite incluir en esa cadena de sentido la oposición al populismo, las políticas intervencionistas, la búsqueda de autonomía estatal a nivel interno como al nivel de los alineamientos internacionales.

Los enemigos de la República

Los discursos políticos van configurando una cadena de equivalencia y unos efectos de frontera o antagonismos para separar un adentro y un afuera y, por ende, demarcar el abanico de fuerzas que se va a aglutinar en un nosotros de amigos para enfrentar a sus adversarios (Arditi, 2007). La noción de diferencia permite pensar en la constitución de una exterioridad que conforma una identidad. Al definir un enemigo común, una identidad política debilita y cuestiona sus diferencias internas y se constituye como totalidad a través de la lógica de equivalencia. Es precisamente esa lógica la que impide que toda identidad social sea plenamente constituida, en la medida en que la definición de un exterior implica su debilitamiento en tanto diferencias internas. En este sentido, el campo de las identidades políticas se trata siempre de un nosotros que solo puede existir por la demar-

6 Estas lecturas e interpretaciones de la derecha pueden profundizarse en Schuttenberg (2017).

cación de un ellos. De esta manera, nos introduciremos en las formas que adquieren esas fronteras (Aboy Carlés, 2001, 2005 y 2011) en los discursos de los intelectuales.

En este plano, existen diversos enemigos dentro de este discurso PRO Cambiemos. Algunos identificados como el sindicalismo, el peronismo, el kirchnerismo o el populismo, el Estado y otro nivel, que apunta a modos culturales que devienen supuestamente de gobiernos conducidos por las anteriores fuerzas, aunque este último punto merecerá un apartado especial.

En ese marco, el sindicalismo es una patología, una enfermedad del sistema populista para la cual solo la erradicación de su influencia traería la prosperidad que el país estaría buscando. El discurso hace alusión a numerosos colectivos. En algunos casos aparece la mención punzante hacia el kirchnerismo como eje articulador de todos los males en términos políticos y éticos.

El sindicalismo se construye como indiferenciado del kirchnerismo y del peronismo. Estas identidades forman un todo para el discurso, y se destaca que “no soy de los que creen que el kirchnerismo fue malo y el peronismo es algo rescatable. Creo que el kirchnerismo es una rama podrida del tronco peronista”. Así la interpretación histórica reconstruye el vínculo entre dos etapas indeseables para el pensamiento conservador al plantear que “diría que la Argentina empezó a joderse el 4 de junio de 1943 a las diez de la mañana, cuando vino la dictadura militar con el peronismo y el populismo, para instalarse definitivamente” (Sebreli, 2018).

En ese marco, se configura el antagonismo central, que es democracia o populismo. A lo largo de, por lo menos, los últimos dos siglos, la teoría política tendió a dividir el espacio político en dos grandes bloques: derecha e izquierda. Estos espacios se identificaron con nociones de orden o progreso; libertad versus igualdad; modernización o tradición. Estos ejes sobre los cuales los bloques reconfiguraron sus posiciones sirvieron como elementos de análisis para la teoría política y la historia de las ideas. Izquierda y derecha se transformaron entonces en dos formas de dar cuenta de dos espacios ineludibles en el estudio de las dinámicas políticas. No

solo las ciencias sociales tomaron estas definiciones, sino también los propios actores se fueron autoadscribiendo en vinculación a esos espacios.

Ahora bien, esa categorización es abandonada por el discurso macrista, que plantea otro eje, que es democracia o populismo, como señalamos. Esto les permite responder implícitamente a la gran crítica que su discurso carga, que es el de que forman parte de la derecha. Al plantear el populismo como el principal enemigo, la cuestión de izquierda y derecha queda al margen, e incluso les permite marcar a este como parte del campo de la derecha.

El populismo así construido reedita la más tradicional de las dicotomías argentinas, que es la de civilización versus barbarie, en donde la protesta social, los sindicatos y el peronismo es tipificado como una fuerza irracional. El problema es presentado como complejo, puesto que la herencia es económica, cultural y social.

Esta visión del problema nacional es una cultura inserta profundamente en nuestra experiencia plantea que el cambio necesario debe operarse allí, no tanto a nivel de políticas públicas. Es decir que el problema de la sociedad argentina es su cultura populista, por ello el macrismo, como hecho fundacional, busca desarmar “hábitos populistas” (Grupo Fragata, 2018), al rechazar “un conjunto de prácticas, voces, procesos y memorias de nuestra sociedad”.

Esta irracionalidad manifiesta en la cultura es producto, en última instancia, del legado peronista. Esta es una visión del mundo que es, para esta lectura, contraria a la racionalidad y al civismo. Así la Argentina se habría acostumbrado a vivir de subsidios, descuidando la cultura del trabajo. Esa cultura del subsidio es parte de la irracionalidad constitutiva del peronismo, es un componente que en los discursos se construye como inescindible de esa identidad política. De esa forma, cada movilización en reclamo por derechos conquistados es interpretada como una cruzada conservadora de esa cultura profunda e irracional que persiste.

Hay una linealidad histórica que marca una continuidad casi ininterrumpida de la barbarie populista que se habría quebrado en 2015. Esta

lectura lleva a plantear a Macri y a varios intelectuales que 2015 es el corte con 70 años de fracasos estatistas. De esa forma, Cambiemos es identificado como algo novedoso, desvinculado del pasado. A su vez, esa historia es construida como linealidad a pesar de incluir procesos políticos extremadamente diversos.

La sostenibilidad del discurso de Cambiemos

La articulación de demandas insatisfechas por los gobiernos kirchneristas estructuró un discurso que demostró su efectividad para acceder al poder. Ahora bien, al calor de los primeros tramos y medidas gubernamentales, los principales beneficiarios de sus decisiones han sido los productores agropecuarios, los denominados “fondos buitres”, las empresas mineras, etc. La devaluación, la liberación de la compra de dólares, la supresión aranceles de importaciones y exportaciones, la baja de retenciones, el recorte de subsidios y la reinserción en los mercados financieros internacionales dio como resultado un retorno a algunas políticas que el kirchnerismo y otros sectores políticos creían superadas. En esa línea, rápidamente el gobierno avanzó sobre el salario real de los trabajadores, aumentó la desocupación vía despidos de empleados públicos y por la apertura económica y cierre de pequeñas empresas. A su vez, volvieron a instalar en el espacio público, el debate en torno a la flexibilización laboral y la necesidad de impulsar esos cambios con vistas a un nuevo alineamiento del país en el escenario internacional (Schuttenberg y Natalucci, 2016).

Para Cambiemos, la felicidad es un camino lento. 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 la narrativa construida en torno al kirchnerismo, basada en la mentira y el despilfarro (Vommaro, 2017).

La pregunta que se abre en torno al futuro inmediato del actual proyecto político es si el discurso de la gesta antipopulista, anticorrupción y contra la “cultura del subsidio” logrará mantener una mayoría social en el

marco de un proceso de exclusión y concentración económica. El planteo del artículo lejos está de poder dar respuesta a este interrogante político, no obstante, creemos que este es el punto neurálgico de debate.

Existen algunas visiones que pronostican una derrota del macrismo a partir de proyectar un horizonte económico cada vez más regresivo. Si bien compartimos en la caracterización de los efectos del modelo económico, las interpretaciones de que vastos sectores sociales construyan en torno a ello, no necesariamente pueden conducir a que el campo nacional y popular retome el poder.

En ese plano, el gobierno está construyendo el relato de que los costos de ese modelo de exclusión son en realidad los costos de abandonar la cultura estatista y prebendaría. Es un paso necesario, según el oficialismo, para ir hacia un “verdadero” desarrollo con inversión. Otro eje problemático es la inflación y el proceso de redistribución regresiva que se operó a través de las devaluaciones que desde 2015 vienen implementando. La concentración de la riqueza, el achicamiento del mercado interno y el aumento de la desocupación puede, en un futuro, al margen de todas esas consecuencias nefastas, lograr un freno al aumento de los precios por la caída abrupta del consumo interno.

Si eso ocurre, habrá allí otra batalla por la interpretación de esos resultados que no necesariamente le signifique un rédito al campo popular. Es decir, un freno en las expectativas inflacionarias puede ser interpretada como producto de la caída de la actividad económica, la desocupación, la caída del poder adquisitivo del salario y la recesión. O también se intentará construir la idea de que es el punto de partida hacia la nueva Argentina, en donde lo peor ya habría pasado. La paz de los cementerios o los albores de una nueva Argentina. Ese el gran punto que se abre y donde no hay una vinculación necesaria y final, sino que la interpretación que logre la hegemonía lo hará a partir del reconocimiento de la necesidad de librar la batalla política.

Reflexiones finales

Pensar la política en términos relacionales nos permite dar cuenta del complejo reagrupamiento de las identidades en la Argentina contemporánea. El objetivo del capítulo es hacer un análisis en el mapa ideológico construido por la alianza gobernante a partir su discurso. El propósito no fue señalar sus “errores” o “falsedades”, sino hacer un análisis de cómo esta lectura busca argumentar sobre la necesidad de transformar la sociedad y la política después de 12 años de gobiernos populares de signo contrario.

Este es, sin dudas, un aspecto central del discurso. La política según este relato debería ser como una búsqueda de consensos desanclados de las disputas materiales, cuestiones que la política como es entendida por esta ideología, superaría. Podemos pensar, también, que el espacio de derecha no niega el conflicto, sino que lo explica por una disputa producida artificialmente por el discurso demagógico populista y no por una lucha en el terreno estructural económico. Por ello, su insistencia en superar el supuesto estado de crispación de la sociedad al cual el populismo la habría llevado.

Esto se vincula con un segundo momento en donde se construye la idea de normalizar la política, que se caracteriza por abandonar fanatismos y abreviar al diálogo. Esta mirada despolitizadora es el punto nodal del discurso, que articula con una concepción deshistorizadora puesto que el eje señalado es el abandono de nuestra historia como instancia de construcción política y se impulsa un futuro vacío de conflicto como utopía.

Estas dimensiones se incluyen en lo que hemos denominado la “normalización de la política”, que es el punto nodal del discurso de Cambiemos. Alrededor de esta noción, se articulan y redefinen otros significados acerca de la política, la militancia, la visión del rumbo de las políticas públicas y el Estado.

También hemos analizado la construcción del enemigo político en un discurso que se autopercebe como dialoguista y consensualista. Allí la significación que tiene el peronismo, el kirchnerismo y el sindicalismo adquieren un lugar patológico y son parte de la Argentina que plantean dejar atrás.

Por último, resaltamos el carácter abierto del proceso de recuperación del poder para el campo nacional y popular. Interpretar que los males causados por el modelo económico impuesto por Cambiemos nos conducirán inexorablemente a recuperar el Estado sería un error muy grave. Como planteamos, la construcción de un nuevo proyecto nacional necesita dar la lucha por la hegemonía y por las interpretaciones de nuestra historia y nuestro pasado reciente. En ello estamos.

Bibliografía

- Aboy Carlés, G. (2001). *Las dos fronteras de la democracia argentina. La reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*. Rosario: Homo Sapiens.
- _ (2005). Populismo y democracia en la Argentina contemporánea. Entre el hegemonismo y la refundación. *Estudios Sociales*, XV.
- _ (2011). Identidades, tradiciones y élites políticas. *Papeles de trabajo*, 5(8). Dossier.
- Alemán, J. (2016). *Horizontes neoliberales en la subjetividad*. España: Granma.
- Barros, S. (2006). Inclusión radical y conflicto en la constitución del Pueblo populista. *Confines*, 2-3, 65-74.
- Bobbio, N. (1995): *Izquierda y derecha. Razones y significados de una distinción política*. Madrid: Taurus.
- Casullo, N. (2007). *Las cuestiones*. Buenos Aires: FCE.
- Conno, D. (2012). Hacia una democracia biopolítica. *Sociedad & Equidad*, 4.
- Devoto, M. (2014). *La vía PRO*. Recuperado de <<http://cpcambio.com.ar/wp-content/uploads/2015/01/LaViaPro.pdf>>.

- García Delgado, D. y Gradín, A. (2017). *El neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: FLACSO.
- Hobsbawm, E. (1994). *Historia del siglo XX*. Madrid: Crítica.
- Howarth, D. (2008). Hegemonía, subjetividad política y democracia radical. En S. Chrtichley y O. Marchart (Comps.). *Laclau. Aproximaciones críticas a su obra*. Buenos Aires: FCE.
- La Nación* (19 de julio de 2015). Macri prometió que YPF y Aerolíneas seguirán siendo estatales. Recuperado de <<http://www.lanacion.com.ar/1811860-mauricio-macri-prometio-que-ypf-y-aerolineas-seguiran-siendo-estatales>>.
- Laclau, E. (1985a). Tesis acerca de la forma hegemónica de la política. En J. Labastida Martín del Campo (Comp.). *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*. Ciudad de México: Siglo XXI, 19-44.
- (1985b). Ruptura populista y discurso. En J. Labastida Martín del Campo (Comp.). *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*. México D.F.: Siglo XXI.
- (1994). ¿Por qué los significantes vacíos son importantes para la política? En *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel.
- (1998). Deconstrucción, pragmatismo y hegemonía. En C. Mouffe (Comp.). *Deconstrucción y pragmatismo*. Buenos Aires: Paidós.
- (2000). *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- (2002). El análisis político del discurso: entre la teoría de la hegemonía y la retórica. *De Signis*, 2, 359-366.
- (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: FCE.

- Laclau, E. y Mouffe, C. (2004). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Buenos Aires: FCE.
- Lipset, S. y Stein, R. (1967). Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction. En S. Lipset y R. Stein (Eds.). *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*. Nueva York: Free Press.
- Litvinoff, D. E. (31 de agosto de 2016). Construyendo el sujeto macrista. *Página 12*. Recuperado de <<http://www.pagina12.com.ar/diario/laventana/26-308181-2016-08-31.html>>.
- López Murphy, R. (2 de marzo de 2003). Lo que hizo Menem no fue liberalismo. *La Nación*.
- McGee Deutsch, S. (2005). *Las Derechas. La extrema derecha en la Argentina, el Brasil y Chile. 1890-1939*. Buenos Aires: UNQ.
- Muñoz, A. (2011). Debates sobre la caracterización del giro a la izquierda en América Latina. En *Todo aquel fulgor. La política argentina después del neoliberalismo*. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Natanson, J. (2018). *¿Por qué? Siglo XXI*: Buenos Aires.
- Ostiguy, P. (1997). *Peronism and Anti-Peronism: Class-Cultural Cleavages and Political Identity in Argentina* (Tesis de doctorado). Universidad de California, Berkeley.
- (1999). *Peronism and Anti-Peronism: Class-Cultural Cleavages and Political Identity in Argentina* (Tesis de doctorado). Universidad de California, Berkeley.
- (2005). Les gauches en Amérique Latine: un état des lieux. *Revue Internationale de Politique Comparée*, 12, 3.
- (2013a). Politics, Populism, and Drama: On the Fusion of the Leader and

the People. Ponencia llevada a cabo en la reunión de la Latin American Studies Association (LASA), Washington D.C.

_ (2013b). Flaunting the ‘Low’ in Politics: A Cultural-Relational Approach to Populism. Ponencia presentada en el Workshop on the Concept of Populism, Universidad de Sussex.

Rozitchner, A. (28 de septiembre de 2012). Política de lucha o política de desarrollo. *La Nación*.

_ (11 de octubre de 2014). Positividad, la ideología del desarrollo. *La Nación*.

_ (2015). *Querido Mauricio y otros textos neopolíticos*. S.l.: Hesiodo.

Schuttenberg, M. (2014). La oposición al kirchnerismo. Una aproximación a los posicionamientos y reconfiguraciones de la centroderecha (2003-2011). *Revista Sudamérica*, 3, 5-74.

Schuttenberg, M. y Fontana, J. (2013). La Nación y la herencia perdida de la revolución, 2008-2011. En G. Quinteros (Comp.). *La conmemoración de la Revolución de Mayo. Prensa gráfica, historia y política, siglos XIX-XXI*. S.l.: EDULP, 215-251.

Schuttenberg, M. y Natalucci, A. (2016). Restauración neoliberal y movimiento obrero. Escenarios futuros ante la ofensiva de la derecha. *Las patas en la fuente*.

Schuttenberg, M. y Rosendo, J. P. (2015). “El kirchnerismo antes del kirchnerismo”: aproximaciones ideológicas en los albores del gobierno de Néstor Kirchner. *Estado y Políticas Públicas*, 5, III.

Sebreli, J. J. (14 de enero de 2018). El kirchnerismo es la rama podrida del tronco peronista. *Perfil*.

- Soto Pimentel, V. (2017). La “pesada herencia”, libertad de mercado y normalización: tres ideas de Macri que reflejan la utopía del mercado total. En D. García Delgado y A. Gradin. *El neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: FLACSO.
- Retamozo, M. y Schuttenberg, M. (2016). La política, los partidos y las elecciones en Argentina 2015: ¿hacia un cambio en el campo político? *Análisis Político*, 86.
- Vommaro, G. (2017). Libertad, inversión, sensibilidad (¿Hacia dónde quiere ir Cambiemos?). En D. García Delgado y A. Gradin (2017). *El neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: FLACSO.
- Vommaro, G. y Morresi, S. (2015). *Hagamos equipo: PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Vommaro, G.; Morresi S. y Bellotti, A. (2014). *Mundo PRO*. Buenos Aires: Editorial Planeta.



Molka
2014

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA ECONÓMICA PARA UN GOBIERNO POPULAR

DANIEL NOVAK Y JUAN TELECHEA

Docentes de Economía (Universidad Nacional Arturo Jauretche).

Introducción

La primera definición que es preciso explicitar es que la economía es una ciencia social al servicio de los objetivos políticos de los gobiernos. Esto significa que estudia las relaciones sociales entre los miembros de una comunidad en todo lo que tenga que ver con sus actividades económicas, es decir, en todo aquello relacionado con la forma en que producen y distribuyen los bienes y servicios para atender¹ necesidades, básicas o adquiridas con el desarrollo cultural y las costumbres.

Por lo anterior, las relaciones económicas son diferentes en cada comunidad, en función de sus peculiaridades culturales, históricas y políticas; no existe una teoría económica universal que sea válida para cualquier sociedad, tiempo y lugar.

1 Los libros tradicionales de economía utilizan el término “satisfacer” necesidades, lo cual evitamos en este texto porque en el sistema económico vigente una parte importante de la población en el mejor de los casos logra atender sus necesidades de manera parcial.

Tampoco la economía es una ciencia exacta, al menos por tres motivos: a) porque la misma medida o decisión económica no siempre produce el mismo resultado, ni siquiera en el seno de una misma comunidad; b) porque no hay posibilidad, como en las ciencias exactas, de someter ciertas medidas a la prueba del experimento previo (aunque lamentablemente hay gobiernos e instituciones que someten a algunas comunidades a sus “experimentos” con planes económicos enlatados); y c) quienes estudian los hechos económicos son parte del fenómeno e influyen con sus ideas sobre los problemas a estudiar o resolver.

Si bien en casi todas las comunidades del mundo las relaciones económicas responden a las pautas del sistema capitalista, este sistema no funciona de la misma manera en las distintas sociedades; la principal clasificación que se puede hacer entre los distintos tipos de capitalismo es la que diferencia a los países entre aquellos que desarrollaron inicialmente ese modo de producción, llamados “países centrales”, y los que accedieron de manera subsidiaria, parcial y dependiente con posterioridad, llamados “países periféricos”. La principal diferencia entre estas dos clases de capitalismo es que el de los países centrales es estructuralmente equilibrado, autónomo y autosustentable, mientras que el de los países periféricos es estructuralmente desequilibrado, dependiente y con restricciones para su desarrollo.

Una característica esencial del capitalismo como sistema económico es que la producción de bienes y servicios es llevada a cabo preponderantemente por empresas en su mayoría privadas cuyo objetivo principal es obtener ganancias con su actividad; que esos bienes y servicios sirvan para atender necesidades de la comunidad es un medio para lograr ese objetivo principal y no un objetivo en sí mismo.

Una segunda característica es que el capitalismo es un sistema económico que, librado a sus fuerzas “naturales”, tiende a una creciente inequidad en la distribución del ingreso generado en el proceso productivo y, consecuentemente, a la concentración de la riqueza en pocas manos, lo que neutraliza en gran medida las ventajas sociales del progreso técnico y del aumento permanente de la productividad.

La inequidad distributiva y la consecuente exclusión de amplios sectores son, además, fuente permanente de violencia delictiva e inestabilidad social, que pone en riesgo la sostenibilidad social de la economía.

Tomando en cuenta estas características, el rol del Estado pasa a ser esencial para moderar y neutralizar en la mayor medida posible esas tendencias naturales, a través de medidas que apunten hacia:

**INCLUSIÓN + EQUIDAD + CRECIMIENTO =
DESARROLLO SOCIALMENTE SOSTENIBLE**

CRITERIOS BÁSICOS PARA UN MODELO SOSTENIBLE

Los siguientes son los criterios básicos para tener en cuenta en la definición de una política económica que aliente el crecimiento con inclusión progresiva de todos los estratos sociales, bajo el lema: inclusión + equidad + crecimiento = desarrollo socialmente sostenible.

Pobreza y exclusión

La inclusión de todos los estratos sociales al circuito económico debe ser el primer objetivo por lograr en toda sociedad caracterizada por un elevado índice de pobreza. El objetivo de inclusión social no debe ser un sucedáneo de la lucha contra la pobreza, sino un primer paso para que los sectores excluidos del circuito económico se sientan incorporados. La inclusión es una meta inmediata en el marco del objetivo estratégico de erradicación definitiva de la pobreza.

Es importante considerar que, para este enfoque, la pobreza es la exclusión social que padece una persona, familia o grupo como consecuencia de la carencia de recursos necesarios para acceder a las condiciones materiales de existencia típicas de una sociedad históricamente

determinada. En esta definición queda clara la idea de que la exclusión social es uno de los síntomas principales de la pobreza, por lo cual, la meta de inclusión social debe ser entendida como el primer paso, pero no el definitivo, para lograr la erradicación de la pobreza, especialmente en aquellas comunidades con grandes brechas de ingresos y riqueza.

Por eso, la inclusión social debe ser una meta prioritaria en el corto plazo y no una promesa a largo plazo como resultado de otros objetivos económicos. La “zanahoria de burro” de que primero hay que crecer y después repartir no puede formar parte de la política económica de un gobierno popular.

Equidad

La inequidad distributiva de los ingresos y la riqueza es un fenómeno adicional al de la pobreza, pero no son lo mismo. Hay países “pobres”, en el sentido de que tienen un bajo nivel de producto per cápita, pero con bajo nivel de inequidad (Cuba, por ejemplo), mientras que hay otros “ricos” que tienen un elevado nivel de inequidad, en los cuales la pobreza es producto de la injusticia social y no de la falta de recursos o productividad.

Argentina, por ejemplo, fue recategorizado en 2017 por el Banco Mundial (BM) como país de ingreso alto porque superaba los USD 12.055 de producto interno bruto (PIB) per cápita², producía alimentos para 400 millones de personas, con 44 millones de habitantes y, sin embargo, tiene una incidencia de la pobreza del 32% de la población (INDEC, 2018a) y un coeficiente de Gini³ de 42 (INDEC, 2018b). Brasil y Colombia, por

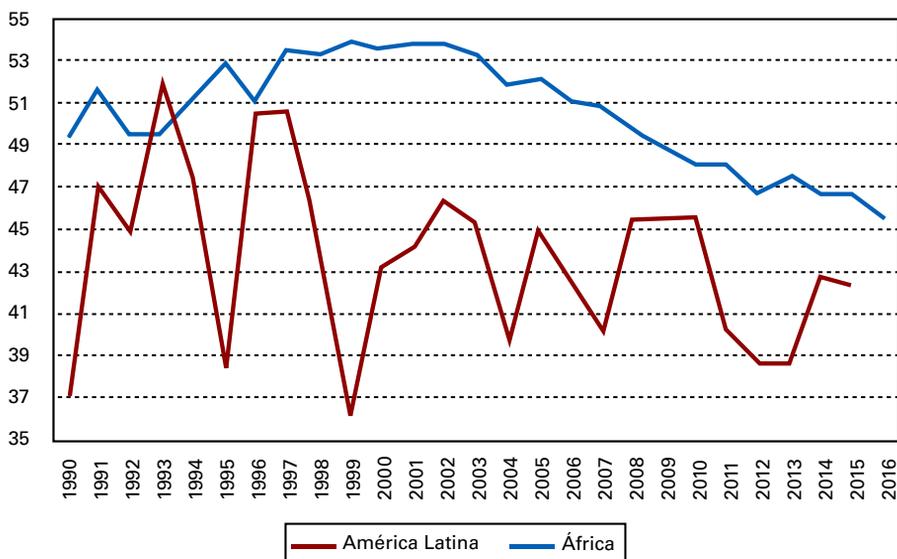
2 Ver <https://blogs.worldbank.org/es/opendata/nueva-clasificacion-de-los-paises-segun-el-nivel-de-ingreso-para-el-periodo-2018-19>.

3 El Coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad distributiva que fluctúa entre 0 y 100, cuanto más cerca de 100 más desigualdad. El INDEC lo refiere entre 0 y 1, no como porcentaje.

su parte, son considerados por el BM como países de ingreso medio-alto y su coeficiente de Gini supera los 50 puntos.

América Latina es el continente más regresivo en distribución del ingreso, más aún que un continente pobre como el de África. En el siguiente gráfico se puede apreciar, con datos del BM, cómo el promedio del coeficiente de Gini de 17 países de América Latina superó el de 48 países africanos en prácticamente todo el período que va desde 1980 hasta 2015.⁴

Coeficiente de Gini



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

4 Es importante aclarar que el cálculo es una media simple del coeficiente de Gini de cada país; un cálculo más adecuado debería ponderar ese promedio al menos por el tamaño de la población de cada país. Otra aclaración importante es que los picos bajos de la curva de África en el gráfico se dan cuando falta en esos años el dato de Sudáfrica, Zambia o Namibia, que son los países más regresivos de ese continente, con coeficiente de Gini de 60 o más.

Revertir esa situación debe ser un objetivo prioritario, simultáneo con el más inmediato de la inclusión social, sin tener que esperar al crecimiento económico de largo plazo, porque el alto grado de desigualdad da mucho margen para avanzar con una redistribución progresiva que no afecte la capacidad de acumulación y crecimiento.

La equidad distributiva requiere, al menos, tres instrumentos de política: 1) la modificación de la estructura tributaria de manera progresiva; 2) el fortalecimiento de los programas sociales de transferencias con recursos generados en la reforma impositiva, y 3) el subsidio selectivo de los servicios públicos básicos de uso masivo.

La importancia de los primeros dos instrumentos ha sido relevado por un trabajo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Cimoli, Martins Neto, Porcile y Sossdorf, 2015), en el que se desdobló el cálculo del coeficiente de Gini antes y después de la incidencia de los impuestos y las transferencias del Estado sin contraprestación a la población para los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y algunos seleccionados de América Latina.

Según ese estudio, el impacto de los impuestos y las transferencias estatales a particulares en los 30 países que integran la OCDE hizo que el Coeficiente de Gini bajara de 46,8 a 30,1, reduciendo en más del 35% el grado de inequidad distributiva. La misma estimación para seis países de América Latina, entre los que están los tres de economías más importantes (Brasil, México y Argentina) muestra que el coeficiente de Gini solo bajó de 52,8 a 49,4 por aplicación de impuestos y transferencias, con un magro 6% de reducción de la desigualdad,⁵ lo que demuestra el recorrido que tiene por delante una política adecuada de redistribución de los ingresos en nuestro continente, tomando como referencia el conjunto de países más capitalistas del mundo que no por hacer eso dejaron de crecer.

5 Ver Anexo I del presente informe.

DILEMAS DE POLÍTICA EN PAÍSES PERIFÉRICOS

En esta sección, se analizan los dilemas de política económica que enfrentan en general los países periféricos para poder sostener los objetivos de inclusión, equidad y crecimiento de sus economías.

Expansión del consumo

El consumo interno sigue siendo el factor clave para sostener un nivel de actividad económica que estimule la inversión y el crecimiento a la vez que materializa la inclusión social y se retroalimenta con la mayor propensión a consumir de los sectores de bajos ingresos. Ninguna política económica que desestime el consumo con el argumento de no vivir por encima de las posibilidades económicas tiene viabilidad a largo plazo.

El consumo es el principal componente de la demanda agregada en cualquier economía y, por ese motivo, es la fuente principal de impulso a la actividad económica y el empleo productivo. En el siguiente gráfico, se puede apreciar la evolución del consumo en la Argentina en el período 2004-2017, donde se observa que el consumo privado fluctuó en torno al 65% del PIB, mientras que el consumo total, incluyendo al público, pasó del 75 al 85% en el mismo período. Es preciso tener en cuenta que en el consumo público se incluyen los programas sociales que son transferencias de ingresos directas a favor de sectores de población con muy alta propensión a consumir.

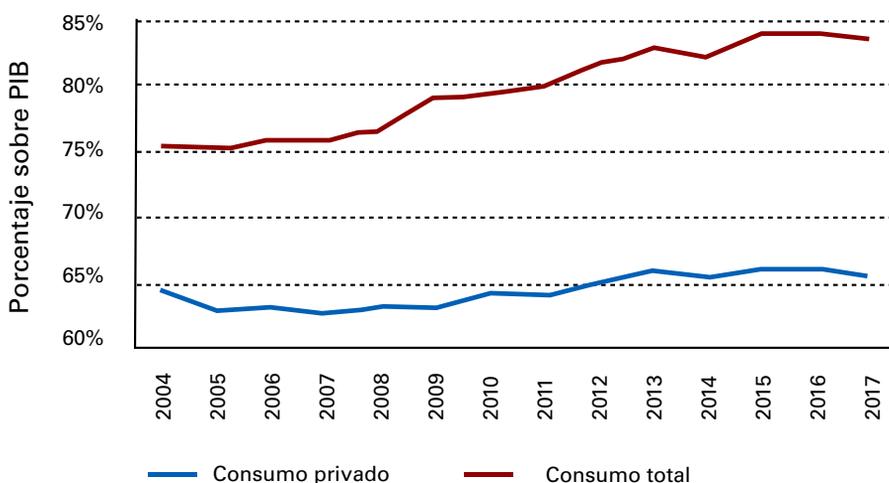
Una política redistributiva de los ingresos favorece el fortalecimiento del consumo, ya que los sectores de menores recursos tienen una propensión a consumir una proporción más elevada de sus ingresos. Por ese motivo, una política tributaria progresiva que capture recursos de los sectores de altos ingresos y los redistribuya a favor de los de menores recursos no solo es una política a favor de una mayor equidad social, sino que también contribuye a fortalecer la demanda y generar empleo genuino.

La única limitación sería a la expansión del consumo en los países periféricos es la restricción externa originada en la estructura productiva desequilibrada de dichos países, que puede llevar a que la expansión de la

demanda y la actividad económica interna derive en déficit de balance de pagos y escasez de divisas, que se analiza más adelante.

En cambio, el argumento ortodoxo de que una expansión “excesiva” del consumo restringe las posibilidades de acumulación y crecimiento económicos no tiene asidero técnico al menos por dos motivos: uno es que el principal estímulo para la inversión productiva y el crecimiento es la expectativa de una demanda sólida y en expansión, y el otro es que en el capitalismo moderno la inversión productiva no necesita financiarse obligatoriamente con ganancias acumuladas previas, sino con el retorno de utilidades y la capitalización de préstamos bancarios o del mercado de capitales.

Evolución del consumo argentino



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)

Promoción a la inversión productiva

Una política redistributiva no debe implicar descuidar la inversión productiva para asegurar la ampliación y mejorar la eficiencia de la capacidad productiva de la economía. Los ejes fundamentales para la promoción eficaz

de la inversión productiva son varios. En primer lugar, fortalecer el poder adquisitivo en el mercado interno para que haya una demanda sólida y creciente, que estimule a las empresas para la formulación de proyectos de expansión y mejora de su capacidad productiva. El peor desaliento para las inversiones empresarias es la existencia de un mercado interno fluctuante e imprevisible. En segundo lugar, garantizar reglas de juego y marcos legales claros, confiables y estables, que no discriminen entre inversores locales y externos. Además, mantener un rol activo y previsible del Estado para el desarrollo de inversiones de infraestructura que favorezcan la competitividad sistémica del aparato productivo interno.

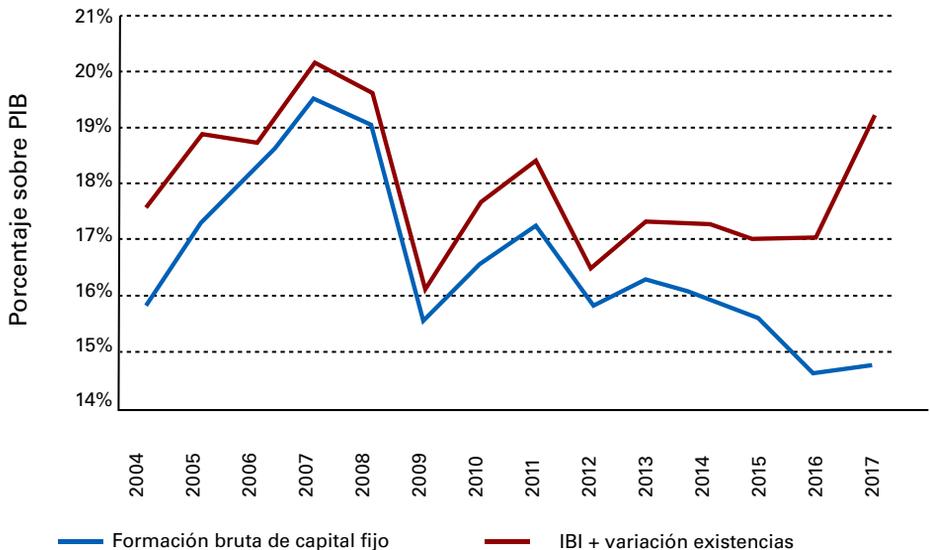
Por último, consolidar el apoyo estatal activo al desarrollo tecnológico y la innovación productiva. Según datos del BM, en el ranking de países por su inversión en investigación y desarrollo (I+D) como porcentaje de su PIB, el primero de América Latina que aparece es Brasil, en el puesto 34, con 1,15% de su PIB; seguido por México, en el puesto 37, con 0,94%; y, luego, la Argentina, en el puesto 37, con 0,59%. Mientras tanto, el conjunto de países de la Unión Europea destina a I+D 2% de su PIB en promedio y superan ese porcentaje 17 países, incluidos China, Japón, Taiwán y Singapur, además de los Estados Unidos y los principales países europeos.

También es importante que la inversión sea planeada y ejecutada deliberadamente por las unidades productivas y no la consecuencia de la contracción de la demanda. Esta aclaración se debe a que estadísticamente en las cuentas nacionales se registra, dentro de la inversión bruta, la acumulación de inventarios de insumos y productos terminados de las empresas como producto de la caída de las ventas. Obviamente, ese componente de la inversión no solo no mejora la capacidad productiva de la economía, sino que induce a las unidades productivas a producir menos en el futuro, agravando la tendencia recesiva.

En el siguiente gráfico, se puede apreciar esa situación en el caso de la economía argentina luego de la asunción en 2015 del gobierno, con su política de ajuste recesivo y transferencia de ingresos a favor del sector agropecuario y las empresas concesionarias de servicios públicos. Ahí se aprecia claramente que, si bien la inversión total rondó el 19% del PIB en 2017, la

formación bruta de capital fijo, es decir, la verdadera inversión productiva, se ubicó por debajo del 15% del PIB, siendo el registro más bajo desde la crisis del año 2001 y la prueba de que las empresas suspenden sus planes de inversión cuando ven que la demanda se contrae.

Inversión bruta interna (IBI)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)

La inversión tiene entonces un doble rol: en el corto plazo, es un componente importante en la demanda agregada para luego, una vez construido el nuevo equipamiento, aumentar la capacidad instalada de producción. Sin embargo, aún no ha finalizado el proceso circular: para que se produzca el crecimiento de la producción esa nueva capacidad debe ser utilizada y, para ello, la demanda global debe crecer, al menos, a la misma tasa que se incremente la capacidad instalada de producción.

La conclusión de este análisis es que, contrariamente a lo que postula la teoría económica neoliberal acerca de que debemos consumir menos

para invertir y crecer más, la existencia de una demanda sólida y creciente para consumo es lo que va incentivar planes de producción y crecimiento económico a futuro.

¿Reactivación, crecimiento o desarrollo?

De todas formas, no cualquier inversión garantiza el crecimiento sostenible de una economía y mucho menos un desarrollo económico sustentable.

Lo primero a tener en cuenta en este aspecto es la diferencia conceptual que hay entre reactivación, crecimiento y desarrollo económicos, ya que los tres tienen como ingrediente en común el aumento del PIB, pero con efectos muy diferentes en uno y otro caso.

Los conceptos de reactivación, crecimiento y desarrollo económico tienen elementos comunes, pero su significado es bien diferente. El principal elemento común es la dinámica o evolución de una economía en un período de tiempo que, sin embargo, responde a situaciones diferentes y a distintas trayectorias.

Una economía se reactiva cuando, luego de un período de caída del PIB, en los siguientes períodos vuelve a su nivel previo. Claramente es un período de reactivación y no puede ser considerado como de crecimiento económico ni desarrollo económico. Es decir, la reactivación económica es volver a utilizar la capacidad instalada ociosa y crecer es incrementar la capacidad instalada mediante la inversión productiva.

El crecimiento económico está además asociado al aumento del PIB per cápita a lo largo del tiempo; así una economía crece cuando en el largo plazo sostiene una tasa de crecimiento del PIB superior a la tasa de crecimiento de la población. Por su parte, el concepto de desarrollo económico reconoce al menos tres ingredientes: crecimiento económico, progresiva mejora en la distribución del ingreso y mejora en el índice de desarrollo humano definido por las Naciones Unidas. Estos tres contenidos refieren a cambios estructurales en el funcionamiento de la economía y, por tanto,

implican trayectorias distintas en: i) la estructura de los sectores productivos; ii) la composición del comercio exterior; iii) el nivel de empleo y la calificación de la demanda de mano de obra; iv) la distribución del ingreso y v) fundamentalmente en la innovación tecnológica.

El desarrollo económico tiene un objetivo más amplio que el crecimiento del PIB per cápita, ya que involucra cambios en la estructura y en la dinámica de la economía para poder alcanzar niveles de vida crecientes para el conjunto de la población de una Nación y no solo para sectores privilegiados. En palabras del economista argentino Aldo Ferrer:

...en todos los casos (de los países plenamente desarrollados) se verifica la existencia de condiciones endógenas, internas, necesarias, que resultaron decisivas para que esos países generaran progreso técnico y lo difundieran y se integraran en su tejido productivo y social; vale decir, para poner en marcha procesos de acumulación en sentido amplio, inherentes al desarrollo. Este conjunto de circunstancias endógenas, insustituibles y necesarias al desarrollo pueden resumirse en el concepto de **densidad nacional**.

Restricción externa al crecimiento

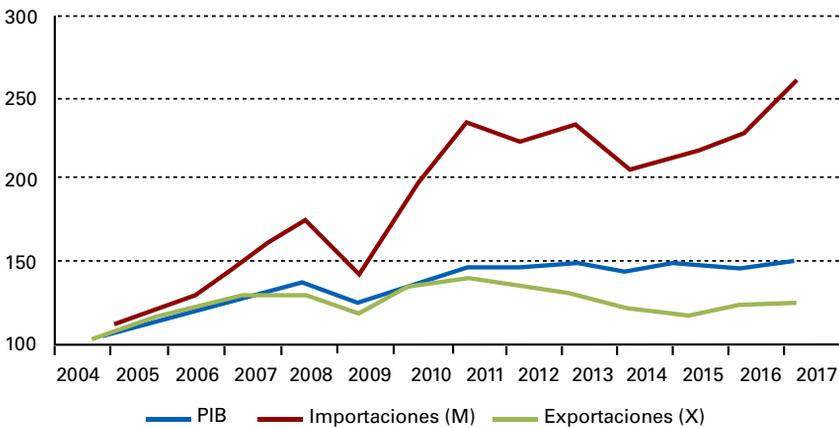
El interrogante no respondido adecuadamente por la teoría económica tradicional es por qué la mayoría de los países periféricos cuando encaran un proceso de reactivación y crecimiento de su economía, basado principalmente en la recuperación de la demanda agregada interna, chocan tarde o temprano con el déficit del balance de pagos externo y la consecuente escasez de divisas, que les impide pasar a la etapa de desarrollo sostenido y autosustentable. En otras palabras, por qué enfrentan una recurrente restricción externa para su desarrollo.

El síntoma típico de casi todos los países periféricos es que alternan períodos de recuperación y crecimiento económico no muy extensos (en general, de no más de cinco años y, a veces, menos) seguidos de crisis de balance de pagos que rematan en otro período de caída abrupta de

la actividad económica y aumento significativo del desempleo. Son los denominados procesos reiterativos de *stop and go*.

Si bien esa crisis de balance de pagos siempre proviene de varios factores (elevado endeudamiento externo, fuga de capitales, gastos de turismo en el exterior, transferencia de utilidades a otros países), el motivo de fondo en primera y última instancia es la característica de la estructura productiva de esos países que hace que en los períodos en que su economía crece, las importaciones lo hacen a un ritmo mucho mayor que el de sus exportaciones, con lo cual se va reduciendo el superávit comercial que permitía atender los otros factores, hasta que se genera un déficit comercial creciente y acumulativo que conduce, tarde o temprano, a una crisis de insolvencia internacional por falta de divisas.

Comercio exterior argentino



Fuente: elaboración propia con datos del INDEC.

En general suele haber una confusión sobre la causa originaria y profunda de la restricción externa, que consiste en creer que el origen son los factores mencionados en el párrafo anterior, que detonan la crisis de insolvencia internacional, sin advertir que el elevado endeudamiento externo es el resultado de haber querido cubrir los déficits comerciales de períodos

anteriores con el denominado “ingreso de capitales del exterior”. El ejemplo argentino de la crisis de insolvencia internacional de finales de 2001 es bastante elocuente al respecto, luego de haber financiado durante casi diez años el déficit comercial derivado del retraso cambiario de la convertibilidad con endeudamiento público y privado y el ingreso de capitales por privatización de empresas públicas.

El gráfico precedente es bastante elocuente respecto de esta situación en el caso de la economía argentina entre 2004 y 2017. Ahí se puede ver, tomando los valores del primero de esos años igual a 100, que mientras el PIB creció en trece años un 50% en términos reales, con una tasa anual promedio de crecimiento del 3,2%, las importaciones se incrementaron en ese mismo período un 162%, con un ritmo anual 7,7%, mientras que las exportaciones solo crecieron un 23,5% entre puntas, es decir al 1,6% anual.

BALANCE DE PAGOS EXTERNOS DE ARGENTINA	<u>2007</u>	<u>2011</u>	<u>2015</u>	<u>2017</u>
	Total	Total	Total	Total
1. Cuenta corriente	6.049	-5.340	-17.622	-30.792
1.A Bienes y servicios	12.571	9.198	-6.600	-15.300
1.A.a Bienes	13.552	12.351	-785	-5.522
Crédito (Exportaciones)	56.077	83.120	56.809	58.449
Débito (Importaciones)	42.525	70.769	57.594	63.971
1.A.b Servicios	-981	-3.152	-5.815	-9.778
Crédito (Exportaciones)	10.046	14.497	13.214	14.183
Débito (Importaciones)	11.027	17.649	19.029	23.961
1.B Ingreso primario (Renta)	-7.595	-15.073	-12.105	-15.941
1.B.2 Renta de la inversión	-7.522	-15.027	-12.130	-15.906
1.B.2.1 Inversión directa	-5.798	-11.136	-8.145	-8.489
1.B.2.2 Inversión de cartera	-3.279	-2.745	-2.687	-5.827
1.B.2.3 Otra inversión	-245	-1.228	-1.322	-1.720
1.B.2.4 Activos de reserva	1.799	82	24	130
1.C. Ingreso secundario (Transferencias corrientes)	1.073	534	1.083	450
Capacidad/Necesidad de financiamiento	6.170	-5.277	-17.570	-30.653
3. Cuenta financiera	5.899	-5.252	-18.498	-30.371
3.1 Inversión directa	-4.969	-9.352	-10.884	-10.689
3.2 Inversión de cartera	-7.468	-143	-437	-34.661
3.3 Instrumentos financieros derivados	565	2.356	-25	-96
3.4 Otra inversión	4.682	7.995	-2.246	520
3.5 Activos de reserva	13.090	-6.108	-4.906	14.556
Errores y omisiones netos	-270	25	-928	282

Fuente: INDEC.

Por ese motivo, el balance comercial externo de bienes de la Argentina pasó de un superávit de 13.550 millones de dólares en 2007 a un déficit de 5.520 millones en 2017, mientras que el balance externo de bienes y servicios pasó de USD 12.570 millones de superávit a 15.300 millones de déficit en el mismo lapso. Curiosamente, en 2017 las reservas internacionales de la Argentina se incrementaron en más de 14.500 millones de dólares debido a un brutal endeudamiento de corto plazo (34.660 millones). Cuando, en el primer semestre de 2018, la mayor parte de esos capitales golondrina se retiraron junto con sus ganancias volvió a quedar claro que la restricción externa estructural no se resuelve con pases mágicos financieros, sino que lejos de resolverse se agrava con ese recurso.

Entre las características de estas economías que dan origen a la restricción externa, se encuentra que estas economías no emiten una moneda de pago internacional, por lo cual sus únicas fuentes de divisas son el comercio internacional o el endeudamiento externo, público o privado, incluido el ingreso de capitales del exterior. Sumado a lo anterior, la capacidad de endeudamiento externo, público o privado, de estas economías para obtener más divisas es limitada y depende del grado de confianza que genere en los inversores internacionales potenciales su política económica interna. Por último, su estructura productiva es tal que las importaciones crecen a un ritmo mayor, no solo que las exportaciones, sino también con relación a su PIB.

Las primeras dos características se pueden deducir fácilmente, pero la tercera requiere algunas precisiones adicionales respecto al aparato productivo de estas economías, para comprender el origen y la “estructuralidad” de esta restricción, además de la complejidad para hallar una solución, sobre todo si se utiliza el aparato teórico tradicional para tratar de resolver sus consecuencias, pero no sus causas.

Estructuras productivas diferenciadas

El fenómeno de la restricción externa se presenta más claramente en aquellos países que tienen una disponibilidad extraordinariamente abundante de algún recurso natural con cierta valoración importante a nivel internacional. En esos países la productividad de los sectores vinculados

a la explotación de esos recursos naturales, generalmente con poco valor agregado, es mucho más elevada que la productividad media de los demás sectores de la economía, en el sentido de que el producto que se obtiene por unidad de factor de producción es mucho mayor.

Si bien esta es una situación que se puede encontrar en varios países con recursos naturales diferentes (cobre, en Chile; petróleo, en Venezuela y países árabes; café, en Brasil y Colombia; azúcar, en Cuba, etc.), aquí se toma el caso argentino para ejemplificar, en el cual la abundancia de recursos naturales está asociada a su sector agropecuario, por la excepcional disponibilidad de tierras aptas para la explotación de cultivos de clima templado, con predominio de la soja en los últimos años.

¿Cuál es la importancia del diferencial de productividades relativas entre la industria y el campo y por qué tiene que redundar en lo que llamamos restricción externa? ¿No existen en los demás países estos diferenciales de productividad entre sectores? ¿Por qué en nuestros países habría de tener consecuencias negativas y en los desarrollados no? ¿Está relacionado esto con la mayor productividad general de los países centrales con respecto a los periféricos?

Lo distinto en este caso es que el diferencial de productividad entre campo e industria es “diferente” del que se verifica en los países industrializados. Y no solo diferente en magnitud, sino, además y primordialmente, de signo contrario. Mientras la producción agropecuaria revela una productividad mayor por unidad de factor que la industrial por la extraordinaria dotación de recursos naturales, en los países desarrollados se verifica la situación inversa por tener una industria más asentada y una menor dotación de recursos naturales.

Competitividad y tipo de cambio

Un elemento clave de la restricción externa con productividades relativas de sentido inverso a la de los países centrales es la determinación del nivel del tipo de cambio para el comercio internacional. En los países industrializados, a través de diversos mecanismos, ese tipo de cambio es el que hace competitiva a su industria, que es la de mayor productividad relativa. En la

mayoría de los casos, la producción agropecuaria de esos países es menos productiva que la industria y necesita de protección y subsidios para sobrevivir a la competencia de los países con mejores recursos naturales, para ese nivel de tipo de cambio.

En los países que disponen de recursos naturales abundantes, si el tipo de cambio se fija al nivel que hace competitiva a la producción primaria, la industria corre el riesgo de no sobrevivir a la competencia externa vía importaciones más baratas y entonces surgen como alternativas de subsistencia la protección arancelaria (derechos de importación) elevada, la protección paraarancelaria (vía requisitos sanitarios o de otro tipo) que suele ser en muchos casos infinita o el subsidio directo, o alguna combinación de estos recursos que afecta el libre comercio internacional.

La alternativa de un tipo de cambio elevado al nivel de productividad media de la industria tiene ventajas y desventajas. La principal ventaja es la de favorecer la competitividad internacional de la industria doméstica, tanto frente a las importaciones como para acceder a mercados externos. Pero entre las principales desventajas está la de la disminución del poder adquisitivo de los ingresos fijos, especialmente los salarios. Con el tipo de cambio elevado, el costo de la canasta familiar es mayor y si los salarios se elevaran para compensarlo volvería a perder competitividad la industria y haría falta volver a subir el tipo de cambio para evitarlo, y así sucesivamente.

Otras desventajas a considerar con el tipo de cambio elevado son: a) el desincentivo a la producción eficiente para los sectores productivos que se sienten cómodos con ese nivel de protección, y b) la generación de rentas improductivas a favor de los productores agropecuarios que podrían ser competitivos con un tipo de cambio más bajo, con el consecuente efecto regresivo sobre la distribución de los ingresos.

La conclusión más importante hasta aquí es que, en estas condiciones, una economía con estas características no puede funcionar, y menos crecer, con un tipo de cambio único, porque el que hace competitiva a la producción agropecuaria deja fuera de combate a la industria y el que hace competitiva a esta tiene los efectos regresivos y recesivos que se señalaron.

Un problema adicional es que la aplicación de tipos de cambio nominales diferentes no solo es una política que no ha dado buenos resultados en el pasado, sino que además es una práctica rechazada y penalizada por los organismos internacionales y regionales de acuerdos comerciales. Si no es factible operar con tipos de cambio nominales diferenciales por sectores quedarían dos alternativas para el establecimiento de un tipo de cambio nominal competitivo para la industria, evitando el impacto negativo sobre la demanda agregada y la distribución del ingreso: 1) capturar la ganancia extraordinaria que obtendría el sector agropecuario exportador por vía de la tributación directa (impuesto a las ganancias), o 2) aplicar derechos (mal llamados “retenciones”) a las exportaciones agropecuarias con productividades elevadas (la otrora denominada producción pampeana) haciendo que su tipo de cambio “efectivo” sea aquel que no les genere una ganancia extraordinaria.

Por lo tanto, no existe en países de estas características “el” tipo de cambio de equilibrio que garantice una cuenta corriente externa balanceada a mediano o largo plazo y emita las señales de solvencia internacional sustentable que facilite la financiación del desarrollo. Mientras tanto, la única vía posible, pero no sencilla es la de sostener tipos de cambio efectivos diferenciales, por medio de medidas fiscales diferenciadas entre sectores que permitan un elevado nivel de actividad interna con pleno empleo y faciliten el tránsito hacia una reducción de las diferencias de productividad entre el sector primario y el industrial.

El ajuste recesivo

El error más típico de diagnóstico es el de considerar que cuando comienza a haber síntomas de deterioro de las cuentas externas esto se debe a las políticas expansivas de los gobiernos populares con el objetivo de alcanzar el pleno empleo. La receta obvia ante este diagnóstico es la del ajuste fiscal, con reducción de erogaciones públicas o incremento de impuestos y tarifas públicas para “poner en orden” las cuentas del Estado, acompañado todo esto con una política monetaria restrictiva y elevación de las tasas de interés para “enfriar una demanda interna recalentada”.

Estas medidas de “austeridad fiscal y monetaria” suelen ir acompañadas también de una importante devaluación de la moneda doméstica traducida en un fuerte aumento del tipo de cambio nominal. El argumento que se esgrime para una devaluación es la necesidad de equilibrar las cuentas externas encareciendo las importaciones y haciendo más rentables las exportaciones. Sin embargo, en una economía dolarizada, las devaluaciones suelen trasladarse en su totalidad y a veces más todavía a los precios internos, con lo cual esta medida desata un proceso de inflación cambiaria cuyo verdadero efecto es el deteriorar los ingresos fijos reales, sobre todo los salariales, generando un nuevo efecto contractivo sobre la demanda efectiva que profundiza la recesión, necesaria para que sea la menor actividad económica la que demande menos importaciones y no su encarecimiento por una devaluación que termina neutralizada por el aumento de costos internos.

Este tipo de medidas son prohijadas por las denominadas “instituciones financieras internacionales” (IFI), tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) –más conocido como Banco Mundial (BM)– y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y por otras entidades también internacionales tales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Todas estas están lideradas por los países centrales y basadas en la teoría económica ortodoxa desarrollada por y para esos países, cuyo objetivo principal es el de contraer el nivel tanto de la demanda efectiva como de la actividad económica interna, para adaptar ese nivel de actividad al cuello de botella de la restricción externa, con su consecuente caída del nivel de empleo y del poder adquisitivo de los sectores de menores ingresos.

Estos diagnósticos simplistas se basan normalmente en la teoría económica tradicional. Esta en lugar de preguntarse por qué sucede que cuando crece la actividad económica interna el balance comercial externo tiende a deteriorarse y pensar estrategias que permitan generar una industria competitiva a nivel internacional, solo atina con una mirada minimalista e implorativa a achicar la economía a la medida de la restricción externa, de la misma manera que si los zapatos nos aprietan optemos por cortarnos los dedos en lugar de agrandar el calzado.

Expansión sin estrategia

Algunos gobiernos populares también carecen de percepción y estrategia para resolver la restricción externa y entonces sus políticas expansivas y redistributivas de corto plazo contribuyen a agravar esta restricción, dando pábulo y justificación a la posterior aplicación de medidas ortodoxas recesivas. Esto se pone de relieve en algunas situaciones, como por ejemplo cuando en presencia de un proceso inflacionario por puja distributiva, para no aplicar medidas antiinflacionarias ortodoxas de restricción fiscal y monetaria, algunos gobiernos populares apelan a usar el tipo de cambio como ancla de precios para evitar una inflación cambiaria adicional. Con esto terminan generando un retraso del valor real de la divisa que resta competitividad internacional a la producción nacional y así la reactivación interna acompañada de retraso cambiario es la crónica de una muerte anunciada.

Lo mismo sucede cuando, frente a lo que se denominan “shocks externos”, tales como caídas en los precios internacionales de productos con participación importante en las exportaciones o fuertes recesiones en países que son destinatarios de las exportaciones, no se adoptan medidas de acompañamiento o protección frente a esa situación y se persiste en la política interna expansiva. De esa forma se agrega un impacto negativo al balance comercial externo, en un momento en el que además se verifica una retracción marcada de la disponibilidad de fuentes de financiación internacional.

Si a las situaciones anteriores se les agregan medidas intervencionistas excesivas en el mercado cambiario para contener la escasez de divisas, se suma al cuadro de inestabilidad previsible un clima de desconfianza generalizado que estimula las conductas preventivas negativas, como el arbitraje entre mercados de divisas y de bonos y la fuga lisa y llana de capitales al exterior que profundizan el deterioro de las cuentas externas.

La conclusión que se puede extraer es que si no se logra un consenso mínimo sobre la existencia, la importancia y las características de la restricción externa, la Argentina y otras economías con estructuras productivas diferenciadas (EPD), nunca podrán sustraerse a los procesos de stop and go que han caracterizado las últimas décadas en su e(in)volución económica

y que hacen, como pregonaba la escuela estructuralista latinoamericana y otros pensadores africanos y asiáticos, que nuestros países en lugar de desarrollarse profundicen su subdesarrollo.

La “solución” del endeudamiento externo

Muchos autores y analistas económicos consideran que la restricción externa pone en evidencia la escasa capacidad de acumulación que tiene una economía para lograr un volumen de inversión que garantice un desarrollo autónomo y autosostenible. Esta idea, caracterizada en general como “insuficiencia de capitales,” abona la conclusión de que nuestros países solo pueden desarrollarse con el ingreso de capitales externos.

Más allá de que la denominada inversión externa directa (IED) puede ser un recurso importante para el desarrollo económico de los países periféricos es imprescindible tener en cuenta dos cosas para que el remedio no sea peor que la enfermedad: 1) que el ingreso de capitales esté destinado a inversiones productivas y no sea un mero recurso para financiar transitoriamente el déficit comercial externo, y 2) que esas inversiones productivas estén orientadas a incrementar la capacidad exportadora del país o sustituir importaciones, en ambos casos para facilitar la provisión o ahorro genuinos de divisas.

Lamentablemente, cuando se hace alusión a la necesidad de insertar al país en el mundo logrando un mayor y mejor acceso a los mercados financieros internacionales, estas salvedades no se tienen en cuenta y se da por bueno cualquier ingreso de fondos con tal de que sea efectuado en divisas. De esta forma, se considera “ingreso de capitales” tanto a la instalación de una planta productiva por parte de una empresa transnacional como a los créditos que pueda obtener el Estado para financiar el déficit fiscal o al que obtenga una empresa local previamente instalada para su funcionamiento habitual, cuando no para comprar insumos en el exterior.

Por eso es necesario hacer una primera distinción conceptual crítica entre lo que es la obtención de fondos financieros internacionales y lo que es el ingreso de capitales genuinos desde el exterior, destinados a ampliar o

renovar la capacidad productiva de la economía. Si bien ambos tienen la característica en común de aportar divisas al país y con ello contribuir al financiamiento del balance de pagos en el corto plazo, sus efectos a largo plazo son totalmente distintos.

En cuanto a lo que se puede considerar ingreso genuino de capitales externos existen las siguientes posibilidades: a) que se trate de la instalación de una nueva empresa extranjera en el país o la ampliación de una existente con capitales propios, o b) la compra de empresas preexistentes por parte de inversores residentes en el exterior (un ejemplo típico fue el proceso de privatización de empresas públicas en la década de los noventa).

En ambos casos, el ingreso de capitales externos, si es en divisas contribuye a afrontar la restricción externa en el corto plazo financiando el déficit de balance de pagos, pero nada garantiza que pueda contribuir a su solución a largo plazo. Esto es así porque si la nueva actividad productiva está destinada en forma exclusiva al mercado interno (producción de servicios o bienes no transables internacionalmente) contribuirá a mejorar el producto y el ingreso y eso significará, por lo que ya se vio, un aumento de la necesidad de importaciones. De modo que para que sea una contribución a resolver la restricción externa a largo plazo, el ingreso de capitales externos tendría que estar destinado a actividades productivas de exportación o sustitutiva neta de importaciones.

El segundo caso de ingreso de capitales solo contribuirá a la reducción de la restricción externa si la adquisición de empresas preexistentes va acompañada de una mejora productiva que la haga competitiva internacionalmente y aumente sus exportaciones o reduzca la necesidad de importaciones. En el caso citado de la privatización de servicios públicos, esa contribución se daría solo si mediante ese proceso se lograra la provisión más eficiente de esos servicios a costos internacionales, facilitando de esa forma la competitividad de otras empresas.

En definitiva, el ingreso de fondos del exterior siempre resulta bienvenido en un país que adolece de problemas de financiamiento en su balance de pagos derivados de la restricción externa; pero si ese ingreso de fondos no va dirigido primordialmente a la generación genuina o al ahorro futuro de divisas

en una economía en crecimiento, no solo no resolverán la restricción externa, sino que la agravarán a mediano plazo cuando al déficit latente del saldo comercial se le sumen los servicios de la nueva deuda externa contraída.

PAUTAS PARA SUPERAR EL ESTANCAMIENTO Y LA EXCLUSIÓN

Las siguientes son las pautas mínimas que se deben tomar en consideración para la formulación de una política económica que contribuya a superar el estancamiento y la exclusión social en países periféricos, mal llamados de “desarrollo intermedio”:

Régimen cambiario regulado

La primera definición básica que debe ser instalada como principal restricción para un desarrollo económico sostenido es la de que en estos países las divisas son el recurso más crítico y escaso. Toda la comunidad debe estar concientizada de esta situación y saber que no hay ninguna posibilidad de que las divisas puedan estar disponibles libremente para cualquier destino individual porque su utilización improductiva condiciona y restringe la posibilidad de que la economía se desarrolle.

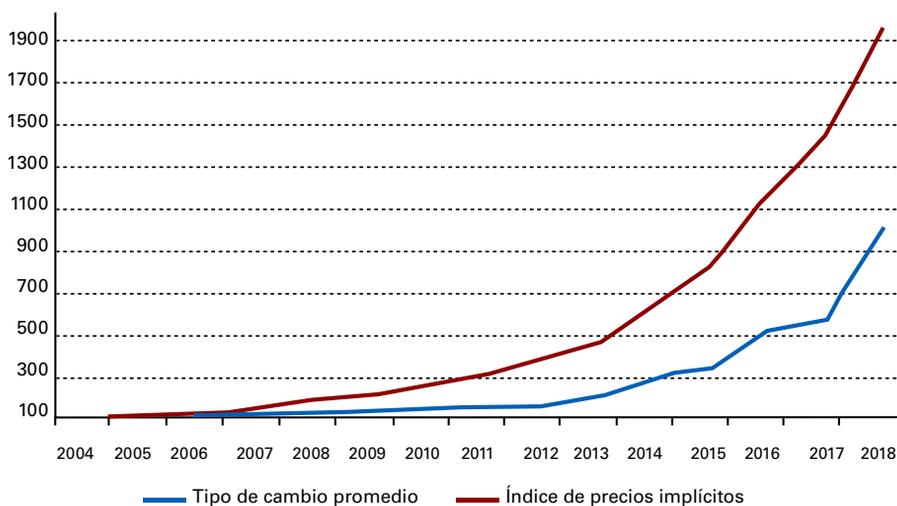
Esto implica, entre otras cosas, que el mercado cambiario debe estar regulado por la autoridad monetaria de manera de asegurar que tanto la oferta como la demanda de divisas estén asociadas prioritariamente al desarrollo productivo del país. No tiene sentido que estos países tengan un mercado de cambios libre y desregulado en el cual, por ejemplo, los exportadores no tengan la obligación de liquidar las divisas que obtienen de sus exportaciones en el mercado interno.

La regulación del mercado cambiario no implica de ninguna manera que el tipo de cambio sea fijado arbitrariamente por la autoridad monetaria, pero sí implica que las políticas cambiaria y monetaria deben ser sincrónicas para asegurar que el tipo de cambio no se dispare descontroladamente ni se retrase con relación a los precios internos.

Tipo de cambio real competitivo

Además de la regulación oficial del mercado cambiario, un aspecto crucial que no se debe descuidar es la relación entre el valor de las divisas y los precios internos, ya que si estos aumentan persistentemente más que aquel, se deteriora la competitividad del aparato productivo interno. Esta situación se puede apreciar en el siguiente gráfico, que muestra la evolución del tipo de cambio nominal frente al índice de precios implícitos de la Argentina en el período de 2004 a 2018; mientras los precios internos se multiplicaron casi por 20 en ese lapso, el tipo de cambio nominal no llegó a decuplicarse, lo que implica que las unidades productivas locales vieron duplicados sus costos internos, con menores posibilidades de competir.

Evolución de precios y tipo de cambio 2004 = 100



Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC y del BCRA

Una política cambiaria consistente debe procurar que esta situación no se presente, a menos que haya un incremento equivalente de la productividad.

Tipos de cambio efectivos diferenciales

Si bien el tipo de cambio nominal debe ser uno solo para todo el mercado (las experiencias pasadas de tipos de cambio múltiples para distintos tipos de operaciones demostraron ser ineficientes y corrompibles), hay espacio para que el tipo de cambio efectivo, es decir, el nominal menos retenciones a las exportaciones y más aranceles sobre las importaciones, pueda ser diferente para los distintos sectores en función de su grado de productividad relativa.

Esto es inevitable por lo que se explicó precedentemente sobre las estructuras productivas diferenciadas que tienen las economías de los países periféricos, con sectores productivos primarios altamente competitivos por condiciones naturales excepcionales y sectores menos competitivos por tener un menor grado de desarrollo y madurez técnica en países que entraron tardíamente y desventaja al desarrollo capitalista liderado por los países centrales.

Competitividad y salarios

Es muy generalizada la idea de que la competitividad internacional requiere salarios bajos, emulando el esquema de varios países asiáticos; para desentrañar ese falso dilema es preciso diferenciar entre poder adquisitivo (salario real) y costo salarial en dólares. Una economía puede sostener y mejorar el poder adquisitivo salarial interno sin necesidad de encarecer desproporcionadamente el costo salarial en dólares de las unidades productivas.

La clave para esto son las mejoras de productividad y el seguimiento de la evolución de los precios internos en los mercados más concentrados, especialmente de los productores de bienes y servicios no transables internacionalmente.

Es preciso también matizar la noción de que las mejoras en el tipo de cambio nominal necesariamente van a impactar negativamente en el salario real. Una devaluación de la moneda doméstica (incremento del tipo

de cambio nominal) bien administrada puede lograr simultáneamente una reducción del costo salarial en dólares con una recuperación del poder adquisitivo del salario, siempre y cuando este aumente menos que el tipo de cambio, pero más que los precios internos de la canasta básica. Los instrumentos para esto son: a) los derechos de exportación sobre los productos alimenticios; b) la supervisión de los mercados concentrados y no competitivos de bienes y servicios no transables, y c) los acuerdos tripartitos (Estado, cámaras empresarias y sindicatos) sobre pautas salariales paritarias.

Servicios públicos

Los servicios públicos básicos, como provisión de energía, comunicaciones, salud y educación constituyen una herramienta de política económica fundamental, tanto para el objetivo de inclusión social como para el de competitividad sistémica del aparato productivo, privado y público. Por eso la regulación de su oferta y la definición de sus tarifas es uno de los factores básicos de la política estatal, incluyendo el esquema de subsidios y gravámenes.

La definición utilitarista *a priori* de que “los servicios públicos hay que pagarlos por lo que cuesta producirlos” es un razonamiento esquemático con pretensiones de racionalidad que presupone implícitamente el rol pasivo del Estado en la economía. Es el Estado quien debe definir en función de sus objetivos de política económica y social quién debe pagar por los servicios públicos y cuánto, en función de su capacidad adquisitiva y de los objetivos de desarrollo inclusivo que se planteen.

Para definir la estructura tarifaria de tales servicios, además de tomar como base su costo de producción, se debe considerar la finalidad del servicio (como insumo y como consumo final), las inversiones necesarias para mantenerlo y ampliarlo, para completar el esquema con los gravámenes y subsidios que sean consistentes con esos objetivos, siempre procurando evitar subsidiar a quien no lo necesite.

Estructura impositiva

La estructura impositiva de los países periféricos se basa fundamentalmente en el gravamen a las transacciones económicas y mucho menos sobre las manifestaciones de riqueza o altos ingresos. El tributo más importante en estos países es generalmente el impuesto al valor agregado (IVA=+) y otros similares aplicados por jurisdicciones territoriales intermedias como provincias, Estados y municipios. Estos gravámenes son de recaudación relativamente fácil porque son trasladados por las empresas a los precios finales de los productos que comercializan con lo cual terminan recayendo en los consumidores independientemente de su capacidad adquisitiva.

Más aún, y aunque resulte paradójico, los beneficiarios de planes sociales y transferencias estatales también pagan estos impuestos sobre los productos que consumen, reduciendo en los hechos la magnitud de la ayuda económica que les brinda el Estado.

A estos impuestos, denominados “indirectos” porque si bien los aplica al productor terminan recayendo en el consumidor, se contraponen a los directos, que son aquellos que gravan “directamente” el patrimonio o los ingresos de quienes los poseen, sin posibilidad de trasladárselos a otras personas. Tal es el caso de los gravámenes sobre las ganancias o rentas, tanto de individuos como de empresas, y las distintas formas de los que se aplican sobre las manifestaciones patrimoniales de riqueza, como propiedades muebles (rodados, embarcaciones, aeronaves) o inmuebles (viviendas, tierras, yacimientos, etc.).

A primera vista hay quienes plantean que una estructura impositiva progresiva, en el sentido de que tienda a una distribución más equitativa del ingreso y la riqueza, debería basarse más en los impuestos directos y menos en los indirectos. Si bien esto es cierto como criterio general, es necesario hacer algunas precisiones que lo relativizan en gran medida.

Hay impuestos indirectos que son progresivos y tributos directos que son regresivos. En el primer grupo, se puede citar el caso de los impuestos que gravan los denominados “consumos suntuarios”, como es el caso

de los vehículos de alta gama, las embarcaciones de lujo, las joyas de alto valor y hasta bebidas, generalmente alcohólicas, de mayor sofisticación. Estos impuestos, denominados generalmente como “internos”, tienen la ventaja de la facilidad en su recaudación porque gravan directamente la transacción de compra-venta y solo afectan a las personas con elevada capacidad adquisitiva.

En el segundo grupo, hay gravámenes directos que son regresivos, como es el caso emblemático del impuesto sobre los salarios cuando su valor mínimo imponible es muy bajo y termina afectando a un amplio universo de trabajadores en relación de dependencia. Otro caso similar es el de los impuestos sobre las propiedades inmobiliarias cuando no se exceptúa a las viviendas únicas de bajo valor.

De modo que el criterio básico a tomar en cuenta para definir el grado de equidad distributiva de la estructura tributaria es el de progresividad o regresividad de los impuestos, independientemente del carácter directo o indirecto del gravamen. Y esa progresividad o regresividad debe estar basada siempre en la capacidad económica y adquisitiva de los contribuyentes.

Un caso particular y de largo debate es el de las rentas derivadas de las actividades financieras. El argumento siempre esgrimido para exceptuarlas de la tributación directa es el de no desalentar la intermediación de entidades bancarias y del mercado de capitales para el financiamiento de las actividades productivas. Un segundo argumento apunta a evitar la fuga de capitales hacia paraísos fiscales internacionales. Y un tercer argumento estipula a que, en los países con alta inflación, como la mayoría de los periféricos, la tasa de interés y, por lo tanto, la renta financiera, es más elevada por ese efecto inflacionario, y no debería gravarse.

El primer argumento no resiste un análisis serio porque con el mismo criterio no habría que gravar las ganancias de las actividades productivas o comerciales para no desalentarlas. Tampoco hay nada que garantice que la intermediación financiera tenga como destino final proveer recursos a las actividades productivas. Lo que sucede en la realidad de la mayoría de los países periféricos es que la tasa de interés cumple otra función y es la de

desalentar la demanda de divisas por parte de quienes tienen excedentes financieros y que, por lo general, son personas o entidades de altos ingresos. Por eso, en estos países, la tasa de interés debe ser más alta que la inflación y más elevada que las expectativas de devaluación de su moneda, y eso es lo que les da a los tenedores de fondos líquidos la posibilidad de obtener ganancias extraordinarias, muchas veces superiores a la de cualquier actividad productiva que genera empleo genuino.

El segundo argumento está directamente emparentado con lo dicho en el párrafo anterior. La fuga de capitales en los países periféricos no se produce porque se gravan con impuestos directos las rentas financieras, sino que se producen por la inestabilidad cambiaria derivada de la restricción externa al crecimiento sostenido. Eximir a las rentas financieras de impuestos directos no evita ni evitó nunca la fuga de capitales.

El tercer argumento, el de que un impuesto sobre la renta financiera pueda ser en los hechos un gravamen no sobre ganancias reales, sino sobre utilidades ficticias que solo mantienen el poder adquisitivo del capital original, es un argumento válido, pero no solo para la renta financiera, sino también para las demás actividades productivas. Si bien es importante prevenir en el sistema impositivo mecanismos que neutralicen lo que se denomina “impuestos sobre la inflación”, esos mecanismos deben ser aplicados no solo sobre la actividad financiera, sino sobre las actividades productivas en general.

En conclusión, la estructura tributaria de los países periféricos tiene un largo recorrido por transitar con decisiones políticas fuertes que hagan efectiva la redistribución del ingreso y la riqueza para lograr mayor equidad distributiva y una progresiva reducción de las diferencias de poder adquisitivo entre los distintos estratos sociales.

Conclusiones

La principal conclusión de este trabajo es que en los países periféricos no basta con aplicar políticas redistributivas tradicionales para lograr la

reducción progresiva de la pobreza y la marginalidad social en aras de una mayor equidad, si no se consigue previa o simultáneamente un sendero de crecimiento y desarrollo económicos sostenibles, aclarando que en este contexto **sostenibilidad implica equilibrio a largo plazo del balance de pagos con el resto del mundo.**

En los países periféricos, esa condición necesaria implica remover los factores que hacen que toda reactivación o crecimiento terminen en una crisis por escasez de divisas, con el agravante de que las políticas ortodoxas que pretenden atacar en el corto plazo esa restricción externa son recesivas y regresivas, generando desempleo, más pobreza y mayor desigualdad social.

La redistribución de los ingresos en una economía estancada implica que lo que ganan algunas personas lo pierden otras, mientras que en una economía que crece la redistribución de ingresos puede implicar solo que haya personas ganen más que otras, sin que nadie pierda, minimizando de esta forma el conflicto político potencial.

Así, para poder llevar a cabo una política sostenible de inclusión social y reducción progresiva de la pobreza, la condición necesaria es resolver definitivamente la restricción externa al crecimiento, y la condición suficiente aplicar políticas públicas que alienten la demanda interna y distribuyan el incremento del producto per cápita en proporciones inversas a la distribución actual de los ingresos.

La teoría económica tradicional, hoy reivindicada por el neoliberalismo, no sirve para resolver este dilema porque está basada en el funcionamiento de economías centrales que lograron, con su predominio mundial, el desarrollo de una estructura productiva con capacidad propia de acumulación y con una solvencia internacional basada principalmente en el uso de sus monedas como divisas.

Las dos lecciones principales para los gobiernos de base popular de los países periféricos son: 1) que la teoría tradicional no resuelve su principal restricción para el crecimiento, sino que solo aporta “soluciones” recesivas y regresivas que achican la economía y concentran aún más los ingresos y

la riqueza, y 2) que no basta para revertir esa restricción estructural con impulsar la demanda y el consumo mediante la redistribución progresiva del ingreso si no se logra que las producciones no tradicionales sean competitivas a nivel internacional y obtengan divisas exportando valor agregado y generando empleo, contrariamente a lo que sucede con sus actuales exportaciones primarias tradicionales.

En ese contexto, las economías periféricas no pueden darse el lujo de mantener regímenes cambiarios libres y uniformes, sino que deben administrar su política cambiaria de manera activa, sosteniendo con políticas tributarias adecuadas la vigencia de un sistema de tipos de cambio efectivo múltiples para los distintos sectores productivos. Y, por sobre todas las cosas, evitar lo que en el pasado ha significado un límite infranqueable para sostener un crecimiento inclusivo sustentable: el retraso cambiario, derivado del incremento de los costos internos por encima del tipo de cambio efectivo de los sectores productores de bienes y servicios transables a nivel internacional.

Si esto no se logra, nuestros países seguirán en el esquema de retrocesos y avances (*stop and go*) de las últimas décadas, con un producto e ingreso per cápita cada vez menor y más concentrado.

Bibliografía

- Cimoli, M.; Martins Neto, A.; Porcile, G. y Sosdorf, F. (2015). *Productivity, Social Expenditure and Income Distribution in Latin America*: CEPAL.
- INDEC (2018). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos*. Serie Condiciones de vida, 3(4), 2(3). Serie Informes Técnicos, 3(59), 2(65).

ANEXO I

Índice de Gini antes y después de impuestos y transferencias

País	Antes de impuestos y transferencias	Después de impuestos y transferencias	Porcentaje de variación
Alemania	49,2	28,6	-41,9
Australia	46,9	33,4	-28,8
Austria	47,9	26,7	-44,3
Bélgica	47,8	26,2	-45,2
Canadá	44,7	32	-28,4
Corea del Sur	34,1	31	-9,1
Dinamarca	42,9	25,2	-41,3
Eslovaquia	43,7	26,1	-40,3
Eslovenia	45,3	24,6	-45,7
España	50,7	33,8	-33,3
Estados Unidos	49,9	38	-23,8
Estonia	48,7	31,9	-34,5
Finlandia	47,9	26	-45,7
Francia	50,5	30,3	-40
Grecia	52,2	33,7	-35,4
Irlanda	59,1	33,1	-44
Islandia	39,3	24,4	-37,9
Israel	50,1	37,6	-25
Italia	50,3	31,9	-36,6
Japón	48,8	33,6	-31,1
Luxemburgo	46,4	27	-41,8
Noruega	42,3	24,9	-41,1
Nueva Zelanda	45,4	31,7	-30,2
Países Bajos	42,4	28,8	-32,1
Polonia	46,8	30,5	-34,8
Portugal	52,2	34,4	-34,1
Reino Unido	52,3	34,1	-34,8
República Checa	44,9	25,6	-43
Suecia	44,1	26,9	-39
Suiza	37,2	29,8	-19,9
Promedio OECD	46,8	30,1	-35,4

País	Antes de impuestos y transferencias	Después de impuestos y transferencias	Porcentaje de variación
Argentina	50,6	44,7	-11,7
Bolivia	50,3	49,3	-1,9
Brasil	60	54,1	-9,8
México	50,9	48,8	-4,1
Perú	50,3	49,3	-1,9
Uruguay	52,7	45,4	-13,8
Promedio de América Latina	52,8	49,4	-6,3

Fuente: Cimoli, Martins Neto, Porcile y Sossdorf (2015).

CAPÍTULO 5



ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES. EL FEDERALISMO COOPERATIVO Y LA COORDINACIÓN ENTRE ESTADOS EN LA ARGENTINA

HORACIO CAO

Administrador gubernamental (AG). Licenciado en Ciencia Política. Doctor y posdoctorando por la Facultad de Ciencias Económicas (Universidad de Buenos Aires). Máster universitario en Alta Dirección Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset (España).

Como miembro del Cuerpo de AG trabajó en tareas de modernización de los estados provinciales y ha sido director nacional del Instituto Nacional de la Administración Pública.

Publica con regularidad artículos en revistas científicas y medios periodísticos de la Argentina e Iberoamérica sobre temas de Estado y administración pública.

MAXIMILIANO REY

Doctor en Ciencia Política (Universidad Nacional de San Martín). Magíster en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés). Profesor titular regular de Estado y Políticas Sociales (Universidad Nacional José C. Paz) y profesor adjunto regular de Estado y Políticas Públicas (Universidad de Buenos Aires). Profesor de diversas instituciones educativas universitarias en posgrado. Investigador y docente del Instituto Nacional de la Administración Pública. Ha publicado numerosos artículos en libros y revistas de su especialidad.

Se ha desempeñado como consultor e investigador en organismos estatales argentinos.

ÁNGEL VACA

Magíster en Economía Superior de Gobierno (Universidad de Buenos Aires). Licenciado en Administración de Empresas (Universidad Nacional de San Juan). Profesor de Administración Pública Provincial y Municipal de la Escuela de Política y Gobierno (Universidad Nacional de San Martín). Investigador en el Centro de Investigación en Administración Pública (Universidad de Buenos Aires). Se ha desempeñado como funcionario en gobiernos provinciales y consultor en diversos organismos nacionales.

Presentación

El trabajo se divide en dos partes, una primera en la que se realiza una aproximación al federalismo y otra en la que se analizan las diferentes formas de coordinación entre los Estados miembro de la federación. Para ello, se utiliza una de las clasificaciones más aceptadas para catalogar el entramado federal –dual / cooperativo– que, justamente, se basan en las diferentes formas de llevar adelante acciones conjuntas entre la Nación y las provincias.

La aproximación al federalismo se realiza desde dos ejes, uno vinculado a la forma en que se asigna el poder político en el territorio y otro que remite a la estructura de articulación entre las partes. En el primer caso, se recurre a una aproximación polar, que coloca en los extremos de un continuo a las formas estatales unitaria y confederal, y el formato federal como un híbrido entre ambas. En el segundo caso, se abordan las relaciones interjurisdiccionales a partir dos modelos característicos de federalismo, el dual y el cooperativo.

En la segunda parte, se describe la función de coordinación, la que es un elemento clave dentro de la organización federal del Estado, particularmente para el funcionamiento del modelo cooperativo, analizando la lógica institucional y funcional se despliega en nuestro país.

Finalmente se realiza una síntesis de dos formas concretas de coordinación y cooperación: el Consejo Federal de Educación y el Programa de Formación para Personas Desocupadas.

Introducción

En el presente trabajo, realizaremos un análisis del modelo cooperativo de la organización federal del Estado, con especial atención al caso argentino.

En el desarrollo del trabajo vincularemos la forma de Estado federal con el patrón de gestión pública, ya que justamente el modelo cooperativo se caracteriza por cambios que ocurren en el nivel de la operación estatal y es a través de ellos que impactan sobre la esfera político institucional.

En línea con estos objetivos, iniciamos el presente texto con una sucinta descripción de las características distintivas de la forma federal de Estado.

En una segunda parte, analizamos concretamente la modalidad “cooperativa” de federalismo contraponiéndola con la “dual”: mientras que esta última hace eje en la delimitación de las potestades, la primera pone énfasis en las articulaciones y el trabajo conjunto entre los diferentes niveles de Estado.

En la tercera parte, enfocamos el análisis en las herramientas y dispositivos de coordinación; las formas concretas que van adquiriendo la articulación implícita en el federalismo cooperativo y las potencialidades y amenazas de cada una de ellas.

Para terminar, se realiza una primera aproximación a los distintos patrones de relación cooperativa en la Argentina, con énfasis en dos ejemplos: el Consejo Federal de Educación y el Programa de Formación para Personas Desocupadas.

Nuestra aproximación al federalismo¹

Como ocurre con muchos conceptos liminares de las ciencias sociales, la voz “federal”, con el propio decurso del tiempo, se ha ido impregnando de diferentes significados y enfoques. Con ella se propugna una forma de Estado, se describe una forma de entender la gestión del poder, se propone una estrategia organizacional, entre otras. Un trabajo de Stewart (1984), reiteradamente citado en textos como el presente, ha rescatado centenares de definiciones y metáforas vinculadas a lo federal.

1 Esta sección fue desarrollada con base en Cao y Vaca (2017a y 2017b).

En nuestro caso, despleguemos nuestra aproximación a la forma federal de gobierno a partir de un abordaje analítico que remite a dos ejes.

Un **primer eje** se vincula con la forma en que las instituciones establecen una asignación del poder político en el territorio –lo que se conoce como “división vertical”– al instaurar como autoridades distintivas a antes que tienen jurisdicción en diferentes recortes territoriales. Dicho de otra forma, pondremos el acento en determinar cuál es el ámbito vertical que concentra las principales potestades políticas, situación emparentada, pero que no debe confundirse, con la división del trabajo estatal y con las responsabilidades de gestión.

Tomando solo las figuras extremas de la división vertical, encontramos que existen dos formas puras de organización vertical del poder en el territorio:

- la confederal: en donde las unidades componentes se reservan las principales potestades de lo estatal y, por lo tanto, toda vinculación o acción conjunta depende en todo momento de la voluntad de cada una de las partes, y
- la unitaria: tiene su centro de gravedad en la instancia central, que despliega relaciones jerárquicas hacia las diferentes unidades subnacionales.

De esta forma, el poder político de las confederaciones parte de una disposición horizontal de sus miembros, lo que implica una amplia descentralización. Un caso vigente de confederación es el de la Unión Europea².

El modelo unitario, por su parte, es el modelo clásico de organización estatal de la modernidad. Su unicidad remite, históricamente, al proceso de construcción de un poder central que va adquiriendo una autoridad

2 Así lo ha definido, por ejemplo, el Tribunal Constitucional de la República Federal de Alemania en la sentencia Maastricht de 12 de octubre de 1993.

soberana en los procesos de consolidación nacional, subordinado las “autonomías” feudales.

Contrarrestando esta tendencia secular, con el correr del tiempo, la mayoría de los países fue (re) creando o fortaleciendo algún tipo de división vertical que hoy está presente en casi todos los estados del orbe, salvo en aquellos que, por sus dimensiones de ciudad/estado –como por ejemplo San Marino, Tuvalu, Baréin o Montecarlo– hacen ociosa cualquier partición funcional. Esto implica que, en la actualidad, aún en los estados unitarios, existe algún grado de descentralización y alguna modalidad institucional de articulación política o funcional de las unidades.

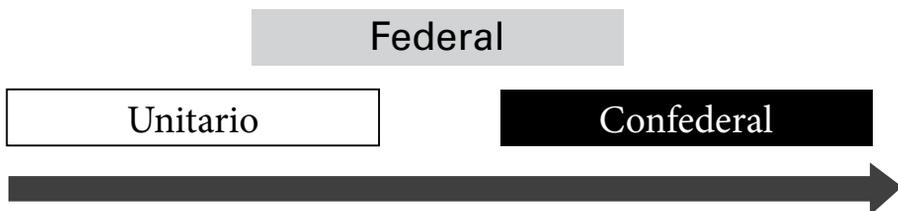
En este sentido, la presentación de la forma de gobierno como un continuo entre los dos polos descritos se debe a que los Estados actuales son entes complejos y, luego de cierto tamaño, no es funcional mantener una unidad fuertemente centralizada sin alguna forma de reparto vertical de competencias, ni tampoco es posible su opuesta en la confederación, es imposible no tener alguna instancia de referencia común (figura 1).

El formato polar deja un espacio intermedio en el que se van produciendo distintas variantes en las formas de Estado, cada una de las cuales estará más o menos cerca de uno u otro extremo y, por lo tanto, con posibilidad de ser calificada como forma unitaria o como una forma confederal.

Con todo, en la frontera entre ambos polos puede pensarse una nueva categoría, lo federal, cuya originalidad consiste en buscar algún grado de equidad entre las partes y el gobierno central. Con ella –y a través de contrapesos institucionales en el poder y en las potestades que se asignan, respectivamente, al gobierno central y las partes– se busca un equilibrio global.

En resumen, la posición que ocupa cada formato en este continuo se vincula con la asignación de poder entre el centro y las partes: la idea de federación es encontrar un equilibrio en el que ninguno de los dos estamentos –nación y provincias– imponga su voluntad de manera absoluta (ver figura 1).

Figura 1. Continuo de descentralización política: unitario, federal y confederal



Fuente: elaboración propia.

El **segundo eje** de análisis trata de un elemento necesariamente complementario del anterior, que remite a la estructura de articulación entre partes, esencial para mantener en alguna medida la unidad nacional³.

Esta articulación también es diferencial en los tres modelos de Estado; en la confederación, tendencialmente, propugna el consenso de las unidades que la integran; en el modelo unitario, por su parte, asigna potestades jerárquicas –aunque sea de “última instancia” – en el ámbito de máxima agregación territorial. En la organización federal, la integración es crucial pues, doctrinariamente, es el camino hacia un equilibrio entre la nación y provincias: lograr que el poder no esté solo en las partes ni solo en el centro, sino que esté compartido, de alguna forma, en un lugar común.

Para alcanzar este objetivo, el entramado institucional de lo federal prevé la interpenetración de ambas instancias a partir de instituciones políticas como, por ejemplo, la cámara territorial (Senado de la Nación) –un ámbito provincial en el poder central– o la Suprema Corte de Justicia –que es un órgano nacional, conformado con acuerdo del Senado– es la encargada de dirimir los conflictos judiciales entre los miembros del pacto federal (nación

3 Hay aquí una articulación de dos conceptos (descentralización / integración) que no refieren al mismo orden; mientras que, como vimos, la descentralización se enfoca desde una perspectiva del poder político, la integración se aborda en el plano organizacional. Las vinculaciones entre ambas dimensiones son importantes, pero no necesariamente unívocas ni directas. En un trabajo en preparación estamos desarrollando *in extenso* el tema.

y provincias)⁴. Pero la interpenetración no solo se produce en el ámbito de las instituciones políticas, también ocurre en el ámbito administrativo.

Para analizar esta dimensión –que es el objetivo central del presente escrito–, trabajaremos con la tradicional clasificación de Cohen y Peterson (1997), quienes definen tres tipos ideales de división vertical de tareas en el Estado: monopolio institucional absoluto, monopolio institucional distribuido y pluralismo institucional.

En el tipo ideal de monopolio institucional absoluto, la función que se pone bajo análisis está reservada para un solo nivel de gobierno. Los ejemplos más emblemáticos de funciones que se desarrollan bajo este tipo ideal refieren a tareas que desarrolla el nivel central en su condición de emergente del poder nacional y, como tal, responsable de algunos elementos básicos de la estatalidad (políticas de defensa, las relaciones exteriores y la política monetaria). Hacemos notar que estamos hablando de la dimensión administrativa; en lo político puede haber una instancia descentralizada que fije directrices estratégicas o presupuestos mínimos, pero la gestión concreta de estos temas precisa ciertos grados de unicidad⁵.

En el caso argentino estos monopolios están descritos literalmente por el artículo 126 de la Constitución: “Las Provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden... acuñar moneda... armar buques de guerra o levantar ejércitos... ni nombrar o recibir agentes extranjeros”.

4 Estos dos institutos –Cámara Territorial (Senado de la Nación) y participación de las provincias en la conformación de la Suprema Corte de Justicia (a través del Senado, que con 2/3 debe convalidar candidato seleccionado por la nación)– tienen rango constitucional en la Argentina. Dentro de los institutos de integración, también tiene este rango la Coparticipación Federal de Impuestos.

5 Damos algunos contraejemplos que muestran la dificultad de una gestión descentralizada de estos elementos: monedas o políticas monetarias provinciales, alianzas o enemigos exteriores diferenciados por provincias, ejércitos que con unidades que responden a diferentes mandos provinciales. Los costos en términos de eficiencia, eficacia y efectividad la hacen inviable.

El segundo tipo ideal de Cohen y Peterson –el monopolio institucional distribuido– refiere a una situación en que segmentos perfectamente delimitados de una función son alternativamente gestionados entre el Estado central y las unidades subnacionales. Un ejemplo argentino del monopolio distribuido es el que se ejerce en el Poder Judicial, con rangos de actuación delimitados para los funcionarios de la esfera federal o de la provincial.

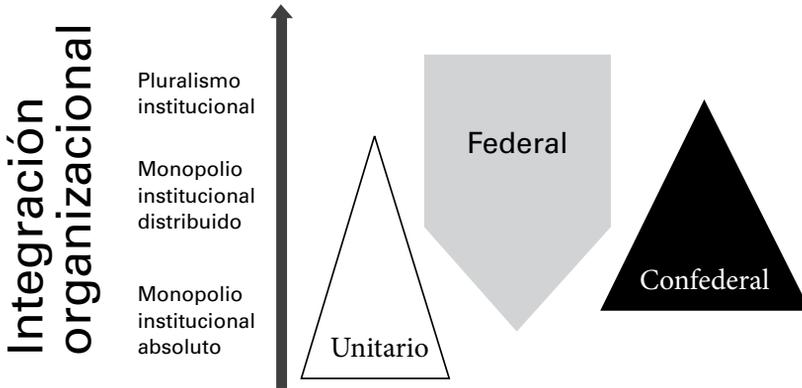
Por último, se dice que hay pluralismo institucional cuando las responsabilidades respecto de determinadas tareas son compartidas por organizaciones, oficinas o burocracias que pertenecen a niveles de gobierno o ámbitos territoriales distintos. Un caso de pluralismo institucional en la Argentina es el de la gestión educativa no universitaria, con programas a cargo de la Nación (como el Fondo de Incentivo Docente), con instituciones de concertación y coordinación (como el Consejo Federal de Educación encargado, entre otras cosas, de fijar los contenidos básicos de la educación primaria y secundaria) y con la responsabilidad de la gestión en los centros escolares casi exclusivamente en manos provinciales (en algunas provincias, hay participación municipal en tareas de extensión y obra pública escolar).

Hilando fino, podría decirse que solo en una confederación los Estados subnacionales podrían desarrollar funciones bajo la lógica de monopolio institucional absoluto. Esto es así porque el orden constitucional –tanto de los países unitarios como de los federales– resguarda para el Estado central el papel de última instancia decisoria, junto con marcos regulatorios (o presupuestos mínimos) y programas destinados a todo el territorio. Así, incluso cuando exista un monopolio subnacional, siempre hay alguna vía por la cual se puede apelar a una autoridad nacional (política, legislativa, administrativa o judicial).

De igual forma, considerado de forma estricta, solo en la forma federal puede haber un monopolio institucional distribuido y, más aún, pluralismo institucional. Esto es así porque en estas instancias existe un cierto equilibrio de poder y potestades de los diferentes niveles de Estado; en el resto de las formas institucionales, la asimetría de poder genera que, aunque sea en última instancia, el ámbito estatal más poderoso pueda utilizar sus recursos

jerárquicos. De forma simétrica, en la organización federal no podrían desplegarse en forma completa monopolios institucionales (figura 2).

Figura 2. Continuo de integración organizacional: unitario, federal y confederal



Fuente: elaboración propia.

Volvamos a Stewart, el autor que recopiló definiciones y formas de federalismo. En lo relativo a la gestión estatal, y en el marco de una descripción que abarca unos 70 modelos federales, destaca nítidamente los modelos **dual** y **cooperativo** (1984: 51 y 65)⁶. Lo mismo ocurre con otros autores (Menéndez Rexach, 1992: 233; Aja, 2000: 38-9; Astarita, Bonifacio y Del Cogliano, 2012) que han elegido ambos modelos como parte de un esquema polar (¡otra vez!) que diferencia el grado de colaboración en el ámbito de la gestión.

En el federalismo del **modelo dual**, son pocas las relaciones de gestión entre Estados y las que existen, se promueve una cultura federal que pone el eje en los controles y contrapesos.

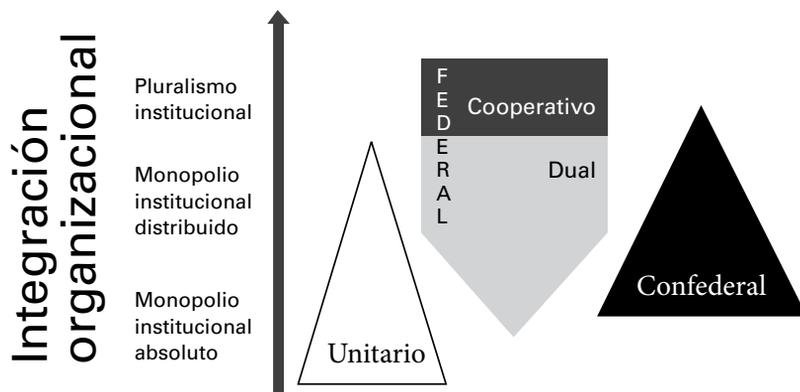
⁶ Ambos son los que ocupan mayor espacio (cuatro páginas). Del modelo cooperativo dice que “es, probablemente, el más importante de todos los federalismos definidos en el presente volumen” (Stewart, 1984: 51. Traducción propia).

Así, el grueso de las tareas estatales se realiza sin articulación nación/provincias, y los vínculos que se producen tienden a ser esporádicos, voluntarios y con tendencia a disolverse ante el logro de los objetivos planteados o las eventuales crisis que suelen producirse en el marco del despliegue de una política pública.

En sentido contrario, el **modelo cooperativo** se caracteriza por la tarea conjunta entre nación y provincias, quienes son corresponsables de todo o parte del ciclo de gestión pública –fijación de objetivos, planificación, asignación de recursos, desarrollo de procesos y productos, evaluación y reformulación–. De esta manera, las administraciones y lo nacional y provincial no se hallan separadas, sino combinadas a partir de diferentes formas de articulación.

Estas formas de distribución de competencias y la preeminencia de un modelo u otro caracteriza al modelo de federalismo que podemos encontrar en un país. Cuando predomina la distribución de tipo monopólica, nos encontramos con federalismos que son caracterizados como duales, y cuando nos acercamos al pluralismo institucional puede derivar en un federalismo de tipo cooperativo. En la figura 3 vemos el conjunto partir de los dos ejes de abordaje y el modelo de federalismo.

Figura 3. Los ejes de abordaje del federalismo



Fuente: elaboración propia.

Independientemente de las peculiaridades que adopta la forma federal en los distintos países del orbe, se percibe, en mayor o menor medida, una persistente tendencia hacia el modelo cooperativo. Esto es así porque más allá de las diferencias históricas y constitucionales respecto de la distribución de potestades, la creciente complejidad del funcionamiento estatal tiende a crear espacios que deben ser abordados mancomunadamente por las diferentes administraciones públicas de la federación.

La mutación hacia el federalismo cooperativo tuvo sus primeros pasos con la crisis del treinta y la reconfiguración estatal producida para frenarla. Desde entonces, diferentes autores la fueron verificando como una modalidad de gestión de creciente expansión en los países federales (Grodzins, 1966; De Vergottini, 1986: 65; Menéndez Rexach, 1992: 233; Aja, 2000: 38-9; Astarita Bonifacio y Del Cogliano, 2012).

FEDERALISMO COOPERATIVO Y HERRAMIENTAS DE COORDINACIÓN

El concepto de coordinación

Antes de seguir con nuestros razonamientos desde lo político-institucional, hagamos un paneo sobre la forma en que los analistas organizacionales han considerado la coordinación. La coordinación es un concepto complejo vinculado a la manera en que se desarrolla el resto de las funciones organizacionales. Koontz y otros (2012: 24) la considera como “la esencia del arte de administrar, lograr armonía entre los esfuerzos individuales hacia el cumplimiento de las metas de grupo”. Mooney (1982: 93), por su parte, destaca que la coordinación es la “ordenada disposición del esfuerzo... a fin de conseguir la unidad de acción en la persecución de un propósito común. Todos los demás son principios subordinados, a través de los cuales la coordinación opera y se hace efectiva”.

De esta forma, en cualquier colectivo que se reúna con un propósito determinado, se encuentra el principio de coordinación subyacente en el esfuerzo conjunto. Así, el citado autor considera que toda organización tiene básicamente dos objetivos: uno interno y el otro externo. El primero

lo constituye siempre la coordinación –como elemento que mantiene el colectivo–, mientras que el externo es el propósito o interés específico que une al grupo.

Visto desde una perspectiva organizacional, la coordinación aparece como la contracara imprescindible de la división del trabajo. Ahora bien, siguiendo una tradición que se inicia con los llamados “clásicos” de la organización de empresas, el grueso de las tareas de coordinación es realizada a partir de la jerarquía, a partir de asignarle a alguna instancia potestades para fijar el orden y a otra (u otras) la obligación de obedecer.

El desafío ocurre cuando, como en el caso que nos ocupa, se debe desarrollar el concepto de coordinación bajo el supuesto de ausencia de jerarquía, lo que requiere acudir a conceptos, herramientas y dispositivos que permitan lograr el funcionamiento armónico entre partes no vinculadas por autoridad y que, dada la definición de sistema federal (jurisdicciones con autonomía), pueden tener agendas incongruentes.

Este enfoque de coordinación presenta la paradoja desarrollada por Ghymers (2005), en donde en un mismo concepto se restringe el ámbito de libertad y, al mismo tiempo, “se protege su autonomía”, defendiendo la independencia e intereses de las partes durante su interacción.

coordinación será la que trabajaremos en el presente texto, refiriéndonos con ella a acciones de armonización entre partes que no están subordinadas unas a otras. En esta línea, seguiremos la conceptualización de Frese (1972), que la entiende como las acciones requeridas para la armonización de resultados o medidas parciales interdependientes en referencia a la consecución de un objetivo superior.

En esta línea, nuestra definición operativa de coordinación supone la existencia de: a) dos o más organizaciones (administraciones públicas), que b) tienen algún rango de libertad de acción, y c) alguna dimensión de yuxtaposición (territorial, operacional, procesal, de prácticas, de objetivos). Asimismo, se presupone un mínimo de consenso en términos de principios, prioridades u objetivos políticos, lo que está implícito en la

pertenencia a un orden global (la nación) que contiene a todos los miembros del pacto federal.

Es en este marco general que estas organizaciones –con rangos de autonomía, que pertenecen a un orden que los abarca, que tienen algún grado de superposición territorial– han desarrollado acciones de armonización con algún grado de formalidad en lo que hace a productos, procedimientos o prácticas: coordinaron su accionar.

Yendo a las dimensiones de la coordinación entre administraciones estatales, son múltiples las instancias que requieren ser coordinadas. Covarrubias (2018: 194-217) establece las siguientes distinciones, que denomina referentes, entre los que se requiere coordinar la acción de gobierno.

Un **primer referente**, que denomina “institucional”, aborda un aspecto de la coordinación que funciona como un requerimiento para lograr una división eficiente del trabajo y que, en esta clasificación, se ubica dentro de la propia organización como su marco de referencia.

Una **segunda dimensión** refiere a las interacciones que ocurren hacia el interior y entre los distintos sectores de la administración pública, a los que denomina como “sectorial e intersectorial”, respectivamente.

Un **tercer referente** es ubicado en las necesidades de coordinar las relaciones que se producen entre distintos órdenes o niveles de gobierno (central, subnacional, local o municipal) al que denomina “intergubernamental”, y **sobre el que se trabaja en este documento**.

En la **cuarta y quinta**, refiere a las vinculaciones entre la administración pública y **actores** colectivos o individuales de la sociedad, al que denomina “referente social” y “un referente global o internacional”, vinculado con las interacciones de la administración con **organismos multilaterales**.

El tercer tipo de coordinación estatal adquiere una forma particular en un contexto federal, situación que extrema la autonomía de las instancias subnacionales. Citamos al pasar –sin poder profundizar el tema por

razones de espacio— que, en estos casos, asimismo, parece evidente que cualquier política sectorial que se ejecute en el territorio prescindiendo de algún mecanismo de coordinación tiene altísimas probabilidades de tornarse ineficiente (segunda dimensión de Covarrubias).

La coordinación entre administraciones se vuelve clave en la medida en que permite aprovechar las sinergias y ganar márgenes de autonomía, mejorar la eficiencia de las decisiones individuales y contribuir a un mejor entendimiento, así como también a incrementar la capacidad estatal en el proceso de las políticas públicas (Rey, 2013; Serafinoff, 2007; Cao y Vaca, 2017b).

Coordinación y federalismo cooperativo

Nos interesa ver de qué manera la vinculación entre diferentes ámbitos estatales potencia o debilita las capacidades estatales, entendida esta como su aptitud política y organizacional para alcanzar objetivos⁷.

El dispositivo crítico que vincula las relaciones intergubernamentales con las capacidades estatales es la coordinación. Ella implica un trabajo conjunto, lo que no significa que, necesariamente, las partes realicen tareas similares, ni que el poder y las potestades que se asignen sean igualitarios. Se espera que, al alcanzar un grado razonable de coordinación en el proceso de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, se eviten las inconsistencias, se minimicen las superposiciones y duplicaciones indeseadas y se alcance un efecto sinérgico en las unidades involucradas.

La viabilidad de la coordinación será una función del saldo entre los recursos aplicados —presupuesto, prestigio, capacidad organizacional, tiempo— y los resultados —en términos de poder relativo adquirido, recuperado u

7 En Cao y otros (2016: 137 y ss.) dedicamos una sección a realizar un análisis crítico del concepto de capacidades estatales.

obtención de nuevos recursos generados, visibilidad política o la libertad de acción alcanzada— que los actores involucrados alcancen⁸.

Para analizar la forma en que se vinculan las partes en el federalismo cooperativo seguiremos con el abordaje que desarrollamos anteriormente, al estudiar las articulaciones intergubernamentales a partir de los tres formatos estatales: confederal, federal y unitario. Así, al abordar la cuestión, puede deducirse que nuestra aproximación al tema considera la forma de Estado como un determinante crucial, aun reconocido el efecto retorno y la autonomía relativa que puede desplegarse desde la esfera organizacional en relación con ella.

Siguiendo este razonamiento, en la organización unitaria, la vinculación entre las partes estará afectada en mayor o menor medida por un contexto en donde priman las relaciones jerárquicas y procesos de mando/obediencia. En la confederación, por su parte, se desplegarían acciones de colaboración voluntaria, en donde las partes pueden dar por concluida la vinculación en el momento que consideren adecuado. El federalismo dual implicaría una gestión bastante cercana a esta instancia.

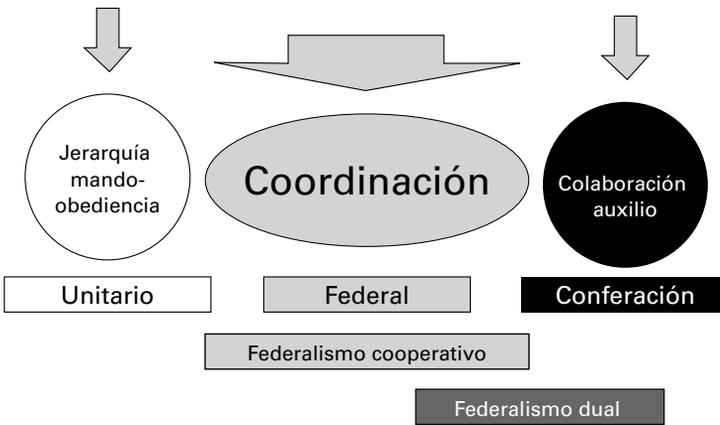
En el federalismo cooperativo, por su parte, se emula en el ámbito de la administración lo que describimos en la esfera de la forma estatal (figura 1) hay un equilibrio entre partes. A partir de esta idea, construiremos nuestra definición de coordinación, diferenciándola de dos formas polares y nítidas de la articulación interorganizacional (figura 4):

- a) no son relaciones jerárquicas, o sea, ninguna de las partes tiene potestades para, desde su pura autoridad, establecer reglas y dar instrucciones,
- b) no son vinculaciones voluntarias, de las que las organizaciones pueden retirarse sin más.

8 Esta idea siempre es resaltada en sus conferencias por Carlos Acuña y Fabián Repetto. El análisis de coordinación que se realiza aquí debe mucho a charlas con ellos y también a Mintzberg (1995: 26 y ss).

En concreto, a los fines de este trabajo, consideraremos como interjurisdiccionales a aquellas relaciones entre diferentes niveles estatales (nación, provincias, municipios, en el caso argentino) que despliegan un dispositivo coordinador –formal o informal– que fija simultáneamente algún grado de obligaciones y autonomía a las partes.

Figura 4. Trabajo entre diferentes unidades



Fuente: elaboración propia.

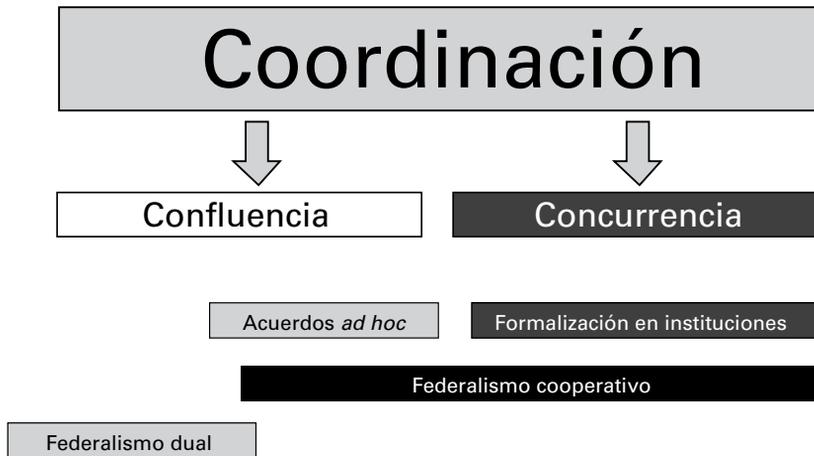
Nos interesa destacar dos modalidades que puede adquirir la coordinación. En primer lugar, hablaremos de “confluencia” cuando las partes participan por el hecho de obtener mejores resultados y no porque su intervención se encuentra normada. En estos casos, se socializa información y se orientan las voluntades de la nación y las provincias en pos de un accionar armónico que conduzca al logro de los objetivos. De esta suerte, se obtiene una ejecución conjunta que entrelaza la acción de cada parte interviniente. Cuando la vinculación entre las partes deriva en acuerdos *ad hoc* que establecen obligaciones y compromisos a cada actor involucrado, podemos decir que hemos superado las formas del federalismo dual y nos adentramos en el reino del federalismo cooperativo.

En segundo lugar, hablaremos de “conurrencia”, lo que implica normar e institucionalizar la toma conjunta de decisiones. Estamos así ante un coejer-

cicio de competencias de tal modo que la acción solo puede ser ejercida de manera conjunta o mancomunada y no podrían los resultados requeridos sin la acción conjunta de las partes. En esta instancia, se rompe el principio de alternatividad que inspira la distribución y asignación de competencias –y que fue clásico en el constitucionalismo federal hasta mediados del siglo XX– y es sustituido por un principio de acción conjunta que exige una actuación agregada como único modo en que puede ser ejercida la competencia⁹.

En suma, diferenciamos instrumentos de dos tipos: pactos bi o multilaterales, que muchas veces toman la forma de acuerdos *ad hoc*, por un lado, y la construcción de normas o instituciones que marcan un grado de madurez superior, por otro (figura 5).

Figura 5. Confluencia y concurrencia como formas de coordinación



Fuente: elaboración propia.

9 Sin embargo, en el ámbito de la jurisprudencia, sobrevive la idea de alternatividad de poderes, lo que hace que algunos autores consideren que la concurrencia vista como régimen competencial solo puede ser establecida constitucionalmente con carácter obligatorio y extraordinario. Siguiendo este razonamiento, fuera de la Constitución solo puede ser establecido por mutuo acuerdo sin obligatoriedad para las partes, ya que lo contrario, implicaría ceder competencias y romper con las pautas constitucionales (entre otras consecuencias, esto implica que para tener vigencia lo acordado debe ser aprobado por una ley nacional convalidada por ley/es provincial/es).

Uno tiene la tentación de pensar que lo óptimo es alcanzar los niveles de concurrencia. Sin embargo, Jordana (2002: 31) ha hecho notar la funcionalidad de los llamados “contratos incompletos” que dejan grados de flexibilidad para que las organizaciones participantes puedan reacomodarse a los eventuales cambios contextuales o internos. Excesiva formalización tiende a generar rigideces que siempre corren el riesgo de promover explosiones que hacen colapsar a todo el sistema.

En todo caso, hay consenso en que lo importante es la aceptación de las reglas por todos los actores implicados, independientemente de su grado de formalización, así como a la capacidad colectiva para sancionar a los actores que intentan modificarlas en forma individual, y también penar a los que no sancionan cuando deberían hacerlo (Jordana, 2002: 31).

Los planos de la coordinación en la Argentina

Un hecho clave del federalismo cooperativo en la Argentina se encuentra en la falta de correspondencia fiscal: mientras que las provincias ejecutan cerca del 50% del gasto (nación + provincias), solo recaudan el 20% del total de ingresos de este conjunto. Esto lleva a que haya diferentes sistemas de redistribución de fondos –transferencias automáticas o presupuestarias¹⁰ desde la nación hacia las provincias, dentro de los cuales nos ocuparemos de aquellos dirigidos a transferir recursos para la gestión de funciones, programas y acciones específicas.

Estas políticas –que vinculan a los poderes ejecutivos de la Nación y de las provincias– se despliegan en un relativo vacío constitucional, a partir de procesos de coordinación *ad hoc* que, por lo general, lidera el gobierno central. Las formas que asume la cooperación intergubernamental entre oficinas estatales se despliegan en dos planos¹¹:

10 Hay algún grado de determinación entre el tipo de transferencia y el tipo de coordinación. No tenemos espacio de tratar el tema aquí.

11 También hay trabajos de coordinación en ámbitos legislativos específicos (comisiones

- Relaciones entre **cuadros de conducción** nacional y provinciales: remiten a las formas de acuerdo y negociación política, que se da entre ejecutivos, en espacios legislativos (comisiones bicamerales y temáticas), en comisiones federales y consejos federales.

Aquí las relaciones son de tipo político y constituyen una herramienta fundamental del gobierno central tanto para incrementar la gobernabilidad nacional como para desplegar programas nacionales a lo largo y ancho del territorio nacional. Como contrapartida, las acciones provinciales en vínculo con oficinas nacionales permiten el acceso a financiamiento además de dotarlas de legitimidad.

- Relaciones **interburocráticas**: remiten a modos y lenguaje técnico que construyen los cuadros administrativos de ambas instancias. Este plano se despliega fundamentalmente en la implementación de programas y proyectos –que pueden o no derivar en actas acuerdos *ad hoc*– y también, según el tipo, en consejos federales.

Aquí las relaciones son de tipo profesional, generalmente con respaldo jurídico y de antecedentes que ambas partes asumen como válido y que dan un respaldo a lo actuado. Estos acuerdos recubren y fortalecen los acuerdos políticos, al dar seguridades con respecto al financiamiento, responsabilidades y objetivos.

Estos dos planos indican que no solo existen articulaciones de carácter operativo al momento de implementar acciones concretas, sino también en la elaboración de acuerdos relacionados con el rol de los actores, la asignación de recursos y la formulación de estrategias de acción y de las metas específicas de las políticas, programas y proyectos. En suma, la cooperación entre niveles de Estado tiene un alto componente técnico, como también cruciales elementos políticos, y buena parte de los problemas ocurren cuando se confunden los roles. Por ejemplo, cuando se utilizan

bicamerales y temáticas, bajo lógica parlamentaria), cuyo análisis escapa a los objetivos del presente **trabajo**.

argumentos técnicos para convencer a quienes están detrás de un acuerdo político, o cuando se esgrimen razones políticas para justificar no haber alcanzado estándares técnicos.

La modalidad de trabajo más común es la “bajada” de políticas públicas desde la nación a las provincias: el gobierno federal “mueve primero” (Bonvecchi, 2008), posición que obtienen fundamentalmente a partir de ser los responsables, por lo general, del financiamiento. A partir de él fijan objetivos y en los respectivos diseños, se reservan potestades de control y evaluación.

El segundo movimiento corre a cargo de las provincias, que tienen a su cargo el grueso de la gestión. Como lo ha señalado reiteradamente la literatura, la gestión en el terreno empodera a los actores a cargo, por lo que, de hecho, en el mero desenvolvimiento de los programas se replantean objetivos, se dulcifican las potestades de control y las evaluaciones tienden a hacerse conjuntas.

Las instituciones del federalismo cooperativo argentino

En cuanto a las formas concretas que adquiere el federalismo cooperativo en nuestro país destacamos:

- Los consejos federales pueden definirse como instancias formalizadas para la coordinación de políticas públicas entre representantes de nivel nacional y provincial en un marco cooperativo que involucra tanto elementos técnicos como políticos. Los consejos federales resultan espacios muy heterogéneos que, con sus limitaciones, expresan un interés en la negociación y acuerdo sobre el alcance de las estrategias de política más sustantivas. Por ello, aun cuando los niveles de eficacia en construir acuerdos negociados sea relativos e, incluso, en algunos ámbitos sean utilizados solo como un espacio para legitimar decisiones tomadas, son espacios fundamentales para comprender y promover una dinámica cooperativa del federalismo argentino. Por otro lado, algunas experiencias particulares muestran la eficacia de

dichos espacios cuando se activan como centros de toma de decisión (Rey, 2013).

- Los programas de ejecución nación/provincias se dirigen al desarrollo de tópicos que se consideran prioritarios, respondiendo rara vez a planes integrados de gobierno. Este tipo de instrumento adquirió relevancia en los últimos años, por lo que encontramos múltiples ejemplos de estrategias de cooperación multinivel a partir de programas nacionales. La multiplicación de este tipo de instrumentos se vincula con el carácter más puntual que adquiere la coordinación en el federalismo argentino y requiere de una indagación de caso por caso que excede los alcances de este trabajo.

A modo de ejemplo, veamos a continuación un caso de cada uno.

El Consejo Federal de Educación¹²

En 1971, inmerso en el clima de época mundial tendiente a la descentralización –que, en el caso argentino, implicó el inicio del traspaso de los servicios educativos a provincias–, emergió el Consejo Federal de Educación. La legislación¹³ le asignaba entre otras funciones la de coordinar, planificar y acordar en los aspectos de la política educativa nacional que, en los diversos niveles y jurisdicciones del sistema escolar, comprometan la acción conjunta de la nación y de las provincias.

Recién con el afianzamiento de la democracia en la segunda mitad de los ochenta, la coordinación federal cobró relevancia. En esta área de política

12 Con base en Cao, Rey y Serafinoff (2017).

13 La creación de este consejo federal fue recomendada por la Reunión Nacional de Ministros de Educación, en el acuerdo suscripto en la Ciudad de Buenos Aires el 3 de septiembre de 1971, ratificado por el Poder Ejecutivo Nacional (Decreto n° 4521/71) y por cada una de las provincias signatarias mediante los instrumentos legales correspondientes. Así es como se estableció un proyecto de ley (luego transformado en la Ley n° 19.682)

en particular, la sanción de la Ley Federal de Educación (LFE) constituyó un hito a destacar, puesto que además de modificar el marco regulatorio del sistema educativo nacional, al sentar legalmente las funciones de cada integrante jurisdiccional, incluyó al por entonces llamado “Consejo Federal de Cultura y Educación”. La Ley le dedicó un capítulo propio.

Estas modificaciones sobre el sector de políticas de la educación fueron acompañadas por una renovación de su ámbito de articulación interjurisdiccional (el Consejo Federal de Cultura y Educación - CFCE), el cual tuvo alto grado de actividad desde entonces. Sin embargo, ello no asegura que el CFCE haya influido de forma relevante sobre el área, ya sea porque no alcanzó a incluir temas en la agenda, porque trató temas poco relevantes o porque sus decisiones no fueron puestas en práctica.

Este instituto abordó diversas temáticas y se comportó de distinta forma según cada cuestión. Los acuerdos que no supusieron transformaciones de envergadura en la política del área o los que implicaron acciones del gobierno nacional tuvieron más facilidad en su aplicación. Las transformaciones que implicaron modificaciones de la política provincial siempre resultaron más dificultosas. Como resumen genérico de la literatura especializada, se puede afirmar que la dinámica del CFCE reflejó la tensión nación-provincias, lo cual impidió transformarlo en un actor colectivo del área, porque no logró ninguna “unicidad”, sino que más bien fue una arena en la cual convergieron diversos actores con ánimo de enfrentarse, negociar y eventualmente acordar.

Tomando los años que van desde la sanción de la LFE hasta la siguiente norma rectora, la cual describiremos a continuación, se distinguen cuatro momentos en la dinámica de interacciones entre el Estado nacional y los estados provinciales: 1) en los noventa, funcionó como caja de resonancia de las iniciativas nacionales; 2) durante la Alianza hubo mayor enfrentamiento y obstaculización debido al enfrentamiento entre los actores; 3) a partir de 2002, la crisis funcionó como aglutinante de voluntades; y 4) en los años posneoliberales adquiere mayor legitimidad y tiende a favorecer el acuerdo intergubernamental.

En 2006, el gobierno encabezado por Néstor Kirchner promulgó la Ley de Educación Nacional (LEN). Si bien esta nueva normativa expresa un proyecto de sociedad claramente diferente, en lo tocante a la distribución de responsabilidades existen ciertas continuidades¹⁴. En su artículo 115, le encarga al gobierno nacional garantizar la integridad del sistema, así como los artículos 79 y 80 le confieren la responsabilidad de la existencia de políticas de compensación social. Respecto del rol de las provincias, además de hacerlas corresponsables de garantizar la ciudadanía educativa para sus habitantes en el marco del sistema educativo nacional, la LEN les reserva la gestión operativa de las escuelas existentes dentro de sus límites geográficos.

El ámbito de articulación interjurisdiccional tuvo algunas modificaciones. Si bien retoma algunas de las especificaciones que posibilitaron la institucionalización de la relación nación-provincias, en tiempos previos, la nueva ley pretendió mejorarlas y apuntó a cierta rejerarquización del ahora rebautizado “Consejo Federal de Educación” (CFE). Y, más aún, tras cierta tendencia a la desarticulación que produjo la experiencia de la descentralización sin un centro nacional fuerte; de allí que al establecer las tareas de las provincias la LEN incluye “...aplicar las resoluciones del Consejo Federal de Educación para resguardar la unidad del Sistema Educativo Nacional” (artículo 121).

La LEN también establece que la potestad del Estado nacional de fijar la política educativa debe ser “conforme a los procedimientos de participación y consulta de la presente ley” (artículo 115, inc. a), que delinea de forma más taxativa y amplia que los preexistentes. Como ejemplo de la importancia de la unidad del Sistema Educativo Nacional, en el artículo 113º, referido a su gobierno, la novedad es que queda explícitamente sentado que “el organismo de concertación de la **política educativa nacional**¹⁵ es el Consejo Federal de Educación”.

14 La diferencia entre la Ley Federal de Educación (LFE) y la Ley de Educación Nacional (LEN) es notable en cuanto a la expansión de derechos y la protección socioeducativa, pero las responsabilidades formales básicas de cada jurisdicción poseen similitudes.

15 Énfasis nuestro

Además de estas modificaciones en la legislación que institucionalizan el rol del CFE, también su estructura es sancionada en la LEN, explicitando su carácter permanente. El órgano superior sigue siendo la Asamblea Federal, integrada por el ministro del sector del Poder Ejecutivo Nacional, como presidente nato, y por los ministros o responsables del sector educativo de las jurisdicciones y el representante del Consejo Interuniversitario Nacional. A estos le agrega la participación de dos legisladores representantes por cada una de las comisiones de educación de ambas cámaras legislativas.

El Comité Ejecutivo tampoco varía demasiado, aunque se prevé la posibilidad de convocar al Comité Ejecutivo ampliado. A la Secretaría General se la complementa con nuevas responsabilidades de coordinación e implementación de programas específicos. Se observa, además, su jerarquización dentro de la estructura del ministerio nacional, ya que desde 2002 posee rango de Subsecretaría. Un elemento que refuerza la significancia del CFE está constituido por la obligatoriedad de sus resoluciones, cuando así lo disponga la Asamblea de acuerdo con la reglamentación que establezca para estos casos, cuestión que quedó plasmada en el artículo 118.

Dentro de sus artículos más importantes, se encuentra el artículo 2, que establece que la Asamblea Federal deberá sesionar como mínimo diez (10) veces por año. Otro artículo por destacar es el 11, que, acorde a lo postulado en la LEN, considera que la Asamblea Federal “se pronunciará a través de resoluciones que son obligatorias” para todas las jurisdicciones. El artículo 12 establece que para dictar una resolución se deberá contar, en todos los casos, con la aprobación de tres cuartas partes de todos los miembros de la Asamblea Federal (y que debe quedar constancia en la resolución del resultado de la votación). Así se intenta garantizar que, si las resoluciones son obligatorias, tengan el voto afirmativo de una mayoría potente.

Esta conformación institucional que adquirió el CFCE se dio en un contexto de fuerte liderazgo nacional sobre esta área de política, expresado en voluntad política, presupuesto sectorial y propuestas legislativas.

Gran parte de estas iniciativas, luego transformadas en legislación nacional, tuvo algún tipo de paso previo por el CFCE. Esto constituye un doble indicador: por un lado, de la gran influencia del actor nacional en la agenda del CFCE y, por otro, de la trascendencia que el actor nacional le otorgó, haciéndolo partícipe –en diferentes grados– del proceso por el cual tomaron forma sus propuestas legislativas. Posteriormente, cuando el período de gran sanción de leyes quedó atrás, se mantuvo la actividad tendiente a la implementación de lo establecido legalmente y luego a la gestión de los programas nacionales.

En definitiva, el actor nacional se constituyó en guía de las decisiones sobre lineamientos y prácticas del sistema educativo (liderando una tendencia a la recentralización), pero sin ejercer una preeminencia confrontativa de las posturas provinciales, sino con iniciativas que las tendieron a contener.

Esta comprobación no significa que el CFCE haya sido un ámbito netamente horizontal, ni que no haya habido disputas de poder, sino que en general los resultados no pueden ser comprendidos como la expresión de una dominación unilateral.

El Programa de Formación para Personas Desocupadas

Es común que los programas de ejecución nación/provincias se desplieguen a partir de convenios que se utilizan para canalizar relaciones de colaboración con mecanismos contractuales, esto implica que, mediante la instrumentación de un acuerdo de voluntades, se diseñan y se ejecutan acciones de carácter cooperativo. Su legitimidad jurídica no parece generar dudas en la actualidad y la figura cumple los requisitos de un contrato entre iguales¹⁶.

16 En Austria se introdujeron a través de una Ley Complementaria de la Constitución Federal (Ley n° 444/1974), los llamados “contratos de los Estados miembros”, habilitando a la Federación y a los Länder y, a estos entre sí, para concertar acuerdos sobre los asuntos de sus respectivas esferas de acción (Fernández Segado, 2003).

La aplicación de estos programas se aborda desde el enfoque de redes de cooperación interorganizacional, el cual es utilizado por un importante número de autores para focalizar el análisis de las relaciones intergubernamentales (Isuani, 2005a; Stoker, 1989; Fleury, 2002; O'Toole, 1997; Klijn, 1998). Se considera entonces a la red como la trama de relaciones que poseen las instancias intergubernamentales en tanto no conforman relaciones de jerarquía y mantienen acciones combinadas hacia objetivos comunes.

En 2002, el Ministerio de Trabajo de la Nación asumió la ejecución de acciones conjuntas con las provincias argentinas para la implementación del Programa de Formación para Personas Desocupadas. El Programa tenía un componente cuyo objetivo era el de mejorar las condiciones de empleabilidad futura de los beneficiarios, para lo que se elaboró una propuesta de asociación con las provincias, en la que se les otorgaba el papel de proveer la oferta educativa requerida por el componente de capacitación.

Para abordar este trabajo se tomaron las principales características y conclusiones de la gestión del programa que es desarrollado *in extenso* en Isuani (2005b). El abordaje de esta experiencia se considera apropiada para incluir un ejemplo de la ejecución conjunta de acciones y necesidades de coordinación intergubernamental, no solo por la profundidad que alcanzó en su ejecución, sino también por ser uno de los casos mejor documentados en sus detalles de gestión. Es decir, un programa de ayuda social y capacitación a nivel nacional focalizado en un estudio de caso sobre su aplicación en la provincia de Buenos Aires.

En línea con el enfoque planteado por el autor en el análisis, se considera que

la estructuración de una red es aquel proceso que conduce a la conformación de un campo de acción integrado con un conjunto de actores organizacionales independientes, entre quienes se da un proceso de división del trabajo y de coordinación destinado al logro de determinados objetivos de política (Isuani, 2005b).

De esta manera, para implementar el componente de capacitación en la provincia de Buenos Aires, se conformó un campo de acción con una doble dimensión, intergubernamental, que incluyó organizaciones de diversos niveles del Estado (nacional, provincial y municipal, aunque esta última no participara en la firma de los convenios con las instancias anteriores) y una dimensión intersectorial con la participación de diferentes sectores de la política como los de trabajo, educación y desarrollo social.

El plan original fue diseñado en el marco de una profunda crisis económica y social y consistió en una transferencia monetaria mensual que el gobierno nacional otorgaba a jefes y jefas de hogar desocupados, para lo cual, se requería, a cambio del dinero, una contraprestación de tipo laboral, a la que posteriormente se le adiciona la posibilidad de que fuese también una contraprestación formativa. El componente de capacitación de la contraprestación formativa tenía por objeto permitir que los beneficiarios culminaran la educación básica y media a través de los establecimientos educativos estatales dependientes de los gobiernos provinciales con financiamiento directamente del Ministerio de Trabajo, así como brindar aprendizajes conducentes a mejorar sus capacidades laborales. El acuerdo de acción conjunta se formalizó mediante la firma de convenios con cada una de las provincias que adhirieron al programa.

En el caso del convenio firmado con la provincia de Buenos Aires, el Ministerio de Trabajo de la Nación asumió el compromiso de transferir una suma de dinero a cada establecimiento educativo involucrado, la cual estaba destinada a la adquisición de equipamiento e insumos para el dictado de los cursos. La provincia, por su parte, quedó encargada de desarrollar la oferta educativa y de realizar el seguimiento de la implementación de la capacitación.

El análisis sobre la experiencia reveló que la implementación conjunta del componente de capacitación dio lugar a una serie de oportunidades para los actores que fue subutilizada en la obtención del rédito que pudieron sacar individual y colectivamente. El proceso de estructuración de la red intergubernamental dio lugar a factores internos y externos que cuestionaron su desempeño y, por lo tanto, su capacidad para convertirse en una práctica inteligente.

Entre los condicionantes internos están los problemas burocráticos y las debilidades operativas que presentaban los organismos involucrados que afectaron el cumplimiento de los compromisos asumidos individualmente y de aquellos que requerían de la cooperación interorganizacional. Por su parte, las inercias organizacionales mantuvieron en los actores una visión individual que impidió lograr una acción integral y de conjunto favorable a la cooperación.

Por otro lado, el compromiso con el programa por parte de los involucrados fue dispar, lo que se tradujo en un espacio de acción colectiva inestable. En cuanto a la división del trabajo entre jurisdicciones, el autor menciona que no fue completa, ya que, si bien se sumó la participación de los municipios, fueron actores que no participaron de la firma de los convenios y, por lo tanto, su integración fue parcial. Este punto es importante, ya que fueron los municipios quienes controlaban la demanda educativa, lo que debilitó la coordinación hacia el conjunto de la red. A esta situación, se agregó la ausencia de una estrategia integral destinada a crear un sistema de información y de comunicación entre los actores involucrados, lo que tuvo un impacto negativo dentro y fuera de la red.

En cuanto a los condicionantes externos, se destacan los vinculados al plano institucional, ya que en el esquema federal de gobierno las jurisdicciones mantuvieron una actitud de exceso de celo en su autonomía, al punto de dificultar la colaboración. Así, los distintos niveles participantes se mostraron reacios a la acción conjunta sobre aquellos asuntos que consideraban propios.

Por otra parte, se destaca entre los condicionantes al aspecto político de la relación con los municipios, en el entendimiento que la falta de afinidad política entre estos y otras instancias (nacionales o provinciales) entorpecieron la acción común. Otro condicionante se observó en la preferencia de los municipios por el otorgamiento a los beneficiarios de la contraprestación laboral (desarrollando tareas para el municipio), por sobre la de formación, ya que esta última los excluía de participar como mano de obra adicional a la propia del municipio.

A modo de síntesis y sobre la base de las enseñanzas extraídas por el autor sobre la experiencia analizada, se destacan las siguientes consideraciones:

- Las redes intergubernamentales deben incluir a la totalidad de los actores relevantes, es decir, aquellos que controlan recursos claves para lograr los objetivos de política que la red pretende alcanzar y generar los incentivos que estimulen su adhesión y compromiso.
- Las relaciones intergubernamentales basadas en redes requieren evaluar las capacidades operativas de los actores involucrados para cumplir con sus objetivos. No basta firmar acuerdos sobre objetivos compartidos y voluntades de cooperación, su desempeño guarda relación directa con la capacidad y la calidad operativa de sus integrantes.
- La puesta en marcha de redes intergubernamentales requiere de un avance escalonado, ya que la articulación de organizaciones diversas no produce resultados instantáneos. Estas redes reúnen actores de diferentes niveles del Estado y dedicados a políticas sectoriales diversas, por lo que requieren procesos graduales de acoplamiento entre visiones, expectativas, tecnologías, estructuras y contextos diferentes.
- La conformación de un espacio de acción colectivo a partir de un conjunto de organizaciones diversas demanda un esfuerzo por incrementar la identidad de dicho espacio, con el objeto de cohesionar a las partes y evitar que estas primen sobre el conjunto.
- Lograr los puntos mencionados requiere de una instancia de gestión del conjunto, de un esquema de acción que tenga al todo como preocupación y al logro de sus objetivos como compromiso.

A modo de conclusión

Describimos en el presente trabajo las tres formas clásicas de distribución vertical del poder político institucional –unitaria, confederal y federal– remarcando el carácter híbrido de esta última forma, una suerte de equilibrio estructural entre instancias centralizadas y descentralizadas.

Este análisis puede, de alguna manera, homologarse a otro paralelo a desarrollarse en el ámbito administrativo, en donde pueden pensarse relaciones intergubernamentales típicas para las tres formas de Estado que serían, respectivamente: jerárquica, colaboración voluntaria y coordinación.

Centrándonos en el modelo federal, vemos que, tal como ocurrió en todos los países que tomaron esta forma estatal, el modelo fundacional del federalismo argentino, establecido por la Constitución de 1853, remitió a un **modelo dual**. De separación tajante de incumbencias y colaboración esporádica y de bajo nivel de institucionalización.

Esto implicó que lo fundamental del federalismo discurriera alrededor de una serie de normas que dividen potestades, un instituto de contrapeso y control en manos de las provincias (Senado de la Nación) y otro que trata los casos conflictivos (Suprema Corte de Justicia).

En las últimas décadas, e igualmente como parte de un proceso de resonancias universales, en nuestro país se observa una creciente presencia de formas **cooperativas** en el ámbito de la administración. En este nuevo escenario, las tareas nación/provincias tienen una creciente interrelación alrededor de arreglos institucionales que organizan los distintos equilibrios de poder y gestión. Estos son considerados vitales para elevar la capacidad política y administrativa de la estatalidad del país.

En cuanto a sus características, diferenciamos dos formas: una de tipo más *ad hoc*, referente a cada programa (actas acuerdos) y otra que lleva a una visión más holística que toma la forma de consejos federales. En la figura 6, a modo de resumen final, presentamos los contenidos específicos de esta arquitectura institucional.

Figura 6. Arquitectura institucional

MODELO DUAL	ELEMENTOS QUE SE INCORPORAN O REFORMULAN EN EL MODELO COOPERATIVO
<ul style="list-style-type: none"> • Clara división de funciones en la Constitución Nacional y leyes nacionales • La división de funciones asigna a las partes elementos básicos de la estatalidad: estructura que exprese institucionalmente lo político, recaudación, justicia, seguridad • Senado de la Nación: forma de controlar que no se avanzará sobre potestades administrativas provinciales. • Corte Suprema de Justicia de la Nación: establece pautas o normas en caso de conflicto 	<ul style="list-style-type: none"> • Pactos federales • Consejos federales • Actas acuerdos en donde: <ul style="list-style-type: none"> La Nación, para cada política pública, se reserva: <ul style="list-style-type: none"> • Prioridad para fijar agenda • Potestades de control, evaluación y acceso a información • Capacidad para hacer cumplir acuerdos. • Capacidad punitiva ante desvíos (hasta intervención sectorial) Las provincias, para cada política pública, se reservan: <ul style="list-style-type: none"> • Derecho de iniciativa y a estar informada • Participar del diseño y agenda • Aprobación colectiva, con casos de mayorías especiales (hasta veto) • Capacidad de hacer cumplir acuerdos • Capacidad punitiva ante desvíos (mecanismos en el Senado y la Corte Suprema)

Fuente: elaboración propia.

Quien ha seguido lo dicho hasta aquí y tiene alguna experiencia en gestión estatal, puede ser que piense que hay un abismo entre la complejidad de los conceptos e instrumentos de coordinación que venimos describiendo y la capacidad de los actores que deberían aprehenderlos en la realidad concreta.

Nos referimos a limitantes en unidades estatales poco o nada preparadas para el trabajo conjunto –desde la cultura, los dispositivos y estructuras organizacionales– hasta los niveles de informalidad y tendencia al incumplimiento de acuerdos, pasando por la inestabilidad que se generan en los programas y acciones en virtud de ciclos electorales o crisis sectoriales o globales.

Puede parecer paradójal, entonces, que hacia el final de un texto que describe tantas aristas, se termine recomendando la máxima simplicidad y homogeneidad posible en el diseño de ámbitos de coordinación. Que reconozca que habrá algún grado de errores y problemas, pero que un diseño excesivamente comprensivo puede hacer que toda la estructura no pueda ponerse en funcionamiento. Acuerdos basados en limitaciones a las partes o un celo excesivo en obtener ventajas individuales, suelen decantar en un aprovechamiento subóptimo de los beneficios de la acción común.

En todo caso, y como ya dijimos, cualquier política que se ejecute en el territorio prescindiendo de algún mecanismo de coordinación implicará un uso subóptimo de las capacidades estatales. Y si bien es imposible vaticinar los signos de los tiempos que se avecinan, nadie duda que serán épocas tormentosas, por lo que habrá que encontrar la forma de apropiarse de este dichoso mecanismo para no desperdiciar recursos políticos, organizacionales y presupuestarios

Bibliografía

- Abal Medina, J. M. y Cao, H. (2012). *Manual de la nueva administración pública argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- Aja, M. (2000). Los problemas actuales de articulación del Estado autonómico. *Revista de Occidente*, 229.
- Astarita, M.; Bonifacio, S. y Cogliano, N. del (2012). Relaciones intergubernamentales (RIGs) en la administración pública argentina”. En J. M. Abal Medina y H. Cao. *Manual de la nueva administración pública argentina*. Buenos Aires: Ariel.

- Bonvecchi, A. (2008). Políticas sociales subnacionales en países federales: Argentina en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico*, 48.
- Cao, H.; Laguado, A. y Rey, M. (2016). *El Estado en cuestión. Ideas y política en la administración pública argentina (1958-2015)*. Buenos Aires: Prometeo.
- Cao, H.; Rey, M. y Serafinoff, V. (2017). “Transformaciones en el modelo de gestión federal: una reflexión de los desafíos del federalismo cooperativo a partir de la experiencia en el sector educativo argentino”. *Administración Pública y Gestión Estatal*, 27(16).
- Cao, H. y Vaca, Á. (2017a). “Instituciones federales y orden político”. Documento de Trabajo CIAP, 9(1). Serie Federalismo y Administración Pública.
- (2017b). Administración pública y federalismo cooperativo. Documento de Trabajo CIAP, 9(2). Serie Federalismo y Administración Pública.
- Cohen, J. y Peterson, S. (1997). *Administrative Decentralization: A New Framework for Improved Governance, Accountability, and Performance*. Cambridge: Universidad de Harvard. Recuperado de <<https://searchworks.stanford.edu/view/3817652>>.
- Covarrubias Moreno, O. (2007). ¿Transversalidad y coordinación de las políticas de estado en el federalismo? Trabajo presentado en el XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. ¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública? Caracas, Venezuela.
- Corwin, E. (1950). The passing of Dual Federalism. *Virginia Law Review*, 36. Recuperado de <https://archive.org/stream/essaysinconstitu00mcl/essaysinconstitu00mcl_djvu.txt>.
- Elazar, D. (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.

- Fernández Segado, F. (2003). *El federalismo en América Latina*. Recuperado de <<http://documents.mx/documents/el-federalismo-en-america-latina-francisco-fernandez-segado.html>>.
- Fleury S. (2002). El desafío de la gestión de las redes de políticas. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 12-13, 221-247.
- Frese, E. (1972). *Fundamentos de la organización*. Wiesbaden: RFA.
- Frías, P. (1988). *El proceso federal argentino*. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/899/15.pdf>.
- Ghymsers, C. (2005). *Fomentar la coordinación de las políticas económicas en América Latina. El método Redima para salir del dilema del prisionero*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Grodzins, M. (1966). *The American System. A New View of Government in the United States*. Chicago: Rand MacNally.
- Isuani, F. (2005a). Redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales. Trabajo presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.
- (2005b). *El caso del componente de formación del Plan Jefes y Jefas de Hogar en la Provincia de Buenos Aires (Argentina, 2002-2003)*. Estudio realizado para el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Recuperado de <[https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Gesti%C3%B3n-intergubernamental-de-programas-sociales-El-caso-del-componente-de-formaci%C3%B3n-del-Plan-Jefes-y-Jefas-de-Hogar-en-la-Provincia-de-Buenos-Aires-\(Argentina-2002-2003\).pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Gesti%C3%B3n-intergubernamental-de-programas-sociales-El-caso-del-componente-de-formaci%C3%B3n-del-Plan-Jefes-y-Jefas-de-Hogar-en-la-Provincia-de-Buenos-Aires-(Argentina-2002-2003).pdf)>.
- (2007). Capacidades estatales para la implementación interorganizacional de políticas públicas. Trabajo presentado en el IV Congreso de Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.

- Jordana, J. (2002). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Casos de Argentina y Bolivia*, Washington: BID.
- Klijn, E. (1998). Policy Networks: An Overview [Redes de políticas públicas: una visión general]. En W. J. M. Kickert y J. F. Koppenjan (Eds.) (1998). *Managing Complex Networks*. London: Sage.
- Koontz, H.; Weihrich, H. y Cannice, M. (2012). *Administración. Una perspectiva global y empresarial*, México D. F.: McGraw-Hill - Interamericana Editores.
- Manganiello, E. y Bregazzi, V. (1968). *Política educacional*. Buenos Aires: Librería del Colegio Buenos Aires.
- Menéndez Rexach, Á. (1992). Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico. *Documentación Administrativa*, 230-231.
- Mintzberg, H. (1995). *La estructuración de las organizaciones*. Ariel: Barcelona.
- Mooney, J. (1982). Los principios de la organización. En W. Dwigth. *Administración pública*. México D. F.: Trillas.
- O'Toole, J. Jr. (1997). Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. *Public Administration Review*, 1997, 57(1).
- Oszlak, O. (1988). El Estado nacional en el interior. Significación e impactos. *Administración Pública y Sociedad*, 3.
- Quintana S. (1988). La garantía del principio federal en la Constitución Argentina. en "Estudios en Homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio" *México: Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM*. Recuperado de <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/641/1.pdf>>.

- Rey, M. (2013). Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 55.
- Serafinoff, V. (2007). Conflicto y colaboración entre el gobierno nacional y las provincias: los consejos federales como exponentes de una constante tensión. Trabajo presentado en Meeting of the Latin American Studies Association. Montreal, Canadá.
- Stewart, W. H. (1984). *Concepts of Federalism*. Boston: Boston University Press of American Books.
- Stoker, P. (1993). Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas. En L. Aguilar Villanueva. *La implementación de las políticas*. México D.F.: Porrúa.
- Vergottini, G. de (1986). La distribución territorial del poder político. *Revista Vasca de Administración Pública*, 16.

CAPÍTULO 6



EL EJERCICIO DE LA POLÍTICA EN LAS LEGISLATURAS: EL VALOR DEL PODER LEGISLATIVO

CRISTINA FIORAMONTI

Abogada. Docente e investigadora de la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Senadora provincial (mandato cumplido).

PAULA AMAYA

Doctora en políticas públicas y transformación social (Universidad Autónoma de Barcelona), Docente, investigadora y directora del Programa Gobierno, Políticas Públicas y Transformación Social de la Universidad Nacional Arturo Jauretche

FEDERICO ARANDA

Licenciado en Ciencia Política (UBA). Asesor en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Introducción

La crisis de los sistemas de gobierno excede las fronteras no solo de la Argentina, sino de la región latinoamericana. Las reglas de juego y funcionamiento previsto de los tres poderes del Estado están siendo forzadas tanto en los sistemas parlamentarios como presidencialistas por diferentes circunstancias.

En España, en las últimas elecciones nacionales de 2016, la ciudadanía ha tenido que acudir a las urnas dos veces hasta lograr una conformación

de las cortes generales (el Parlamento) que se pusiera de acuerdo en un presidente. Era la primera vez en democracia que esto sucedía. Solo dos años después el presidente Mariano Rajoy es destituido por ese mismo Parlamento, acusado de diferentes casos de corrupción.

En Brasil, tanto en 2010 como en 2014 fueron necesarias segundas vueltas para la elección presidencial, dado que ninguna fuerza lograba el porcentaje de votos necesarios para alcanzar el primer cargo del ejecutivo. Dilma Rousseff fue elegida por más del 56% de los votos en 2010 y más del 51% en 2014, luego de haber gobernado 4 años. Esto significa que en 2014 obtuvo una cifra cercana a 55 millones de votos. Pero en 2016, tras acusaciones de violación de la ley presupuestaria en causas donde reconocidos juristas afirman la falta de pruebas, por poco más de 200 votos de diputados opositores (y una veintena de senadores), se la destituye de su cargo de presidenta, al cual había accedido legitimada por más del 50% de la población votante.

En la Argentina, las elecciones de 2015 fueron polarizadas y culminaron con la derrota del peronismo, que gobernó durante los 12 años anteriores, por menos del 2% de los votos en segunda vuelta, lo cual dio por ganador a Mauricio Macri. Con ese escaso margen de diferencia, tomó decisiones, en su gran mayoría, contrarias a las prometidas en campaña, descendiendo en picada su imagen positiva en los primeros años de gobierno, sostenido por el Poder Judicial y los grandes medios económicos (dueños de los monopolios de la comunicación).

Podemos decir que nuestros sistemas de gobierno merecen intensificar los estudios que sobre ellos se realizan, desde una perspectiva que no se agote en su análisis, sino que persiga reflexiones valiosas para repensarlos, modificarlos, mejorarlos. Por lo tanto, queremos decir que nuestro interés en escribir este artículo radica principalmente en pretender aportar al debate teniendo como horizonte la transformación de nuestras instituciones, para lograr mejores respuestas a las problemáticas sociales.

En este artículo se tratará una cuestión específica, situada en el contexto que acabamos de sintetizar: las características del desempeño del Poder

Legislativo en general, y la experiencia de la legislatura de la Argentina en particular. Este propósito se logrará a través del análisis de bibliografía referida a este tema en nuestro contexto y se complementará con los resultados del relevamiento de opiniones de diferentes legisladores y legisladoras a nivel nacional.

Discusión teórica

Sin perjuicio de la enorme producción académica enfocada en el funcionamiento del Poder Legislativo en general y de nuestro Congreso en particular, para la elaboración de este apartado hemos utilizado como insumo los textos: Barbieri Kennedy (2015), que gira en torno a la productividad del Congreso argentino durante las fases de gobierno dividido teniendo como eje la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo; Bernazza (2013), que considera las leyes más significativas de los primeros diez años de gobierno del Frente para la Victoria; Calvo (2013), que discute algunos presupuestos sobre el rol del Poder Legislativo en el marco del presidencialismo argentino. Y, por último, el estado del arte que realiza Bertino (2015) sobre los estudios referentes a la actividad legislativa.

Los desarrollos teóricos que se han abocado a analizar el rol y funcionamiento del Poder Legislativo en el marco de las democracias contemporáneas han adoptado diferentes perspectivas. La mayor parte de la bibliografía tiene como objeto la observación y explicación de la práctica legislativa en clave de una “productividad” que es definida con base en diferentes criterios.

Por su parte, esta productividad de los parlamentos es considerada como variable dependiente de diversos factores. El más importante de ellos, y el eje de las principales discusiones académicas, es la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En este sentido, la productividad de las legislaturas varía de acuerdo a si la fuerza política que controla el ejecutivo cuenta o no con una mayoría propia en el Congreso o, en otras palabras, frente a la presencia o no de un gobierno dividido.

Una idea directamente asociada a la cuestión de la productividad del parlamento en los contextos de gobierno dividido es la de “parálisis legislativa”. La politóloga Sarah Binder (1999: 523) caracteriza este fenómeno como aquel período durante el cual las cuestiones de importancia pública no son tratadas/resueltas por el Congreso. Esta situación, producto del bloqueo institucional entre poderes, impide el buen funcionamiento del sistema en términos de su capacidad para enfrentar y resolver de manera exitosa los problemas públicos (Jones, 1994: 196).

La hipótesis de que los gobiernos divididos conducen a la parálisis legislativa ha sido abordada por una larga serie de autores que han tomado como casos de análisis las experiencias en distintos países para intentar confirmarla o refutarla. En esta línea, uno de los trabajos con mayor repercusión es el realizado por Mayhew (1991), quien sostuvo que, incluso en los escenarios donde el ejecutivo no cuenta con una mayoría propia, en el parlamento la gobernabilidad y la producción de legislación importante no sufre disminuciones significativas.

Barbieri Kennedy (2015: 6) cita a Binder, quien contraponiéndose al mencionado análisis de Mayhew, argumenta que puede advertirse una relación de correspondencia entre gobierno dividido y parálisis legislativa:

Pese a que Mayhew (1991) mostro que gobierno dividido y los gobiernos unificados no tenían diferencias en la cantidad de legislación importante el gobierno dividido pareciera afectar la habilidad del sistema político para resolver problemas públicos de importancia. Autores como Wilson (1991), Key (1942), Schattschneider (1942), Sundquist (1988) y muchos otros, también señalan que un escenario de parálisis institucional es más probable cuando no hay un partido mayoritario (Binder, 1999: 527).

Sin embargo, Binder no reduce su análisis a esta hipótesis, sino que la complementa con algunas consideraciones ideológicas o partidarias. De esta forma, la parálisis puede comprenderse no solo observando el tipo de vínculo existente entre las ramas ejecutiva y legislativa, sino también considerando la mayor o menor heterogeneidad de las preferencias de los legisladores o el nivel de polarización de las elites políticas. Es así que

un nivel alto de parálisis institucional también puede estar relacionado positivamente con un nivel alto de polarización de las elites partidarias. Del mismo modo, [...] preferencias homogéneas significarían mayores puntos de acuerdo y convergencia, mientras que preferencias heterogéneas implicarían mayores contrapuntos entre los legisladores, llevando a que, en un contexto de gobierno dividido, de lugar a mayores dificultades para acordar sobre una agenda de leyes, y por ende, aumenta la probabilidad de parálisis institucional (Barbieri Kennedy, 2015: 5).

También autores como Jones (2001) y Schaffner (2011) adjudican a la polarización partidaria y a la diversidad ideológica la responsabilidad sobre la eventual parálisis en la actividad del Congreso.

El Poder Legislativo de nuestro país no ha estado exento de estudios que se enfocaran en las variaciones de funcionamiento durante aquellos períodos donde el presidente contó con una mayoría de su mismo partido en ambas cámaras y aquellos en los que se enfrentó a un Congreso adverso.

Algunas de las conclusiones a las que arriban estos análisis han sido absolutamente disímiles y han alimentado un acalorado debate que, lejos de circunscribirse a la academia, se extendió a los medios de comunicación y la opinión pública. Podemos ilustrar esta discusión a partir de los trabajos de Calvo (2013) y de Barbieri Kennedy (2015). Mientras el primero sostiene: “en 30 años de democracia el Congreso argentino no ha experimentado parálisis legislativa ni ha sido un crítico promotor de las políticas económicas del ejecutivo de turno” (Calvo, 2013: 420), las segundas consideran que, según su evaluación, “tanto respecto de la cantidad de iniciativas del PEN [Poder Ejecutivo Nacional] como de la importancia de las mismas, el período [2009-2011] debería caracterizarse como de parálisis legislativa” (p.2).

De todas formas, más allá de la multiplicidad de hipótesis que pueden elaborarse en torno a la cuestiones mencionadas y de cuanto se amplíe la lista de variables independientes que sirvan de explicación para el fenómeno de parálisis legislativa, debemos considerar un punto central del que dependen no solo el grado de certeza de los marcos explicativos creados por

los diferentes autores, sino quizás la propia comprensión de las dinámicas políticas en cualquier contexto histórico particular: el tema de la importancia legislativa o de la relevancia de las leyes.

Los diferentes parámetros que los investigadores han utilizado para medir la importancia de la legislación producida por el Congreso son sintetizados por Bertino (2015: 88-93). Tomando como referencia las investigaciones de Mayhew (1991); Buquet, Chasquetti y Moraes (1999); Howell, Adler, Cameron y Riemann (2000) y Zelaznik (2012) describe que los indicadores utilizados como criterio de relevancia son principalmente la evaluación de expertos, el tratamiento de los medios de comunicación y comunidad académica, el origen de los proyectos, el alcance de los efectos, la repercusión en la opinión pública, el debate que generan y el tipo de votación a que dan lugar. Sin embargo, la autora sostiene que ningún intento de establecer parámetros objetivos ha logrado un amplio consenso, por lo que los debates sobre estudios de la importancia legislativa están lejos de resolverse. Al mismo tiempo, señala que “son pocos los estudios que discriminen sobre la base de la importancia de la legislación producida dentro de los congresos y por los legisladores” (Bertino, 2015: 93).

Por lo tanto, a la hora de considerar las hipótesis que postulan la existencia de una parálisis legislativa en determinado contexto político-institucional no deberíamos apresurarnos en la construcción de tipologías y en la contabilización de las leyes producidas y evaluadas como relevantes por los investigadores. Requiere especial atención la forma misma en la que se construye esa idea de importancia. Cuáles son las leyes importantes y en base a qué parámetros definimos dicha relevancia se constituye en una tarea primordial para otorgar verdadera capacidad explicativa a nuestros análisis.

Al referirse a la producción del Congreso durante las gestiones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, la ingeniera Claudia Bernazza (diputada nacional 2009-2011), menciona que las leyes

son el producto de un entramado ideológico de contornos nítidos y abarcan casi todos los temas que preocupan a una comunidad en su reco-

rrido histórico. Los problemas que abordan formaban parte de agendas que resistieron un sinnúmero de embates, las que confluyeron con una voluntad de gobierno que se preanunció el 25 de mayo de 2003. Esta confluencia construyó una voluntad política colectiva que cruzó debates álgidos, alcanzando mayorías que disputaron su verdad con acaloradas minorías. Las leyes resultantes fueron el producto exacto, humano, de la democracia (Bernazza, 2013: 4).

La complejidad del fenómeno que describe Bernazza vuelve necesario que los criterios sobre los cuales se construye la idea de importancia legislativa tenga en consideración no solo aquellos elementos que pueden brindarle algún nivel de objetividad a los índices elaborados, sino también la perspectiva de los sujetos (individuales y colectivos) que protagonizaron esos procesos. La subjetividad de los propios actores, atravesados por identidades e intereses particulares y eventualmente contradictorios, puede ser un complemento no solo enriquecedor, sino también necesario para entender el desarrollo de la lucha política y su posterior materialización (o no) en el cuerpo de una ley.

Barbieri Kennedy (2015: 7-8) rescata la caracterización que realiza Zelaznik (2012: 76) sobre la literatura de la ciencia política que se enfoca sobre la cuestión legislativa en los presidencialismos, específicamente sobre el éxito que tienen las iniciativas del ejecutivo en la producción del parlamento. Según observa este autor, un primer grupo de estudios se orienta al análisis de las estrategias implementadas por los actores y los recursos de los que disponen. Por otra parte, otro conjunto de trabajos se dirige a examinar datos que dan cuenta de diversos aspectos del funcionamiento legislativo (insistencias, vetos, tasas de aprobación o modificación de leyes, duración de los procesos).

Nos interesa particularmente tomar estos análisis y ponerlos en diálogo con la perspectiva de actores, metodología de uso poco frecuente para estas investigaciones. Entendemos que este ejercicio nos permite abordar la cuestión desde una perspectiva original y apropiada a la temática, complementando los análisis más de tipo estadísticos que, en ciertas ocasiones

y en referencia a algunos temas, resultan insuficientes para abordar la complejidad de las problemáticas.

Entendiendo que la “productividad” (y, por tanto, podemos suponer), eficiencia y relevancia del Poder Legislativo se basa en su capacidad de resolver problemas públicos, **el objetivo de este artículo es indagar sobre la relevancia del desempeño del Poder Legislativo (su productividad) en el período 2007-2015 en la Argentina.**

Nuestra hipótesis general de trabajo gira en torno a entender que el poder legislativo cumple un rol fundamental en el ejercicio del gobierno de la Argentina. Más concretamente que sus integrantes se desempeñan en una parte importante de acuerdo a posicionamientos político-ideológicos sobre los temas principales y que, durante el tratamiento de las leyes, se enriquecen los proyectos presentados. Al mismo tiempo, sostendremos el postulado de que, si bien el sistema presidencialista otorga al poder ejecutivo gran capacidad de agenda, esto no se traduce necesariamente en una preponderancia de sus iniciativas en un Congreso. El poder legislativo, lejos de verse reducido al rol de refrendar (o de oponerse) a las decisiones políticas del gobierno de turno, lleva adelante una tarea indelegable tanto para un mejor abordaje de los problemas y cuestiones de interés social como para tender a una representación más apropiada de las preferencias de la ciudadanía en las políticas públicas.

Desarrollo de la investigación

Frente al propósito de construir información que nos permite reflexionar sobre estas hipótesis y así aportar al debate de estas cuestiones que consideramos importantes para el funcionamiento de las instituciones y los resultados sociales que de allí se construyan, en primer lugar, realizaremos una breve descripción de la conformación de las cámaras en ese período (entre otras: procedencia partidaria y género). Luego, desde una perspectiva de actores (legisladores y legisladoras de diferentes partidos políticos) intentaremos definir una selección de leyes consideradas relevantes por su

relación con las problemáticas sociales (problemas públicos según Jones, 1994) más importantes del período.

Respecto de esas leyes nos interesa caracterizar diferentes cuestiones que, entendemos, nos permitirán abordar y proponer algunas reflexiones sobre la “productividad” y relevancia del desempeño del Poder Legislativo Nacional (PLN).

Preguntas de la investigación

- ¿Qué incidencia tuvo el PLN en la elaboración, discusión y sanción de las leyes más relevantes del período 2007-2015?
- ¿Qué niveles de homogeneidad encontramos entre legisladores y legisladoras del mismo partido?
- ¿Cuáles fueron los aportes más relevantes del PLN?

Metodología

Tal como hemos explicitado al inicio, nos interesa poner en relación la discusión teórica señalada con la perspectiva de quienes consideramos actores claves: legisladoras y legisladores. Para lo cual hemos diseñado una encuesta que fue aplicada durante los meses de noviembre 2018 / febrero 2019.

Aspectos sobre los cuales se propuso reflexionar a las personas que participaron respondiendo la encuesta

- Importancia de leyes sancionadas.
- Criterios que determinan la importancia de las leyes.
- Grado de cooperación del Poder Legislativo Nacional con las iniciativas del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) en el período en el cual usted se desempeñó como legislador/a.

- Ejemplos de propuestas del PEN que haya provocado mayores oposiciones en el Poder Legislativo.
- Cambios producidos en las leyes por el PLN.
- Ejemplos de propuesta del PEN que hayan provocado mayores niveles de cooperación del PLN.
- Relación entre oposición, cooperación y procedencia partidaria.
- Características del trabajo en comisiones.
- Relación entre pertenencia partidaria y posición sobre diferentes temas.

Criterios utilizados para la selección de personas encuestadas

- Legisladores y legisladoras nacionales en el período indicado.
- La encuesta fue enviada por correo electrónico a 50 personas de diferentes partidos políticos y provincias.

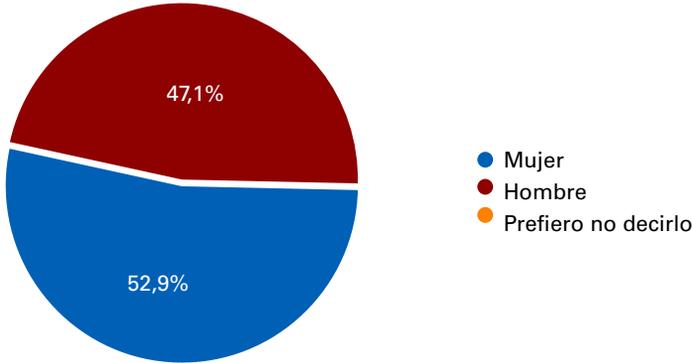
Perfil de las personas que respondieron la encuesta

Luego de cuatro meses de gestión de la encuesta (reenvíos por diferentes medios, llamados por teléfono y pedidos personalizados), la encuesta fue respondida por 17 personas.

La mitad de los encuestados inició su mandato en el mismo año que tomamos como punto de partida para el período analizado (2007), mientras que el resto se distribuye de forma uniforme entre los siguientes años en los que se produjo recambio legislativo.

En cuanto al género, el porcentaje de encuestados se distribuye casi de forma equitativa entre varones (52,9%) y mujeres (47,1%).

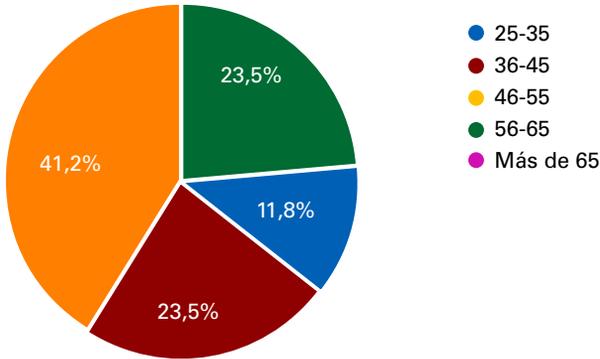
Género



Fuente: elaboración propia.

Por su parte, la edad con la que contaban al momento de tomar posesión de la banca obtenida representa una clara mayoría de encuestados que se ubican en el rango de a 46-55 años.

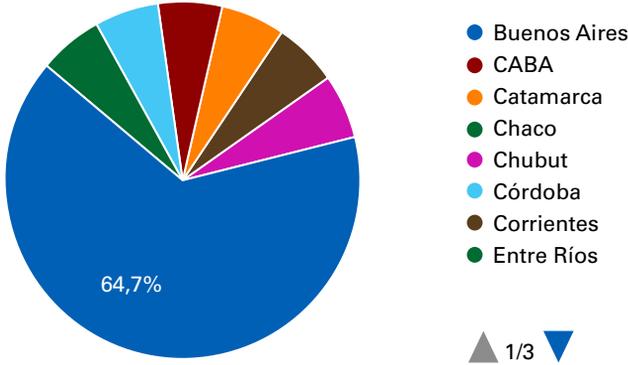
Edad al momento de ingresar a la cámara



Fuente: elaboración propia.

Al momento de observar la circunscripción por la que fueron electos, tenemos una clara preponderancia de legisladores que fueron elegidos en provincia de Buenos Aires (11), mientras que los restantes se reparten entre seis distritos electorales diferentes.

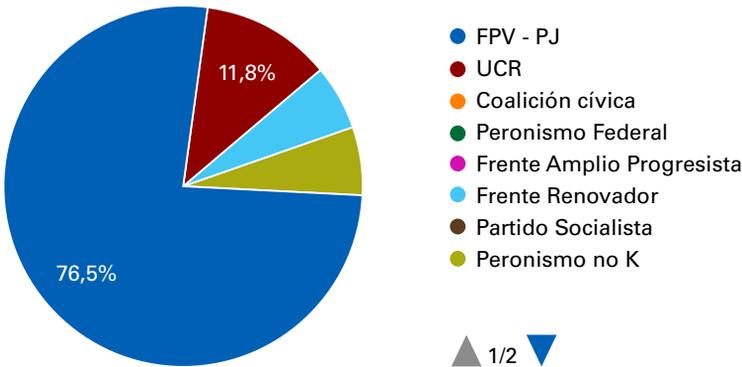
Provincia de procedencia



Fuente: elaboración propia.

Encontramos un similar desequilibrio a la hora de analizar el partido político cuya lista integraron los encuestados y mediante el cual ingresaron a la cámara: el porcentaje mayoritario señaló al Frente para la Victoria - Partido Justicialista (FPV-PJ), y la Unión Cívica Radical (UCR) ocupó el segundo lugar en la cantidad de respuestas brindadas.

Partido político de pertenencia al ingreso



Fuente: elaboración propia.

Principales resultados del análisis de respuestas

Productividad y relevancia legislativa

Con la intención de recabar información sobre la forma y el sentido en el que los actores toman parte en el proceso de sanción de leyes, elaboramos un listado (no cerrado) de 30 leyes producidas durante el período 2007-2015, y solicitamos a los encuestados que calificaran cada una de las iniciativas en una escala según la importancia o relevancia que le adjudicaran de 1 a 5 (siendo 1 la más alta y 5 la más baja).

Pese a que se aclaró a los encuestados que contaban con la posibilidad de incorporar alguna iniciativa no mencionada en el listado, ninguno hizo uso de dicha facultad.

A continuación, reproducimos el listado completo de las leyes puestas en consideración:

Nombre y número de ley	Año
Ley de Creación Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones - SIPA (Ley n° 26.425)	2008
Ley para la prevención y sanción de la trata de personas (Ley n° 26.364)	2008
Ley de Desarrollo y Consolidación Sector Autopartista Nacional (Ley n° 26.393)	2008
Ley de movilidad jubilatoria (Ley n° 26.417)	2008
Ley de expropiación de Aerolíneas Argentinas (Ley n° 26.466)	2008
Ley de medios (Ley n° 26.522)	2009
Ley de creación del Banco Nacional de Datos Genéticos (Ley n° 26.548)	2009
Ley de reforma política (Ley n° 26.571)	2009
Ley de creación del Ente Nacional de Alto Rendimiento Deportivo (Ley n° 26.573)	2009
Leyes de creación de universidades nacionales (Leyes n° 26.542, 26.543, 26.544, 26.559, 26.575, 26.576 y 26.577)	2009
Ley de matrimonio igualitario (Ley n° 26.618)	2010
Ley de glaciares (Ley n° 26.639)	2010
Ley Nacional de Salud Mental (Ley n° 26.657)	2010
Ley de regulación de la medicina prepaga (Ley n° 26.682)	2011
Ley Antitabaco (Ley n° 26.687)	2011
Ley de creación del Nuevo Régimen de Trabajo Agrario (Ley n° 26.727)	2011

Nombre y número de ley	Año
Ley antiterrorista (Ley n° 26.734)	2011
Ley de tierras (Ley n° 26.737)	2011
Ley de modificación Carta Orgánica Banco Central (Ley n° 26.739)	2012
Ley para la recuperación de YPF (Ley n° 26.741)	2012
Ley de identidad de género (Ley n° 26.743)	2010
Ley voto joven (Ley n° 26.774)	2012
Ley de femicidio - Modificación del Código Penal (Ley n° 26.791)	2012
Ley de reforma del mercado de capitales (Ley n° 26.831)	2012
Ley de creación del Régimen de Servicio Doméstico (Ley n° 26.844)	2013
Ley de reforma del Consejo de la Magistratura (Ley n° 26.855)	2013
Ley de fertilización asistida (Ley n° 26.862)	2013
Digesto Jurídico (Ley n° 26.939)	2014
Código Civil y Comercial de la Nación (Ley n° 26.994)	2014
Ley de ferrocarriles argentinos (Ley n° 27.132)	2015

Relevancia de leyes sancionadas: ¿cuáles fueron las leyes importantes para los legisladores?

A partir de las respuestas brindadas por los legisladores sumamos los puntajes obtenidos por cada una de las leyes. Los totales que fueron ordenados de forma creciente. Las iniciativas con un puntaje menor (las que sumaron más respuestas iguales o cercanas a 1) fueron las consideradas por los encuestados como las de mayor importancia.

Dada la cantidad total de legisladores que respondieron, el puntaje máximo que corresponde obtener a una ley en caso de que todos los encuestados le adjudicaran valor=1 (mucha importancia) es de 17 puntos totales. Mientras que, en el polo opuesto, la menor importancia posible para el conjunto es el valor donde todos los legisladores responden valor=5 (ninguna importancia), lo cual daba como resultado 85 puntos totales. En aquellos casos excepcionales en los que los encuestados omitieron colocar un pun-

taje determinado a una ley, adjudicamos el valor=3 para esa respuesta con el fin de no desbalancear los totales.

Del total de leyes puestas a consideración las 10 más importantes fueron las siguientes:

Nombre y número de ley	Puntaje
Ley de ferrocarriles argentinos (Ley n° 27.132)	36
Ley de recuperación de YPF (Ley n° 26.741)	36
Ley de creación del Régimen de Servicio Doméstico (Ley n° 26.844)	36
Ley de expropiación de Aerolíneas Argentinas (Ley n° 26.466)	37
Leyes de creación de universidades nacionales (Leyes n° 26.542, 26.543, 26.544, 26.559, 26.575, 26.576 y 26.577.)	38
Ley de femicidio – Modificación del Código Penal (Ley n° 26.791)	39
Código Civil y Comercial de la Nación (Ley n° 26.994)	39
Ley de creación del Sistema Integrado Jubilaciones y Pensiones - SIPA (Ley n° 26.425)	39
Ley de tierras (Ley n° 26.737)	40
Ley de reforma del mercado de capitales (Ley n° 26.831)	40

De la observación de esta tabla, podemos advertir que en las iniciativas señaladas como relevantes por los encuestados destacan dos tipos de leyes.

En primer lugar, aquellas relacionadas con la idea de soberanía o independencia en términos económicos, o que podríamos asociar con el concepto de desarrollo de los recursos naturales y la industria nacional. La Ley de Ferrocarriles Argentinos, que devolvió al Estado el control sobre la infraestructura de todo el sistema ferroviario nacional, la recuperación de YPF como empresa central para la investigación y crecimiento del sector energético (base de cualquier proyecto de desarrollo), el rescate de Aerolíneas Argentinas, nuestra línea aérea de bandera, que representó la posibilidad de comunicar e integrar lugares de nuestro territorio nacional relegados en términos de comunicación y el transporte, o la ley de tierras que buscó restringir la adquisición de grandes porciones de nuestro territorio por manos extranjeras son muestra de este tipo de leyes.

En segundo lugar, aunque no tan claro como en el caso anterior, podemos señalar otro punto en común entre algunas de las leyes señaladas como más relevantes por los encuestados. Algunas de estas iniciativas están referidas a reivindicaciones relacionadas con la lucha del movimiento feminista. Tales son los casos de la ley que regula el trabajo en casas particulares, la incorporación al código penal de la figura de femicidio como agravante de las penas y, en sentido más amplio, algunos progresos que representó la sanción del Código Civil y Comercial de la Nación para la equidad entre hombres y mujeres.

Sin embargo, debemos aclarar que, con este segundo punto en particular, no podemos dejar de considerar la influencia de la potencia y visibilidad que cobró el movimiento feminista en los últimos años haya podido ejercer sobre la evaluación retrospectiva realizada por los encuestados sobre que leyes consideraron más relevantes durante sus años de mandato.

En el conjunto opuesto, las 10 leyes cuyos totales demuestran haber sido consideradas las menos relevantes son las siguientes:

Nombre y número de ley	Puntaje
Ley de identidad de género (Ley n° 26.743)	45
Ley de matrimonio igualitario (Ley n° 26.618)	46
Digesto Jurídico (Ley n° 26.939)	46
Ley de creación del Ente Nacional de Alto Rendimiento Deportivo (Ley n° 26.573)	48
Ley de Desarrollo y Consolidación Sector Autopartista Nacional (Ley n° 26.393)	49
Ley de reforma política (Ley n° 26.571)	50
Ley de glaciares (Ley n° 26.639)	50
Ley de regulación de la medicina prepaga (Ley n° 26.682)	51
Ley antitabaco (Ley n° 26.687)	52
Ley antiterrorista (Ley n° 26.734)	54

De la misma forma en que en la tabla anterior podríamos encontrar puntos en común entre las leyes señaladas como más importantes del período 2007-2015, en la tabla que analizamos ahora podemos realizar un trabajo similar.

Es así que encontramos que las iniciativas que los encuestados evaluaron como menos relevantes son aquellas referidas a los siguientes temas: género, salud y medio ambiente.

En contraste quizás con lo señalado en el punto anterior, las reivindicaciones en favor de los derechos de las mujeres parecen haber calado más hondo en la consideración de los encuestados para entender las cuestiones de relevancia legislativa que los reclamos de género. De esta forma, leyes como el matrimonio igualitario, que convirtió a la Argentina en el segundo país de América en permitir el casamiento entre personas del mismo sexo, o la ley de identidad de género, norma que reconoció y habilitó nuevos derechos a las personas trans, y que colocó a nuestro país a la vanguardia del mundo en la temática, no son consideradas de las más relevantes entre la mayoría de los legisladores.

Asimismo, las leyes relacionadas directa o indirectamente con la salud y la protección del ambiente (cuestiones que difícilmente puedan considerarse de forma completamente escindida), como es el caso de la ley que creó el Centro Nacional de Alto Rendimiento Deportivo (CENARD), ente que promueve el deporte y el desarrollo de los mejores atletas de nuestro país; la ley antitabaco, que regula la publicidad, producción y consumo de estos productos; o la ley de protección de nuestros de glaciares, también suman puntajes que las colocan entre las de menor importancia para los consultados.

Criterios que determinan la importancia de las leyes:

Luego de pedir a los entrevistados que calificaran la importancia de leyes específicas, buscamos aumentar en abstracción y les consultamos sobre los criterios con los cuales pensaban que debía definirse la relevancia de una ley. Para esto les ofrecimos la siguiente lista de enunciados, brindándoles la posibilidad de escoger más de una característica.

Pregunta: ¿cuáles cree que son los criterios que determinan que una ley sea más importante que otra?

- Cuando afecta directamente a una mayor cantidad de ciudadanos.

- Cuando tiene mayor nivel de repercusión o debate en los medios.
- Cuando va en línea con el proyecto de gobierno.
- Cuando se logra con el consenso de todo el arco político.
- Cuando por su carácter de avanzada marca un hito en el rumbo de la sociedad.
- Cuando contribuye con el equilibrio de poderes.
- Cuando no tienen carácter partidario.
- Otro.

En suma, el conjunto de los legisladores realizó 39 elecciones entre las diversas opciones de respuesta disponibles, que se desagregan de la siguiente manera:

Factor de importancia	Selecciones
Cuando afecta directamente a una mayor cantidad de ciudadanos.	15
Cuando por su carácter de avanzada marca un hito en el rumbo de la sociedad.	12
Cuando va en línea con el proyecto de gobierno.	7
Cuando se logra con el consenso de todo el arco político.	2
Cuando contribuye con el equilibrio de poderes.	2
Otro.	1

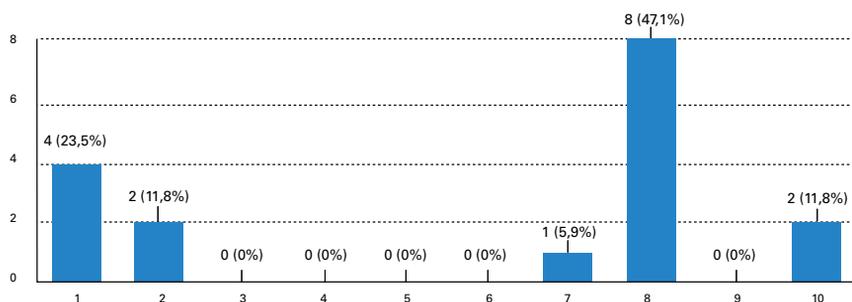
El resultado obtenido muestra claramente que dos factores determinan para los legisladores la mayor importancia de una ley: que impacte de forma directa sobre la vida de más integrantes de la sociedad y que esté referida a un tema que represente una cuestión importante en la historia de la comunidad al marcar un rumbo colectivo determinado.

Cooperación del Poder Legislativo con el Poder Ejecutivo

También se interrogó a los encuestados sobre su percepción sobre el grado en que el Poder Legislativo había contribuido con las iniciativas enviadas al Congreso por el Poder Ejecutivo durante su mandato como legislador.

En una escala de 1 (mínima cooperación) a 10 (máxima cooperación), las respuestas brindadas por los legisladores marcan una división de las opiniones entre los encuestados que consideran que casi no existió cooperación y los que sostienen que la cooperación entre el PLN y el PEN fue bastante buena:

En una escala de 1 al 10, ¿cuál considera que fue el grado de cooperación del Poder Legislativo Nacional con las iniciativas del Poder Ejecutivo Nacional en el período en el cual usted se desempeñó como legislador/a?



Fuente: elaboración propia.

Para introducirnos un poco más en la cuestión del enfrentamiento/cooperación entre poderes, interrogamos a los encuestados sobre las cuestiones específicas en que vieron expresarse dichas lógicas de funcionamiento.

Enfrentamiento del Poder Legislativo con el Poder Ejecutivo

Luego de consultar a los legisladores sobre el grado de cooperación que creían que se había producido durante sus años de mandato, se los interrogó sobre cuáles consideraban que eran las propuestas del PEN que durante el período habían provocado mayor oposición dentro del Congreso.

Pese a que este punto del cuestionario es una pregunta abierta, que brinda al interrogado la posibilidad de responder lo que quiera, las respuestas obtenidas coinciden en señalar que durante los años 2007-2015 las iniciativas que mayor enfrentamiento causaron entre el PLN y el PEN fueron:

Enfrentamiento PLN - PEN

1º- Conflicto originado en la Resolución n° 125/2008 sobre derechos de exportación.

2º- Ley de medios.

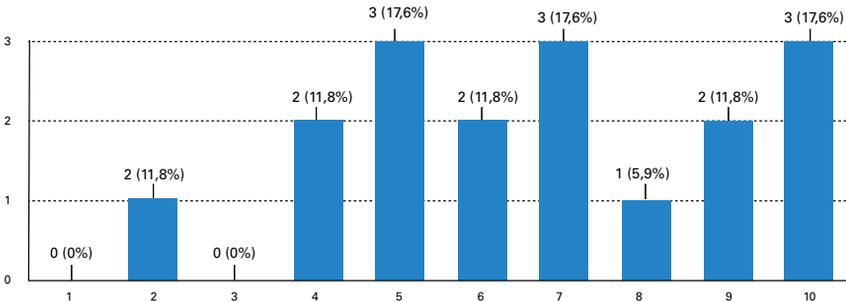
3º- Leyes de reforma del sistema de jubilaciones y pensiones.

Poder Legislativo: ¿escribanía?

Asimismo, nos interesó la forma en la que los legisladores analizaron su rol como poder que obligara al Ejecutivo a negociar y habilitara la posibilidad de introducir modificaciones en aquellos proyectos que resultaban controvertidos.

Con este propósito se le pidió a los encuestados que señalaran las posibilidades que existieron, durante sus respectivos mandatos, para realizar cambios según la voluntad del PLN, en los temas señalados en la pregunta anterior como conflictivos con el PEN, en una escala del 1 al 10 (donde 1= ninguna posibilidad y 10 = muchas posibilidades).

En una escala del 1 al 10, ¿qué posibilidades hubo de introducir cambios en las propuestas mencionadas en la pregunta 9?



Fuente: elaboración propia.

Vemos que, más allá de presentarse las respuestas distribuidas de manera medianamente uniforme a lo largo de la escala, la mayoría de las respuestas obtenidas (14/17) consideran que existieron de moderadas a muchas posibilidades de introducir modificaciones en la legislación en cuestión.

Esto nos marca que incluso aquellos legisladores que en la pregunta consideraron que no existió cooperación entre el PLN y el PEN, no creen que en las situaciones controvertidas haya primado de forma irrecusable lo requerido por el PEN. Por el contrario, en estos casos, la introducción de modificaciones a los proyectos según los requerimientos del PLN representó la regla.

Cooperación del Poder Legislativo con el Poder Ejecutivo

También se permitió a los encuestados mencionar si consideraban que en algún caso particular habían percibido una verdadera cooperación entre el PLN y el PEN.

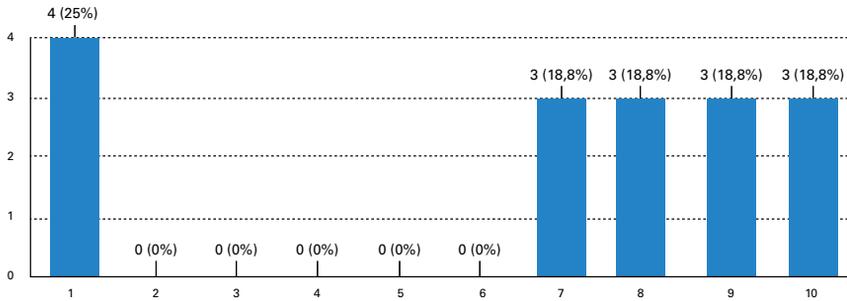
Esta pregunta abierta, a diferencia de la realizada en relación con los casos de conflicto, no arrojó coincidencias exactas en las respuestas brindadas por los legisladores. Las iniciativas señaladas fueron: Ley de Identidad de Género, Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas, ley de femicidio, Ley de Creación del Banco Nacional de Datos Genéticos, ley de ferrocarriles argentinos y ley de recuperación de YPF.

Podemos observar que, pese a no haber coincidencias exactas en las respuestas de los encuestados, las iniciativas mencionadas se agrupan en dos grandes temas: el relacionado a la cuestión de género e identidad y el vinculado a la soberanía sobre empresas y recursos nacionales.

Trabajando en conjunto

En los temas en los cuales existió una mayor cooperación entre el PLN y el PEN, como es de esperarse, la amplia mayoría de los encuestados consideró la existencia posibilidades de traducir sus ideas e intereses en el cuerpo de la ley:

En una escala del 1 al 10, ¿qué posibilidades hubo de introducir cambios en las propuestas mencionadas en la pregunta 11?



Fuente: elaboración propia.

Trabajo en comisiones. El detrás de escena del PLN

Otra de las preguntas sobre las que centramos nuestra atención con el fin de poder recabar información sobre la percepción que los propios legisladores tienen del funcionamiento del Poder Legislativo fue el trabajo en las comisiones donde se tratan los proyectos de ley previamente a su debate en la sesión (por supuesto, en aquellos casos que obtienen dictamen):

Para evaluar esto, les ofrecimos la siguiente lista de enunciados, brindándoles la posibilidad de escoger más de uno:

Pregunta: ¿cómo caracterizaría el trabajo en comisiones?

- En mayor o menor medida, siempre hay debate en comisiones sobre los proyectos.
- Generalmente los proyectos no se debaten en comisiones.
- Los proyectos con mayor relevancia social son más debatidos en comisiones.
- Los debates expresan principalmente posturas partidarias.
- Los debates expresan principalmente posturas ideológicas.

- En muy pocas oportunidades los proyectos salen “mejores” de las comisiones.
- En la mayoría de los casos, los debates en comisiones logran introducir mejoras a los proyectos.

De un total de 39 selecciones realizadas por los encuestados, una amplia mayoría considera que los proyectos son debatidos en comisiones.

A su vez, otra de las percepciones compartidas por la mayoría de los legisladores es que aquellos proyectos con más relevancia social tienden a demandar un mayor tiempo de debate previo su paso al recinto.

Asimismo, entre las dos opciones contrapuestas sobre si los proyectos salen “mejores” de las comisiones o no, la opción por la positiva fue seleccionada más del doble de veces que la negativa, lo que confirma la autoafirmación del rol activo del Congreso en su tarea legislativa.

Factor de importancia	Selecciones
En mayor o menor medida, siempre hay debate en comisiones sobre los proyectos.	15
Los proyectos con mayor relevancia social son más debatidos en comisiones.	8
En la mayoría de los casos los debates en comisiones logran introducir mejoras a los proyectos.	5
Los debates expresan principalmente posturas ideológicas.	5
Los debates expresan principalmente posturas partidarias.	4
En muy pocas oportunidades los proyectos salen “mejores” de las comisiones.	2

Relación entre pertenencia partidaria y posición sobre diferentes temas

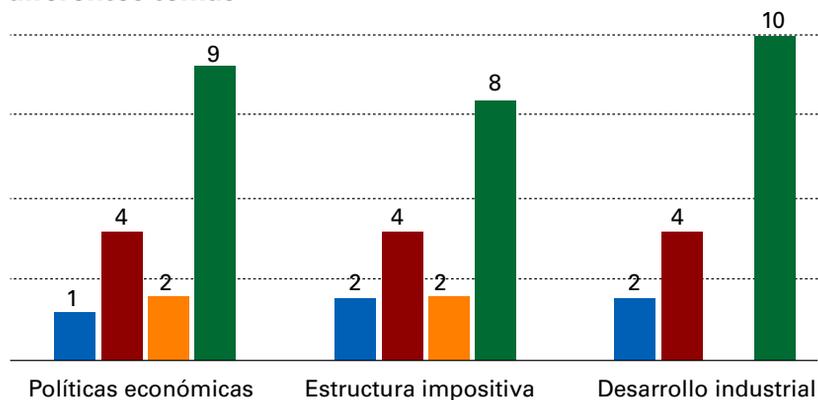
Otro de los puntos sobre los que detuvimos nuestro análisis fue la relación entre la pertenencia partidaria de cada legislador y el grado de coincidencia con los demás integrantes de su misma fuerza política en diversos temas.

A continuación, podemos ver los gráficos correspondientes a cada temática y las respuestas brindadas por los encuestados:

Referencias:

- Azul= Es un tema con posturas encontradas.
- Rojo= Coincidimos solo en planteos generales.
- Amarillo= Existen algunas coincidencias importantes.
- Verde= Frecuentemente coincidimos en este tema.

1- Relación entre pertenencia partidaria y posición sobre diferentes temas



Fuente: elaboración propia.

En los tres primeros gráficos, podemos ver que la pertenencia a un mismo partido tiene una relación de correspondencia con el nivel de coincidencia con los demás integrantes del bloque en lo referido a políticas económicas, estructura impositiva y desarrollo industrial.

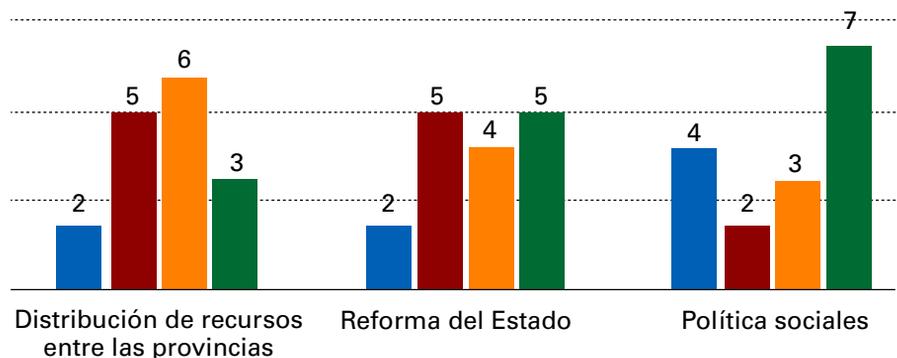
Las respuestas en azul y rojo (que representan posturas encontradas y coincidencias solo generales, respectivamente) pueden adjudicarse a un factor que no es la pertenencia partidaria, sino la pertenencia de los encuestados a diferentes provincias de nuestro país.

Esto se ve claramente expresado en los gráficos siguientes, particularmente en la cuestión referida a la distribución de recursos entre las pro-

vincias. En este punto, la pertenencia a un mismo partido no influye en los niveles de coincidencia con los demás integrantes del bloque. La variable territorial se presenta como la determinante de las posturas adoptadas por los legisladores en ese tema.

En cuanto a la reforma del Estado, el factor del federalismo nuevamente se presenta como elemento que marca diferencias al interior de una misma fuerza política.

2- Relación entre pertenencia partidaria y posición sobre diferentes temas



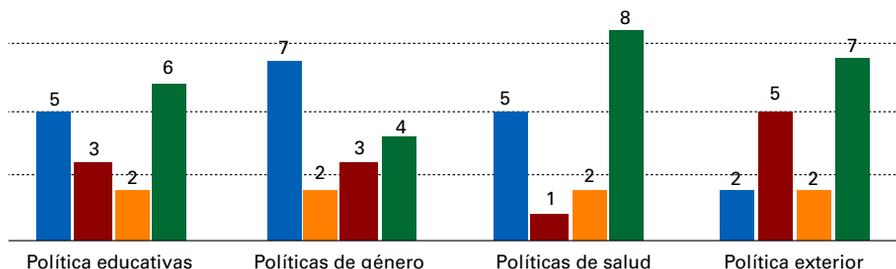
Fuente: elaboración propia.

Vemos que las opiniones sobre las políticas educativas se presentan divididas entre los casos en los que la pertenencia partidaria es el factor determinante de las coincidencias con el resto de los legisladores de la misma bancada y los casos en los que esto no representa un elemento que promueva posturas similares. También en este caso, la pertenencia a diferentes provincias es una variable que, puesta en relación con la forma en la que se administra y financia el sistema educativo de nuestro país (responsabilidad trasladada a las provincias en los años noventa), puede servir como elemento explicativo.

Por supuesto, el tema en que más posturas encontradas existe entre los legisladores pertenecientes a un mismo partido es el de las políticas de género. A diferencia de las cuestiones anteriores, en este tema, las diferencias

territoriales no parecen intervenir directamente en la explicación, siendo el género de los encuestados (junto con factores no evaluados como las creencias y los valores) la variable determinante.

3- Relación entre pertenencia partidaria y posición sobre diferentes temas



Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

Como señalamos al comienzo de este trabajo, los estudios sobre el funcionamiento del poder legislativo, especialmente aquellos dedicados a analizar el fenómeno de bloqueo o parálisis legislativa, requieren una definición previa a propósito de la manera en la que se evalúa la relevancia de las leyes que el Congreso elabora.

En este punto, surge una complicación para el análisis debido a que la necesidad de encontrar criterios objetivos para medir la importancia legislativa ha provocado que algunas investigaciones descuiden la enorme carga subjetiva que es inherente a la práctica política. Difícilmente pueda establecerse cuán relevante o irrelevante es una ley por medio de cálculos utilitarios o a partir de la contabilización de las menciones en los medios de comunicación o en la agenda de la comunidad académica. Asimismo, que un proyecto de ley tenga origen en una iniciativa del Poder Ejecutivo habilita la posibilidad de examinar las tasas de éxito legislativo, la disciplina partidaria, la capacidad de introducir modificaciones del Congreso, entre otras variables, pero difícilmente nos otorgue un parámetro para pronunciarnos sobre la importancia que esa norma tiene para la sociedad.

De esta forma, trabajos como el de Barbieri Kennedy (2015), cuya hipótesis plantea que el período 2009-2011 fue de parálisis legislativa, resultan condicionados por el propio aparato conceptual que elaboran y que, de manera arbitraria, establece criterios de medición que pueden ser cuestionados, sobre todo cuando no se realiza una exposición detallada que justifique su uso. Para el caso concreto, Barbieri Kennedy sostiene que la parálisis se expresa en una disminución de la cantidad de leyes sancionadas que tienen su origen en iniciativas que el Poder Ejecutivo envía al Congreso y en la menor relevancia o importancia de estas. Sin embargo, pese a extenderse en la cuantificación de proyectos introducidos, giros a comisiones y votación de cada bloque, llama la atención la escasez de argumentos brindados para respaldar los parámetros de relevancia adoptados. El autor se limita a concluir que “resulta pertinente tener en cuenta que la mayoría de las leyes sancionadas son acuerdos protocolares de relaciones exteriores cuyo contenido no puede ser modificado. Las leyes de cierta relevancia son pocas” (2015:18). Y aclara que pese a la disminución de iniciativas presentadas en el Congreso por el Poder Ejecutivo no descartaban que algunas fueran proyectos importantes. Pero el resultado del análisis demostró que no fue así y que “la gran mayoría de los proyectos se enmarca en temas de relaciones exteriores [...]” (2015: 19).

Solo para ilustrar lo sesgado que puede resultar un estudio en los términos planteados por Barbieri Kennedy, mencionaremos algunas de las leyes del período ausentes en su lista de legislación importante:

Ley	Iniciativa	Año
Ley de Matrimonio Civil (Ley n° 26.618)	Diputados	2010
Ley Identidad de Género (Ley n° 26.743)	Diputados	2010
Ley Nacional de Salud Mental (Ley n° 26.657)	Diputados	2010
Ley de creación del Nuevo Régimen de Trabajo Agrario (Ley n° 26.727)	PEN	2010
Ley de tierras (Ley n° 26.737)	PEN	2011

Entre las citadas leyes podemos ver algunas que no son consideradas por Barbieri Kennedy por no tener origen en una iniciativa de presidencia, mientras que otras, pese a tener un expediente iniciado por el Poder Ejecutivo, directamente no son evaluadas como relevantes.

Nuestra intención en este trabajo ha sido problematizar este tipo de abordajes sobre el papel que cumple el Congreso en nuestra democracia. Si la legislación de una época es un producto de las correlaciones de fuerzas existentes en el seno de la sociedad, separar la práctica de los legisladores y las legisladoras del contexto político en el que esta se enmarca puede dar como resultado una visión distorsionada de la realidad. Como producto de su tiempo histórico, cada ley porta consigo el resultado acumulado de la multitud de voluntades que la promovieron, y expresa las creencias, intereses y aspiraciones (esto no busca tener una carga necesariamente positiva ya que esas creencias, intereses o aspiraciones pueden estar fundadas en v.g., prejuicios, individualismo, egoísmo, resentimiento, etc.) de la comunidad de la que emanan.

Uno de los puntos que nos interesa remarcar, pese a que su abordaje específico escapa a los propósitos de este trabajo, es aquello que en el proceso de sanción de leyes sucede previamente a que el proyecto ingrese al Congreso. La movilización de organismos no gubernamentales, movimientos sociales, sindicatos y demás organizaciones de la sociedad civil es un factor fundamental para entender cómo determinadas cuestiones son tomadas y promovidas por diversos actores gubernamentales o simplemente se imponen en la agenda de gobierno. Estos procesos, que pueden comprender años o incluso décadas, no pueden ser dejados de lado a la hora de considerar la importancia de la legislación. La descontextualización de una ley considerada únicamente desde el momento en que inicia su trámite parlamentario puede resultar en una abstracción que creemos conveniente evitar.

Otro punto que resulta interesante tener en cuenta a la hora de evaluar la relevancia de la legislación producida por el Congreso es el carácter especial de algunas normas en relación con su tiempo histórico. Con esto hacemos referencia a una distinción que puede hacerse entre aquellas normas que materializan demandas con amplio consenso en la ciudadanía (o que in-

cluso traducen al ordenamiento jurídico situaciones que ya se dan de hecho) y aquellas normas que con su sanción promueven más que reconocen determinada realidad. Durante el período analizado, encontramos algunos ejemplos de este tipo de legislación, que por su carácter progresista suele decirse que “van por delante de la sociedad”.

Bernazza (2013: 4) destaca la función de este tipo de leyes en la primera década de gobierno del kirchnerismo porque según su opinión “redefinieron el proyecto de país y su georreferencia, porque cambiaron las reglas del juego económico, porque fueron contra el sentido común y el orden que una cultura naturaliza”.

En este sentido, es fundamental reflexionar sobre el rol del Poder Legislativo para impulsar y sancionar leyes que promueven el reconocimiento y la ampliación de derechos, o que, por su enorme carga simbólica, son una bisagra en la historia de una nación, y que las perspectivas metodológicas de gran parte de los estudios de la ciencia política no logran atender en su complejidad.

Por otro lado, tampoco creemos que existan suficientes argumentos para considerar un parámetro de importancia el mero hecho de que la iniciativa parlamentaria tenga origen en un expediente proveniente del Poder Ejecutivo. Consideramos que, en la legislación sancionada durante el período analizado, pueden observarse proyectos enviados al Congreso por presidencia que son de escasa relevancia política (incluso tomando como parámetros los criterios comúnmente utilizados por los investigadores), así como también leyes importantes que tienen origen en alguna de las dos cámaras del cuerpo.

Como menciona Bertino:

suponer que los legisladores no presentan legislación importante reduce el rol del Congreso como cuerpo, y de los legisladores como actores dentro de un sistema político. Supone un rol pasivo de la legislatura en un esquema de gobernabilidad, y esta perspectiva no se ajusta necesariamente a las dinámicas políticas que se dan, por ejemplo, en los ámbitos subnacionales o en esquemas de coalición de gobierno (2015: 93).

Es de la dificultad para cuantificar este tipo de factores de donde surgió la necesidad de escuchar qué tenían para decir los propios actores. Desde la propia perspectiva de quienes dieron origen a la producción legislativa del período analizado, creemos poder extraer un conocimiento original, quizás menos objetivo, pero por ello mismo, más válido y enriquecedor para comprender el papel que el Congreso cumple en nuestra democracia.

Claudia Bernazza (2013) trabaja sobre una serie de ideas provenientes del “sentido común” con el propósito de refutarlas: el Congreso no hace nada, las comisiones no se reúnen nunca, las sesiones son aburridas y a nadie le importan, para ser un buen legislador/a hay que presentar muchos proyectos, el Congreso es la escribanía del gobierno. Entendemos que los resultados del análisis desde la perspectiva de actores, al menos, nos permite poner en duda algunas consideraciones que tienden a caracterizar a los poderes legislativos como ineficaces, “paralizados”, faltos de iniciativas y por lo tanto cuestionados en su sentido. Del análisis de las respuestas obtenidas por medio de la encuesta realizada a los y las legisladoras pudimos observar que los propios actores llevan adelante su rol institucional otorgándole un sentido a sus prácticas que está lejos de representar la visión pasiva o meramente obstructiva que algunas corrientes académicas adjudican al parlamento en los presidencialismos. Al mismo tiempo, la forma en la que los legisladores y las legisladoras consideran la relevancia de las leyes que producen y los grados de acuerdo/desacuerdo que existen entre los representantes de un mismo partido en función de nuestro diseño federal, demanda profundizar los análisis. Específicamente, el estudio de las situaciones de parálisis institucional vinculadas a gobiernos divididos debe contemplar los bloqueos que puedan tener su origen en intereses territoriales o regionales contrapuestos.

Por lo tanto, podemos concluir que el desempeño del Poder Legislativo implica complejidades que dificultan un análisis categórico con dictámenes que determinen “parálisis”, “ineficiencia”, “improductividad”, cómo tampoco podemos afirmar o caracterizar su desempeño como actor institucional protagonista o principal promotor en la producción / formulación de iniciativas. El juego de pesos y contrapesos entre poderes en un sistema presidencialista como el nuestro, la conformación de representa-

ción política territorial del Poder Legislativo como dinámica perfectible, pero central de los sistemas políticos y las características particulares del desempeño de estos expresan una envergadura tal que amerita su estudio, análisis y sobre todo la discusión sobre las estrategias necesarias para fortalecer su rol. En este sentido, investigaciones que utilicen criterios de relevancia social y no solo de cantidad de proyectos legislativos, que hagan foco en las dinámicas de debate y construcción de consensos en el marco del federalismo y, sobre todo, que se propongan comprender la perspectiva de las personas que protagonizan el ejercicio de los poderes legislativos resultan al menos necesarias.

Bibliografía

- Barbieri Kennedy, P. (2015). *Los efectos del gobierno dividido en Argentina. Una mirada sobre las iniciativas del PEN entre 2009-2011*. (Tesis de Licenciatura). Licenciatura en Ciencia Política y Gobierno, Universidad Torcuato Di Tella. Recuperado de <<http://repositorio.utdt.edu/handle/utdt/1931>>.
- Bernazza, C. (2013). *Diez años del proyecto nacional: Las leyes que cambiaron la(s) historia(s)*. La Plata: Edulp.
- Bertino, M. P. (2015). Actividad legislativa, éxito e importancia como factores detrás de la producción legislativa. En *Colombia Internacional*, 83, 77-101.
- Binder, S. (1999). The dynamics of Legislative Gridlock, 1947-96. *The American Political Science Review*, 93,(3), 519-533.
- Buquet, D.; Chasquetti, D. y Moraes, J. A. (1999). *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿un enfermo imaginario?* Montevideo: Instituto de Ciencia Política-Universidad de la República.
- Calvo, E. (2013). El Congreso de la democracia: mayorías y consensos. *Revista SAAP*, 7(2), 413-421.

- Howell, W.; Adler, S.; Cameron, C. y Riemann, C. (2000). Divided Government and the Legislative Productivity of Congress, 1945-1994. *Legislative Studies Quarterly*, 25 (2),285-312.
- Jones, C. O. (1994). *The Presidency in a Separated System*. Washington, DC: Brookings.
- Jones, D. (2001). Party Polarization and Legislative Gridlock. *Political Research Quarterly*, 54 (1), 125-141.
- Mayhew, D. (1991). *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*. Nueva Haven: Yale University Press.
- Schaffner, B. (2011). Party Polarization. En *The Oxford Handbook of the American Congress*. Oxford: Oxford University Press.
- Zelaznik, J. (2012). Agenda presidencial y apoyo legislativo. El peronismo como partido de gobierno. En Mustapic, A.M., Bonvecchi, A. y Zelaznik, J. (Eds.). *Los legisladores en el Congreso argentino: prácticas y estrategias* (pp. 61-113). Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.



Los gobiernos que inician en diciembre de 2019 en Argentina tendrán desafíos de extrema urgencia e importancia.

El endeudamiento externo en nuestro país ronda los 164 mil millones de dólares. En los últimos años creció la desigualdad social, la inflación es alta (especialmente en materia de alimentos, medicinas y servicios básicos) y el 33,6% de las personas se encuentran en

condiciones de pobreza. Los programas sociales se encuentran desfinanciados y el sistema productivo desarticulado.

El Programa de gobierno, políticas públicas y transformación social de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ) presenta esta colección de treinta y dos artículos distribuidos en 6 volúmenes desarrollando una serie de reflexiones y estrategias en clave de expansión y fortalecimiento de los derechos humanos.

Estos trabajos abordan además la relevancia que presenta el propósito de potenciar las capacidades y la eficacia del Estado en sus tres niveles institucionales: nacional, provincial y local, y en sus instancias ejecutiva, legislativa y administrativa.

El objetivo de la obra es aportar a los procesos de reflexión, formulación, implementación y evaluación de políticas públicas que contribuyan a la mejora de la calidad de vida de la población.

