

EN TORNO AL RUMBO

PENSAMIENTO ESTRATÉGICO
EN UN TIEMPO DE OPORTUNIDAD

DANIEL GARCÍA DELGADO
CRISTINA RUIZ DEL FERRIER
(COMPILADORES)



FLACSO
ARGENTINA



FLACSO
ARGENTINA

Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.

Área Estado y
Políticas Públicas.

EN TORNO AL RUMBO

PENSAMIENTO ESTRATÉGICO EN
UN TIEMPO DE OPORTUNIDAD

Daniel García Delgado
Cristina Ruiz del Ferrier
(Compiladores)

FLACSO ARGENTINA
Área Estado y Políticas Públicas

EN TORNO AL RUMBO

PENSAMIENTO ESTRATÉGICO EN
UN TIEMPO DE OPORTUNIDAD

DANIEL GARCÍA DELGADO
CRISTINA RUIZ DEL FERRIER
(COMPILADORES)



Compiladores

Daniel García Delgado y Cristina Ruiz del Ferrier.

Edición

Cristina Ruiz del Ferrier

Arte de tapa y fotografías

Daniel García Delgado

Diseño y programación

Ignacio Fernández Casas

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina

Director: Luis Alberto Quevedo

Área Estado y Políticas Públicas

Director: Daniel García Delgado

Programa Gestión del Conocimiento

Directora: Cristina Ruiz del Ferrier

Contacto

Contacto Oficina entpiso, Tucumán 1966 (C1026AAC).

Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.

Teléfono: (54) (11) 5238-9361.

E-Mail: gestionconocimiento@flacso.org.ar

Página Web: politicaspUBLICAS.flacso.org.ar

ISBN 978-950-9379-58-9

García Delgado, Daniel

En torno al rumbo : pensamiento estratégico en un tiempo de oportunidad / Daniel García Delgado ; Cristina Ruiz del Ferrier ; compilado por Daniel García Delgado ; Cristina Ruiz del Ferrier. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Flacso Argentina, 2019.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-950-9379-58-9

1. Estado. 2. Políticas Públicas. 3. Administración Pública. I. Ruiz del Ferrier, Cristina II. García Delgado, Daniel, comp. III. Ruiz del Ferrier, Cristina, comp. IV. Título.

CDD 320.82



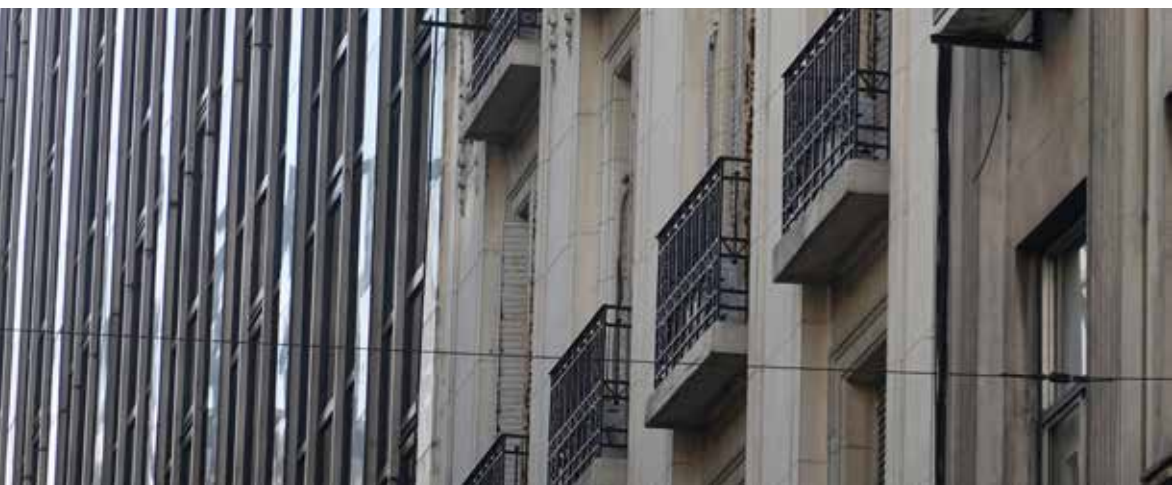
Esta publicación y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de esta publicación no puede utilizarse con fines comerciales.



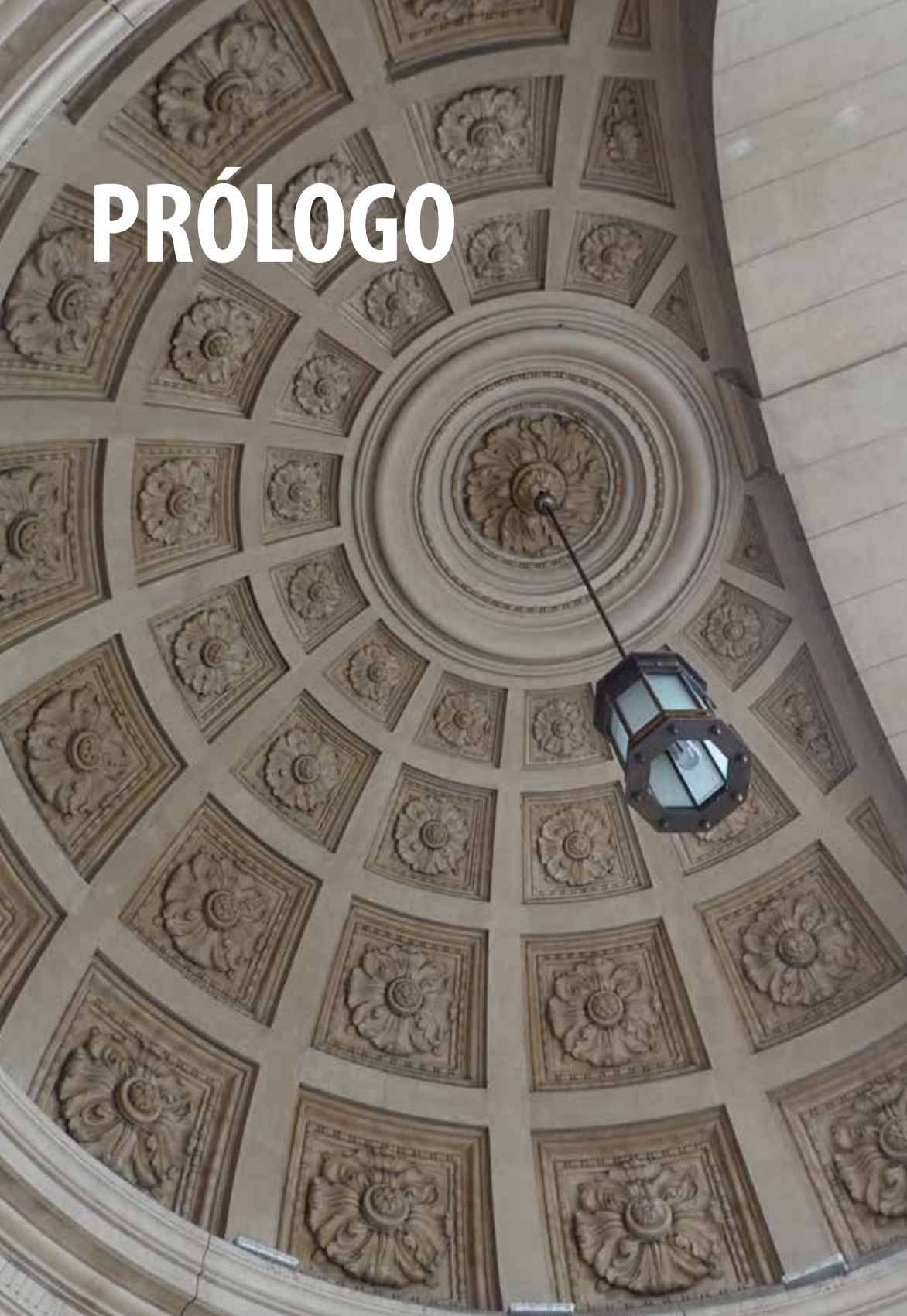
ÍNDICE

PRÓLOGO	11
Las preguntas que faltan <i>(y un aporte colectivo para las respuestas que necesitamos).</i> Por Daniel Arroyo	
INTRODUCCIÓN	17
Por Daniel García Delgado y Cristina Ruiz del Ferrier	
CAPÍTULO I:	29
Un rumbo distinto es posible. <i>Seis políticas estratégicas y un Nuevo Contrato Social.</i> Por Daniel García Delgado	
CAPÍTULO II:	55
Imprevisibilidad internacional y viabilidad del neoliberalismo periférico. Por Ricardo Aronskind	
CAPÍTULO III:	71
Argentina: <i>¿Volvimos a la década de 1980?</i> Por Eduardo Crespo y Marcelo Muñiz	
CAPÍTULO IV:	85
Proyecto neoliberal y Resistencia estatal. <i>Tensiones y conflictos en el escenario de la Administración Pública.</i> Por Claudia Bernazza	
CAPÍTULO V:	101
Desarrollo y conflicto en América Latina. <i>¿Concertación o disciplinamiento?</i> Por Arturo Laguado Duca y Aníbal Jorge Sotelo Maciel	

CAPÍTULO VI:	127
Ciencia y tecnología para un proyecto de país centrado en la producción y el trabajo. Por Diego Hurtado	
CAPÍTULO VII:	141
Estado y democracia. <i>Comenzando a ordenar las fotografías.</i> Por Gustavo Badía	
CAPÍTULO VIII:	175
Macrismo: <i>Transparencia y corrupción en el gobierno de las elites.</i> Por Cecilia Segura Rattagan	
CAPÍTULO IX:	185
Entre la modernización, el desarrollo y la inclusión: <i>Discutir sobre el rumbo.</i> Por Sergio De Piero	
CAPÍTULO X:	199
El poder de las promesas y las promesas del poder. <i>La Argentina en un tiempo de oportunidad.</i> Por Cristina Ruiz del Ferrier	
SOBRE LOS AUTORES	231



PRÓLOGO



PRÓLOGO

Las preguntas que faltan

(y un aporte colectivo para las respuestas que necesitamos).

La Argentina está sufriendo en este último tiempo las consecuencias de un modelo que privilegia la primarización y la financiarización, y que termina excluyendo a una vasta mayoría de nuestra sociedad. El fuerte incremento en los indicadores de pobreza, de indigencia y de desocupación muestran que estamos ante una catástrofe social extendida, que impacta a gran parte de los actores económicos y sociales de nuestro país.

Ante el recambio de gobierno, queda claro que hacen falta políticas de corto plazo, a escala masiva, que apunten a revertir la emergencia alimentaria, social y laboral que estamos experimentando en cada punto geográfico del país. De acuerdo a las estadísticas oficiales del INDEC, uno de cada dos niñas y niños es pobre en la Argentina. Mientras que las tasas de desempleo vuelven a alcanzar los dos dígitos y afectan con mayor dureza a los jóvenes; y, en especial, a las mujeres jóvenes.

No hay posibilidad de dilaciones. Debemos fijar una serie de prioridades básicas en materia de políticas públicas. Comer no puede ser un privilegio: tenemos que garantizar el derecho a la alimentación (y a la calidad alimentaria) de toda la población. Nuestra niñez y adolescencia tiene que estar en la escuela, no podemos permitir que el 40 por ciento de los estudiantes no terminen a tiempo la escuela secundaria. Tenemos que financiar las experiencias de economía popular y agricultura familiar que producen los alimentos frescos que necesitamos y que generan trabajo en los barrios. Y apoyar la industria textil, la metalmecánica y la construcción, que siguen siendo los motores principales de nuestro mercado laboral.

Hay una problemática que tiene poca visibilidad en la agenda mediática –e incluso en la agenda de la política–, y que requiere de intervenciones públicas urgentes. Me refiero a que, en estos últimos años, podríamos decir que los argentinos sufrimos un endeudamiento de doble vía. A nivel macro, por el reconocido incremento de la deuda externa que generaron las políticas económicas del gobierno de Cambiemos. Sin embargo, a nivel micro, las economías familiares también se encuentran asfixiadas por los altos niveles de endeudamiento, a tasas usurarias y en algunos casos con esquemas de devoluciones diarias, que están muy por afuera del control estatal.

Ya lo expresamos: es necesario resolver estas situaciones de forma prioritaria, con estrategias rápidas y que alcancen una cobertura extendida. Pero, al mismo tiempo, debemos elevar la mirada y analizar los problemas estructurales de nuestro país. Si –como

esperamos— la llegada de una nueva administración al Poder Ejecutivo Nacional recuperara la confianza social y permitiera una recuperación de la economía; o si se elevaran los precios internacionales de los *commodities*; tendríamos como consecuencia un pronto mejoramiento en materia de calidad alimentaria, pobreza, indigencia y desocupación. Pero, aun así, sabemos que esa recuperación encontraría —a los pocos años— los límites preexistentes en cada uno de estos indicadores.

Necesitamos repensar las cuestiones de fondo y abrir debates que muchas veces quedan en un segundo plano por los éxitos efímeros o por las emergencias persistentes. Es hora de hacernos las preguntas justas y de comenzar a buscar las respuestas de forma colectiva. De dar estos debates largamente demorados.

Este libro, entonces, llega en el momento preciso: en tiempos en que la Argentina se abre una nueva oportunidad. Esos límites que hemos encontrado en el pasado nos enseñan que es fundamental pensar un modelo de desarrollo igualitario, que reconstruya (y construya) los mecanismos colectivos de movilidad social ascendente. Y los diferentes artículos que componen *En torno al rumbo* ofrecen contribuciones de enorme valor en ese sentido.

El nuevo contrato social que demanda la Argentina implica, también, una relación madura entre el Estado, la política y los sectores académicos. No es lógico que se observen como actores enfrentados, que se “auditan” de forma mutua, sino que deben pensarse de modo integral y generar puentes que permitan la articulación de aportes de forma recíproca.

Los compiladores de este libro, Cristina Ruiz del Ferrier y Daniel García Delgado, han sido —y son— desde los años de mi formación universitaria grandes referencias intelectuales y éticas acerca de cómo reflexionar y actuar tanto en el plano académico como en la trayectoria política.

En las páginas que siguen, García Delgado escribe: “Se requiere recuperar un Estado activo y regulador para el desarrollo, para revertir la deriva actual y reorientarlo a la generación de producción y trabajo. Lograr un proceso de crecimiento sostenido y de largo plazo es el núcleo duro de la tarea. Ahora bien, para ello se necesita de acuerdos sociales, de un nuevo contrato social con metas cuantificables y medibles y mayor responsabilidad social que en el pasado. Porque nadie en la sociedad puede esperar que un gobierno frente a la grave situación en que se va encontrar pueda resolverlo todo por sí solo.” Esas es una de las tantas consignas justas que aportan los distintos autores de este libro. El retorno del neoliberalismo al gobierno nos ha hecho comprender que sin el Estado —o con un Estado en contra del desarrollo nacional— no se pueden revertir nuestros problemas estructurales. Pero también debemos entender que con el Estado sólo no alcanza.

Por eso, la idea de un contrato social no es —ni puede ser— un mero lema de campaña, sino que se trata del ineludible esquema de articulaciones entre el Estado, las fuerzas

políticas, los sectores productivos, las confederaciones de trabajadores, los movimientos sociales (pensados en términos amplios, que incluyan al feminismo, la juventud, el nuevo ambientalismo), del entramado científico-tecnológico, de los sectores académicos, con el objetivo común de sentar con bases firmes ese nuevo modelo de desarrollo con equidad social para la Argentina de las próximas décadas.

En su capítulo, Cecilia Segura Rattagan llama a repensar la concepción del propio sujeto político: “Frente a esa invitación al fatalismo, al descontento, a la antipolítica, a la idea de que no hay otra forma de pensar la sociedad, la economía, el Estado y el gobierno, es necesario construir un sujeto político a partir de otra matriz. En este sentido, es clave sostener el deseo transformador frente al miedo; la construcción de lo común frente al individualismo y la recuperación de lo público frente a las políticas de desguace”, convoca.

Sin dudas, el nuevo pacto social implica recuperar a la política como un espacio para la construcción de ideas, modelos, conductas necesarias para el ejercicio de lo público, como el espacio articulador para la resolución de los problemas que tenemos en común. La política como una apuesta a la construcción colectiva de nuestro propio futuro.

La tarea imperante sigue siendo la superación de las desigualdades estructurales que obligan a las grandes mayorías a vivir en condiciones indignas de pobreza e indigencia. Bienvenido este libro que es, a la vez, un llamado al debate y un aporte valioso para pensar ese nuevo rumbo que necesita la Argentina. Y que está dispuesta a comenzar a transitar.

Daniel Arroyo
Buenos Aires, octubre de 2019

INTRODUCCIÓN

The image shows a close-up, slightly high-angle view of a paved road. The road surface is composed of dark grey, rectangular bricks laid in a herringbone pattern. A thick white line runs diagonally across the frame, marking a lane boundary. In the background, a yellow curb runs along the edge of the road, and behind that, a grey concrete wall with a textured, geometric pattern is visible. The overall scene is brightly lit, suggesting a sunny day.

INTRODUCCIÓN

Daniel García Delgado y Cristina Ruiz del Ferrier

En este libro nos proponemos mostrar que “otro rumbo es posible” en la Argentina principalmente frente al intento del gobierno de la Alianza Cambiemos de considerar que el programa establecido por el Fondo Monetario Internacional (FMI) “es el único posible”. Desde esta perspectiva, la cuestión del rumbo en un contexto de incertidumbre es tanto un tema clave como también el interrogante acerca de un camino por el que en la actualidad transita nuestro país. Esta situación de crisis en varias dimensiones de la vida social no es exclusiva de la Argentina, sino compartida en la región a partir de una misma matriz: la racionalidad neoliberal y la subordinación a una geopolítica de dominación neocolonial bajo novedosas formas y prácticas. Lo cierto es que sin una orientación hacia dónde se quiere ir, con qué capacidades, con qué valores, con qué prioridades básicas en materia de políticas públicas y a partir de qué alianzas locales e internacionales, será como navegar en un mar sin mapa ni timón, atravesando océanos sin norte ni sur, sin brújula ni orientación. Con este libro pretendemos aportar ideas y propuestas de que otro rumbo es posible. Por lo tanto, el rumbo se convierte en una cuestión central para la política y clave para el bien común que se pretende y que es posible alcanzar.

En ese sentido, la primera “pista” que ofrece este libro para dar con dicho rumbo se orienta a revalorizar el pensamiento estratégico. Consideramos que la estrategia es tan necesaria como central para superar el coyunturalismo, la incertidumbre, el escepticismo, la desesperanza que caracterizó a amplios sectores de la sociedad en los últimos cuatro años. Sin el reconocimiento de la necesidad de un pensamiento articulado, que sepa hilvanar los conflictos del pasado con los nuevos, las demandas de la sociedad actual tanto de emergencia como de mejor calidad de vida y las derivas principales de un mundo conflictivo para nuestros intereses y proteccionista en que nos insertamos tardíamente, retomar sin rodeos una direccionalidad hacia el desarrollo será improbable. El pensamiento estratégico puesto al servicio de un rumbo permite anticipar y prever las líneas de futuro a partir de las decisiones del presente y generar políticas de Estado. En consecuencia, pensar estratégicamente implica vincular multidimensionalmente los niveles tanto regional, nacional, provincial con el intenso conflicto global por la hegemonía del mundo actual, de las guerras comerciales y tecnológicas, reconociendo las mutuas implicancias que las tendencias de unos repercuten en los otros y particularmente en América Latina. Aunque

también significa anticipar las consecuencias sociales, las condicionalidades y las deudas profundas que deja el gobierno de la Alianza Cambiemos para el tiempo por venir.

El pensamiento estratégico es ante todo el que busca iluminar la coyuntura, reconociendo sus principales conflictos y tensiones, atiende a las necesidades y a las demandas más urgentes, pero a la vez, integra una perspectiva política de mediano y de largo plazo. El pensamiento estratégico es de raigambre claramente política, en el sentido que se plantea una finalidad y, para ello, analiza cuáles son los mejores medios para alcanzar ese fin. Toma como punto de partida un análisis situacional (o diagnóstico) y analiza escenarios posibles orientados a domeñar la situación futura (pronosis) teniendo siempre como horizonte la situación deseada a alcanzar (imagen objetivo). En otras palabras, implica una dimensión holística, interdisciplinaria, integradora que trata de recuperar la mirada de los intensos procesos de transformación del capitalismo en que estamos inmersos, sobre todo a partir del cambio del capitalismo que se produce con el pasaje “de la gran transformación” fordista, industrial nacional, a la gran financiarización –tal como lo expresa Kari Polanyi Levitt (2019)– que comienza a mediados de los ’70 y que produce tres oleadas de gobiernos neoliberales: i) la de la dictadura militar, ii) la del Consenso de Washington en los ’90, y iii) la actual de Cambiemos con su batalla cultural que intentó cambiar el sentido común de la sociedad para aceptar estos programas.

La primera vertiente a considerar es la proveniente del “pensamiento estratégico situado” propuesto por Carlos Matus (2007)¹. Para este autor, planificar significa pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistemática, analizando las relaciones de fuerza. Es decir, explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas, proponerse objetivos, proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede ocurrir mañana, o no, influye y determina si las acciones de hoy son eficaces o bien ineficaces. De tal manera, la planificación es la herramienta para pensar, disponer de las mejores tácticas con miras a una estrategia y crear futuro. Se trata, por consiguiente y sin lugar a dudas, de una herramienta vital. O planificamos estratégicamente o estamos obligados a la improvisación (con las consecuencias sociales que eso puede acarrear).

El segundo aporte proviene del camino hacia el desarrollo logrado por China a partir del pensamiento estratégico de Xiaoping Deng², quien prefirió los resultados a la ideología y modificó un país subdesarrollado y rural como la China de las últimas tres décadas, hasta convertirla en la gran potencia que es en la actualidad. Así de la China aprendiz del fenómeno global, pasamos ahora a una China que toma la bandera del desarrollo

1 Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: ILPES / Fundación Altadir.

2 Documento del Comité Central del PCCh (1994). *Obras escogidas de Deng Xiaoping*. Vol. 2. Pekín: Editorial del Pueblo.

económico del siglo XXI y a través del OBOR (*One Belt One Road*) invita a la mayoría de la población mundial a la integración de una nueva estrategia del desarrollo distinta, probablemente más justa y razonable³. Ello fue posible, principalmente, por tres decisiones cruciales tomadas en 1978: i) incorporar a China al mercado, ii) aliarse a la potencia más competitiva de la tierra, que en ese momento eran los Estados Unidos, y iii) desarrollar el potencial de aprendizaje y de conocimiento de sus estudiantes y egresados universitarios en las mejores universidades del mundo. En ese sentido, el pensamiento estratégico chino logra alterar el modelo del sujeto héroe del cambio, reemplazándolo por el que posibilita analizar la situación desde una perspectiva realista: ¿qué y cómo sucede? ¿Hacia dónde se dirige lo real? Luego, observa el curso de los acontecimientos y espera para aprovechar sus frutos dado que considera que el voluntarismo extremo se vuelve contra sí mismo y que el exceso de un deseo lo destruye. Es un tipo de inteligencia que no presiona, sino que acompaña la evolución natural de las cosas y que sabe esperar a que estén dadas las condiciones para decidir y actuar. En lugar de imponer un plan, este tipo de pensamiento se adecua al movimiento para anticiparlo y sacar ventajas del mismo. Así, el estratega a su adversario —si se sabe que a su adversario le agrada el peligro— le hará correr riesgos innecesarios —si conoce que respeta a la autoridad— y recurrirá a ella para dominarlo, antes que desgastarse en planificar una acción meritoria.

La tercera vertiente deriva de la propia experiencia latinoamericana de las últimas décadas, en particular de las vicisitudes y de los conflictos que suscitó la búsqueda de promover un desarrollo industrial y sociedades más igualitarias, necesariamente menos cíclicas y con control de nuestro propio destino⁴. Esta vertiente del pensamiento estratégico incorpora el conflicto en la teoría del desarrollo, al menos con aquellos que normalmente suelen enfrentarse los gobiernos de la región que promueven un desarrollo autónomo e inclusivo o sociedades con más justicia social. La autonomía del Estado en los países de la región que procuran desarrollarse se ve frecuentemente amenazados por los poderes fácticos provocados por los conflictos que pueden paralizar los procesos. Como lo fueron, por ejemplo, en el pasado reciente, el conflicto con el campo por las retenciones, el comunicacional entre la situación de demandas de sectores populares y los medios masivos de comunicación, los reclamos de planes sociales frente a los actores de la burguesía nacional, en términos paradójales de un sector industrial dispuesto a ser arrastrado a las posiciones del liberalismo a costa de su propia sobrevivencia. O prever un posible gobierno popular y los conflictos con los ejes de acumulación principales de estos cuatro años: con las empresas de servicios públicos y la necesidad de despolarizar

3 Oropesa García, A. (2018). *China: BRI o el nuevo camino de la seda*. México D. F.: IDIC, UNAM.

4 Ferrer, A. (2010). *El futuro de nuestro pasado*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

los servicios públicos y combustibles; con los grupos agroexportadores y la necesidad de bajar el precio de los alimentos, y con el sector financiero tanto de los Bancos como del Fondo Monetario Internacional, para desendeudarse y generar créditos a tasas accesibles.

Como podemos ver, la capacidad política comporta una dimensión crucial que no se resuelve con los aspectos solamente relacionados con capacidades técnicas, burocráticas, administrativas, organizacionales o institucionales que suele contemplar la bibliografía dominante sobre este tema, sino que implica la solvencia y la disposición del liderazgo, de la política, del poder y de los cuadros de gobierno para el direccionamiento estratégico y para la gestión de los conflictos que pueden comprometer el desarrollo nacional.

El concepto de inteligencia estratégica introduce un cuarto aporte que presupone la capacidad de contar con masa crítica, agencias e institutos de la sociedad del conocimiento que las fuerzas políticas ponen en función de un proyecto de poder. Poder político e inteligencia crítica deben pensarse en interrelación, de la sociedad del conocimiento, de la ciencia y técnica con y para el Estado y para el modelo de desarrollo a promover. Y para esto se requieren centros de investigación, equipos técnicos coordinados, fundaciones, agencias, aportes de la sociedad del conocimiento, entre otros, orientados a un programa de gobierno que contrarreste el desmantelamiento del Contrato del Estado de Bienestar, para promover un nuevo modelo de desarrollo con valor agregado que posibilite trabajo, producción, empleo y competitividad. Que impulse pactos sociales, acuerdos federales y mayor compromiso de los actores para reconstruir el país. En suma, que sea capaz de ofrecer un nuevo paradigma que vuelva inteligible los problemas de nuestro tiempo y las líneas de acción a desarrollarse.

Si bien no hay recetas exactas, consideramos que es preciso mediar la etapa “agonal” de la política para desandar el camino de la pérdida de derechos civiles, sociales, políticos y de soberanía al calor de destrucción de la economía real. Es preciso construir la configuración de una coalición amplia que reconstruya los intereses generalizables de la sociedad, es decir, con la etapa arquitectónica de las políticas públicas y de decisiones estratégicas en función de la masa crítica que se dispone a sostener el realismo de la *praxis*. Sobre todo, para poder generar un nuevo contrato social frente al que quebró el gobierno de Cambiemos en estos cuatro años. El macrismo desmanteló el del Estado de Bienestar, retirando al propio Estado de su rol clave en el desarrollo: para la generación de empleo genuino, para la distribución del ingreso, como proveedor de servicios públicos universales, entendidos como derechos, en la salud, la educación, vaciándolo, endeudándonos y retrotrayendo al Estado a la tarea de proporcionar condiciones favorables para el mercado y para los negocios de la elites⁵. A partir de esa decisión, los ciudadanos

5 García Delgado, D.; Ruiz del Ferrier, C., y de Anchorena, B. (Comps.). (2019). *Elites y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

quedaron sin reaseguros, sin derechos, ni destino. El interés público quedó disuelto en consideraciones tecnocráticas y las promesas políticas en evanescentes burbujas que iban disolviéndose casi al mismo tiempo en que se iban formulando, lo que provoca la pérdida del valor de la palabra en la política y la pos-verdad. Frente a ello, este es el momento no sólo de pensar estratégicamente políticas públicas para reconstruir una economía devastada, que tenga eje en la recuperación del Estado, de “más y mejor Estado”⁶; de fijar prioridades para un tejido social herido por el hambre, la desigualdad, la miseria, la pobreza y la indigencia, sino para reconstituir un nuevo contrato social que integre los distintos sectores sociales e intereses dentro de una perspectiva de bien común. Que recupere la transparencia y la ética pública tanto para evitar la corrupción clásica como la estructural, para dejar de tener una acumulación que elude impuestos y fuga capitales.

La segunda “pista” que quisiéramos proponer indica que el tiempo para reconducirnos al rumbo del desarrollo lleva implicado una temporalidad específica. No es tan sólo el tiempo cronológico (lineal, de causa y efecto, de principio y fin), sino que además es un tiempo orientado a la *praxis* política: el *kairós*, un tiempo de la oportunidad. ¿Cuándo es el momento oportuno para retomar el rumbo del desarrollo desplazado por la modernización y el *marketing* de Cambiemos? El tiempo *kairós* representa otra temporalidad, aquella distinta al tiempo indicado por *kronos*, que da cierta espesura al tiempo actual. No abundan los tiempos de oportunidad en la vida política y su aparición es excepcional. Probablemente, los momentos electorales abren “ventanas de oportunidad” para articular esfuerzos, voces, acciones que logren generar un cambio de rumbo, o bien, por el contrario, que contribuyan a ratificar el intento de consolidar el camino existente. El reconocimiento de la importancia de este momento de definiciones, de balances y sobre todo de apuestas hace del *kairós* un tiempo muy concreto en la medida que en él se juega tanto la posibilidad de continuar y de consolidar el actual neoliberalismo tardío⁷, o bien, de generar una coalición electoral mayoritaria y un bloque social para iniciar otro rumbo, diametralmente opuesto al actual y, a la vez, volverlo sustentable.

El tiempo de oportunidad es el que se nos presenta en este año en particular, 2019, de elecciones presidenciales, que nos interpela de una forma u otra, tanto objetiva como subjetivamente. América Latina se encuentra jaloneada por los intentos de los Estados Unidos por recuperar su hegemonía mundial frente al avance de China (y en menor medida por la incidencia de Rusia). En ese nuevo contexto global, América Latina sufre

6 Véase, de Anchorena, B. (Comp.). (2019). *Más y mejor Estado. Una Administración Pública al servicio de un proyecto nacional*. Buenos Aires: Instituto Patria.

7 García Delgado, D. y Gradín, A. (Comp.). (2017). *Documento de Trabajo Núm. 5: El Neoliberalismo tardío. Teoría y Praxis*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

un proceso de pérdida de la soberanía de sus Estados Nacionales o bien, puede aprovechar la oportunidad para desmarcarse del intento de los Estados Unidos de subsumir a la región de manera funcional a los intereses del norte, una suerte de patio trasero con una economía primarizada y de financiarización. Serán necesarios liderazgos políticos y sociales para reconducir el rumbo hacia valores de soberanía, contra-hegemónicos, que desarticulen eficazmente al neoliberalismo tardío y su construcción de sentido común. En ese sentido, el Papa Francisco, contribuye en esa lógica tan necesaria para reinsertar valores tanto para la Argentina, como para la región y para el mundo respecto de la lucha por el medio ambiente, la defensa de los pueblos originarios y la devastación de un capitalismo sin límites –como ocurre actualmente en el Amazonas–, o para la defensa de migrantes contra las tendencias xenofóbicas, en favor por la paz mundial frente a un clima belicista y de conculcación del derecho público internacional. Es este un tiempo que muestra un contexto difícil y con varios desafíos complejos, pero que simultáneamente permite identificar cambios mundiales que sin lugar a dudas pueden ser aprovechados a nuestro favor.

Quisiéramos entonces postular que la oportunidad que se presenta a la Argentina de cambiar de rumbo en este año electoral constituye un tiempo *kairós*, una puerta que se entreabre a la situación de dominación, de desigualdad y de exclusión actuales, que deja la posibilidad de su aprovechamiento, pero que también señala que, de no hacerse, puede cerrarse bajo el proyecto de una larga hegemonía que imaginó Cambiemos desde un comienzo. Por eso, esta es una oportunidad que se presenta en el contexto nacional y regional que ofrece la posibilidad de “torcer el rumbo de la historia”. Por ello, este libro plantea una tarea doble: por un lado, la de ofrecer un conjunto de aportes orientados a la búsqueda de alternativas al modelo neoliberal actual, indicando las principales políticas públicas a las que se puede recurrir para superar la actual crisis y sus herencias. Y, por otro lado, mostrar una confrontación entre “el camino correcto” planteado insistentemente por el actual Presidente Mauricio Macri y por la alianza Cambiemos para la Argentina, y la posibilidad de que otro rumbo es posible, en la propuesta de la coalición de la oposición mayoritaria del Frente de Todos/as sintetizada en los pactos estratégicos entre trabajadores y empresarios por un modelo productivo *versus* el modelo especulativo-financiero. Para un país federal con economía desconcentrada que busca establecer una relación radial y periférica con el resto de las provincias haciendo del país, una nación verdaderamente federal. De este modo, este rumbo se contrapone al camino individualista, neoliberal y meritocrático que propone y representa Cambiemos en el marco de una sociedad de ajuste permanente. En el contexto de esta situación crítica y decisiva para nuestro país y la región, no deja de constituir un desafío en momentos de gran volatilidad, incertidumbre y aceleración de los tiempos, ofrecer un libro sobre el rumbo, la estrategia y la oportunidad –e incluso, a pesar del riesgo de quedar superados

rápidamente por los acontecimientos—. Por último, este libro busca ser una contribución académica a la formación de un debate social, de un pensamiento estratégico y de masa crítica que permita ofrecer un aporte a la construcción de un nuevo rumbo que requiere coraje, lectura de las principales tendencias y responsabilidad ciudadana. Con la intención de constituirse en un aporte más para la construcción de una alternativa que nos aleje de la situación de un país sin futuro y sin esperanzas y para contribuir a emancipar el Estado de su captura por parte de las elites.

A continuación, presentamos los temas que se abordan en los distintos capítulos que componen esta obra.

En primer lugar, Daniel García Delgado nos propone reflexionar en torno a la Argentina actual, a sus problemas estructural del tipo restricción externa, bimonetarismo, pobreza estructural, se le suman hoy luego de cuatro años de gestión de Cambiemos un cuadro de sobre endeudamiento, desempleo, precarización, dolarización de tarifas de los servicios públicos y de los alimentos, tasas de interés astronómicas donde comienza a perfilarse el hambre en sectores más vulnerables, la declinación de sectores medios y la destrucción de sectores industriales enteros. A partir de esto propone seis políticas estratégicas y un nuevo Contrato Social para configurar un rumbo distinto, al que propone el Gobierno y el modelo del neoliberalismo tardío como ‘único posible’.

En segundo lugar, Ricardo Aronskind realiza una evaluación del contexto global en el cual deberán desarrollarse las políticas públicas argentinas en los próximos años. El mismo puede ser caracterizado por un alto grado de incertidumbre en cuanto a su comportamiento y estabilidad, debido a una acumulación de desequilibrios económicos, políticos y sociales que no encuentran respuesta sistémica. En varios de éstos desequilibrios se encuentra como factor articulador la forma de funcionamiento del capitalismo financierizado y sus limitaciones para satisfacer las expectativas de progreso universal que fue capaz de generar, y por otro lado la política internacional de los Estados Unidos, que hoy contradice los lineamientos del modelo económico-político neoliberal que promovió en las décadas precedentes. Dicho contexto ofrece la oportunidad de renovar los enfoques y los instrumentos de las políticas públicas necesarias para nuestro país.

En tercer lugar, Eduardo Crespo y Marcelo Muñiz ofrecen algunas claves para interpretar el magro desempeño económico argentino durante las últimas décadas. Aunque esta performance se vincula a la elevada conflictividad política y distributiva del país, resumida en el denominado “Empate Hegemónico”, los autores argumentan que ello no obedece a ninguna característica esencialista propia de las coaliciones peronista o antiperonista. Aunque las dificultades para crecer a tasas de convergencia a los niveles de

ingreso de países desarrollados no son exclusivas de la Argentina, sino una característica común a toda Latinoamérica, la macroeconomía argentina se distingue de la región por su persistente inflación, inestabilidad cambiaria y fragilidad financiera, factores asociados a su particular conflictividad distributiva. El único modo de superar estos límites estructurales sin deteriorar la distribución del ingreso, naturalizar elevados niveles de desempleo y consolidar el subdesarrollo, es disponer de un aparato estatal en condiciones de gestionar el conflicto distributivo y de impulsar políticas de convergencia tecnológicas con el mundo desarrollado. Sin embargo, los autores sostienen que en el presente contexto geopolítico de la región es improbable que se verifiquen estas condiciones.

En cuarto lugar, Claudia Bernazza reflexiona sobre el Estado como la expresión de los anhelos y expectativas sociales. Es la única herramienta de los pueblos para sentarse en la mesa de los poderosos. Reducirlo a un rol de “agencia” en los intercambios del capitalismo tardío le quita a los pueblos su mejor y mayor instrumento para producir transformaciones sociales y económicas. El gobierno de Cambiemos pretendió su ajuste y desaparición tal como lo conocemos. Se abocó a su transformación en agencias asimilables a empresas, relegando el rol insustituible de los trabajadores públicos. En la arquitectura institucional del poder Ejecutivo se observa el rol asignado al Estado en cada etapa. El gobierno de Mauricio Macri está dejando allí huellas muy marcadas, en concordancia con el modelo social y económico que impulsa. Aun cuando la mayoría de las leyes orgánicas han permanecido inalterables, los valores, estrategias y acciones de gobierno han mutado profundamente respecto del período anterior. Este capítulo revisa las “marcas” que estas estrategias y acciones dejarán en los pliegues del Estado.

En quinto lugar, el capítulo de Arturo Laguado Duca y de Aníbal Jorge Sotelo Maciel se inicia indicando que uno de los rasgos característicos de los estudios del desarrollo, desde sus orígenes, fue la primacía otorgada a los aspectos económicos en el análisis de los avatares que han sufrido los procesos latinoamericanos. Aun cuando muchos de sus autores señalaron tempranamente la naturaleza social y política del desarrollo, las explicaciones siguieron teniendo un sesgo claramente economicista y los aspectos políticos, cuando fueron tomados en cuenta, remitían primordialmente a las grandes relaciones de poder que permitieran entender de un modo más integral las restricciones del desarrollo. Este sesgo, que aún perdura en los debates, llevó a soslayar la dimensión política en términos de análisis de los factores que inciden en la viabilidad de los procesos y, sobre todo, a sub-teorizar los conflictos que son propios de los procesos de desarrollo y que, frecuentemente, en coyunturas críticas, devienen en amenazas ciertas o desencadenan fracasos. Reconociendo que los procesos de transformación orientados al desarrollo -en nuestra región y en la actual fase de expansión capitalista- revisten un carácter inevitablemente conflictivo, el artículo retoma el concepto conflictos del desarrollo planteado en

trabajos anteriores y analiza el tipo particular de capacidad que la actual etapa demanda al Estado que denominamos capacidad político-estratégica.”

En sexto lugar, Diego Hurtado revisa los condicionamientos históricos de las actividades de ciencia y tecnología en la Argentina, los logros y aprendizajes –políticos, institucionales y organizacionales– que ocurrieron durante el período 2003-2015, la traumática reversión del período 2016-2019 y, finalmente, propone iniciativas que oriente las políticas de ciencia y la tecnología hacia un cambio de paradigma. El objetivo propuesto en este capítulo es que la producción de conocimiento sea capaz de acompañar un proceso de cambio estructural a través de su enraizamiento en las agendas de las políticas de industria, salud, energía, desarrollo social, defensa, transporte, agro e infraestructura. El recorrido de este capítulo comparte con los editores la premisa de que la Argentina enfrenta “un momento decisivo que plantea una oportunidad histórica para superar definitivamente la dinámica económica pendular” para integrar el conocimiento como “activo dinámico estratégico del desarrollo social y económico”.

En séptimo lugar, Gustavo Badía sostiene que el sentido común tiende a fetichizar al Estado y a la democracia; dejan de ser productos históricos que condensan/contienen/conflictos y tensiones específicos de cada contexto social y pasan a ser fines en sí mismos. El neoliberalismo siempre tuvo la mira puesta en el despliegue de los ámbitos en que se construye y ejerce el poder político (Estado y democracia), porque ahí se discute la redistribución del excedente. Por eso la política –y el Estado– pasan a ser cosas no deseables, ineficientes. Es importante traerlas de nuevo a escena precisamente en su esencia, lo político/colectivo, frente a la visión tecnocrática y de neutralidad que se ha instalado. Curiosamente, en una sociedad que se ha complejizado enormemente, se busca consolidar una democracia sin política, una democracia de las formas, en la que las cuestiones sustantivas, sobre todo las políticamente más potencialmente conflictivas, se resuelvan por la vía del mercado. Los gobiernos nacional-populares fueron los que mejor interpretaron cómo construir poder político, y por eso fueron y son el principal problema para el poder real. *Lawfare*, *fake-news*, son las estrategias del presente para atacar ese conflicto. Juegan en el límite de la democracia, más cercanas a la coerción que a la hegemonía, lo cual es indicador de que lo que está en juego es la consolidación de un orden, y que en ese camino la variable de ajuste parece ser la democracia. Revertir esta lógica instalada es una tarea a la vez académica y de –y para– el sentido común.

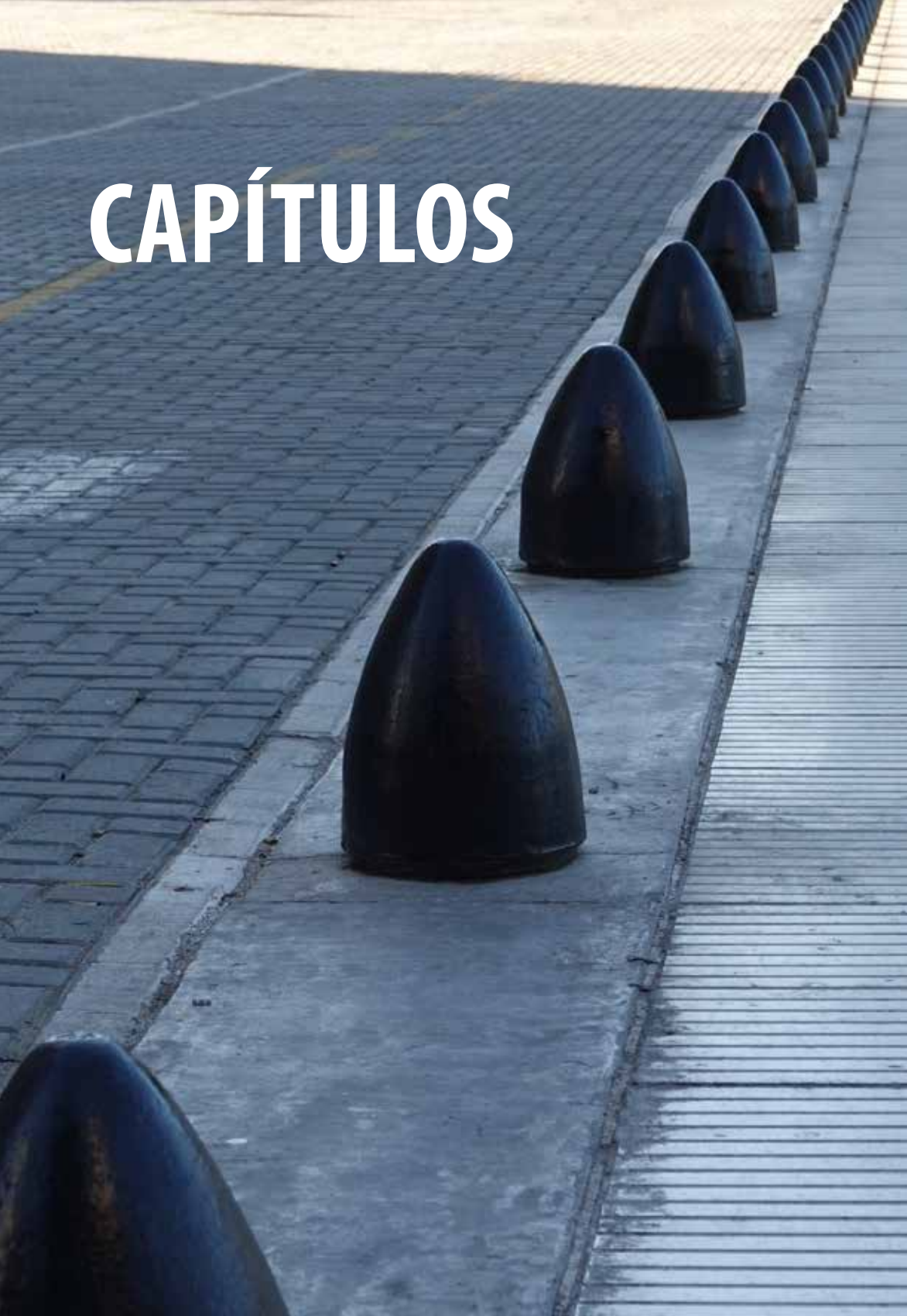
En octavo lugar, Cecilia Segura analiza la cuestión de la corrupción, el control y el Estado durante la administración macrista. Nos invita a pensar sobre los nuevos significados que cobra la cuestión de la corrupción en el marco de gobiernos (neo)liberales gerenciados por la propia elite, y la cuestión del control en el marco de estos gobiernos. ¿Qué significados y distinciones asume la palabra “corrupción” en este nuevo escenario nacional que se instala en nuestro país a partir de diciembre de 2015?, ¿cómo es posible

que un gobierno que asumió enarbolando las banderas de la transparencia y la república haya gobernado en la dirección contraria?, ¿es compatible el (neo)liberalismo con la transparencia y la república? El supuesto que guiara el desarrollo de estas preguntas afirma que no hay modelo estatal que garantice la imposibilidad de la corrupción tradicional, pero sí los hay aquellos que puedan evitar la corrupción estructural.

En noveno lugar, Sergio De Piero propone una discusión en torno a la modernización, el desarrollo y la inclusión. En 2015 Mauricio Macri fue elegido Presidente de la Nación y con él la derecha llega al poder. Ese triunfo generó muchas expectativas de la que incluso se esperaba fuera una gestión distinta a las típicas propuestas del conservadurismo local. Sin embargo, las promesas de campaña se diluyeron rápidamente cuando lo que se llevó adelante no fue más que la restauración de un modelo neoliberal y excluyente, sepultando la perspectiva de un modelo de desarrollo y apoyándose en una modernización tecnocrática y empresarial. Con ese panorama, las elecciones de 2019 abren la puerta a la posibilidad del retorno de un gobierno orientado a atender las demandas populares, pero en un contexto diferente al que ocupó al kirchnerismo en su momento. Dejo aquí algunas líneas para pensar políticas a favor del desarrollo y el rol que los movimientos sociales pueden ocupar en él.

Finalmente, para dar cierre a este libro, Cristina Ruiz del Ferrier nos propone una interpretación del rol y de la función de las promesas en la política, como así también de las promesas del poder del macrismo como identidad política. Desde una perspectiva asociada al pensamiento político posfundacional, la autora analiza la importancia del poder de las promesas para la política y para la democracia, considerándolas como un significativo vacío. Asimismo, hace un llamado a recuperar lo que denomina una memoria activa recordando para ello las principales propuestas que Cambiemos realizó en el contexto electoral de 2015. De este modo, nos invita a sopesar su (in)cumplimiento a la hora de tomar nuevas decisiones para el destino del país. En ese sentido, la autora indica la necesidad de recuperar un rumbo estratégico para salir de la actual crisis que atraviesa la Argentina a partir de la construcción de un contrapoder y de un nuevo contrato social, que recupere el rol estratégico del Estado en nuestro país como un fin en sí mismo y como un medio para favorecer las condiciones de posibilidad de un camino que retome la senda del desarrollo inclusivo.

CAPÍTULOS



CAPÍTULO I

Un rumbo distinto es posible. *Seis políticas estratégicas y un Nuevo Contrato Social*

Por Daniel García Delgado¹

Introducción

La cuestión del rumbo es clave en sociedades que entran en una situación de crisis económica, social e institucional como la de la Argentina. ¿Hacia dónde ir? ¿Cuáles son los puntos y políticas públicas principales a considerar en/para una salida del modelo neoliberal de primarización y financiarización de la economía? ¿Cómo salir de la trampa del endeudamiento y de los condicionamientos del FMI? Estas son cuestiones recurrentes en América Latina y particularmente en la Argentina con su cíclica vida política y los problemas de restricción externa (crisis de divisas), como un constantemente avanzar para luego retroceder, de dar vueltas en círculo para volver a empezar. Por ello, considerar qué camino es el que se establece bajo el dominio de las elites neoliberales, el poder financiero y extractivista actual y qué otro puede constituirse en una alternativa desde lo productivo y el trabajo para hacer un país viable es crucial. En todo caso, cuáles son las condiciones de posibilidad, las relaciones de fuerza implicadas y cuáles las políticas públicas estratégicas a implementar que contemplen el interés general sin simplificar o dejar de considerar la complejidad de esta tarea.

Si bien puede ponerse el acento en el poder fáctico del proyecto neoliberal tardío para desestructurar, vaciar el Estado, endeudarlo y fugar el excedente, lo cierto es que

1 Agradecimientos a todo el equipo del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina, por su apoyo, corrección de borradores y debate de ideas, particularmente al Mag. Alejandro Casalis, a la Mag. Cynthia Ferrari Mango, a la Dra. Agustina Gradín y a la Lic. Julieta Campana. A todos ellos, muchas gracias.

este es un camino que va hacia el inexorable aumento de la pobreza, del desempleo y de la transferencia de los ingresos de los trabajadores hacia los grupos concentrados. De esta forma, a los problemas estructurales de la economía argentina se le suman hoy un cuadro de sobreendeudamiento, desempleo y precarización, donde comienza a perfilarse el hambre en sectores vulnerables, la declinación de sectores medios y la destrucción de sectores industriales completos. A pesar de todo ello, el Presidente Mauricio Macri insiste en que “este es el camino correcto”.

A partir de todo esto, queremos señalar aquí seis políticas estratégicas y un nuevo contrato social que se plantearán en una dirección opuesta a la del modelo neoliberal tardío². Lo estratégico aquí es determinar qué cuestiones son claves para no volver atrás, para no reproducir el ciclo y salir del modelo neoliberal. Se trata de poder entrever las líneas de futuro en las decisiones del presente. De articular otro camino desde una mirada integral que permita discernir medidas de emergencia de las de mediano y de largo plazo. Y dada la complejidad que tiene la nueva situación, mostrar qué políticas públicas son claves para avizorar un rumbo nuevo y superador.

I. Liberar al Estado de la captura de las elites y de las condicionalidades del FMI

“La deuda externa es el mayor obstáculo estructural que deja Cambiemos al próximo gobierno. De no tomar otro camino, retornaremos a la dependencia, dado que, apenas los fuertes se armen de poder y control evitarán perder sus privilegios, sepultando así la generación de una prosperidad que sea también inclusiva de las grandes mayorías.”

Arnaldo Bocco y Facundo Bocco Proietti (2019)

El Estado argentino carece hoy de soberanía económica y política, ha sido capturado por la Ceocracia de las principales transnacionales generando tanto una indiferenciación entre lo público y privado como una primacía del interés particular por sobre el general. Fun-

2 Por *Neoliberalismo tardío* entendemos la tercera parte de un ciclo neoliberal largo con similares políticas económicas y sociales que se inicia a mediados de los '70 con la dictadura militar, le sigue en los '90 con el Consenso de Washington, y culmina con la coalición Cambiemos en 2015, que abre su comercio a un mundo que ya no existía, que se estaba desglobalizando, es decir, cerrándose, protegiendo su empleo, tecnología y producción, todo lo contrario que aquí. Ver, D. García Delgado, A. Gradín (Comps.). (2017). *El Neoliberalismo tardío. Teoría y praxis*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

dado en la concepción de que el sector privado es más dinámico y moderno el gobierno de Cambiemos prometió una forma de gestión desde la perspectiva de “empresarios exitosos” que se tradujo en la incorporación masiva de CEOs en áreas de dirección y gerenciamiento del Estado, provocando una verdadera repartija de Ministerios en términos de empresas y lógicas de acumulación principales (energía, finanzas, agroexportadoras). Asimismo, a partir de sus déficits de gestión y sobreendeudamiento, desde 2018, su política económica va a estar dirigida por la tecnocracia del FMI mediante conditionalidades y lo va hacer en favor del interés de pocos sectores extractivos y rentísticos, dejando al gobierno la tarea de comunicar la inevitabilidad del ajuste.

Si no se recupera capacidad de decisión pública, si no se libera al Estado de la captura de las elites no hay desarrollo posible, ni el Estado puede ser el garante indispensable de los derechos de la ciudadanía. Si no hay soberanía económica el pueblo no es libre ni puede controlar su propio destino (Ferrer, 2012). Por ello hay que desendeudarse y salir del círculo vicioso de ajuste-fuga-recesión, para promover otro virtuoso de crecimiento-empleo-producción.

El modelo económico adoptado por Cambiemos para llegar a la actual situación es producto de la financiarización y orientaciones institucionales que apuntaron a: i) dolarizar los precios principales de la economía; ii) desregular la cuenta capital, liberalización general de las finanzas donde la lógica del capital global se impone determinando y cristalizando un tipo de inserción asimétrica y dependiente; iii) la determinación de la tasa de interés de los Bancos Centrales a la oferta y la demanda del mercado ; iv) por último, el excedente no se reinvierte en el lugar donde se extrae, sino que se fuga y la clase dirigente deviene en dominante y sin ningún sentido de pertenencia, responsabilidad ni sensibilidad social.

En tan sólo tres años y medio, el Gobierno Nacional tomó deuda en moneda extranjera por 127.957 millones de dólares, que deberá repagarse principalmente en los próximos cuatro años. Si se suma la deuda del sector provincial y corporativa el total asciende a 187.706 millones de dólares³. Se puede decir que el país sufre un modelo irresponsable e insustentable que lo único que garantizó en estos casi cuatro años fue la fuga de capitales⁴. Por ello, la salida del endeudamiento requiere de una reestructuración de la deuda con agenda propia. Salir del déficit cero y de la administración de la cuenta capital requiere considerar que, en procesos de gran endeudamiento parte del problema no es sólo del deudor sino del acreedor, *máxime* cuando un organismo internacional como el FMI ha incumplido con sus propios estatutos para financiar la fuga de capitales

3 Cf. Observatorio Universidad de la deuda UMET, 2019.

4 Declaración de la asociación Economía Política para la Argentina (EPPA).

y la campaña electoral del oficialismo. Segundo, asumir que no hay posibilidades de pagar sin generar crecimiento económico y exportaciones; de crecer para poder pagar y establecer una etapa inicial que impulse el consumo mayoritario, aumento de los salarios y reduzca la capacidad ociosa de las fábricas. Tercero, asumir que los controles sobre la cuenta capital serán una tarea obligada para el equipo que gestione la economía argentina. Uno de los desafíos es qué hacer con la compra de divisas de los argentinos por lo que deberán tomarse medidas porque estos niveles de fuga resultan inviables para cualquier mercado interno. En conjunto estas medidas pueden ser una variante de una salida “a la portuguesa”⁵, que apunte a refinanciar la deuda desde un modelo que puede servir de referencia, a la dura negociación que ese país entabló con el FMI y el Banco Central de la Unión Europea para salir de programas de austeridad y ajuste; o proponer una variante a “la uruguaya” para retrasar los períodos de pago. Recuperar capacidad de decisión supone pagar lo posible al Fondo e impulsar el motor principal de la economía argentina que es el consumo público-privado.

Parte de esta agenda de salida del endeudamiento y la liberación del Estado de la captura de las elites es impedir el acceso al gobierno de funcionarios con sociedades *off-shore*. Asimismo, rechazar el proyecto de la nueva “independencia” del Banco Central de su estrategia de desarrollo, que el gobierno y la receta del FMI postulan para asegurar la continuidad de este modelo. Y, finalmente, considerar la búsqueda de alternativas en un mundo más amplio y de otros prestamistas de última instancia. De aumentar los márgenes de negociación internacionales y, en todo caso, requerir ayuda financiera de otros países e instituciones que estén fuera de la actual área del dólar, como es el caso del Banco de inversión del Asean.

En síntesis, salir del endeudamiento de la Ceocracia que lo reproduce no es una cuestión tan sólo técnica o económica, sino político-estratégica que requiere de voluntad, liderazgo y un nuevo cuerpo funcional con capacidad para evaluar las mejores opciones para salir del cepo ideológico que promueve el neoliberalismo como “único camino” posible. Es decir, de ir a una sociedad de gestión de deuda permanente y a un modelo económico extractivista para pocos e insensible.

5 La izquierda portuguesa ha logrado establecer un acuerdo político por el cual se pudo conformar un gobierno socialista con apoyo del Partido Comunista y el Bloque de Izquierda. Se trata de una experiencia novedosa, centrada en el programa y no en el reparto de cargos (los aliados no forman parte del gobierno), que ha logrado revertir la crisis y las políticas de austeridad y poner en marcha un proyecto económico heterodoxo. Para un mayor desarrollo de este tema, véase, *Revista Nueva Sociedad*. Núm. 281, Año 2019.

2. Inserción internacional en una multilateralidad en favor del desarrollo, la paz y el medio ambiente

“La crisis de 2008 le demostró al mundo desarrollado hasta qué punto la desigualdad había erosionado los cimientos de sus sociedades y cómo el sistema funcionaba en favor del “1%”. Esto produjo una mayor polarización política y una expansión del descontento social que debilitaron seriamente las instituciones de los países más desarrollados. La elección de Donald Trump, las numerosas crisis de la Unión Europea y, por supuesto, el Brexit, todos son síntomas de este fenómeno. El andamiaje filosófico que sostenía el orden mundial capitalista globalizado y neoliberal se ha desplomado y todavía falta construir otro para reemplazarlo.”

Víctor Figueroa (2019)

El actual mundo es complejo, incierto y de profundos cambios políticos, tecnológicos sociales y de poder. Los Estados Nación se debilitan en su soberanía frente al poder de las multinacionales y la constitución de Estados continentales o regionales con más escala. Se entra en un proceso de ‘desglobalización’, donde las principales potencias que alentaron el libre comercio internacional empiezan a sentir los efectos negativos sobre sus propias tramas productivas y generan políticas de proteccionismo y restricciones al multilateralismo. En ese sentido, la integración que buscó Cambiemos cuando habló de “volver al mundo” se basó en la creencia de que un gobierno *market friendly* a los países del norte desarrollado que, de abrirse financiera y comercialmente a los intereses de empresas transnacionales, traería de por sí una lluvia de inversiones que permitirían lograr un *boom* de exportaciones y reducir el motor del consumo interno que, se consideraba sobre expandido e inflacionario (“la fiesta”). Nada de esto sucedió. La lectura del escenario mundial fue “tardía” y los motores que pensaba encender –los de la inversión y el de las exportaciones– no lo hicieron y se apagó el único que traccionaba las tres cuartas partes de la economía: el consumo del mercado interno público y privado. Tampoco llegó el *boom* de exportaciones en un mundo que se estaba cerrándose y estos tres errores de la coalición gobernante (falta de un diagnóstico realista, incapacidad de gestión e intereses sectoriales), llevaron a un proceso incontrolado de endeudamiento e inflación que va a tener su punto de inflexión a comienzos del 2018, que es cuando los mercados mundiales de crédito deciden poner fin a los préstamos y la Argentina retoma nuevamente la senda de servidumbre de los préstamos y condicionamientos del FMI.

En relación a la inserción regional se potenciaron lógicas involutivas como desestructurar instituciones de integración para ser reemplazadas por alianzas de libre comercio

tipo ALCA, y por promover el aislamiento de países vecinos con otra perspectiva, por ejemplo, Venezuela, con la creación de grupos “*ad hoc*” como el ‘Grupo de Lima’ o la configuración del Pro-Sur sobre la desaparición de la UNASUR. Esto apuntó a no establecer una relación en bloque sino bilateral de cada país con los Estados Unidos y un alineamiento extremo con su agenda regional que llevaron a vaciar empresas públicas, a desmantelar agencias y políticas científico-tecnológicas y a promover una conflictividad con potencias extra-regionales como China y Rusia.

Asimismo, frente al reciente pre-acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y la Unión Europea, el mismo presagia factores negativos para la producción industrial locales. Una relación con fuertes asimetrías. Un acuerdo que ahonda aún y cada vez más los desequilibrios de los países de la región al acentuarse su rol de proveedores de materias primas, alejándolos más y más de la cuarta Revolución Industrial (4.0), con la complicidad de los gobiernos de la región, sin importar las consecuencias a largo plazo, ya abrumadoras por altísimas tasas de interés, balanza de pagos deficitarias que conlleva al crecimiento impagable de deuda externas.

De esa forma, la Argentina se inserta en el mundo en una situación claramente desventajosa, donde queda con ofertas de libre comercio y sin ninguna protección en medio de un choque de placas tectónicas, de guerras comerciales y tecnológicas, entre una potencia hegemónica consolidada como los Estados Unidos, pero en declinación, que se sustenta en la acumulación por desposesión, en la financiarización de la economía y, la potencia emergente China, que surge con fuerza en lo económico y productivo, en la cooperación para el desarrollo sin postular necesariamente un único modelo de desarrollo posible. La tragedia de la inserción argentina al mundo elegida es que se sitúa dentro de un bloque donde no hay complementariedad económica alguna y de una potencia que pretende constituir para la región sur un área considerada como propia y subordinada (‘el patio trasero’) lo que significa de consolidarse, el fin del proyecto latinoamericano.

Por eso, para un nuevo camino va a ser necesario, en primer lugar, revisar todos los acuerdos internacionales realizados por Cambiemos que sean lesivos al interés nacional, que hayan sido realizados a espaldas del Congreso y de la voluntad popular. Advertir que la disputa entre los Estados Unidos y China por la hegemonía mundial puede dar una ventana de oportunidad para países de rango intermedio y del sur global como el nuestro, para otro tipo de alianzas que no sean las que exigen ‘todo a cambio de nada’; y de países que buscan modificar las instituciones económicas del sistema internacional (CIADI, Banco Mundial, FMI) y desarrollar nuevas institucionalidades como el Banco ASEAN, el Camino de la Seda, de orientarse hacia nueva multilateralidad. Esto requiere para un rumbo distinto revitalizar la alianza estratégica que tenemos con China y la relación con Rusia que son potencias en ascenso y eso genera una gran oportunidad para la

Argentina⁶. En todo caso, desarrollar una estrategia geopolítica para el siglo XXI. Como señala David Harvey:

Es vital impulsar las alianzas que comienzan a surgir entre estos diferentes vectores de lucha ya que en ellas podemos discernir los perfiles de una forma de globalización completamente diferente, no imperialista, que enfatiza el bienestar social y los objetivos humanitarios junto con formas creativas de desarrollo geográfico desigual, en lugar de la glorificación del poder del dinero, los valores bursátiles y la acumulación incesante de capital por cualquier medio a través de los variados espacios de la economía global, pero que siempre terminan concentrados en unos pocos espacios de riqueza extraordinaria. Este momento puede estar lleno de volatilidad e incertidumbres; pero eso significa que también es un momento inesperado y por consiguiente cargado de potencial (2016).

Reconocer que ya se observan debilidades y limitaciones que manifiestan los líderes de la nueva derecha en la región y esto puede ser expresión de un “ciclo corto” neoliberal y de las limitaciones de estas políticas para lograr crecimiento y sustentabilidad⁷. Esto es así tanto en el caso de la Argentina, como también en las resistencias internas que despierta el Presidente del Brasil, Jair Bolsonaro; así como Lenin Moreno en Ecuador. Por lo cual, una modificación del gobierno neoliberal de la Argentina podría ser visto como un signo de que la sumisión no es el único camino posible para la América del Sur.

En síntesis, salir de una inserción subordinada y dependiente para un desarrollo sustentable precisa de un sostenido esfuerzo político de parte de un nuevo gobierno. Es claro que para el nuevo rumbo la situación geopolítica regional y global no es favorable, lo importante entonces es poder visualizar qué hacer para sacar ventajas de la misma (“la astucia de la razón”). Es construir el escenario favorable. Lo que queda claro que no es posible entrar en revolución industrial 4.0 con esta alianza de libre comercio con el bloque occidental desarrollado que el Presidente Macri ha privilegiado. Alianza que no sólo pretende desestructurar los avances tecnológicos realizados, sino de comprar bienes industriales a la Unión Europea a cambio de un destino (re)primarizador. Por el contrario,

6 De hecho, China es el mayor socio comercial de siete países de América Latina, entre ellos, Brasil, Chile y Argentina, entre otros.

7 En ese sentido, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2015-2030, no dejan de ser un conjunto de buenas intenciones frente a las tendencias concretas que operan en el sistema dominante y la indiferencia sobre los mismos por parte del actual gobierno. Ver, *Ensayos sobre Desarrollo sostenible. La dimensión económica de la agenda 2030 en la Argentina*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Argentina, Buenos Aires, 2019.

lo que se necesita es de alianzas que favorezcan el interés nacional y no la subordinación unilateralista, de otra inserción internacional hacia el Pacífico. Sobre todo, con aquellos países que pueden favorecer procesos de innovación y apropiarse de los frutos del progreso técnico, que estén en la punta de la avanzada tecnológica y permitan una cooperación en favor del desarrollo con valor agregado (por ejemplo, China y Banco ASEAN). De apostar por alianzas regionales y por una multipolaridad en favor de preservar la paz, la cooperación para el desarrollo y el cuidado ambiental.

3. Un Estado activo en favor del trabajo, la producción y el conocimiento

“El desarrollo no puede ser impuesto desde fuera. Es un proceso creativo y su sistema nervioso central, la matriz que lo nutre, está localizado en la esfera cultural. El desarrollo es finalmente la capacidad de una sociedad de aprovechar la raíz de la creatividad popular, de liberar y empoderar a las personas para que ejerciten su inteligencia y pongan en juego la sabiduría colectiva heredada. Las sociedades y los Estados nación que no tengan la cohesión social necesaria para trazar una estrategia coherente de sobrevivencia en los años difíciles por venir no sobrevivirán. Se desintegrarán. Esto es verdad para los países ricos y pobres por igual.”

Kari Polany Levitt (2013)

Cambiamos apostó a la modernización del Estado basado en la idea de falta de actualización, de retraso, de la necesidad de incorporar una perspectiva tecnocrática y antipolítica al mismo. Entre sus supuestos figuraba que las democracias de la región sufrían “un déficit de modernización” que impedía su desarrollo y que la corrupción estatal era una consecuencia directa de ese déficit. Que la transparencia y la pospolítica superarían la grieta que tensionaba la unidad de los argentinos y que la gestión de los CEOs tendería a eliminar la corrupción. Finalmente, apostó a una competitividad ‘a la baja’ para disminuir salarios y derechos de los trabajadores para mejorar la rentabilidad de las empresas.

Bajo esas premisas provocó un fraude moral a la ciudadanía sobre las promesas electorales incumplidas haciendo exactamente lo inverso de lo prometido en la campaña de 2015 y una metamorfosis institucional del Estado: desconociendo su rol en el desarrollo, en la promoción del mercado interno, eliminando derechos, planes sociales en salud, educación y diversas agencias tecnológicas. Rompiendo el contrato social del Estado de Bienestar, es decir, retirando el Estado de su rol en la generación de empleo, en la distribución del ingreso, en el de proporcionador de servicios públicos universales, salud, educación, para retrotraerse a la tarea de proporcionar condiciones favorables para el

mercado. La captura del Estado por las elites, se orientó a los negocios, donde lo que movilizaba la eficacia de los funcionarios no era el interés general, sino las ganancias de sus empresas y para promover un capitalismo extractivista que vive del endeudamiento, del vaciamiento de empresas públicas y de la especulación financiera.

Durante estos cuatro años se desplegó un virulento ataque sobre el Estado de Bienestar, que se expresó en las formas de financiamiento del Estado, a través de una mayor regresividad tributaria materializada en más impuestos sobre las y los trabajadores, y menos impuestos sobre la rentabilidad empresarial y la gran propiedad. Lo cual también afectó la provisión de los servicios públicos (acceso al agua, la electricidad, el gas y en especial, la educación, la salud y el sistema de jubilación solidarios) que quedaron capturados en la encerrona de los problemas de financiamiento por parte del sector público y del avance de una gestión privada para pocos.

Por todo ello, se requiere recuperar un Estado activo y regulador para el desarrollo, para revertir la deriva actual y reorientarlo a la generación de producción y trabajo. Lograr un proceso de crecimiento sostenido y de largo plazo es el núcleo duro de la tarea. Ahora bien, para ello se necesita de acuerdos sociales, de un nuevo contrato social con metas cuantificables y medibles y mayor responsabilidad social que en el pasado. Porque nadie en la sociedad puede esperar que un gobierno frente a la grave situación en que se va encontrar pueda resolverlo todo por sí solo. Por ello, se necesita de un Estado que se apoye en dos pactos sociales. El primero, entre los actores de la producción más impactados, capital-trabajo. En particular con actores enfrentados en el pasado en el capitalismo fordista, pero que, en las nuevas contradicciones del capitalismo globalizado y de financiarización se muestran necesarias ya que hoy lo que está en peligro no es sólo el nivel de los salarios, la caída en la pobreza o la rentabilidad de las empresas, sino la misma destrucción de la economía real en manos de la virtual⁸. El fin del entramado industrial es el fin tanto de empresarios como de obreros industriales. Se requiere un acuerdo entre los actores de la economía real para que pacten no sólo subsistir sino afrontar creativamente los nuevos desafíos del mundo del trabajo la producción y la competitividad. Un acuerdo entre sindicatos, empresarios, Estado, que vaya más de los temas tradicionales como precios y salarios, ampliándolo sobre crecimiento, empleo competitividad, expor-

8 Un conflicto distributivo que habitualmente ha estragado y polarizado el sistema político es el tema agro-ciudad y la desigualdad espacial. Hay una histórica relación inequitativa entre Provincias y Nación y entre grandes y pequeños y medianos productores que se ha agudizado estos años. Hay un fuerte desequilibrio distributivo entre productores, intermediarios y consumidores en favor de los que intermedian y monopolizan insumos indispensables para el resto (cemento, acero, etcétera). En particular, en las economías regionales que se encuentran ahora sin salida, regalando sus productos porque la intermediación se lleva más de la mitad de las ganancias y los costos los dejan sin márgenes.

taciones, inflación, salud y alimentación adecuada y replantear la necesidad de reducir la jornada laboral de 48 a 45 horas semanales para redistribuir el trabajo existente y aumentar la productividad, mejorando la calidad de vida de los trabajadores.

Esto que parece evidente con empresarios PyMEs y gremios, puede llegar también a implicar algunas de las grandes industrias. Si bien es cierto es que esto no es fácil y no hay ha sucedido en el pasado, que hay que superar el discurso anti-industrialista que caló muy hondo en los empresarios locales, lo que puede hacer más factible un compromiso de este tipo, al menos para una parte del mismo, es porque, a diferencia de los anteriores modelos neoliberales, en que las grandes empresas se empoderaron, los grupos económicos industriales no sólo están siendo hoy relegados dentro del bloque de poder, sino que su proyección como sector hegemónico está en riesgo. Más aún, muchas de esas empresas desaparecerán de profundizarse el actual modelo.

El segundo pacto social, es entre el Estado nacional y las Provincias, para ir a un nuevo federalismo cooperativo, que ayude a deconcentrar la economía, a potenciar las economías regionales y generar nuevas cadenas de valor. Más aún, estos dos pactos sociales, el social y el federal deben orientarse a generar un nuevo modelo de desarrollo, aumentando la productividad de los diversos sectores de la economía (agrario, industrial, servicios, economía popular/social) con ciencia y tecnología. Hay que convertir ciencia en tecnología, y tecnología en producción. Encender el cuarto motor de la economía: el conocimiento y tecnología y poder pensar estratégicamente el país del futuro. Como se señala: “Uno de los nodos clave para el desarrollo económico estriba en la tecnología y la innovación de la estructura productiva, las cuales tienen un correlato directo en la productividad y, por ende, en la competitividad sistémica de la economía”. Ello involucra la creación de empresas público-privadas de tecnología para economías regionales y consolidación de una extensa red de vinculadores para generar círculos tecnológicos sobre cada recurso natural del país. De considerar las tecnologías “disruptivas” que están transformando los modos de producción al interior de las fábricas y de las interacciones entre fabricantes, proveedores, clientes y vendedores y asimismo las formas de gestión pública. De promover cadenas de valor que deben ser potenciadas con empresas público-privadas en biotecnología, nanotecnología, TICs, Arsar, Plan Nuclear, industria naval, del litio, satelital, aeroespacial, comunicacional, industria culturales, de la salud y de la calidad de vida. Esto no debe estar separado, sino unido a políticas para generar empleo masivo en la emergencia (por ejemplo, construcción).

En tercer lugar, se requiere de una nueva arquitectura institucional del Estado que ha sido achicando para lo social, lo productivo y tecnológico y ampliado para los negocios

9 Coatz, D., García Díaz, F., Porta, F. y Scheingart, D. (2019). *Incentivos y trayectorias de cambio estructural. Ensayos sobre desarrollo sostenible*. La dimensión económica de la Agenda 2030 en la Argentina. Buenos Aires: PNUD, pág. 105.

de la elite y para seguridad. Encarar un rediseño ministerial que revierta el retroceso en su estructura generado por Cambiemos y dotarlo de capacidades para impulsar un nuevo modelo de desarrollo. Salir de una gestión estatal fragmentada y de control biométrico del personal de la administración pública para retomar, por un lado, las jerarquías ministeriales previas a la desjerarquización realizada, las de Ministerio de Trabajo, Ministerio de Salud, Ministerio de Ciencia y Técnica y, por otro lado, de incorporar en la gestión y en las decisiones a los nuevos movimientos sociales. Por un Estado que incluya una ampliación de lo público creando nuevos Ministerios como el de la economía popular/social; el de energía, servicios públicos y usuarios; el de las economías regionales, el de PyMEs, el de industrias culturales, el del hábitat y la vivienda. Hay que organizar las cosas para que todos puedan tener un techo en la Argentina. Y, por último, transformar el actual Ministerio de Modernización por el de Desarrollo y Planificación Estratégica, y desconcentrar y descentralizar agencias y ministerios que tienen más utilidad en otras Provincias y ciudades que en su actual localización en la Capital.

En síntesis, el desarrollo debe reconocer al Estado como actor determinante a la hora de jugar su rol como planificador, orientador y protagonista. La novedad deberá ser promover un rol activo y concertador del Estado que apunte a promover pactos en defensa del trabajo, la producción y el mercado interno junto a una economía de innovación. De promover un nuevo modelo de desarrollo, distinto, tanto del modelo agroexportador; como del de industrialización por sustitución de importaciones, como del actual de financiarización y primarización: el de desarrollo productivo con mayor valor agregado.

4. Independencia de la Justicia y de las instituciones de control y regulación

“Los problemas más graves de la corrupción surgen de la captura del Estado por parte de intereses económicos rentistas, y de la estructura política piramidal sobre la que funciona la corrupción institucionalizada y a través de la cual los burócratas se ven forzados a extorsionar a los ciudadanos ya sea por órdenes de sus superiores o por inercias políticas y organizacionales. En otras palabras, los problemas más acuciantes de la corrupción emergen no del Estado, sino de fuera de él. Y son precisamente tales márgenes los que se han ido ampliando cada vez más como resultado de las tendencias privatizadoras en el manejo de los asuntos públicos.”

Irma Ballesteros (2016)

La pérdida de independencia del Poder Judicial y la degradación del Estado de derecho han sido algunos de los datos relevantes en estos últimos años y se producen a partir de

la captura del Estado por las elites y la penetrante influencia del *Law fare*. Es decir, de la guerra jurídica y mediática que se desencadena desde el ascenso al poder del gobierno neoliberal y el poder fáctico contra los gobiernos populares con alguna pretensión de distribución del ingreso y progresividad de los derechos (García Delgado, Ruiz del Ferrier, de Anchorena, 2019). Esta estrategia de judicialización de opositores, de armar causas y generar prisiones preventivas asociándolas a la corrupción mediante una coalición de medios, sector judicial, político y de inteligencia ha sido clave para implementar el modelo neoliberal aquí y en otros países de la región. El no al ‘populismo’ en realidad significa, que no puede haber una oposición al modelo, y que cualquier oposición real sea interpretada como volver ‘al pasado’ o a la “corrupción”¹⁰. En el discurso dominante se instala la dicotomía “populismo” *versus* “república”, prometiendo una sociedad de la transparencia como respuesta a los males endémicos del país.

Ello se complementó con la cooptación de los mecanismos de control y regulación (PROCELAC, UFI, OF, IGJ) por los mismos intereses a ser regulados por los CEOs de bancos y multinacionales. De ese modo, en nombre de la sociedad de la transparencia se legitimó y naturalizó la corrupción estructural, un problema de dominación política e impunidad. Así la ‘puerta giratoria’, la fuga de capitales, el lavado de dinero y el blanqueo de capitales como maniobras legales, el poner CEOs de bancos y de empresas multinacionales en los mismos mecanismos de control que debían controlarlos; y los procesos de ‘acumulación por desposesión’ (Harvey), como el dinero que la ANSES del Fondo de Garantías de Sustentabilidad (FGS) autorizó para financiar proyectos de la PPP.¹¹

Esta degradación institucional, saqueo y vaciamiento del Estado, afecta directamente a la democracia. Los Estados capturados por las elites dan lugar a nuevas modalidades donde se apunta a distorsionar la voluntad popular, a “democracias controladas”, donde existe todo el proceso electoral, el sistema de partidos, las elecciones en tiempo y fecha, pero con una condición, no puede ganar la oposición real. A una variedad regional de la posdemocracia¹², con agravantes locales: i) porque mediante el *low fare se* erosiona el

10 Ver el capítulo de Cecilia Segura Rattagan que se incluye en este libro.

11 Véase el capítulo de Anibal Jorge Sotelo Maciel, titulado “*Participación Público Privada. Riesgo fiscal y captura de la obra pública*” que se incluye en el libro de D. García Delgado, C. Ruiz del Ferrier y B. de Anchorena (Comps.). *Elites y captura del Estado* (pp. 157-181). Buenos Aires: FLACSO Argentina.

12 No es una democracia “delegativa”, o “de baja intensidad” como la propuesta por G. O’Donnell (2003), quien conceptualizó al formato democrático de la década de los ‘90, ligada a un individualismo y un alejamiento de la esfera de lo público. Ahora se asiste a nuevos mecanismos del poder sistémico, como el *lawfare* (*caso Lula que le impide ser candidato para que pueda ganar Bolsonaro*), la judicialización de la política y el rol predominante de los medios de comunicación y operaciones de inteligencia que

Estado de derecho y se busca que los principales candidatos populares y de la oposición estén presos, procesados, exilados o anatematizados; ii) las *fake news* se utilizan para desprestigiar, generar sentido común despolitizado, fragmentar la oposición y promover un sistema de partidos de ‘oposición simulada’; iii) la era digital se utiliza en las campañas políticas para manipular datos privados de los ciudadanos e incidir en sus conductas políticas¹³; iv) se genera una estructura de sectores de inteligencia que operan de modo paralelo, clandestino, con una idea de doble Estado oculto, para lo que se busca un Poder Judicial cómplice para las escuchas ilegales.

De allí que un nuevo modelo requiera lograr la independencia del Poder Judicial del Ejecutivo, para que éste deje de jugar a legitimar la proscripción política del adversario en nombre de la ‘transparencia’. De recuperar la independencia del Poder Judicial de las presiones del Poder Ejecutivo y, a la vez de democratizarlo. Lo cierto es que parte del problema argentino y regional es que sus Poderes Judiciales por conformación estatal, capacitación, privilegios están orientado a aliarse a gobiernos conservadores o autoritarios y, a la vez, a ser conflictivos con los gobiernos populares. Por eso, se requiere promover la independencia del Poder Judicial, generando una verdadera refundación del mismo, tanto en la forma en cómo se eligen los jueces y fiscales; de cambios profundos del Ministerio Público, en las evaluaciones, concursos, particularmente en el fuero federal, conformación de cámaras federales. Una democratización en la instauración de algún tipo de control popular de la justicia, y ya más estructuralmente disolver los organismos de inteligencia que sólo sirven para investigar y armar causas contra políticos de la oposición.

Se trata de salir del doble estándar existente en la justicia actual, es también salir de la legalización y/o naturalización de los delitos económicos asociados a la corrupción estructural. Para ello, es necesario revisar lo actuado en materia de endeudamiento, indagando en el origen de los fondos, destino de los mismos, comisión y honorarios pagados. Todo ello no alcanzará si no se toman medidas para frenar la fuga de capitales de los grandes inversores a través de la identificación y justificación de sus operaciones y con vigencia de la Ley Penal Cambiaría.

Se requiere reformular la Oficina Anticorrupción y dotarla de mayor autonomía frente al Poder Ejecutivo y la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción, un nuevo organismo que deberá, entre otras funciones, “implementar el sistema de seguimiento de la fortuna de los funcionarios públicos, formular políticas orientadas a mejo-

distorsionan la expresión de la soberanía popular, generando un simulacro de la misma en favor de las elites, a ‘democracias controladas’.

13 Feldman, S. (2019). *La conquista del sentido común*. Buenos Aires: Ediciones Continente.

rar los procedimientos de transparencia en materia de compras y contrataciones públicas, fortalecer las políticas de rendición de cuentas y acceso a la información, controlar el seguimiento de agendas de los funcionarios públicos, llevar adelante investigaciones vinculadas con delitos contra la administración pública y otras formas de corrupción”¹⁴.

En síntesis, se trata de recuperar la independencia del Poder Judicial de las presiones del Poder Ejecutivo y salir de la cooptación de las instituciones de control y regulación de los mercados por agentes de las multinacionales. Ambas dimensiones son claves para recuperar el Estado de Derecho y salir de las democracias controladas. Se necesita considerar un nuevo paradigma sobre las instituciones de control y corrupción que vayan más allá de la teoría neoinstitucional de la regulación que ubica el problema de la corrupción en el sector público, como problema individual, político y asociado al gobierno anterior, para verlo en una teoría de la dominación de clase y geopolítica, en el sector privado y en la profundización de la corrupción estructural que busca promover y naturalizar la captura del Estado por las elites, todo lo cual hace al objetivo de que el poder económico quede independizado de la política y, en consecuencia, de los “peligros” de la democracia.

5. Energía y servicios públicos como derechos humanos

“La prestación de servicios de energía adecuada y confiable a un precio asequible, de una manera segura y ambientalmente benigna, y de conformidad con las necesidades del desarrollo económico y social, es un elemento esencial del desarrollo sustentable. La energía es vital para erradicar la pobreza, mejorar el bienestar humano y elevar el nivel de vida.”

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

La Alianza Cambiemos buscó generar consensos entre las mayorías con una operación política comunicacional que tenía tres ejes: (a) las denuncias de la corrupción del anterior gobierno; (b) la creencia en la meritocracia, y (c) la idea del “sinceramiento de las tarifas”. Esta última llevó a que los propios usuarios asumieran que pagaban poco por los servicios públicos (que había que pagar por “lo que vale”), y aceptar tarifas dolarizadas y acuñar como sentido común la frase que sintetiza la visión de las elites sobre los bienes públicos: “Los servicios públicos no son un derecho humano” (Aranguren, 2019). Lo cierto es que no fue más que una profundización del segundo modelo neoliberal de los

14 Asociación Argentina de Ética y Compliance, Ángel Bruno, Pedro Biscay, Martina Cirimele y Alexandre Freire, José Massoni y el ex titular del Área de comunicaciones de la Procuración General de la Nación, Luis Villanueva.

'90, ya que desde el Consenso de Washington se venía insistiendo en la necesidad de convertir los servicios públicos en *commodities*, es decir, en bienes transables, y dejar de considerarlos como derechos sociales o humanos a resguardar y garantizar por el Estado. Este contrato neoliberal ahora se agudiza porque no sólo son privados el agua, la energía, el gas, la electricidad, sino que además esos servicios tienen precios dolarizados, lo que hace imposible, junto a la alta inflación, la reproducción de la vida cotidiana y de la misma producción. La estafa de los 'megatarifazos' fue para concentrar la fortuna de las cuatro empresas vinculadas al círculo presidencial, al capitalismo de amigos (*country capitalism*) que además no realizan las inversiones pactadas en los contratos de concesión.

No es sólo que han subido exponencialmente las tarifas, sino que se dolarizaron sus precios y el gobierno de Macri redujo el consumo de la energía para retomar masivamente las exportaciones de gas natural en detrimento del mercado interno y la seguridad energética nacional. Así, mientras la expansión de la red de gas domiciliaria retrocede a valores de casi dos décadas atrás, la infraestructura gasífera y petrolera que avanza y se inaugura tiene destino exportador.

La Argentina pasó de esta forma de políticas públicas que promovían el acceso de las familias a los servicios básicos a costos económicos, a otras políticas guiadas por la filosofía del derrame: las prestadoras deben ganar mucho dinero para poder invertir y extender la cobertura y los usuarios deben ajustar sus consumos a lo que les permita su presupuesto. Esa involución en términos de distribución del ingreso exacerbó lo que se conoce como "pobreza energética", donde amplios sectores de la población deben soportar un uso restringido así hiele de frío en invierno o sea un infierno en verano. Donde la avaricia de las empresas y la falta de responsabilidad del Estado genera muertes por enfriamiento. Las industrias, a su vez, pierden competitividad al tener que afrontar costos cada vez más altos.

Por todo eso, consideramos que se requiere otra concepción de los servicios públicos y de las instituciones que los gestionan, salir tanto del paradigma estatalista, como del mercadista, de instituciones como Cammesa y el ENRE, para ir a otras con la participación de actores directamente afectados, del Estado y del sector privado que acepten ganancias razonables por sus inversiones. Se requiere establecer un nuevo régimen de explotación de los hidrocarburos que tenga el interés nacional como norte, tanto para mejorar la calidad de vida de la población, como para promover un modelo de desarrollo con valor agregado¹⁵. Un nuevo camino debe considerar los servicios públicos como derechos humanos y sociales a tutelar por el Estado. Proporcionar por nuevo tipo de instituciones de empresas y de legalidad. Y de planificar, articular un sistema multimodal de provisión energética lo que implica desandar el camino de la desregulación, privati-

15 Marcos Rebas, ¿Qué hacer con el sistema eléctrico? *Página/12*, 18-06-19.

zación y de rentabilidades a corto plazo a costo de los usuarios, provincias y del medio ambiente.

En síntesis, es estratégico considerar la explotación de los recursos naturales como un bastión de soberanía política y económica y de resguardo estratégico no dilapidable. La energía aquí y en todas partes, el tener o no tenerla es clave para un desarrollo sustentable y equitativo, porque la inequidad también genera violencia. El tener control sobre la energía y los recursos naturales y renovables tiene que ver con lograr un horizonte de soberanía y control estratégico sobre el destino colectivo. La Argentina es un país que tiene energía pero que bajo el modelo neoliberal extranjeriza su propiedad, la exporta y dolariza sus productos. En ese sentido, derechos humanos asociados a servicios públicos, a formas de regulación y a empresas públicas de nueva generación son necesarias tanto para el aumento del consumo y del mercado interno, para exportar para conseguir dólares para pagar la deuda externa, como para posibilitar un modelo de desarrollo con mayor valor agregado.

6. Lucha contra la desigualdad y la pobreza

“El «pueblo», entendido en su sentido político como entidad colectiva que impone su voluntad con creciente energía, es cada vez menos un «órgano social». La ciudadanía política ha avanzado, mientras que la ciudadanía social ha retrocedido.”

Pierre Rossanvallon (2012)

La situación de una mayor igualdad dentro de un modelo capitalista combinado con la democracia liberal se posibilitó a partir del impacto que produjo la revolución socialista a comienzos del siglo XX; la economía keynesiana y la emergencia de los Estados de Bienestar en el mundo desarrollado y de los gobiernos populares y desarrollistas en América Latina a partir de los años '40. Pero comenzó a cambiar a nivel mundial con el surgimiento de una nueva era de desigualdades que se inicia a mediados de los '70 con la crisis de la *estanflation*, el ascenso neoliberal y la denominada “rebelión de las elites” (Lach, 1996). Este es el momento donde empieza la declinación económica y no en la década del '40, junto al discurso de la *Trilateral Commission* que proponía un nuevo orden de dominación global. Para nadie es un misterio –dice Rosanvallon (2012)– que las desigualdades han aumentado en forma explosiva. El fenómeno, que obedece primordialmente al enorme incremento de los ingresos más altos y ha sido objeto de numerosos estudios estadísticos sobre el capitalismo del siglo XXI (Piketty, 2015; Oxfam, 2019).

El proyecto de Cambiemos buscó conformar una sociedad más desigual para disciplinar la clase trabajadora, promover lo jerárquico y la pérdida de la ciudadanía social y

de soberanía política. Para ello, necesitaba una sociedad de individuos, sin mediaciones en colectivos o instancias con capacidad de presionar o negociar salarios o condiciones de trabajo, desvalorizar los gremios (“las mafias”) y potenciar a los grandes empresarios para omitir derechos laborales. La despoliticización venía de la mano de una comprensión del mercado de trabajo distinta, desregulada, emprendedora, precarizada y con menores salarios. La Argentina pasó así rápidamente del primer lugar en el 2015 en la región con 597 dólares de salario medio, al sexto lugar con 247 actuales (CIFRA, 2019).

Si bien en el mundo del trabajo, la precarización y los intentos de desmontar los derechos laborales tanto a escala nacional como global empezaron ya antes de Cambiemos, el conflicto distributivo tradicional del país fue agudizado en estos cuatro años a partir de la decisión política de Cambiemos y no de la tecnología 4G o del capitalismo de plataformas. Porque fue una decisión política la que llevó a abrir las importaciones indiscriminadamente, a subir las tarifas en forma salvaje, a bajar los salarios y reducir el mercado interno y a colocar tasas de interés al 70 por ciento. Por eso es necesario repensar la nueva cuestión social desde la perspectiva de la desigualdad del trabajo, la producción y desde las diversas emergencias, en particular, la alimentaria. Se trata no sólo de atacar la pobreza o de medirla y superar el enfoque de capacidades. Si se sigue reproduciendo las causas de la misma y de la desigualdad, se puede ser muy efectivo en operar sobre las consecuencias, en realizar estimaciones más o menos precisas sobre su agravamiento o disminución, pero no en la resolución sobre las causas. De modo que un proyecto social más justo debe considerar cuáles son factores que promueven el aumento de la desigualdad. Pasar de la política social a una construcción más amplia de políticas públicas, macroeconómicas, impositivas, jurídicas, culturales: a un nuevo contrato social.

En ese sentido, los elementos distributivos a implementar sobre los ingresos son conocidos, sólo hace falta voluntad política para llevarlos a la práctica. Tienen que ver tanto con el sistema impositivo, con hacerlo más progresivo; con los salarios y paritarias, que vayan más allá de la inflación pactada o junto con esta; con el salario indirecto vinculado a los seguros sociales, a los servicios públicos desdolarizados y con niveles prudentiales con el desendeudamiento de las familias, con jubilaciones dignas y fortalecer el sistema educativo y de salud.

Finalmente, también el nuevo rumbo en su gestión se va a encontrar con la necesidad de gerenciar y distribuir no sólo el ingreso, sino también la calidad de vida. Nos encontramos frente a nuevas demandas que rebasan las del Estado de Bienestar, las de calidad de vida que tienen que ver con demandas de nueva generación, con bienes intangibles, con valores y sentido, como los de identidad, género, diferencias, ambiente, seguridad, y las nuevas realidades de la estructura laboral. Generar nuevo empleo intensivo a partir de la recuperación de la industria textil, de la construcción, de trabajos de proximidad y del cuidado.

Con el movimiento feminista. Una de las grandes revoluciones políticas que ha vivido la Argentina en los últimos años es la de la mujer. En poco tiempo y gracias a sus movilizaciones nos dimos cuenta de que vivíamos en una sociedad que postergaba a las mujeres. No sólo en la ley de despenalización del aborto, sino también por la emergencia en violencia de género, del maltrato de los hombres, del acoso laboral, de la brecha salarial. No es que las mujeres ganen con eso, ganamos todos como sociedad. Todos los días vemos femicidios, violencia de género, acoso. Hay que implementar políticas para terminar con todo ello.

Con la rebelión de los excluidos. La informalidad crece y las estrategias de cooperativas y emprendimientos en este sector ha generado en los últimos años organizaciones y un actor que se ha incorporado en la estructura laboral. A partir de situaciones de emergencia que deben ser encaradas saliendo de la perspectiva asistencial, sino de construir un verdadero sector integrado e inclusivo que difícilmente podría ser incorporado a corto plazo en el empleo industrial que se cree o en el público (Hurtado, 2019). Este porcentaje de más del 30% de los trabajadores que no pueden acceder al trabajo en relación de dependencia ni a la tierra requiere de otra estrategia, de una nueva institucionalidad como un Ministerio de la Economía Popular¹⁶. Proteger a las empresas recuperadas desde el derecho y desde este nuevo sector de la economía, dar acceso a la tierra y posibilidades a los pequeños y medianos agricultores, regular los grupos sojeros y exportadores. De implementar políticas de soberanía alimentaria, rentable creando en todo el país circuitos de producción y consumo regionales a través de mercados locales alternativos o ferias, que garanticen el comercio de cercanía, y donde los gobiernos locales sean los grandes protagonistas, permitiendo adicionalmente una transversalidad de estas políticas que abran la posibilidad de interpelar a sectores diversos y relevantes de la sociedad: por un lado, los productores de la economía popular, y por otro lado, una clase media que hoy ve en estos productos agroecológicos, orgánicos y de producción artesanal un nuevo patrón de consumo con precios accesibles.

Con el cuidado de la tierra común. Una forma de redistribución de calidad de vida tiene por lo menos que considerar proteger el medio ambiente para lograr un mayor equilibrio de la vida urbana y rural. Porque si no hay un cuidado sobre el medio ambiente en las grandes conurbaciones cuando hay inundaciones lo que sufren más son los sectores más vulnerables, pobres o aledaños a los ríos. En las zonas rurales, la soja extensiva daña el bosque nativo, expropia y expulsa poblaciones. La minería a cielo abierto contamina sin remedio. El cuidado de la tierra común, tiene que ver con derechos a la disposición general de los bienes, no con que estos les sean expropiados a sus legítimos poseedores y por unos pocos.

16 Alexandre Roig, Una institucionalidad para la economía popular, *Página/12*, 18-06-19.

Con una seguridad para todos y todas. Se trata de desblindar la sociedad, porque se va introduciendo una concepción punitiva de la seguridad. A mayor desigualdad se trabaja más sobre los efectos que sobre las causas. Se va generando un sentido común de menor sensibilidad por el valor de la vida. Porque si bien hay una demanda transversal sobre la inseguridad, esta no la sufren todos de la misma manera, sino que existe más seguridad para los que se aíslan en ciudades cercadas, y los demás –y particularmente los jóvenes de barriadas humildes– que deben vivir en una inseguridad doble: tanto la provocada por el aumento de la violencia social producto de una sociedad cada vez más desigual, como la de la violencia estatal generada por la cultura represiva que emana del Ministerio de seguridad.

En síntesis, se trata de proponer políticas que revaloricen el rol del Estado como instrumento ineludible de justicia social en la lucha contra la desigualdad, la pobreza y las emergencias sociales. Modificar la desigual distribución del ingreso y de la calidad de vida. Desterrar el pensamiento de que un país solamente sale adelante quitándole derechos a los ciudadanos como se pretende con la reforma laboral y previsional. La economía crecerá si hay cada vez más derechos, mejor distribución del ingreso y una economía enfocada en la producción nacional y en el mercado interno. Se trata de iniciar un rumbo que apunte a una mayor justicia social, fiscal y de calidad de vida. Cuando más ajuste hay, más se achica el Estado y más arrasan las políticas neoliberales, menos se piensa en las personas y más en las ganancias. Dejar de ajustar el Estado significa también generar posibilidades para aumentar el trabajo digno y dejar de considerarlo como mercancía ya que este reviste un valor social, de colaboración en la creación de un mundo común de relaciones y, por ello, su ausencia cristaliza también las situaciones de desigualdad.

7. De la batalla cultural neoliberal al Nuevo Contrato Social

“La despolitización del interés general es, en nuestra perspectiva, el nudo estratégico del proyecto político-económico actual, y eso se consigue reduciendo los ámbitos institucionales en donde -o desde dónde- actúa (el Estado, la democracia) y controlando la esfera pública -el locus donde se construye el interés general en democracia- “trasladándola” por ejemplo al espacio de los medios de comunicación y las redes sociales. El lawfare y las fake news son ejemplos actuales de esa estrategia.”

Gustavo Badía (2019)

El principal objetivo de Cambiemos fue apoderarse del Estado para promover sus negocios y construir una hegemonía conservadora que diera vuelta el país del Estado de Bienestar, el de la industrialización y derechos colectivos de los trabajadores por otro,

jerárquico y primarizado y sin derechos. Para ello, se requería de una batalla cultural que apuntara a despolitizar, fragmentar el sistema político e individualizar, crear resignación mediante la desconstrucción de todo lo que tuviera que ver con colectivo, la solidaridad social y sus mediaciones, gremios y, aún del mismo concepto de pueblo. De fortalecer la perspectiva del individuo en solitario, emprendedor y considerar que todos los políticos ‘son iguales’, para desmarcarse de estos a los funcionarios para pasar como ‘vecinos’ cercanos o gerentes exitosos.

De allí que un nuevo rumbo deba afrontar ‘la batalla cultural’ en su propio campo, el de las subjetividades: La reconstrucción del *demos*. El temor a las mayorías, a la soberanía popular apuntó al gobierno a aumentar las conflictividades intrasociales y del sistema político. Uno de los objetivos de Cambiemos derivaba del principio clásico del ‘divide y reinarás’. Fomentar las reyertas sociales, generar enemigos fantasmáticos y fragmentar la oposición política, entre la responsable y la juzicable. Todo eso explica que “el gobierno de Macri haya convertido al cinismo en una forma de gestión. Más que buscar “superar la grieta” se trató de profundizarla polarizando política y socialmente” (Feldman, 2019).

Por lo tanto, la unidad de la oposición es la clave, pero la reconstrucción del *demos* debe reconocer que nos encontramos en una época novedosa, no sólo por este ataque frontal a las mayorías del nuevo modelo, sino porque ya no hay un sujeto histórico predeterminado, ni la clase obrera organizada, ni el empresario capitalista o un partido político por sí sólo hegemónico. Por ello, la cuestión del sujeto democrático no es algo determinado. Es una tarea de articulación y construcción política, no es social. Se trata de encarar una tarea inversa a la desestructuración del *demos* de Cambiemos, que es construir la unidad de la oposición al modelo. Tomando para ello la tradición nacional-popular y configurando articulaciones con el progresismo, el socialismo independiente en una nueva síntesis que sea lo más amplia y heterogénea posible. Construir una unidad de un frente opositor que ya no es una unidad clasista, ni orgánica del pueblo, ni determinista y si post-hegemónica que vincula razón y subjetividad, individuo y comunidad¹⁷. Hoy no alcanza solamente con el peronismo, o solamente con la clase media o con ningún sector solo. Una mayoría popular se enfrenta a un poder que es mucho más grande que el electoral, que es estructural (mediático, judicial, financiero y geopolítico) y Cambiemos no es una fuerza que tenga límites éticos o políticos.

Esta unidad puede ser facilitada por la flexibilidad ideológica del peronismo y su constitución en redes intraestatales, pero para lograr la unidad de la oposición es necesario también la recuperación de la identidad. Si el objetivo neoliberal es la desconstrucción

17 De Piero, S. (2019). Unidad. *Revista Movimiento*. Núm.12, julio de 2019. Ver también el capítulo que se incluye en esta publicación.

del *demos* (Brown, 2017), la destrucción de una identidad nacional, por lo menos de una parte de su historia, logros y resistencias, tanto a los ajustes, como violaciones a los derechos humanos, sintetizados en el anatema de “los 70 años de errores” del populismo, es necesario contrarrestar que esa visión liberal que parte del error de no incorporar las desastrosas experiencias de los tres gobiernos neoliberales existentes durante ese período.

Por último, esta reconstrucción requiere no subestimar la coalición en el gobierno, porque recuperar la soberanía popular y liberar el Estado de la captura del Estado por las elites va a ser resistido hasta último momento. Un gobierno solamente guiado por el principio de que “el fin justifica los medios”, no va a cesar de buscar todas las formas para reproducirse, sustituir a voluntad de los ciudadanos en el proceso electoral, tanto por los medios como por el espionaje masivo, la utilización de escuchas ilegales, profundización de la judicialización y polarizar al máximo la sociedad. Pero ahora con un nuevo enfoque que ya no es el de los globos y promesas efímeras, sino el de la radicalización del modelo, en la problemática de las reformas estructurales (la laboral, la previsional, y la fiscal), más las de inseguridad, de las migraciones y en búsqueda no de la transparencia, sino de implementar sistemas tecnológicos que puedan facilitar el fraude electoral. Particularmente, recurriendo al *marketing* de la polarización y a campañas sucias, que desplazan la agenda del hoy por la del pasado. Frente a esta construcción por la demonización de los adversarios y las *fake news* se trata de construir una opción alternativa por la agenda del hoy, del bien común y del futuro, y hacerlo con astucia (“la astucia de la razón”) y con capacidad estratégica, como fuera el cambio de la fórmula presidencial de la oposición cambiándole de esa forma a Cambiemos su estrategia de polarización.

La reconstrucción del lazo social frente a la sociedad de individuos. La posmodernidad, la sociedad de servicios, la ‘modernidad líquida’ de Bauman, acentuaron la subjetividad y la individuación. Este sujeto que se desprende del lazo social, comunitario amplio y que no creía en la política ni el Estado, y que construía un individuo que se había hecho sólo por su propio esfuerzo y que cualquiera de las políticas de planes o subsidios estatales significaba una quita de sus derechos, una merma de sus logros. Además de alentar los resquemores de los sectores medios sobre los populares. Pero era una subjetividad que terminaba por descubrir que su pequeño comercio vendía porque había demanda interna, que las PyMEs florecían porque había gente que cobraba sueldos dignos, que había crecimiento y posibilidades para profesionales, empresarios, porque había Estado y subsidios a los servicios público. En ese sentido, el triunfo de Cambiemos inauguró una nueva etapa en la Argentina, en la que de acuerdo a D. Rubinzal (2019), el macrismo pretendió transformar una sociedad “subsidiada” en otra “competitiva”. El oficialismo batalló así contra la “cultura populista” contraponiéndola con valores como la meritocracia y el emprendedorismo. Lo cierto es que el discurso meritocrático enmascara la pretensión de terminar con las mejores tradiciones igualitarias y distributivas del

Estado de Bienestar. En esa línea crítica, el Papa Francisco afirmó que se utiliza “una palabra bella, el mérito, como una legitimación ética de la desigualdad”. Asimismo, hay que mostrar que este emprendedorismo y todo al mercado no generó un capitalismo competitivo, sino rentista y fallido, que vive del ajuste y del endeudamiento, pero no de la producción.

Se requiere por lo tanto replantear el modelo comunicacional dominante desde dos principios. El primero, sobre cuáles son los límites éticos. Porque ¿qué ética periodística justifica las *fake news*, lo no objetivo y constatable? O el ‘periodismo de guerra’ ¿qué códigos de estilo lo promueven o a “que prensa libre” representa? ¿Es acaso una versión schmitteana del rol del periodista y, por lo tanto, no una metamorfosis del profesional republicano a miembro orgánico del *establishment* que declara la guerra contra los adversarios políticos? La publicación en *front page* de diarios principales de diálogos y escuchas ilegales, proporcionados por los servicios de inteligencia ¿a qué código legal, libro de estilo o ética periodística corresponden? La práctica es sistémica en las democracias controladas y con medios hegemónicos: es de manual, que la oficina de inteligencia grabe al prójimo, los medios amigos difunden sus dichos y los ‘fiscales de la república’, los llevan a indagatoria. Pero, ¿cuán compatible es la democracia representativa con una comunicación que hace de la posverdad un eufemismo de la mentira y la manipulación?

En ese sentido no hay forma por la que los monopolios se autorregulen éticamente a través de sus propios códigos, o que se los pueda controlar individualmente por los usuarios. Y lo mismo pasa con las redes sociales, más aún cuando son tan esenciales para la generación de valores o disvalores en la sociedad. Se requiere de instituciones plurales que pongan límites ciertos a las *fake news*, *trolls*, escuchas ilegales, a la construcción armadas de operaciones judiciales, mediáticas y de organismos de inteligencia para alentar no un periodismo irresponsable, sino promover otro profesional y objetivo con límites éticos.

En segundo lugar, la comunicación debe reconocer sociedades complejas y diversas donde surgen la comunicación comunitaria, cooperativas y sectores poscapitalista que se financian con sus suscriptores, de la comunicación de “abajo hacia arriba” que se presenta en las redes y que también es decisiva para una sociedad democrática. Esta debe ser defendida y apoyada, así como la comunicación concebida como un derecho y no como una mercancía.

En síntesis, el modelo neoliberal no es sólo una política económica, social, sino un modelo de sociedad y de cultura. Uno que busca la continuidad y profundización de lo actuado y el otro, que propone superar este por su involución social y establecer un nuevo Contrato Social que convoque a superar el escepticismo y plantee la necesidad de una ciudadanía responsable para generar una base de orden frente al caos que promueve el camino neoliberal. Se contraponen así dos modelos, entre la predominancia de un

ethos democrático o el tecnocrático del Gobierno, donde este último se tiende a excluir cada vez más la voz de la sociedad de la toma de decisiones. En un modelo hay interés por incluir, de que las cuentas cierren con todos y todas, mientras que en el otro se sabe que el modelo no va a incluir a 20 millones de personas, pero que esto no es relevante. Forma parte de los costos a asumir en función de la competitividad, los sacrificios necesarios a realizar en el altar del mercado y de las finanzas. En todo caso, los culpables de los problemas de una sociedad disfuncional son los individuos inadaptados o parásitos, y no los marcos políticos y económicos en los que se ven obligados a actuar. Se trata de transferir la carga de la responsabilidad de la gestión de su propio bienestar a los mismos individuos y a privatizar y patologizar el estrés. De esta forma, el orden neoliberal genera un nuevo espíritu legitimador del capitalismo salvaje.

Reflexión final

“Estamos en un momento muy estimulante para reunir dos aspectos que a veces parecen lejanos y hasta antagónicos: el diseño de políticas públicas y la expansión de la imaginación transformadora.”

Ricardo Aronskind (2019)

La promesa de un rumbo distinto al neoliberal tardío es en sí mismo mucho más que el camino propuesto por el Presidente como “el único posible”. Se trata de dos modelos de país distintos. Sin lugar a dudas, apoyamos el modelo que a través de políticas públicas estratégicas busca desendeudarse lograr una independencia que es que nuestro país tenga capacidad de decisión; de promover la generación de trabajo, industria y la producción; independizar la justicia del Poder Ejecutivo; mejorar el control y la regulación de los mercados; generar servicios públicos como derechos humanos, y luchar contra la desigualdad y la pobreza y en favor de una sociedad con futuro.

Es por todo ello que la oportunidad política que se presenta este año tiene un significado particular ya que no es una etapa más del ciclo *stop-and-go*, del ciclo derivado de la restricción externa, bimonetarismo y de pobreza estructural, sino que es algo más profundo y decisivo: donde se define si vamos a un país con destino y soberanía o hacia una factoría atendida por sus dueños. Donde se trata de optar por un proyecto esperanzador de sociedad con Estado y soberanía para plantear políticas públicas estratégicas, lo cual requiere expandir la imaginación transformadora o, si por el contrario, es por la continuidad de un gobierno de gerencia trasnacional y de un nuevo estatuto neocolonial, donde la decisión y la acumulación es *offshore*. No es sólo un problema de destrucción de la economía real, de la precarización y desigualdad creciente y de falta de

servicios públicos. Es también un problema de justicia social y de garantizar la justicia intergeneracional.

Se trata, por lo tanto, de una elección entre dos proyectos claramente diferenciados, por lo que se requiere dejar de considerar los términos medios en la medida que estos implican indefinición sobre lo que está en juego; o considerar que el cambio de rumbo a una sociedad que crezca, productiva e inclusivamente, puede producirse por sí sola en la pasividad, incertidumbre y pesimismo o, en todo caso, de algo que no nos compromete, sino por el contrario, que resalta la necesidad de ser partícipes y protagonistas. Una posibilidad que comienza a expresarse hoy en las elecciones provinciales adelantadas; en las movilizaciones, huelgas y protestas en las calles, en las PASO, y en esta oportunidad histórica que se presenta a todos y a todas, al pueblo argentino, en octubre de 2019.

Referencias bibliográficas

- Amin, S. (1999). *El capitalismo en la era de la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Badía, G. (2019). Poder, orden, Estado y democracia: fotografías desordenadas. *Programa de estudios sobre Estado y Administración pública*. Buenos Aires: Universidad Nacional de José C. Paz, mimeo.
- Basualdo, E. (Comp.). (2017). *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica Argentina de Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Brown, W. (2017). *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. London: Zone Books.
- Castellani, A. G. (2016). *Radiografía de la elite económica argentina. Estructura y organización en los años noventa*. Buenos Aires: UNSAM Edita.
- Coatz, D., García Díaz, F., Porta, F. y Scheingart, D. (2019). *Incentivos y trayectorias de cambio estructural. Ensayos sobre desarrollo sostenible*. La dimensión económica de la Agenda 2030 en la Argentina. Buenos Aires: PNUD, pág. 105.
- De Piero, S. (2019). Unidad. *Revista Movimiento*. Núm.12, julio de 2019.
- Dirksen, U. (2019). Trabajo del futuro y futuro del trabajo. Por una transición progresista. *Nueva Sociedad*. Núm. 279, 62-72.
- Feldman, F. (2019). *La conquista del sentido común. Cómo planificó el macrismo el "cambio cultural"*. Buenos Aires: Ediciones Continente.
- Fernández de Kirchner, C. (2019). *Sinceramente*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Ferrer, A. (2012). *Vivir con lo nuestro*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Figueroa, V. (2019). ¿Hacia el Fin del trabajo? Mitos, verdades y especulaciones. *Nueva Sociedad*. Núm. 279, 49-61.

- García Delgado, D. y Gradín, A. (Comp.). (2017). *Neoliberalismo tardío. Teoría y Praxis*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- García Delgado, D., Ruiz del Ferrier, C., de Anchorena, B. (Comps). (2018). *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Harvey, D. (2016). *The new imperialism*. Oxford: OUP.
- Lasch, C. (1996). *La rebelión de las elites y la traición a la democracia*. Barcelona: Paidós.
- Marcó Del Pont, M., Todesca Boceo, C. y Panigo, D. (2019). *El contexto Macroeconómico global financiarización y proteccionismo*. En A. Rossi (Comp.). *Hay otro camino. Economía política para el empleo, el crecimiento y la justicia social*. Buenos Aires: Editorial: COLIHUE.
- Oxfam. *Informe presentado en Davos*. Davos: Oxfam.
- Piketty, T. (2015). About capital in the twenty-first century. *American Economic Review*. 105(5), 48-53.
- Polanyi, K. (2013). *A grande transformação*. São Paulo: Leya.
- Rodrik, D. (2019). Trabajo y desarrollo humano en un mundo desindustrializado. *Revista Nueva Sociedad*. Núm. 279, 122-132.
- Rosanvallon, P. (2012). Reflexiones sobre la igualdad en una era de desigualdades. *Estudios Internacionales*. 170, 119-135.
- Sartorio, L. (2019). ¿Qué sabemos (y que no sabemos) sobre el futuro del trabajo? *Revista Nueva Sociedad*. Núm. 279, 73-86.

Notas periodísticas

- Eugenia Arriola, *Página/12*, 4-03-19.
- Arnaldo Bocco y Facundo Boceo Proiett, El problema estructural más serio, en *Página/12*, 4-03-19
- Luis Bruschtein, Mentiras verdaderas, *Página/12*, 09-03-19.
- Ana Castellani, ¿Elites victimas de extorsión? *Página/12*, 22-07-2019.
- German D. Felcman y Alejandro Fomento, Restringir las políticas, y los limites,
- Horacio González, Crisis de la política occidental, *Página/12*, 7-03-19.
- Marcos Rebas, ¿Qué hacer con el sistema eléctrico? *Página/12*, 18-06-19.
- Alejandro Robba, Es necesario cambiar!, *Temas de debate*, 29-04-19.
- Abelardo Vítale, Un escenario para construir, *Página/12*, 22-02-19.

CAPÍTULO II

Imprevisibilidad internacional y viabilidad del neoliberalismo periférico

Por Ricardo Aronskind

Introducción

Vivimos en una época del sistema mundial, en el que parecen acentuarse las tendencias al debilitamiento de los estados nación, especialmente en el mundo periférico, a favor de las necesidades de expansión y acumulación de las grandes empresas transnacionales. La persistencia de un discurso antiestatalista en las últimas décadas es parte de ese proceso de cuestionamiento y hostigamiento a un espacio representativo de lo público, de lo colectivo, de lo general, y al mismo tiempo, una ampliación de las acciones que con diversa intensidad se realizan a nivel global para reducir la influencia y la capacidad de acción del Estado para promover el bienestar del conjunto social. Nos proponemos examinar cuál es el contexto mundial en el que se están desarrollando las actuales experiencias neoliberales en nuestra región, y los puntos de desequilibrio que pueden provocar cambios importantes en el orden internacional y local.

La debilidad latinoamericana: sus elites

Empezaremos citando a uno de los más grandes pensadores latinoamericanos del siglo XX, fallecido hace ya 15 años. Celso Furtado escribía en el año 2000:

“Brasil es un país marcado por profundas disparidades sociales superpuestas a desigualdades regionales de niveles de desarrollo, por lo tanto, frágil en un mundo dominado por empresas transnacionales que aprovechan esas desigualdades. La globalización opera en beneficio de los que comandan la vanguardia tecnológica y explotan los desniveles de desarrollo entre países. Esto nos lleva a concluir que países con gran potencial de recursos naturales y acentuadas disparidades sociales —el caso de Brasil—

son los que más sufrirán con la globalización. Esto porque pueden desintegrarse o deslizarse hacia regímenes autoritarios de tipo fascista como respuesta a las tensiones sociales crecientes. Para escapar a esa disyuntiva tenemos que volver a la idea de proyecto nacional, recuperando para el mercado interno el centro dinámico de la economía. La mayor dificultad está en revertir el proceso de concentración de la renta, lo que sólo se hará mediante una gran movilización social.”¹

Se trata de palabras escritas mucho antes de que pudiera vislumbrarse que un personaje como Jair Bolsonaro pudiera llegar a la máxima jerarquía institucional del país más grande de América Latina. Tienen el valor de no estar construidas sobre impresiones efímeras, sino sobre un muy meditado e informado análisis de la trayectoria del desenvolvimiento de América Latina, de sus debilidades estructurales históricas, y de las fuerzas fundamentales que estaban impulsando la globalización y el cambio técnico: las grandes corporaciones multinacionales.

Furtado fue uno de los más brillantes exponentes de una generación de eminentes intelectuales latinoamericanos, que observaban al mismo tiempo el notable potencial de nuestra región, y las severas trabas externas e internas que dificultaban el despliegue de esa riqueza material y cultural disponible. Una tradición intelectual crítica pero también propositiva, con voluntad de compromiso e involucramiento en la lucha social contra el subdesarrollo.

Esa tradición intelectual, que va desde el estructuralismo a la teoría de la dependencia, con todos sus matices y complejidades, es abrumadoramente superior –tanto en su análisis situado de los orígenes del problema, como en las vías de superación que proponen– a cualquier lectura actual sobre América Latina proveniente de los centros hegemónicos. Éstos carecen de las herramientas conceptuales y epistemológicas básicas para comprender y diagnosticar los procesos regionales, a pesar de contar con el poder material e ideológico para imponer sus interpretaciones sobre las de los propios actores regionales.

Lo que era claro para Furtado y para toda una generación de grandes pensadores latinoamericanos, era que si había una posibilidad de desarrollo, de progreso, de autonomía en América Latina, no se iba a concretar a partir del liderazgo del sector privado, ya que ni las multinacionales que operaban en América Latina, ni el gran empresariado latinoamericano, estaban dispuestos o eran capaces de asumir un esfuerzo de ese tipo. Debía ser el Estado el que se pusiera al frente de esa iniciativa estratégica, y crear un contexto de dinámica industrializadora al que se podrían sumar sectores locales y extranjeros, que se

1 En “Reflexões sobre a crise brasileira” en *Revista de Economia Política*. Vol. 20, Núm. 4 (80), Brasil, año 2000.

articularían en el proceso de desarrollo en la medida que si afianzaran las grandes líneas productivas y tecnológicas que debía trazar y promover el sector público.

Una diferencia fundamental entre la gran visión del desarrollo latinoamericano y la propuesta de modernización proveniente de los países centrales era el carácter superficial de ésta última propuesta, que apuntaba a acondicionar los mercados del sur a las necesidades de expansión de las empresas del norte. Eso se lograría a través de los cambios en la cultura social dominante, en las mentalidades, en las instituciones y en la adopción de patrones de consumo surgidos en las sociedades desarrolladas. Esa modernización —que no pretendía generar una dinámica endógena de desarrollo—, introdujo una notable distorsión en el rumbo de las sociedades que debían “ser modernizadas”, porque no se promovía localmente, en paralelo, el despliegue de las capacidades tecnológicas y productivas que eran las que inducían las transformaciones en la demanda.

El pensamiento latinoamericano enfatizó en el enorme despilfarro de recursos que implicaba el consumo imitativo de los centros en los estratos más ricos de las sociedades subdesarrolladas, que implicaba un uso extremadamente negativo del excedente que se generaba en la región. Con el tiempo ese consumo se extendería a la mayoría de la población.

Por lo tanto, sólo un actor con la suficiente envergadura económica y política podría encarar una tarea tan vasta y compleja como la transformación de la estructura económica y social: el Estado. Esa aseveración era cierta en la posguerra, y aún es más cierta en el período de la globalización. Pero nuestra región tomó desde los años '80 por el camino señalado por los países centrales y el aparato hegemónico global, profundizando su debilidad y dependencia.

La globalización y su impacto en los proyectos nacionales periféricos

Desde que tomó características específicas este proceso que se denomina “globalización”, la idea del desarrollo nacional en la periferia, ha sido severamente cuestionada, desacreditada o ignorada. Tanto sea por el hecho de que la globalización, entre muchas otras cosas, es un proceso de construcción institucional internacional que traba, limita, y condiciona las capacidades nacionales de hacer políticas públicas, como por que la globalización también es una ideología de época, que contradice la estrategia de desarrollo autónomo.

Esta ideología, constituye un cuerpo de ideas que básicamente sugieren la conveniencia de abandonarse definitivamente a las fuerzas del cambio tecnológico y productivo originadas en los mercados globales, so pena de quedar al margen de las grandes transformaciones y del progreso que conllevarían. Y oculta, al mismo tiempo, que éstos procesos están motorizados básicamente por las grandes firmas multinacionales, que son

quienes propician un determinado tipo de cambio tecnológico, alineado con sus necesidades específicas de acumulación. No es la tecnología la que comanda al mundo –sería un nuevo fetiche, en todo caso- sino una formación social que tiene en el capital global su núcleo organizador.

La ideología de la globalización, por otra parte, recomienda a la periferia abandonarse a esas dinámicas, que ofrecerían oportunidades similares para todos, y dejar de lado idea del desarrollo nacional, de la autonomía, de las acciones estatales para lograr sociedades cohesionadas, etc. Dejar que las “redes globales de valor” –como si fueran un fruto de la naturaleza-, atraviesaran el territorio local, para así articularse con el proceso globalizador.

Globalización + neoliberalismo periférico

Desde hace unos años en nuestra región estamos presenciando un momento de restauración neoliberal, que se caracteriza por retornar a la creencia en el liderazgo del sector privado, en la apertura indiscriminada a las importaciones, en la apuesta a la producción de commodities para el mercado mundial y a la reprimarización de la economía, con un núcleo muy fuerte en la integración financiera plena a los mercados con el argumento del “captar ahorro externo para financiar el crecimiento”. El lugar del estado es gestionar siguiendo el liderazgo y las necesidades del sector privado, perdiendo toda perspectiva propia y ajena al mundo empresario.

Esta restauración ocurrió en Paraguay, luego del golpe al Presidente Lugo, en Argentina, con el triunfo del macrismo, en Brasil, con el golpe institucional contra la Presidente Dilma Rousseff y en Ecuador, con el sorpresivo cambio de orientación del Presidente Lenin Moreno. Imperaba ya desde el golpe militar de 1973 en Chile, y desde la gestión de Alberto Fujimori en Perú.

En la actualidad, sólo en México ha habido un triunfo electoral “no neoliberal” pero la gestión de Andrés Manuel López Obrador aún es demasiado reciente como para evaluar los cambios en relación a las gestiones precedentes.

También en el terreno de las relaciones internacionales la reorientación regional es significativa, porque es evidente el desplazamiento hacia la esfera de influencia norteamericano-europea y el activo debilitamiento de las instituciones de integración regional como UNASUR y MERCOSUR. En este plano debemos distinguir entre la reorientación netamente política hacia las líneas directrices de la diplomacia norteamericana, muy marcadas en las gestiones de Bolsonaro, Macri y Moreno, y las complejas relaciones comerciales, de infraestructura y financieras con EEUU y China, que distan de tener la nitidez del alineamiento político.

Si bien el cambio de rumbo es evidente, no es tan clara la viabilidad del mismo en el mediano plazo, y la proyección de los gobiernos de Macri y Bolsonaro en el tiempo. Esto es así debido a la precariedad de los proyectos económicos que encarnan –cuyas debilidades están de alguna forma prefiguradas en las palabras de Celso Furtado–: la apuesta a las actividades extractivas agrícolas, mineras e hidrocarburíferas, la apertura a las aspiraciones del capital financiero global, y el abandono de los impulsos industrialistas y desarrollistas por parte del Estado. En lo social, estas experiencias promueven políticas que aceleran los procesos de concentración de la riqueza y de exclusión social que caracterizan a la globalización neoliberal en todo el planeta.

Es decir, se trata de proyectos que no atienden mínimamente a las necesidades de la mayoría de la población, y que favorecen negocios muy concentrados en áreas económicas que no tienen capacidad de generar un entramado productivo inclusivo.

En materia discursiva, repiten los slogans neoliberales de los '90, en un contexto mucho menos optimista, y sin la novedad y poder de apelación que dicho discurso tuvo en ese momento.

Por supuesto que es muy desalentador que nuestra región no haya podido sostener en forma permanente una proyección internacional diferente, con un perfil autónomo y soberano, un modelo económico y social que permitiera ofrecerle a toda la población las oportunidades laborales y de realización a las que deberían poder acceder sin serias dificultades, dada la dotación de recursos de nuestra región.

El derecho al desarrollo no está en condiciones de ser actualmente concretado en la región en la medida en que ha sido colocada en una situación de extrema pasividad en relación a las fuerzas tanto económicas como políticas que operan en el orden global.

Esa decisión política de abdicar de un comportamiento soberano –que por otra parte no significa necesariamente sostener una confrontación abierta y constante con el orden global– ha sido adoptada por las elites latinoamericanas que parecen haber ingresado en una etapa de fuerte articulación subordinada a los intereses globales, y, por lo tanto, de marcado descompromiso con las necesidades nacionales y el esfuerzo de integración regional.

Argentina y Brasil en rumbo hacia una mayor dependencia

La venta reciente de la gran empresa de fabricación de aviones de mediano porte de Brasil, Embraer, de reconocida calidad internacional, y fruto de un largo y exitoso esfuerzo de construcción de capacidades locales, a la empresa norteamericana Boeing, constituye un símbolo de la continua retirada de las elites locales de un proyecto de despliegue de las fuerzas productivas nacionales que nos coloquen en un lugar más interesante en la división internacional del trabajo.

Más aun tratándose de Brasil, el país de nuestra región que más avanzó en el camino de la industrialización y que ocupa un lugar muy destacado entre las grandes economías del mundo. Es decir, Brasil es el país sudamericano que está en mejores condiciones relativas para sostener su autonomía y mantener una política internacional propia. La reciente llegada de Jair Bolsonaro a la presidencia, con su manifiesta tendencia pronorteamericana, muestra la profunda desorientación de la sociedad brasileña, y la falta de un liderazgo que –incluso desde una visión de derecha– pueda tener una propuesta acorde a la potencialidad de la economía brasileña.

Formaciones políticas opositoras han lanzado el mote de “fascista” para caracterizar al nuevo mandatario brasileño. Creemos que no es una palabra ajustada a la práctica del actual gobierno del Brasil.

En comparación con el fascismo histórico, este líder periférico sólo tiene en común ciertos rasgos autoritarios, racistas y anticomunistas, y un discurso violento y discriminatorio. Pero a diferencia de los regímenes que sufrió Europa en los años '30, que eran fuertemente industrialistas, nacionalistas y que incorporaban ciertas reivindicaciones sociales –recordemos que esos gobiernos surgían como respuesta a un fuerte movimiento de izquierda de masas–, el actual gobierno brasileño parece apuntar a la desindustrialización debido a la adopción de los criterios económicos neoliberales dictados por el capital financiero global, que está representado en el gabinete por el poderoso ministro de economía, Paulo Guedes, y la subordinación diplomática e intelectual a los Estados Unidos. Por otra parte, el arcaico “anticomunismo” presidencial le permite lanzarse agresivamente contra conquistas sociales de larga data de los trabajadores brasileños.

En el caso argentino no hace falta describir el profundo deterioro económico y social que ha provocado el actual experimento de la gestión Cambiemos, que ha atacado todos los capacidades nacionales requeridas para sustentar un proyecto autónomo. Desde la perspectiva internacional, el país ha vivido un profundo retroceso al relegar el Mercosur, abandonar UNASUR, impulsar un ruinoso tratado de libre comercio con la Unión Europea, debilitar las relaciones con otras grandes potencias a favor del fortalecimiento del vínculo con Estados Unidos y colocar nuevamente a la Argentina bajo la tutela económica del Fondo Monetario Internacional.

Recordemos que Argentina estuvo veintitrés años –entre 1982 y 2005– sometida a las condicionalidades del FMI, período signado por el estancamiento, las hiperinflaciones y severas crisis productivas y sociales. En el gobierno de Néstor Kirchner se logró eliminar ese vínculo tan negativo para el desarrollo nacional, y ahora el gobierno de Mauricio Macri, representativo del gran empresariado local –nacional y extranjero–, volvió a renovar el vínculo de dependencia con los organismos financieros internacionales.

Como ya se comprobó en la historia argentina reciente, esa involución no es imposible de superar, pero el elevado endeudamiento actual con el organismo genera condi-

cionamientos a futuro para cualquier proyecto político alternativo. El gobierno macrista ha puesto a la economía argentina en un sendero de suma inestabilidad, al volver extremadamente vulnerable al sector externo debido al fuerte endeudamiento de corto plazo, que en parte fue utilizado para la fuga de capitales. Al aplicar planes de ajuste estáticos, diseñados para maximizar el excedente de divisas en el corto plazo, está dañando severamente el acervo productivo industrial y afectando negativamente el tejido social.

En ninguno de los dos casos nacionales examinados el rumbo económico parece augurar nada positivo para los respectivos países. Ambos gobiernos encarnan, en realidad, las necesidades del orden global traducidas a políticas gubernamentales a ser aplicadas en estas naciones periféricas. Es relativamente sencillo observar cómo las políticas de estos gobiernos responden a las demandas de las corporaciones transnacionales y el capital financiero –asociadas a sectores locales concentrados–, sin impacto positivo sobre el crecimiento local. Es imposible visualizar, dadas las orientaciones de Macri y Bolsonaro, un rumbo atractivo y sustentable para las mayores economías de América del Sur

Perspectivas internacionales para los modelos neoliberales periféricos

La globalización, con las características que ha asumido en los últimos 40 años, no ha constituido un contexto institucional favorable para el desarrollo de los países periféricos, ya que ha reforzado el carácter mandatario de “reglas de juego” comerciales y financieras que favorecen específicamente la expansión universal de las grandes multinacionales del Norte.

Las elites latinoamericanas, luego de haber adoptado acriticamente las propuestas del Consenso de Washington –lo que debilitó significativamente su autonomía nacional– están en un proceso de asociación subordinada al capital global y de progresiva indiferencia al destino de sus propias poblaciones. Sorprende el pobre nivel de creación intelectual específica de sus centros de pensamiento e instituciones corporativas, que sólo atinan a reproducir las líneas argumentales dominantes en los centros globales. Es imposible evitar el recuerdo de las advertencias que realizaba Aldo Ferrer cuando señalaba como pre condición para avanzar en un proyecto nacional de desarrollo, el contar con una lectura propia del orden internacional, lo que presupone ser capaz de diferenciar entre los intereses propios y los intereses dominantes en el orden mundial.

Las elites latinoamericanas parecen leer la realidad mundial, y actúan en consonancia, como si permaneciéramos aun en los años '90, que fue un momento de gran euforia en el capitalismo mundial –que prometía crecer indefinidamente–, en un contexto unipolar, de hegemonía norteamericana incontestada y de “fin de la historia”.

Sin embargo, el escenario global ha cambiado sustancialmente desde los “felices años '90”: hemos pasado por la dura crisis de 2008, las dificultades de crecimiento son evi-

dentes y la hegemonía norteamericana se ha debilitado por la consolidación de la multipolaridad económica, política, militar y tecnológica.

No sólo que han surgido nuevos polos de poder mundial –en lo económico China, en lo militar Rusia-, sino que además el capitalismo luego de la crisis financiera mundial de 2008 no logró relanzarse plenamente. De hecho en la actualidad, las perspectivas económicas que anticipan los organismos internacionales son poco optimistas. Las debilidades financieras y productivas de la globalización neoliberal han sido expuestas en la crisis reciente, pero el sistema mundial no parece poder prescindir de generar nuevas burbujas como único camino disponible para alentar la expansión económica.

Factores de inestabilidad económica internacional

La situación internacional actual es sumamente volátil. Reposa sobre un conjunto de elementos en desequilibrio, con dinámicas propias, pero que también pueden afectarse mutuamente.

El análisis realista del efecto potencial de cualquiera de los desequilibrios que mencionaremos, pone en duda la funcionalidad de las formas de gobierno neoliberales, no ya por cuestiones de preferencias políticas, sino por su capacidad para ofrecer gobernabilidad y un grado de previsibilidad y estabilidad aceptables a las naciones de la región latinoamericana.

Vamos a mencionar algunos de éstos elementos en desequilibrio, de fuerte impacto potencial sobre economías desguarnecidas por los modelos neoliberales, en lo macroeconómico y lo financiero.

1. La sobrevaluación de los activos financieros globales:

Existe una enorme burbuja bursátil a nivel global, especialmente en la Bolsa norteamericana (NYSE), pero también en China (Shanghái), y en otras plazas más pequeñas. Es decir, los valores de las acciones en EEUU y en otros mercados financieros están absolutamente sobrevaluados, sus valores hace tiempo están ubicados por arriba de las expectativas razonables de crecimiento y rentabilidad empresarial, y continúan ascendiendo independientemente de las coyunturas, alimentadas por las emisiones de los bancos centrales, las bajísimas tasas de interés, y por los recortes impositivos a los sectores más ricos de la sociedad, cuyos excedentes son canalizados en buena medida hacia la esfera bursátil. También se ha detectado sobrevaluación en mercados inmobiliarios de la zona europea. La preocupación que han expresado investigadores y analistas económicos –además de organismos como la OCDE- es en qué momento esa masa de activos financieros volverá a tener alguna proporción razonable con el tamaño de la economía real.

Recordemos que el estallido de la anterior burbuja, la de las propiedades inmobiliarias en Estados Unidos, tuvo repercusiones contractivas en la mayoría de los países del mundo, y obligó a gigantescos rescates que aun hoy pesan en las finanzas públicas. Noticias tanto políticas como económicas pueden desencadenar un nuevo desinfe bursátil, con fuerte impacto sobre la demanda global.

2. La separación de Gran Bretaña de la Unión Europea:

Se está discutiendo en estas semanas, luego de un ya extenso período de más de dos años, la forma en que se implementará la salida del país del bloque regional. La situación es de total incertidumbre, dado la sorprendente trabazón en que ha entrado la política interna inglesa, especialmente en el Partido Conservador, mayoritario hasta el momento. Sorprende la falta de acuerdo interno, las divisiones y enfrentamientos políticos en un país conocido por su larga tradición de manejo hábil de las opciones diplomáticas y poseedor de una visión estratégica clara de sus metas internacionales. Diversos juegos políticos llevaron a la realización de un referéndum que determinó mayoritariamente la salida de la Unión, lo que no era esperado por los principales políticos y analistas. A partir de esa situación se han llevado negociaciones con la UE cuyos acuerdos no fueron aceptados por el Parlamento británico. La situación se ha vuelto inmanejable, ya que se vencieron varios plazos para finalizar el acuerdo de separación, y se debieron prorrogar dado el desorden reinante en Gran Bretaña y el peligro de una ruptura desordenada, que tendría efectos muy negativos para la economía inglesa, pero también dañaría al continente europeo. Uno de los desarrollos posibles de la crisis es la llegada al poder del Partido Laborista, conducido por Jeremy Corbin, quien ha impreso una orientación más izquierdista al partido, lo que tampoco es bien visto por las grandes corporaciones y bancos. Recordemos que se trata de uno de los países capitalistas centrales, novena economía del mundo según PBI (medido por paridad de poder adquisitivo), protagonista histórico del capitalismo industrial que sigue siendo un país muy importante y de mucha influencia. No está garantizada una resolución de esta compleja situación que no tenga efectos contractivos sobre la economía mundial.

3. Las tensiones estructurales entre las principales potencias:

El conflicto de EEUU con China, hoy se manifiesta como una escalada de sanciones comerciales mutuas, que han dado lugar a una dura negociación por ahora secreta. Sin embargo, sería incorrecto interpretar los roces entre ambas potencias solamente como un mero entredicho comercial. Se trata de un conflicto hegemónico, entre una enorme potencia consolidada, Estados Unidos, y una potencia emergente, China. Ésta última

se presenta muy fuerte en lo productivo pero aún no ha logrado desarrollar plenamente todos los atributos –financieros, tecnológicos, militares, diplomáticos– de los que ya disponen los norteamericanos. El ascenso chino preocupa a los estadounidenses, que en la anterior administración (Obama) han intentado acotar comercialmente a China mediante grandes tratados regionales, y que en la actual gestión Trump han optado por tener una actitud agresiva tanto en lo comercial, como en lo diplomático y tecnológico hacia la rápida expansión china a nivel global. Los norteamericanos, que han sido la potencia hegemónica occidental luego de la segunda guerra, y que han gozado de un poder extraordinario tras el derrumbe de la URSS, no parecen estar dispuestos a que ascienda una potencia a un nivel de primer orden, capaz de liderar una rebelión contra la hegemonía norteamericana política, financiera, tecnológica y cultural. El problema es que China ha crecido a una velocidad mayúscula, y parece tener en claro la necesidad de transformar cantidad en calidad, moviéndose hacia una sociedad más desarrollada con altas capacidades tecnológicas, además de su reconocida competitividad. China ha comenzado a toparse con la política de “contención” norteamericana. El conflicto promovido por Estados Unidos contra la firma china de electrónica y telecomunicaciones Huawei, revela, por ejemplo, la competencia estratégica tecnológica entre ambos estados. El rechazo a la radicación de empresas chinas en Estados Unidos por razones de “seguridad nacional” muestran la seriedad de la preocupación norteamericana. Los roces y fricciones entre ambas potencias parecen responder entonces a una situación estructural, que no tiene que ver solamente con rispideces comerciales. Para la endeble economía mundial, una mala noticia, como podría ser el colapso de las conversaciones comerciales, es capaz de disparar una caída significativa en las bolsas de todo el mundo, en un momento en el que el sistema capitalista mundial muestra su mayor dinamismo no en la producción, sino en el movimiento ascendente de los mercados bursátiles de todo el mundo.

4. La posibilidad de una intervención extranjera en Venezuela:

Se extiende la sensación de que la actual administración norteamericana ha decidido remover por los medios que sean necesarios al gobierno del Presidente Maduro y poner al frente del país a un dirigente subordinado a las ambiciones norteamericanas. Pero la remoción del gobierno chavista no parece ser un episodio comparable a los golpes en Honduras o en Paraguay, donde fueron expulsados del poder presidentes con suma facilidad para instalar en el ejecutivo a aliados norteamericanos. El chavismo parece estar asentado en una fuerte alianza política entre sectores sociales postergados y las fuerzas armadas, y que tiene a su vez en el plano internacional estrechas relaciones con Cuba, Rusia y China, quienes suministran todo tipo de apoyo (tecnológico, de inteli-

gencia, militar, financiero) al gobierno de Presidente Maduro. La resistencia del gobierno chavista a la enorme presión norteamericana ha llevado a Estados Unidos a evaluar la posibilidad de laentar intervenciones externas, pero hasta ahora Brasil y Colombia no han mostrado disposición a involucrarse en una injerencia militar abierta, dada la resolución y la unidad mostrada hasta ahora por el gobierno venezolano, para enfrentar las numerosas penurias materiales e infraestructurales que hoy vive el país. A pesar de que varios gobiernos latinoamericanos han mostrado liviandad en su enfoque del problema venezolano, ignorando la peligrosidad de cualquier aventura armada, la perspectiva de una intervención militar extranjera podría ser sumamente traumática para la región. Dados los actores involucrados, aumentaría indudablemente las tensiones regionales y dañaría las perspectivas de progreso de América del Sur. Dada la tensión internacional acumulada, Venezuela podría ser otro escenario en el que se exprese la confrontación hegemónica internacional. Apelar a la vía militar en ese escenario, no parece que garantice una solución rápida a un problema de compleja resolución, como conocemos en otras regiones del mundo, que nos muestran escenarios de indecibles sufrimientos para la población civil y fuertes desplazamientos poblacionales. La insistencia intervencionista norteamericana puede contribuir a reforzar el clima global de incertidumbre, desconfianza, y retraimiento comercial y financiero.

5. La imprevisibilidad y conflictividad de la política expresada por el presidente Trump:

Tanto hacia el interior como hacia el exterior de los Estados Unidos, el presidente Trump es una figura fuertemente divisiva, que agrede a sus adversarios políticos y también a aliados tradicionales de los Estados Unidos, como Europa, o México. Ha debilitado la simpatía internacional hacia su país, ofendiendo a la religión islámica y a los países pobres de la región, además de ejercer un maltrato sistemático hacia su vecino del sur. Trump ha propiciado conflictos económicos con diversos bloques y ha ofendido a tradicionales interlocutores norteamericanos. Su posición en materia de cambio climático es insostenible porque parte de la negación del fenómeno, y afecta a la totalidad del planeta, que había avanzado hacia ciertos consensos que hoy EEUU ignora. En Medio Oriente, la administración Trump parece orientarse al fortalecimiento de los sectores más belicistas en relación a Irán, como Arabia Saudita e Israel. En el caso saudita, Estados Unidos apoya la guerra de agresión en Yemen, país que vive una catástrofe humanitaria. El actual intento de sancionar a cualquier empresa del mundo que tengo vínculos económicos con Cuba puede llevarlo a nuevos roces con los países de la UE, mientras que el intento de imponer la prohibición de comprar petróleo iraní, agrede a la India, China y Turquía, entre otras naciones, que se ven instadas a acatar las decisiones del ejecutivo norteamericano. En

materia interna su belicosidad no es menor, y tiende a debilitar las tradiciones democráticas estadounidenses, tanto en lo institucional como en el trato interpartidario. Hay sectores opositores que están convencidos de la necesidad de avanzar hacia la realización de un *impeachment* del Presidente, basado en sus vínculos poco claros con Rusia, lo que muestra el grado de encono interno que se ha establecido. En síntesis, Trump propicia conflictos internacionales y locales en nombre de su consigna central “Hacer a Estados Unidos Grande Nuevamente”. Si los choques que propicia el ejecutivo norteamericano pueden ser potencialmente peligrosos para la economía mundial, ni que hablar que un clima de creciente división y confrontación interna dentro de los Estados Unidos se reflejaría inmediatamente en las perspectivas económicas globales.

6. Los desequilibrios macroeconómicos de los EEUU:

El nivel de deuda nacional de los Estados Unidos equivale en la actualidad al 105% del PBI, monto que está en constante ascenso. Ya el país paga por intereses de deuda 500.000 millones de dólares anuales. El sector público, muestra un déficit creciente, provocado por las políticas de los gobiernos republicanos, que en cada gestión reducen más los impuestos a los niveles más prósperos de la sociedad y a las corporaciones, creando verdaderos desequilibrios fiscales que cubren con nuevas emisiones de deuda. Las proyecciones indican que si se continúa la tendencia, la gran potencia puede sufrir una crisis de confianza internacional en su moneda y en los papeles de su deuda externa. Es una situación crecientemente inestable. Analistas económicos sin alineación partidaria, están planteando que se está avanzando hacia una situación insostenible y que va a haber que hacer ajustes macroeconómicos contractivos para consolidar la confianza global en la economía norteamericana. Dado el lugar central que ha ocupado Estados Unidos desde la posguerra como gran locomotora internacional en materia de importaciones y consumo, esas medidas tendrían instantáneamente un impacto sobre las perspectivas económicas globales y sobre los movimientos bursátiles globales. El recurso de la emisión monetaria discrecional, que fue reiteradamente usado para impulsar la economía estadounidense y la demanda global en las últimas décadas, parece acercarse a un límite que requiere una revisión más profunda sobre las bases de funcionamiento del sistema mundial. Lamentablemente, no están aún disponibles las instituciones internacionales necesarias para procesar en una forma racional y democrática este complejo cuadro de situación.

Todos estos factores –más otros de índole político-militar que no abordaremos para no extender demasiado el análisis- generan una situación mundial absolutamente inestable, que afecta al crecimiento económico global. No son casuales las reacciones pro-

teccionistas en numerosos países, algunas canalizadas perversamente hacia el odio a los inmigrantes.

Por ahora el sistema internacional se muestra incapaz de enfrentar con medidas concretas las bases estructurales de la volatilidad global, que son en el terreno económico la enorme desigualdad distributiva –similar a la existente a fines del siglo XIX- que deprime la demanda, y la preponderancia de la financiarización, que desestimula la actividad productiva. En lo político, continúa preponderando a nivel internacional el rechazo a utilizar el poder estatal y los acuerdos multilaterales para poner en marcha regulaciones firmes con explícitas prioridades sociales que reviertan la dinámica actual hacia la concentración del ingreso y el poder.

Conclusiones

Las naciones de la periferia latinoamericana parecen hoy desguarnecidas por el tipo de concepciones y políticas neoliberales que sostienen sus gobiernos. Las políticas liberalizadoras del sector externo, que propician la libre movilidad de capitales y la desregulación de variables centrales de la economía, sólo introducen al interior de nuestras economías las incertidumbres que se generan en el orden global.

Hace ya muchos años, una gran economista británica, Susan Strange, advirtió que la economía global se asemejaba a un enorme casino, en el que preponderaban las inversiones financieras y los movimientos impredecibles de capitales, que desestabilizaban las actividades productivas y condicionaban el comportamiento de los gobiernos. Ese diagnóstico se ha demostrado cierto en cada una de las burbujas financieras que estallaron en las décadas recientes.

Las economías latinoamericanas están sometidas a esta situación debido a la renuncia explícita de los gobiernos de la región a regular prudentemente su relación con el mercado financiero mundial, y en muchos casos por la presencia directa de representantes de la banca internacional en los propios centros de decisión gubernamentales: los ministerios de economía y los bancos centrales. Los acuerdos de libre comercio con grandes potencias económicas acotan aún más el ya estrecho margen de maniobra dejado por organismos como la Organización Mundial de Comercio, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Se trata de políticas económicas que no sólo no resuelven sino que agravan la condición periférica subdesarrollada, con su papel específico de “amortiguador” de las crisis en los centros.

En un contexto de muy fuerte tensión sistémica, los países periféricos latinoamericanos más grandes están gobernados por personal político que se asume como agente de

las fuerzas de la globalización, y que por lo tanto está incapacitado para dar respuestas políticas acordes a las urgencias que dicta la realidad para sus propios países.

En los años '30 del siglo pasado, las clases dominantes latinoamericanas debieron adoptar respuestas "heterodoxas" debido al fracaso de sus propias convicciones ante la depresión global. Así, tanto Brasil con el café, como Argentina con el ganado bovino y el trigo, debieron abandonar su dependencia inercial y de esos bienes y complejizar sus estructuras económicas e institucionales para poder seguir funcionando como sociedades sustentables.

Hoy, las dirigencias latinoamericanas actuales aparecen como sobre-ideologizadas, actuando como satélites políticos de los centros (que a su vez están sumidos en fuertes dificultades para relanzar el crecimiento), y por lo tanto resultan incapaces de formular una respuesta realista ante el conflictivo escenario mundial, lo que implica contar con un Estado activo y dispuesto a resguardar a la sociedad de los peligros de la volatilidad financiera y económica global.

Los gobiernos neoliberales que tenemos en este momento en varios países de la región, son absolutamente disfuncionales para enfrentar situaciones globales de este tipo.

En el caso argentino, tanto por razones locales como internacionales, lo que hace falta para encauzar en una forma socialmente aceptable el proceso económico-social es un Estado mucho más fuerte, cualitativa y cuantitativamente, capaz de hacer frente a los tremendos desafíos de la falta de desarrollo productivo local, de la ausencia de una liderazgo empresarial dinámico y también de un escenario internacional sumamente dificultoso, poco dispuesto a ofrecer oportunidades a países sin una visión estratégica compleja.

Luego de incurrir nuevamente en políticas públicas fallidas, concebidas de acuerdo con la limitada visión de los principales factores de poder, es necesario volver a rediseñar al Estado para ponerlo al servicio de políticas públicas concretas y eficientes. Es un momento histórico que invita a ser inteligentes y creativos a la hora de diseñar nuevos instrumentos de acción.

Una frase muy utilizada por los hacedores de la política exterior norteamericana, frente a situaciones de tensión internacional o de difícil resolución es: "todas las opciones están sobre la mesa".

Esa expresión denota una disposición intelectual que merece ser imitada en nuestros países periféricos: hay que estar en condiciones conceptuales de evaluar todas las opciones, de abandonar los estrechos márgenes de acción que ha establecido el *corset* intelectual neoliberal, y ser capaces de elegir aquellas que sean más convenientes, sin atar a priori las manos o la imaginación estatal.

Estamos en un momento muy estimulante para reunir dos aspectos que a veces parecen lejanos y hasta antagónicos: el diseño de políticas públicas y la expansión de la imaginación transformadora.

Se acerca el momento de poder unir fructíferamente estas dos dimensiones.

Referencias bibliográficas

- Anderson, P. (2014). *Imperium et Consilium - La política exterior norteamericana y sus teóricos*. Madrid: Ediciones Akal.
- Aronskind, R. (2015). ¿Otra vez el espejismo neoliberal? América del Sur, sus actores y tensiones. En D. García Delgado y C. Ruiz del Ferrier (Comps.). *Documentos de Trabajo N° 2: Estado y Desarrollo Inclusivo en la Multipolaridad. Desafíos y Políticas Públicas* (pp. 21-27). Buenos Aires: Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO.
- Aronskind, R. (2017). Trump, ¿Un parche nacionalista a la crisis de la globalización? *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año V, Núm. 8, 59-79.
- Aronskind, R. (2018). ¿Comunidades imaginables? Nación y globalización en América Latina. En E. Vernik (Coord.). *Actualidad de la Nación. Materia y memoria de la vida popular* (pp. 89-120). Buenos Aires: Ediciones UNGS, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Arrighi, G. (2007). *Adam Smith en Pekín. Orígenes y fundamentos del siglo XXI*. Madrid: Ediciones Akal.
- Boyer, R. (2016). *La economía política de los capitalismos. Teoría de la regulación y de la crisis*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Moreno.
- Chesnais, F. y Plihon, D. (Coords.). (2003). *Las trampas de las finanzas mundiales*. Madrid: Ediciones Akal.
- Fukuyama, F. (Comp.). (2006). *La brecha entre América Latina y Estados Unidos. Determinantes políticos e institucionales del desarrollo económico*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Furtado, C. (2000). Reflexões sobre a crise brasileira. *Revista de Economía Política*. Vol. 20, Núm. 4, (80).
- Kissinger, H. (2016). *Orden Mundial. Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia*. Buenos Aires: Penguin Random House Grupo Editorial.
- Piketty, Th. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Sapir, J. (2008). *El nuevo siglo XXI. Del siglo americano al retorno de las naciones*. Madrid: Ediciones El Viejo Topo.

CAPÍTULO III

Argentina: *¿Volvimos a la década de 1980?*

Por Eduardo Crespo y Marcelo Muñiz

Introducción

Durante las últimas décadas, el desempeño económico argentino fue decepcionante. Exceptuando intervalos de eufórico crecimiento, la Argentina atraviesa un largo período de estancamiento jalonado por derrumbes y depresiones. Al asumir, cada gobierno anuncia con pompa sus intenciones de refundar el país e inaugurar una etapa de renovación y de prosperidad, para luego acabar sumido en el pesimismo y la decepción. ¿Es el fracaso recurrente la consecuencia de algo verdaderamente excepcional de la Argentina? Muchos analistas argumentan que en algún momento del siglo XX –la fecha precisa es motivo de agrios debates– la economía del país inició un proceso de declinación relativa. A principios de siglo, se argumenta, nuestro país contaba con una de las sociedades más opulentas del mundo, mientras que en el presente es apenas un país de ingresos medios, signado por olas recurrentes de inestabilidad económica y política.

La tradición liberal dominante entre economistas e historiadores apunta al surgimiento del peronismo como el punto de inflexión. Este movimiento habría provocado un *shock* sobre la trayectoria institucional del país. El ‘populismo’ se caracterizaría por quebrar las reglas del juego democrático-liberal y desarticular los dispositivos morales e institucionales que promueven el desarrollo económico, sustituyéndolos por rutinas clientelistas reñidas con la creación de riqueza. Desde hace 70 años, el peronismo, o para ser más precisos, la institucionalidad populista, por algún accidente histórico que no se suele especificar, se habría adueñado de la sociedad argentina. Su erradicación sería improbable porque estaría arraigado en nuestros hábitos, en lo más profundo de nuestra cultura. Su principal fortaleza consistiría en conceder mejoras efímeras en desmedro del desempeño futuro. La Argentina estaría atrapada en un círculo vicioso: las instituciones

adecuadas para el desarrollo económico exigirían esfuerzos y sacrificios transitorios que atentan contra su continuidad temporal. El populismo, por el contrario, al otorgar dádivas momentáneas, instalaría en la población ensueños de opulencia que dificultarían su extirpación definitiva. La demagogia habría moldeado una cultura aferrada a la senda corta de las satisfacciones fugaces, opuestas al esfuerzo, el ahorro y la innovación.

En términos teóricos no habría en la Argentina, como predica el neo-institucionalismo¹, un camino natural que conduzca (o reconduzca) de las instituciones malas a las buenas. Las instituciones correctas no actuarían como imán para las construcciones políticas concretas. Aun con elecciones libres y regulares no habría mecanismos de prueba y error que permitan perfeccionar y depurar ‘fallas’ institucionales, ni siquiera como tendencia de largo plazo. Las reglas de juego no se modifican de forma progresiva. Aun con regímenes emanados de la voluntad popular –y quizás también debido a ello– las impurezas se acumulan y los vicios demagógicos hacen su parte entorpeciendo el trabajo productivo y la iniciativa emprendedora. En un pasado no tan lejano se llegó a pensar que esta dinámica perversa sólo podría quebrarse mediante terapias de *shock*. Si la democracia es incapaz de autocorregirse y depurarse, pues entonces terminemos con la democracia, al menos provisoriamente. Corrían los años ‘70 y la Comisión Trilateral predicaba que se debían morigerar los abusos democráticos y su inmanente tendencia a la inestabilidad política y económica por exceso de demandas sociales. Samuel Huntington lo resumía con precisión cuando sostenía que “la diferencia política más importante entre los países se refiere, no a su forma de gobierno, sino al grado de gobierno con que cuentan” (2006: 1). Para recuperar la gobernabilidad había que fortalecer el Estado. Las formas de gobierno democrático podían esperar.

Los liberales suelen defender la racionalidad de los agentes en el mercado. Pero los imaginan miopes, cortoplacistas y maleables cuando escogen gobiernos. Serían las características distintivas de los humildes, quienes con facilidad se doblegarían ante los subsidios y las dádivas del empleo público². Con ligeras variantes la mayoría de los golpes de Estado en la Argentina se justificaron con esta lectura. Para promover el desarrollo económico primero debía morigerarse la ‘cultura igualitaria’ y sus demandas desmedidas. Los ideólogos del golpe de 1976 buscaban restablecer la disciplina social a través del mercado y simultáneamente recuperar el dinamismo económico con apertura comercial y desregulación. Un cambio institucional radical orientado a aplastar por la fuerza toda resistencia política se transformaba en el corolario natural del pensamiento

1 Acemoglu & Robinson (2012).

2 Expresiones de este tipo volvieron a repetirse, por ejemplo, en las recientes elecciones en Formosa (16/06/2019): <https://www.lanacion.com.ar/editoriales/formosa-provincia-o-feudo-nid2265580>

liberal argentino³. Sin embargo, esta narrativa se derrumba cuando se advierte que el 'anti-peronismo', agrupando en él a todas las variantes no peronistas, en los últimos 75 años, gobernó el país por períodos prolongados con resultados desalentadores. Desde 1955, militares, radicales o liberales, o combinaciones de ellos, arribaron al poder dejando tras su paso panoramas económicos y sociales agravados. Por otra parte, las evidencias empíricas de la declinación argentina son claras: no comenzó en la década del '40 sino a partir de 1975, precisamente cuando comenzaron a implantarse políticas afines al ideario antiperonista⁴. Por otro lado, algunas experiencias no se ajustan adecuadamente a la dicotomía peronismo - antiperonismo. Es el caso del gobierno menemista (1989-1999). Por un lado, surgió como una expresión política de claro cuño peronista. Su máximo dirigente, así como los principales funcionarios, eran de extracción peronista y fueron apoyados mayoritariamente por el Partido Justicialista y votados por la base electoral tradicional del peronismo. Por otro lado, también recibió el apoyo de liberales, conservadores, militares, empresarios, el sector financiero y gobiernos de los Estados Unidos. Aunque fueron tiempos de estabilidad política y se logró contener el proceso hiperinflacionario que venía de la década anterior, también fue una etapa de desindustrialización y endeudamiento que culminó de manera catastrófica. Buscaremos interpretar los motivos de este fracaso.

Además de esta introducción, la sección I buscará identificar los rasgos que hacen de la Argentina un caso singular en la región. La sección II analiza las dos coaliciones que protagonizan el denominado 'empate hegemónico', sus diferencias y también sus semejanzas. La sección III hace un breve balance del contexto geopolítico y geoeconómico en el que se debate la región. Y para dar cierre a este capítulo, se ofrecen las reflexiones finales.

I. ¿Cuál es la especificidad argentina?

Desde una perspectiva provinciana podría parecer que la Argentina padece una enfermedad singular que por décadas le produjo conflictos endémicos y crisis de balanza de pagos. Pero el fracaso argentino no es un caso aislado en la región. América Latina como un todo no logra salir del subdesarrollo ni es conducida por estrategias estatales orientadas a ello. Aunque la trayectoria de Argentina pueda parecer excepcional, a juzgar por la posición relativa que el país ocupaba a principios del siglo XX, el fracaso es también una característica regional. Hasta la Segunda Guerra Mundial, América Latina se ubicaba

3 Canitrot (1980).

4 Schteingart (2019).

como una “clase media del mundo”. Aunque distaba de las capacidades productivas y estándares de vida de Occidente⁵, superaba con creces las condiciones prevalecientes en Asia –con la sola excepción de Japón– y África. Haber conquistado la independencia en el siglo XIX, contar con una reducida densidad demográfica y disponer de una enorme dotación de recursos naturales, convertía a los países latinoamericanos en excepciones dentro del gigantesco universo que se agrupaba bajo el mote ‘periferia’.

Uruguay, por ejemplo, también cuenta con un pasado de ‘prosperidad’. Si la Argentina en 1913 era el 10º país del mundo en términos de ingreso *per cápita*, “la Suiza de América” no le iba en zaga, pues se ubicaba 14º en el *ranking* mundial, superando a países como Suecia, Finlandia, Noruega y Japón. Hasta 1900 recibió más inmigrantes por cada 1.000 habitantes que los Estados Unidos y Canadá. Los salarios siempre fueron equivalentes a los argentinos hasta 1929. Hasta entonces Uruguay era un país ligeramente más igualitario que la Argentina. Con 52 años, también lideraba el *ranking* latinoamericano de esperanza de vida en 1910, mientras que nuestro país ocupaba la segunda colocación con 44 años. En 1930 era la nación más urbanizada del continente con 63% de su población habitando en ciudades, seguido por la Argentina con 57%. En términos educativos, Uruguay registraba un promedio de 2,4 años de escolaridad por habitante, en tanto que en la Argentina eran 1,8 años (Bértola y Ocampo, 2010)⁶.

Después de la Segunda Guerra Mundial, en especial a consecuencia de la Revolución China, varios países de Asia Oriental experimentaron procesos de modernización que se mantienen hasta la actualidad y que opacan cualquier experiencia latinoamericana. Incluso desde los 2000, varios países africanos también experimentan tasas de crecimiento de convergencia con los niveles de Occidente (Crespo & Targino, 2019). En términos relativos, América Latina está en declinación y diverge también de los países desarrollados. Incluso las instituciones democráticas comenzaron a resentirse a consecuencia de recientes procesos de desestabilización. La Argentina no es la excepción sino la regla. La principal diferencia es que el estancamiento argentino es de duración mayor. Así como fue excepcional su crecimiento de fines del siglo XIX hasta las primeras décadas del XX, también es inusual su estancamiento desde mediados de la década de 1970.

La principal diferencia entre la Argentina y el resto de la región es la intensidad y persistencia de su conflicto distributivo. Además de afectar la estabilidad política, esta

5 Entendemos por ‘Occidente’ Europa Occidental, los Estados Unidos y las ex colonias de poblamiento ‘blancas’ del Imperio Británico como Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

6 Chile también tenía una elevada *performance* relativa en casi todos estos indicadores. En ingreso *per cápita* ocupaba la posición 17º del mundo, superando también a varios países europeos y la totalidad de los asiáticos (Bértola y Ocampo, 2010).

peculiaridad tiene consecuencias macroeconómicas dañinas. En los últimos tiempos, sus efectos más patentes se observaron en las cuentas externas. La Argentina comenzó a enfrentar una aguda restricción de balanza de pagos a partir de 2011, luego de mantener ocho años de saldos comerciales positivos. Aún con tasas de interés internacionales sumamente bajas y superávit de cuenta corriente, los capitales salían el país, hecho que diferenció la macroeconomía argentina del resto de la región, con la sola excepción de Venezuela. Debe apuntarse que durante varios años el Banco Central mantuvo tasas de interés reducidas, incentivando así la formación de activos externos. Pero esta política fue corregida en el último tramo de la gestión kirchnerista y durante todo el gobierno de Cambiemos. Aunque la suba de tasas indudablemente atenuó la salida de capitales, no logró evitarla ni mucho menos revertirla. ¿Por qué la Argentina sufre una crónica ‘fuga’ de capitales? ¿A qué se debe esta singularidad financiera del país?

Siguiendo a Amico y De Miguel (2018), entendemos que la intensidad y persistencia de la puja distributiva impide estabilizar la inflación en niveles tolerables, lo que deriva en inestabilidad financiera. En su afán por contener la inflación, los gobiernos argentinos buscan fijar, ‘anclar’, determinados precios. Es el caso del congelamiento de tarifas durante los gobiernos kirchneristas o la apreciación cambiaria real durante todos los gobiernos. En otras palabras, la recurrente política consistente en retrasar el tipo de cambio nominal con relación al nivel de precios, muy habitual en años electorales. La apreciación a la larga crea presiones devaluatorias, sea porque surgen expectativas en ese sentido, por pérdida de competitividad o por las comprensibles presiones de naturaleza política cuando se reduce la rentabilidad de la producción transable. Cuando finalmente ocurre la esperada devaluación, los niveles de actividad se reducen y la inflación se acelera, morigerando en parte la presión sobre las cuentas externas, hasta que comienza un nuevo ciclo de apreciación y así sucesivamente. ¿Cuál es el efecto de esta dinámica sobre las cuentas externas? Las expectativas devaluatorias inhiben los habituales instrumentos de política monetaria para atraer capitales o evitar su salida. En términos técnicos, un diferencial de tasas de interés positivo con relación al resto del mundo deja de ser operativo como instrumento para atraer capitales toda vez que se espera una cotización creciente de la divisa estadounidense⁷. Las raíces de esta singularidad financiera argentina están en su elevada “cultura inflacionaria”, consecuencia de sus recurrentes conflictos distributivos y de la dificultad para arribar a soluciones negociadas en el reparto del excedente.

7 El diferencial de rendimientos es la diferencia entre la tasa de interés local, que es definida por el Banco Central y la tasa interés internacional neta del riesgo país y las expectativas de devaluación. Del lado izquierdo de la ecuación tenemos: ‘ i ’, que es la tasa de interés doméstica. Del lado derecho, el primer término (i^*) es la tasa de interés internacional, el segundo término (EMBI) el riesgo país y el tercer término (Expectativa $\Delta e/e$) la expectativa de variación del tipo de cambio.

Contra la ortodoxia económica, el enfoque que aquí defendemos postula que las economías capitalistas reales no disponen de mecanismos que, de forma automática, conduzcan al pleno empleo. Tampoco existen dispositivos que fijen la distribución del ingreso en valores de ‘equilibrio’. En condiciones normales, las economías operan por debajo de la plena ocupación y la distribución del ingreso depende del poder de negociación de las partes. Aunque una mayor o menor demanda neta de empleo indudablemente influye sobre las condiciones de negociación, no es una variable excluyente en la distribución del ingreso. También influyen el nivel de organización sindical y empresarial, la tradición histórica, la orientación ideológica del gobierno, la densidad industrial, la política monetaria, influencias de naturaleza geopolítica.

La formación histórica de la Argentina se distingue del resto de la región por tener trabajadores politizados, sectores medios con aspiraciones de consumo equivalentes a trabajadores de países desarrollados, elevada disponibilidad para reclamar en base a la movilización y la protesta. Si bien esta característica es aún más acentuada entre trabajadores de economías que se distinguen por reducidos niveles de inflación, como Alemania o los países escandinavos, la diferencia crucial es que el Estado argentino nunca tuvo capacidad suficiente para imponer negociaciones consistentes con la estabilidad monetaria. La puja distributiva se torna nominal a través de nuestras reiteradas carreras de precios contra salarios. Cuando algunos sindicatos negocian elevadas subas nominales que los empresarios del sector trasladan a precios, en el ínterin ello acarrea caídas de salarios y de rentabilidad en otros sectores. Además de tener carreras de precios contra salarios, se verifican carreras de salarios contra salarios y de ciertos precios contra otros precios. En cualquier economía monetaria habrá inflación toda vez que ciertos sectores consigan imponer remuneraciones nominales incompatibles con las remuneraciones reales pretendidas por otros sectores, siempre y cuando estos últimos posean el poder para influir sobre sus respectivos valores nominales futuros.

En ausencia de condiciones consensuadas, lo usual es que estas cadenas causales se rompan si ciertos actores pierden capacidad de responder a la caída de su poder adquisitivo apelando a subas nominales. Un nivel elevado de desempleo, por ejemplo, reduce el poder de negociación de los trabajadores, sea para imponer subas reales o para exigir compensaciones nominales por pérdidas de poder adquisitivo. Una ‘solución’ frecuente entre economistas y funcionarios gubernamentales es postular la existencia de una tasa de desempleo a partir de la cual la inflación comienza a menguar. En otras palabras, un nivel de desempleo que reduce significativamente el poder de negociación de los trabajadores. En la literatura macroeconómica suele denominarse “tasa natural desempleo” o NAIRU (*Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment*). En este marco, identificamos dos alternativas para acabar nuestra ‘cultura inflacionaria’ y su consecuente singularidad financiera: la opción neoliberal, basada en atrofiar

el poder sindical o doblegarlo con desempleo y precarización, y la opción basada en un Estado con capacidad suficiente para imponer un arreglo distributivo consistente con reducidos niveles de desempleo y moderadas tasas de inflación. En el segundo caso, no se trata de eliminar el conflicto de clases sino en conducirlo por carriles ‘civilizados’. Caso contrario, tenderá a imponerse como opción ‘científica’, avalada por la ortodoxia económica, la alternativa consistente en un deterioro persistente de la distribución del ingreso, altos niveles de desempleo y precarización. La naturalización del subdesarrollo.

II. ¿Debe buscarse un desempate en el Empate Hegemónico?⁸

El peronismo concentra su mayor poderío electoral en las periferias de las grandes ciudades, como el conurbano bonaerense, además de las provincias del sur y del norte. Cuenta con el apoyo de la mayor parte de los humildes, trabajadores urbanos, capitalistas con escasa inserción en el mercado internacional. En términos programáticos, los críticos del peronismo suelen apuntar su capacidad camaleónica, su aptitud para transformarse, por ejemplo, del peronismo tradicional al menemismo y de allí al kirchnerismo sin mayores costos simbólicos. Aunque desde un punto de vista moral pueda parecer inaceptable, su importancia radica precisamente en su sorprendente flexibilidad ideológica. Su fuerza no se concentra en la coherencia doctrinaria, sino en su plasticidad para desempeñarse como una red de poder. Dado que la Argentina, como la mayor parte de la región, carece de burocracias estatales seleccionadas mediante criterios meritocráticos, la gobernabilidad siempre estuvo sujeta a la intervención de redes de poder informales y fluctuantes. En términos organizativos, el peronismo agrupa tres redes complementarias: a) Reúne gobernadores, intendentes y burocracias provinciales; b) Incluye sindicatos en contacto permanente con actividades productivas. Y c) Integra una red informal de ‘punteros’, estructura dependiente del Estado, pero con penetración territorial y afincada en sectores populares. Aunque quienes componen estas redes disputen espacios de poder, una vez definidas las jerarquías internas tienden a reagruparse en el ejercicio de funciones estatales en los márgenes de la sociedad civil. Tampoco debe interpretarse estas redes como puramente partidarias. Por sus anclajes territoriales están obligadas a defender sus distritos y representaciones sectoriales, incluso a riesgo de enfrentar gobiernos nacionales, provinciales o al propio partido. Rutinariamente, deben renegociar recursos con altos funcionarios apelando a estrategias de cercanía y distanciamiento, fractura y reconciliación. A diferencia del corporativismo socialdemócrata de los europeos, el peronismo conforma una red paraestatal.

8 El concepto de “Empate Hegemónico” pertenece a Juan Carlos Portantiero (1977).

Sin apelar a una identidad ideológica bien definida el peronismo consigue elevados niveles de cooperación y cohesión organizativos. Ninguna otra estructura política partidaria de la Argentina dispone de estas herramientas. El peronismo cuenta con dos activos fundamentales: 1) capacidad de respuesta en situaciones de crisis y 2) proximidad con los problemas sociales. Esto es, facilidad para contener y organizar a los sectores populares en situaciones de urgencia. Durante la crisis del 2001 que terminó con la coalición política de clase media que formaba La Alianza, el peronismo resurgió con relativa facilidad. En pocos meses instrumentó el Programa Jefes y Jefas de Hogar, que atendió a más de dos millones de personas. Ello exige capacidades políticas y burocráticas, es decir, aptitudes técnicas para la planificación y ejecución de decisiones estatales, sumada la capilaridad territorial con redes de intendentes y 'punteros'. Luego implementó con éxito un programa contra-cíclico como la Asignación Universal por Hijo. Su aproximación a los más vulnerables le otorga a quienes participan de esta red mayores dosis de realismo que a sus contrincantes oriundos de la clase media.

El antiperonismo tiene peso significativo en los grandes centros urbanos, como las ciudades de Buenos Aires, Rosario, Mendoza, Córdoba y en las zonas agrícolas circundantes posicionadas en el mercado mundial como la Pampa Húmeda y el litoral. Aglutina mayoritariamente a los proveedores de servicios para esas actividades, como abogados, contadores, médicos, maestros. En términos electorales, es una red flotante de clase media, público de preferencias erráticas y lealtades volátiles. Aunque no suele ser explícito, su programa económico parece congelado en el siglo XIX. En términos simbólicos, con predecible recurrencia apelan a los logros del viejo esquema agrario-exportador de los tiempos en que inmigrantes, capitales británicos y ferrocarriles incorporaron la producción del país en el mercado internacional. Como apunta Kurtz (2013), a diferencia del resto de América Latina –quizás con la sola excepción de Uruguay–, las capas medias de la Argentina surgieron antes de la crisis de la década de 1930, las políticas de sustitución de importaciones y los gobiernos de signo desarrollista que imperaron desde entonces en casi toda la periferia mundial. Es comprensible que en el imaginario dominante de estos sectores prevalezcan el librecambio, prejuicios eurocéntricos disfrazados de cosmopolitismo republicano, la aspiración a asociaciones ventajosas con potencias extranjeras e inclinaciones estéticas antagónicas al 'populismo'. En vano sus representantes buscan recrear el pasado perdido apelando a los exportadores pampeanos y a los Estados Unidos como imaginaria reencarnación del generoso Imperio Británico. En décadas recientes, las finanzas internacionales, como ocurría también a fines del siglo XIX, ganaron influencia en estas coaliciones como facilitadoras de dólares para una economía con recurrentes problemas de balanza de pagos.

El clivaje peronismo-antiperonismo refleja la debilidad de nuestra construcción estatal. La fortaleza del peronismo reside en sus redes políticas paralelas al Estado, estructuras que lo complementan o incluso lo reemplazan. A primera vista, podría parecer que el antiperonismo busca sustituir estas redes por un aparato formal que cumpla sus objetivos en base a un poder infraestructural institucionalizado. Pero esta expectativa siempre se choca con la experiencia. En la práctica, el antiperonismo se opone tanto al peronismo como al propio Estado. Todas las veces que accedió al poder, sea en base a coaliciones democráticas o autoritarias, persiguió tres objetivos. Primero, debilitar la red sindical peronista en base a medios legales (como reformas laborales) o económicos (como el desempleo, la precarización laboral y la desindustrialización). Segundo, eliminar la red política peronista, mediante procedimientos como la proscripción abierta, la cooptación estatal o el 'chantaje' fiscal consistente en el desfinanciamiento de gobernadores e intendentes. Tercero, debilitar al propio Estado para asegurar que no haya medios institucionales de control o regulación futuros. No puede desconocerse que, en los años '70, la coalición antiperonista incluso apeló al terrorismo de Estado con la finalidad de forzar un 'desempate'. Para esta coalición el Estado es una herramienta peligrosa porque siempre puede volver a manos 'populistas'. Tanto mejor cuanto menores sean las capacidades estatales. Pero simultáneamente esta orientación antiestatal impide la continuidad política del proyecto anti-desarrollista.

El denominador común a ambas coaliciones es la incapacidad para consolidar un proceso de acumulación de capital que garantice la reproducción de mayorías. En su intento por recrear condiciones históricas irrepetibles el antiperonismo enfrenta obstáculos insalvables. La Argentina ya no es un país comparativamente rico en recursos naturales, los Estados Unidos no es el Imperio Británico ni ofrece alternativas económicas prometedoras para la región y los sectores populares (y medios) resisten el deterioro persistente de sus condiciones de vida. La recurrente incapacidad de esta coalición para sustentarse en el poder debe pensarse partiendo de estas condiciones. Sumado a ello, sus inclinaciones ideológicas la incapacitan para armar redes de contención como aquellas que dispone el peronismo. Éste último, por su parte, aunque incomparablemente más eficaz al ejercer el poder y gestionar urgencias, tampoco consiguió imponer una estrategia económica sustentable en el mediano plazo. Su versión más reciente, el kirchnerismo, tuvo vocación distributiva y reparadora, al tiempo que buscó promover actividades económicas no tradicionales. Pero al no poder intervenir con éxito la puja distributiva, tampoco logró brindarles un contexto macroeconómico estable ni la continuidad institucional que los hiciera perdurar en el tiempo. La incapacidad común a ambas coaliciones para sustentar políticas de Estado genera ciclos políticos recurrentes en torno a un rumbo inexistente.

La singularidad del problema argentino no debe buscarse en lecturas esencialistas del binomio peronismo-antiperonismo, sino en la profundidad y continuidad de su conflicto distributivo en el contexto de una estructura económica que no se modifica desde hace décadas. Aquí viene a cuento nuevamente el fallido experimento menemista. Aunque combinó un programa económico de cuño neoliberal y antiperonista, pudo ejecutarlo –quizás con más profundidad y eficacia que ningún otro intento de este tipo– gracias a la red de poder peronista descripta más arriba. Fue eficaz en su tarea destructiva y se mantuvo en el poder por más de diez años con resultados irreversibles. El menemismo le otorgó sostenibilidad política y contención social al proyecto neoliberal. Su fracaso en consolidar un proceso de acumulación políticamente sustentable estaba en la naturaleza misma del programa económico que invariablemente conduce al naufragio de las coaliciones antiperonistas ‘puras’. Es imposible que un programa económico y social centrado en “el campo”, las finanzas internacionales y contratistas del Estado, pueda derivar en desarrollo. Con una población de más de cuarenta millones de habitantes, la Argentina no dispone de condiciones para crecer a tasas de convergencia apenas en base a la exportación de una limitada gama de productos derivados de sus recursos naturales. Un eventual desempate no desviará al país de su destino periférico. Aunque pueda otorgarle una estabilidad transitoria, no se podrá transformar su estructura productiva mediante la adopción de políticas neoliberales. La eliminación de la antinomia peronismo-antiperonismo, o la fusión de ambos en una “reconciliación nacional” neoliberal, como ocurriera durante el menemismo, puede morigerar la puja distributiva, moderar presiones inflacionarias y hasta consolidar cierta continuidad burocrática. Pero no superará el subdesarrollo.

Las coaliciones neoliberales se apoyan en sectores cuyas aspiraciones materiales son irrealizables sin transformar la organización productiva. La macroeconomía argentina no es insostenible debido a un excesivo gasto público, a la ampliación de su base previsional, la Asignación Universal por Hijo, o la apertura de Universidades en el Conurbano Bonaerense. Estos gastos no se convierten en demanda por dólares en forma inmediata. Si lo es el recurso a la apreciación cambiaria persistente y el endeudamiento externo para sostener modalidades de consumo sólo atendibles con productos importados, la aspiración al turismo internacional y el hábito de atesorar divisas de los sectores medios. Los anhelos de la clase media argentina son irreconciliables con las posibilidades económicas de un país subdesarrollado y también incompatibles con el conservadurismo económico de las coaliciones antiperonistas que apoyan de forma mayoritaria. El recurrente libreto neoliberal no dispone de más instrumentos que la redistribución del poder e ingresos en desmedro, paradójicamente, no sólo de los sectores populares sino especialmente de las propias capas medias, transformando los periodos antiperonistas en atmósferas de turbulencia, decepción y brevedad.

III. Un contexto geopolítico y geoeconómico adverso

Es improbable que los representantes del capital en la Argentina se dispongan a negociar la distribución del ingreso o los rasgos fundamentales del desarrollo. En las últimas décadas, las clases propietarias de la región apoyaron la adopción de regímenes neoliberales, el desmantelamiento de Estados y la eliminación de herramientas legales e institucionales imprescindibles para transformar estructuras productivas. En la actualidad, defienden la adopción de políticas irreversibles, medidas que obliguen a futuras administraciones a aceptar rumbos predeterminados: leyes y reformas constitucionales que limitan gastos gubernamentales por períodos prolongados, privatización de sectores estratégicos, concesión de territorios nacionales para bases militares norteamericanas, endeudamiento insustentable en moneda extranjera, impulso a tratados internacionales que restringen la posibilidad de ejecutar políticas desarrollistas. Las tres experiencias neoliberales de la Argentina, el último gobierno militar, el menemismo y la administración Cambiemos, cosecharon el apoyo mayoritario del empresariado. No se trata de una particularidad argentina, con distintas variantes es el denominador común en Occidente.

A diferencia de sus pares asiáticos, las elites capitalistas de la región actúan con arreglo a la orientación estratégica definida por el gobierno de los Estados Unidos. En la Argentina el FMI interviene en la presente campaña por la reelección presidencial de Mauricio Macri mediante la concesión de préstamos incobrables con la única finalidad de mantener estable la cotización del dólar hasta las elecciones. A diferencia del papel que durante la guerra fría los Estados Unidos desempeñaron en Europa Occidental y Asia Oriental, para América Latina la estrategia de la potencia global no incluye el desarrollo económico. La región no representa una amenaza estratégica, ni puede cumplir el rol de frontera ante una eventual amenaza, que justifique su desarrollo económico o que incite en el empresariado una predisposición negociadora hacia la distribución del ingreso. En América del Sur no existe nada semejante a la amenaza que la URSS significaba para Europa Occidental o la Revolución china para Asia Oriental. Los desafíos para los capitalistas de nuestra región siguen siendo internos. Están diseminados en la población, en sindicatos, agrupaciones estudiantiles y movimientos políticos de orientación popular.

Sin embargo, las restricciones de naturaleza geopolítica se modifican a velocidad impensada. En los últimos años, a raíz de la ascensión asiática, América Latina reorientó su comercio internacional de forma inédita. Los países de la región, la Argentina incluida, ya no tienen en los Estados Unidos o en Europa a sus principales socios comerciales. Ese lugar fue ocupado por China. Los asiáticos también avanzan en la inversión extranjera directa (IED), en el armado de infraestructuras, transferencia tecnológica y financiamiento. Esta circunstancia inevitablemente repercute sobre el frágil tablero geopolítico regional. Si, por un lado, China representa una alternativa de negociación, por otro

lado, su presencia propicia respuestas estadounidenses con efectos desestabilizadores. La creciente presencia china es abiertamente contestada por los Estados Unidos mediante dispositivos de guerra híbrida con impactos desastrosos para la estabilidad democrática, las estrategias de integración regional y las tibias intenciones desarrollistas. En años recientes, el aparato militar y de espionaje estadounidense apoyó golpes parlamentarios en Honduras, Paraguay y Brasil, operaciones destituyentes en Venezuela, Ecuador, la Argentina y Bolivia⁹.

Por su parte, la abrumadora oferta de productos asiáticos impacta sobre los términos de intercambio de la región favoreciendo a las materias primas en perjuicio de la producción industrial, lo que torna aún más improbable una eventual industrialización sudamericana. Esta tendencia fragiliza las tentativas de integración regional toda vez que las organizaciones productivas locales se orientan más hacia China que hacia la región. Simultáneamente, fortalece a las coaliciones políticas nucleadas en torno a la explotación de recursos naturales. A diferencia de lo que ocurría en el período de entreguerras, cuando el comercio internacional cedía a causa de los conflictos y del colapso financiero, los incentivos que provienen del mercado mundial vuelven a reforzar la primarización regional. Los países chicos con elevadas dotaciones de recursos naturales, como Chile, Bolivia o Perú, disponen de mejores condiciones para alcanzar moderadas tasas de crecimiento en base a la exportación de materias primas y alimentos. Los países de tamaño medio y grande, como Brasil, México y la Argentina, en cambio, difícilmente podrán sustentar elevadas tasas de crecimiento una irrefrenable tendencia apenas en base a la exportación de un puñado de productos¹⁰. Además de condiciones geopolíticas y geoeconómicas favorables, los países que se desarrollan son aquellos que disponen de estrategias estatales orientadas a la convergencia tecnológica y científica con el mundo desarrollado.

Reflexiones finales

En términos macroeconómicos, la Argentina se encuentra en una situación similar a la que enfrentó durante la década de 1980. Por decisión de la autoridad monetaria estadounidense, en aquellos años, las tasas de interés internacionales superaron el 20%. Mientras el dólar recuperaba su jerarquía como moneda de referencia internacional, el mundo entraba en una recesión y se desencadenaba una generalizada crisis de endeuda-

9 Igualmente, con el pretexto de combatir el narcotráfico, el aparato de inteligencia estadounidense interviene de forma selectiva en la política de Colombia, México y en casi todos los países de América Central y el Caribe.

10 Crespo & De Lucchi (2011).

miento en la periferia. El flujo internacional de capitales refluía hacia los Estados Unidos y las monedas nacionales se devaluaban, así como las soberanías nacionales. Como casi toda la región, nuestro país heredaba de su dictadura una deuda externa impagable y una inflación galopante, con términos de intercambio por el piso y una irrefrenable tendencia a la salida de capitales. Aunque las condiciones internacionales actuales son más favorables, la Argentina parece viajar en el túnel del tiempo. Está apreciablemente más endeudada en moneda extranjera que el resto de la región, sufre una persistente salida de capitales y enfrenta elevados niveles de inflación, con el agravante de que ya cuenta con varias cesaciones de pagos en su *curriculum vitae*. La combinación de una elevada puja distributiva, sectores medios con aspiraciones de consumo internacionales incompatibles con los niveles de productividad del país y la persistencia del ideario neoliberal en relevantes actores económicos y políticos, llevaron al país al borde de un abismo, no por conocido menos tenebroso. Si el mundo volvió a una “Nueva Guerra Fría”, como afirman varios autores, la Argentina retornó a la década del ‘80.

Una trayectoria viable en términos económicos, al tiempo que socialmente sustentable, requiere un contexto regional que vuelva a ser favorable a las alternativas desarrollistas. En términos domésticos se necesita revertir la orientación económica neoliberal que impuso el antiperonismo, morigerar la puja distributiva, graduar en el tiempo las aspiraciones al consumo extranjero de sectores medios. Estos resultados, además de suerte y espíritu de cooperación, serán objetivos inalcanzables sin un aparato estatal con capacidades burocráticas para implementar políticas. ¿Es probable alcanzar estas condiciones en ausencia de graves amenazas externas, revoluciones sociales o crisis de extrema gravedad que refuercen la cohesión social y los apoyos políticos, tanto nacionales como externos? No podemos asegurarlo. De ser inalcanzables, la Argentina, a tono con la región, seguirá atrapada en conflictos distributivos insolubles, polarización política y subdesarrollo económico.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail: the origins of power, prosperity, and poverty*. New York: Crown Business.
- Amico, F. y De Miguel, M. (2018). Cuando pase el Temblor. *El Economista*. Mayo de 2018. Disponible en: <https://www.economista.com.ar/2018-05-cuando-pase-el-temblor/>
- Bértola, L. y Ocampo, J. (2010). *Desarrollo, vaivenes y desigualdad: Una historia económica de América Latina desde la independencia*. CEPAL.
- Canitrot, A. (1980). La disciplina como objetivo de la Política Económica. Un ensayo sobre el programa del gobierno argentino desde 1976. *Desarrollo Económico*. Vol. XIX, Núm. 76, 453-475.

- Crespo, E. y De Lucchi, M. (2011). Impacto de la industrialización china en las estrategias de desarrollo. *Revista Argentina Heterodoxa*. Núm 1, 183-198.
- Crespo, E. y Targino, B. M. (2019). Las asimetrías del desempeño económico en América Latina y Asia Oriental: un análisis comparativo. *Estado & Comunes. Revista de políticas y problemas públicos*. 5-11.
- Huntington, S. (2006). *Political Order in Changing Societies*. Yale: Yale University Press.
- Kurtz, M. J. (2013). *Latin American State Building in Comparative Perspective Social Foundations of Institutional Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Portantiero, J. C. (1977). Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973. *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 39, Núm. 2, 531-565.
- Schteingart, D. (2019). ¿Es cierto que Argentina se jodió en 1945? Buenos Aires: Cenital. Disponible en: <https://www.cenital.com/2019/07/01/es-cierto-que-argentina-se-jodio-en-1945--/63838>

CAPÍTULO IV

Proyecto neoliberal y Resistencia estatal. *Tensiones y conflictos en el escenario de la Administración Pública*

Por Claudia Bernazza

Presentación

Uno de los libros más conocidos de Celso Furtado se titula “*La fantasía organizada*”¹. Más allá de su valor documental como retrato de una época, el nombre del ensayo me parece un enorme acierto del autor. Los Estados, cuando son conducidos por fuerzas populares, son el escenario donde se dirimen las expectativas de un pueblo respecto de su futuro. El Estado, además de responder a las definiciones más clásicas de la sociología y particularmente del marxismo, también convoca nuestras utopías, de allí que sus instituciones puedan percibirse como una “fantasía organizada”.

Nos interesa partir de este punto para observar el fin último y la direccionalidad de las acciones públicas. Queremos revisar qué modelo de sociedad y qué tipo de economía se proponen desde organismos y programas estatales o, dicho de otro modo, analizar cómo impactan las políticas públicas en la configuración y concreción de un tipo específico de desarrollo. Para este análisis, nos centraremos en la actuación del poder Ejecutivo, en la convicción de que allí se observa con claridad el rol asignado al Estado en cada etapa.

El período de gobierno que se inicia en la Argentina con la asunción de Mauricio Macri en diciembre del año 2015 está dejando huellas claras respecto del modelo social y económico que se impulsa. Respecto del período anterior, se observa un viraje significativo en los valores, convicciones e intereses que se expresan, aún cuando las leyes orgánicas de las instituciones hayan permanecido inalterables. Este capítulo pretende dar cuenta de estas “huellas”, rastreando las concepciones y las consecuencias materiales de las acciones de gobierno.

1 Furtado, C. [1985] (1988). *La fantasía organizada*. Buenos Aires: EUDEBA.

El resultado de esta indagación nos aleja de quienes aducen que el elenco gubernamental del período 2015-2019 se caracteriza por su desconocimiento de lo público, justificando la debilidad de sus actos de gobierno en esta hipótesis. Si bien coincidimos en que muchos problemas de gestión encuentran su origen en la inexperiencia y en el escaso conocimiento de la naturaleza del Estado de los nuevos funcionarios, creemos que el proyecto que se hizo del poder a fines del 2015 es contundente en sus principios y eficaz en el logro de sus objetivos. Aún cuando el gobierno macrista regala a cada paso muestras de un desconocimiento instrumental, sabe ejercer el poder y lo ejerce.

Esta afirmación nos lleva a iniciar este capítulo con una reflexión sobre la relación entre el poder y las instituciones. Posteriormente, presentaremos un conjunto de transformaciones institucionales que consideramos significativas por su capacidad de revelar el proyecto económico y social que se pretende instaurar en esta etapa. El tema del desconocimiento instrumental pasará, por las razones expuestas, a un segundo plano.

1. El poder y las instituciones

Los estudios sobre el Estado y la Administración Pública están atravesados, desde hace décadas, por un debate acerca de la capacidad de las instituciones para transformar culturas y realidades. Nos preguntamos, en cientos de artículos, si los dispositivos institucionales son capaces de incidir en la estructura social y en el modelo de desarrollo. Los enfoques institucionalistas y neoinstitucionalistas son claros en este ítem: las instituciones producen transformaciones sociales y, por lo tanto, producen sujetos, incidiendo fuertemente en el sistema económico-social. En sus últimos trabajos, Carlos Vilas recorre y refuta esta perspectiva:

La evidencia aportada por estas experiencias y el balance insatisfactorio de las reformas del “Consenso de Washington” y su hipótesis del Estado mínimo contribuyeron a dar vigor a la nueva economía institucional, también denominada institucionalismo de la elección racional o, más brevemente, neoinstitucionalismo. Es ésta una corriente originada en el ámbito del análisis organizacional, que venía abriéndose camino como una variante de la teoría neoclásica desde la década de 1960 y que habría de adquirir importante refuerzo con la adjudicación del premio Nobel de economía a R. H. Coase y posteriormente a Douglass North (2002: 6).

Continúa Vilas:

Al igual que la teoría neoclásica que lo inspira, el neoinstitucionalismo asume a la firma de negocios como el paradigma de organización racional, pero a diferencia de aquella, enfoca a la firma como una estructura de gestión (*governance structure*, en

términos de Williamson) más que como una función de producción. De esta manera la empresa capitalista deviene referente teórico de la racionalidad y eficiencia del desempeño efectivo de cualquier otra organización y, por lo tanto, también del Estado (2002: 7).

Finalmente, Vilas se ocupa de dar por tierra con estas elucubraciones:

El neoinstitucionalismo supone la igual capacidad de los individuos para formar instituciones con independencia de su acceso desigual a recursos de poder (económicos, coactivos, simbólicos, o de otra índole). El código teórico que el neoinstitucionalismo comparte con la ortodoxia neoclásica le impide ver que las “recompensas” que los individuos obtienen de sus transacciones no derivan de la titularidad de derechos abstractos, sino de la apropiación de factores de producción y de cambio. (...) Demuestran asimismo una extravagante despreocupación por el desempeño efectivo de las estructuras y procesos económicos. En regiones del mundo en las que los niveles de desigualdad social y económica son más que evidentes por su magnitud y persistencia, y en las que la persistencia de esas desigualdades suele estar asociada al desempeño de las instituciones públicas tanto como a la dinámica propia de una economía de mercado, el supuesto resulta, para decir lo menos, extravagante (2002: 11).

La pregunta que intentamos responder antes de entrar en tema, en línea con la producción teórica de Michael Foucault², refiere a si las instituciones generan capacidad y, por lo tanto, generan poder, o si es el poder el que genera instituciones tan fuertes o tan endebles como su propia duración. Quienes nos dedicamos a pensar y hacer política en América Latina experimentamos cotidianamente la centralidad del poder que subyace bajo el ropaje de las instituciones. Si en Europa o los países centrales, el modelo social y económico pareciera no estar en debate (el *Brexit*, los barrios periféricos de París, la inmigración asiática y subsahariana que busca las rutas de Baviera parecieran indicar lo contrario), en nuestros países es un debate vigente y gravitante.

2 “Hasta ese momento me parece que aceptaba la concepción tradicional del poder, el poder como mecanismo esencialmente jurídico, lo que dice la ley, lo que prohíbe, lo que dice no, con toda una letanía de efectos negativos: exclusión, rechazo, barrera, negaciones, ocultaciones, etc. Ahora bien, considero inadecuada esta concepción. (...) El caso de la penalidad me convenció de que el análisis no debía hacerse en términos de derecho precisamente, sino en términos de tecnología, en términos de táctica y de estrategia, y es esta sustitución de un esquema jurídico y negativo por otro técnico y estratégico lo que he intentado elaborar en *Vigilar y castigar* y utilizar después en la *Historia de la sexualidad*.” M. Foucault en *Microfísica del poder*, 1979.

La presentación que realizaremos partirá, entonces, de esta certeza: el poder configura y modela las instituciones. Las formas institucionales tienen fecha de vencimiento, la que coincide con la del poder que les dio origen. Este fenómeno se observa en casos en apariencia disímiles, independientemente de lo que digan las normas consagradas en leyes y constituciones.

El gobierno de Mauricio Macri es pródigo en ejemplos que reafirman esta hipótesis. Por este motivo, recorreremos la trama de la Administración Pública Nacional a partir de su asunción, una cantera abundante en pistas e indicadores que avalan estos comentarios. Cuando resulte oportuno, aludiremos al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires o a la Administración de la Provincia de Buenos Aires, dado que responden al mismo centro de poder y al mismo modelo.

2. Un proyecto contundente

Quienes hemos llevado adelante trámites que se gestionan vía expediente en nuestras administraciones, tanto en nuestra calidad de funcionarios/as como de ciudadanos/as, sabemos que es mejor “conocer a alguien” o tocar resortes de poder que puedan impulsarlo. La sola existencia de una norma de procedimiento administrativo no garantiza ni su celeridad ni su eficacia. La dinámica parece obedecer a otras razones: de hecho, cuando se modifica el *status rol* de la persona o entidad tramitante, esto se manifiesta inmediatamente en la aceleración o desaceleración de las actuaciones. Esto no debe sorprendernos. Responde a lo expresado por los estudios del poder a los que hacíamos referencia. Los mecanismos previstos por nuestras instituciones intentan neutralizar, desde siempre, estos comportamientos. A la luz de los casos que presentaremos, en los que demostraremos la ineficacia de estos contrapesos, debemos profundizar nuestros estudios sobre el gobierno y la Administración Pública, sobre todo en etapas en las que quienes ascienden al poder se han formado en organizaciones empresariales, más proclives al ejercicio del poder “de hecho”.

El ascenso al gobierno de personas entrenadas en esta forma de ejercer el poder, minimizó la eficacia de los arreglos institucionales preexistentes. A partir de la asunción de Mauricio Macri en Nación y de María Eugenia Vidal en la Provincia de Buenos Aires, se produjo una contundente reforma del Estado, pero a diferencia de reformas anteriores, esta sucedió sin rituales ni ceremonias. Lo que oportunamente se configuraba a partir de un conjunto de leyes y medidas de política pública, se produjo a partir de mandatos simples, las más de las veces orales. En la década del '90, las leyes de reforma del Estado que acompañaron el Consenso de Washington, se debatieron y aprobaron en el Congreso de la Nación. Si bien esto respondió a un “clima de época”, no dejó de suceder por las vías constitucionalmente previstas.

En el caso de Macri y de Vidal, una reforma del Estado eficaz, contundente y escasamente publicitada sucedió en el mismo momento en que estos gobernantes asumieron su cargo. Es decir, la reforma del Estado fue, y continúa siendo, el conjunto de modificaciones que estos gobernantes deciden y concretan, aún cuando no se respeten las normas previstas para realizarlas. Mandatos constitucionales, arreglos jurídicos, leyes y normas administrativas se caracterizan, en este período, por su *irrelevancia*.

El escenario actual es un escenario fáctico, de hechos, donde lo que se decide desde el centro del poder se vuelve rápidamente acción pública. Si esta acción pública se inscribe en las reglamentaciones y leyes vigentes, el debate público se minimiza; si no las respeta, el debate se acalora. En ambos casos, el resultado final es el mismo: el hecho sucede más allá de su formalización. La temprana designación por Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) de miembros de la Corte Suprema de Justicia entregó una primera señal sobre los comportamientos institucionales de la nueva gestión, aunque en aquella oportunidad se tuvo el cuidado de firmar un DNU como forma de tranquilizar a los defensores de las instituciones. En los pliegues del Estado menos conocidos, en sus tramitaciones cotidianas, el panorama es más desalentador.

3. Capacidades estatales en la era Macri

Para recorrer las reformas llevadas a cabo en la Administración Pública, utilizaremos indicadores seleccionados de la Guía *Evaluando en clave pública*, publicada en el año 2015 por el Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina³. En este trabajo, se postulan indicadores de la capacidad estatal, la que es definida como un conjunto indisoluble de capacidades de gobierno y capacidades administrativas: “La capacidad de gobierno, profusamente estudiada por Carlos Matus, no es una capacidad diferente sino constitutiva de la capacidad estatal.” A continuación, el trabajo señala: “Un Estado capaz de tomar decisiones soberanas respecto de un desarrollo sostenible y con inclusión social es la variable que, a nuestro entender, determina su capacidad.”⁴

Algunos de estos indicadores, o componentes específicos de los mismos, fueron seleccionados para observar la capacidad estatal en la era Macri. Su elección no fue aleatoria, sino que respondió a aspectos de gestión que pueden echar luz sobre el modo en que Cambiemos entiende y aborda lo público. Los indicadores/componentes seleccionados fueron:

3 Para acceder a la Guía *Evaluando en clave pública*, véase:

<http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/2018/05/22/el-neoliberalismo-tardio-3-2-2/>

4 Bernazza, Comotto, Longo, 2015: 11.

- **Proyecto de Gobierno.**
- **Diseño estructural.**
- **Procedimientos de trabajo**, en el que revisamos especialmente presencia de ONG y consultoras.
- **Relación de Empleo Público**, en el que también damos cuenta del rol asignado a ONG y consultoras, así como a formas contractuales precarizadas o fuera de convenio. En este apartado, dedicamos algunos párrafos a la percepción de la nueva configuración estatal por parte de los trabajadores/as públicos/as.
- **Gobierno Abierto.** Tenemos en cuenta, en este ítem, los enfoques que se postulan *vis a vis* las realidades que se observan tanto en la Administración Pública nacional como provincial.

A continuación, realizaremos una caracterización de la gestión a partir de estas categorías⁵.

3.1. ¿Hay proyecto de gobierno?

Los gobiernos y el aparato público cuentan con mayor capacidad cuando cuentan con una clara direccionalidad, a la que Carlos Matus define como *proyecto de gobierno*⁶. Esta capacidad no refiere a la existencia de un documento público del proyecto, sino a la contundencia de los objetivos que se persiguen y la capacidad de materializarlos. Respecto de este indicador, y en un primer golpe de vista, el gobierno de Mauricio Macri muestra una capacidad inusitada, dado el alineamiento de los objetivos de su gobierno con los intereses de empresas transnacionales y el proyecto hemisférico de los Estados Unidos. Para estos actores, los Estados nacionales son una suerte de anacronismo, y si aún no fueron reemplazados en sus funciones por agencias autónomas, es por el rol que aún juegan en el concierto internacional, como función externa, y por su capacidad de disciplinar las fuerzas del mercado, como función doméstica.

Los centros de poder postulan, tanto en acuerdos internacionales como en los hechos, que el Estado debe retirarse de los roles que puede asumir el mercado. En áreas como la salud, la educación o la seguridad, que han sido orientadas y gestionadas históricamente por los Estados, la operación es sutilmente diferente. Dado el consenso social alrededor del rol estatal en estas materias, lo que se postula es la penetración de estas

5 Los resultados preliminares de estas indagaciones, para el caso de la provincia de Buenos Aires, se presentan en el artículo: (2019). *Situación institucional de la provincia de Buenos Aires. Debilidades y fortalezas de su configuración histórica. Problemas emergentes de su configuración actual*. Buenos Aires: UNAJ.

6 Bernazza, Comotto, Longo, 2015: 18.

políticas por parte de agentes del mercado, por la vía de contratación de ONG, consultoras o empresas proveedoras de bienes y servicios.

Este *proyecto de gobierno* está en marcha desde el primer día. Sin embargo, si tenemos en cuenta la definición que propone la Guía *Evaluando en clave pública*, el análisis se complejiza. Si la capacidad estatal supone “tomar decisiones soberanas respecto de un desarrollo sostenible y con inclusión social”⁷, el proyecto de Mauricio Macri muestra su debilidad a poco de andar: anclado en decisiones que se toman en otros centros de poder, con variables económicas a merced de los humores del mercado, la propuesta que formula tiene pies de barro. El regreso al FMI y a su programa de ajuste en mayo de 2018 fue la señal más contundente de un gobierno incapaz de dar respuestas a la sociedad que lo encumbó en el poder en diciembre de 2015.

3.2. El diseño estructural

Las administraciones públicas de nuestro país responden a preceptos y normas del modelo continental europeo. Por vía de leyes orgánicas y/o actos administrativos de primer nivel (decretos), las administraciones respetan una estructura piramidal. Esta organización jerárquico vertical supone funciones decisorias en su vértice superior, un procesamiento tecno-administrativo en sus niveles intermedios y una tarea operativa en su base.

Hace tiempo que las administraciones públicas ensayan formas organizativas novedosas, para responder más cabalmente a coordinaciones situadas y dinámicas y a la participación social en la toma de decisiones⁸. Se propuso y se continúan proponiendo entidades con direcciones colegiadas, con participación gremial o social (INTA –Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria–, CONICET –Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas a nivel nacional–, IOMA –Instituto de Obra Médico Asistencial– e IPAP –Instituto Provincial de la Administración Pública–, en la Provincia de Buenos Aires). También se han probado y continúan vigentes orgánicas interestatales (Mercado Central, CEAMSE –Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado–), agencias, empresas públicas, sociedades mixtas⁹, desplegando un amplio abanico de posibilidades¹⁰. Por esta razón, en nuestras administraciones conviven

7 Bernazza, Comotto, Longo, 2015.

8 Subsecretaría de la Gestión Pública (2007). *Guía de tipos estructurales especiales*.

9 Una enumeración más precisa de los formatos empresariales públicos puede encontrarse en *Estado y empresas públicas en la Provincia de Buenos Aires*, 2005.

10 Estas orgánicas, que responden a diferentes modelos y roles estatales, están descritas en *Guía de tipos estructurales especiales*, *op. cit.*

formatos clásicos con formatos novedosos, que postulan, generalmente, una descentralización o desconcentración del poder.

Pero la novedad de este tiempo no radica en la preferencia de unos formatos sobre otros: la novedad refiere a la estructuración “de hecho” de la organización administrativa pública. Sin apelar a la firma de ningún decreto, se asignan responsabilidades de constitución y coordinación de equipos a personas que son presentadas como “coordinadores” frente a agentes públicos inscriptos en convenios y/o relaciones de empleo encuadrados en estructuras organizativas formales. Estos coordinadores “de hecho” suelen estar contratados a través de la figura de locación de servicios (facturando honorarios) con una dinámica recurrente: su reemplazo opera también de hecho, y en forma imprevista.

En esta materia, a nivel nacional, el ministerio de Modernización juega un rol central. De allí parten a las diferentes reparticiones (incluso, a través de la firma de convenios, a las universidades nacionales), los “minions”. Los trabajadores públicos utilizan este apodo para referirse a los equipos enviados desde Modernización con la expresa instrucción de disminuir estructuras y planteles de personal en nombre de una racionalidad universal. En entrevistas a funcionarios intermedios, aparece la reducción del 20 por ciento –tanto del plantel como de unidades estructurales– como recomendación recurrente. Si este pedido de reducción se justifica en la necesidad de alinear planteles, estructuras y programas, llama la atención que se proponga el mismo porcentaje en todos los casos consultados.

Las coordinaciones de facto, las reducciones homogéneas, el desconocimiento de las estructuras orgánicas aprobadas por vía reglamentaria, no son un accidente. Una organización sin respaldo administrativo es la organización a la que este gobierno aspira, dado que la considera más adecuada en un mundo de flexibilidades.

En esta materia, corresponde realizar un señalamiento adicional: en la Provincia de Buenos Aires, la Ley de Ministerios ha sufrido cinco modificaciones entre diciembre de 2015 y diciembre de 2017, a través de las leyes 14.803, 14.805, 14.832, 14.853 y 14.989. A estos cambios, se suma el dictado de tres decretos de modificación de aperturas por año y por jurisdicción¹¹. Existen casos de oficinas que fueron llevadas de un ministerio a otro, para regresarlas luego a la cartera de origen. Esta dinámica esmerila ánimos y procesos de trabajo, restando capacidad y eficacia. Nos preguntamos si no es este, finalmente, el objetivo perseguido con estas modificaciones.

Finalmente, respecto de la supresión de ministerios que tuvo lugar en setiembre de 2018 en la Administración Pública Nacional, creemos que obedeció a factores que se comentarán más adelante.

11 Ver *Gobierno y gestión en la provincia de Buenos Aires 2015-2018*. Observatorio del Estado Provincial, 2018.

3.3. Procedimientos de trabajo

Esta organización flexible e informal permite una creciente presencia de ONG y consultoras en oficinas públicas. Tanto en la provisión de servicios como en la formación docente, por citar algunos ejemplos, se apela a estas figuras para trasladar “el espíritu empresarial” al ámbito público.

Para facilitar esta presencia, se ha dado por tierra con la política de compras públicas que priorizaba la contratación de universidades y monotributistas sociales. De hecho, las asistencias técnicas provistas por numerosas universidades nacionales fueron discontinuadas y puestas bajo sospecha. Apelando a su saber experto, las compras y contrataciones se redireccionaron a fundaciones o consultoras cuyos socios fundadores o principales clientes son bancos privados y empresas de medios¹². En Provincia de Buenos Aires, se modificaron normas de contabilidad para que pudieran actuar proveedores de extraña jurisdicción (CABA). En el caso del GDEBA (el *software* para la gestión de trámites), se anuncia como un logro la cesión gratuita por parte del Gobierno de CABA, sin hacer mención a que el mantenimiento y la adaptación del *software* se contrata en forma directa con la empresa desarrolladora (Everis S.A.). La pérdida de soberanía tecnológica o la falta de confidencialidad de los datos no forma parte de las preocupaciones de quienes están a cargo de estas políticas.

3.4. La relación de empleo público

Respecto del empleo público, observamos un traslado directo de las concepciones empresariales a las políticas de personal. La flexibilización laboral se aplica en los organismos públicos a partir de la hipótesis del “exceso” de derechos. Esta hipótesis se vio fortalecida por una temprana alusión a los “ñoquis”, trabajadores públicos sin funciones o poco afectos al trabajo. En una Administración Pública donde conviven desde hace décadas numerosas modalidades de empleo, y en un clima de sospecha respecto de sus agentes, se procedió al despido masivo de trabajadores con contratos a término y se optó, en las nuevas contrataciones, por modalidades propias de la flexibilización laboral.

Los viejos estatutos son denostados por su reglamentarismo excesivo, mientras que los convenios colectivos, consagrados por normas de rango constitucional, se debilitan y reducen a agendas salariales. La locación de servicios dejó de ser percibida como un formato no recomendable, y pasó, en los hechos, a ser la modalidad de contratación

12 En el caso de la formación docente, es llamativa la actuación de las ONG *Muy Bien 10* y *Aprendé x Argentina*, cuyos principales socios son bancos privados y empresas de medios.

dominante. En el año 2006, el Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP) recomendó abandonar progresivamente estas formas contractuales¹³. Hoy, la gestión de personal, tanto a nivel nacional como en numerosas jurisdicciones, está recorriendo el camino inverso.

En este escenario, se observan diferentes estrategias de resistencia de los/las agentes estatales: pedido de licencias o traslados, realización de tareas por iniciativa propia, afiliación gremial y participación en planes de lucha, entre otras¹⁴.

3.5. Gobierno Abierto

El enfoque conocido como *nueva gerencia pública* provee los argumentos de respaldo a este modelo. Este enfoque asigna una importancia central a las nuevas tecnologías, las que confluyen en una propuesta conocida como *Gobierno Abierto*. Las páginas institucionales y la gestión de redes son, para esta propuesta, una herramienta central de contacto con el ciudadano/a, el que se comunica a título personal y en forma directa, sin intermediarios, con quien gobierna.

Los diseños amigables contrastan con la pobreza de la información brindada y la interrupción de series estadísticas. Del mismo modo, los montos de las contrataciones, tanto de funcionarios como de consultoras, no forman parte de esta “apertura” de datos¹⁵.

4. Resistencias en el escenario de lo público

Lo descripto hasta aquí reafirma nuestra hipótesis inicial: en la era Macri, la gestión transita el camino de los hechos, y las normas previstas no tienen capacidad para detener su cauce. Esta ausencia de diques de contención a la voluntad política ha configurado un escenario de resistencias y luchas que debemos inscribir en este contexto. Los comportamientos de los equipos de gestión, tanto individuales como colectivos, no necesariamen-

13 *Principios y recomendaciones para una carrera profesional administrativa en las administraciones provinciales de la República Argentina*. COFEFUP, 2006.

14 Observatorio del Estado (2018). *Percepción de la Gestión Vidal de los trabajadores de la Administración Pública*.

15 Véase Observatorio del Estado Nacional (2018). *Gobierno Abierto II. Ley de Acceso a la información pública; Gobierno y administración nacional 2015-2017. Presentación*. Véase también: Observatorio del Estado Provincial (2018). *Gobierno Abierto: posición pública y realidad en la provincia de Buenos Aires*.

te se inscriben en los cauces previstos. Son, creemos, las respuestas posibles y creativas que emergen de trabajadores/as en resistencia.

En los pliegues institucionales se preservan memorias e identidades. A partir del reconocimiento de esta identidad, se gestan luchas y respuestas creativas. Los/as trabajadores/as estatales observan con estupor el derrumbe de la administración. Muchos/as de ellos/as expresaron su malestar con la gestión anterior votando abiertamente la propuesta de Cambiemos: de hecho, entre los y las docentes de la Provincia de Buenos Aires, el tándem Macri - Vidal cosechó un significativo número de votos. Pero la ola de despidos y el cambio abrupto de las reglas de juego están provocando un malestar mayor. Los/las trabajadores/as asisten con estupor a la fragilidad de los organismos y programas públicos, los que se derrumban ante sus ojos como un castillo de naipes. Entre los capítulos más oscuros de este fenómeno, debe contabilizarse la muerte por negligencia¹⁶ y el suicidio de trabajadores despedidos, incluso en su lugar de trabajo¹⁷. A esta tragedia social se suma un sinnúmero de pedidos de licencia, trabajadores sin tarea asignada, cambios permanentes en los organigramas y desplazamientos inconsultos, entre otros episodios que han denunciado, oportunamente, los gremios del sector¹⁸.

Estos/as trabajadores/as, cuyo entrenamiento tuvo origen en el entramado estatal, son testigos directos de las transformaciones operadas y de la magnitud del derrumbe institucional. Desarrolladores de *software* público son relegados por grandes empresas, formadores docentes son desplazados por consultores que invitan al *coaching* y la respiración inteligente. El conocimiento de las reglas de juego ha perdido valor. Las clases, los conciertos de orquestas estables y las protestas han ganado la vía pública. Numerosos programas se sostienen por la voluntad –incluso por el financiamiento– de estos trabajadores, los que gestionan, muchas veces, “a escondidas” de sus superiores.

Desde la asunción de Cambiemos, los gremios estatales desplegaron un abanico de estrategias que fueron desde el diálogo a la confrontación. Los gremios más dialo-

16 Véase, *Baradel anunció un paro docente para mañana por la explosión en una escuela de Moreno*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/baradel-anuncio-un-paro-docente-para-manana-por-la-explosion-en-una-escuela-de-moreno-nid2158587>

17 Véase, *Suicidio en Agroindustria*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/161686-suicidio-en-agroindustria>. Véase también, *El ajuste mata*. Recuperado de: <https://www.eldestapeweb.com/el-destape-radio/catalano-un-trabajador-despedido-agroindustria-se-suicidio-ayer-al-ajuste-mata-n58815>

18 Para profundizar este tema, véase, Observatorio del Estado Nacional (2018). *Encuesta sobre clima laboral en la Administración Pública*. Sobre despidos en la APN: *Segundo semestre: Aspectos organizacionales y de empleo público. Eje 1*. Véase también, Observatorio del Estado Provincial (2018). *Percepción de la Gestión Vidal de los trabajadores de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires*.

guistas optaron, desde el inicio, por preservar puestos de trabajo y valores salariales, mientras que los más combativos ganaron la calle a partir de una creciente ola de despidos (INTI, Ministerio de Agricultura¹⁹, Télam²⁰, entre otros). Pero esta dinámica fue cambiando en consonancia con la postura del gobierno. La supresión de ministerios en septiembre de 2018, una clara derivación del acuerdo con el FMI, hizo confluir en la calle a los gremios más dialoguistas con los más combativos. Esta eliminación dio lugar a la movilización de miles de trabajadores de las carteras afectadas, tanto de UPCN como de ATE²¹.

Estos hechos producen anticuerpos y reúnen lo que antes actuaba fragmentariamente. A pesar de la fuerte campaña de desprestigio de la que fueron víctimas, los/as trabajadores/as públicos/as se han reafirmado en su rol y, desde ese lugar, han complejizado el análisis de su situación. En muchos casos, sus preocupaciones encontraron su cauce en la actividad gremial, en otros, se está a la espera de una reconstrucción inminente. Las estrategias de resistencia están construyendo, sin lugar a dudas, nuevas capacidades públicas.

Reflexiones finales

El gobierno que asuma la conducción de la Administración Pública en diciembre de 2019, tanto a nivel nacional como en la provincia de Buenos Aires, se encontrará con un panorama inédito. Se habrá perdido densidad administrativa y capacidad de gestión, pero al mismo tiempo, los trabajadores/as estatales cargarán con las lecciones aprendidas durante esta etapa. Desde este posicionamiento, buscarán participar y garantizar políticas y programas que fortalezcan al Estado como actor clave del desarrollo. Quienes asuman roles de conducción deberán estar preparados para este desafío. El conocimiento del aparato institucional, de sus reglas y prácticas, así como la habilidad para negociar y acordar, seducir y motivar a este cuerpo de agentes públicos, serán centrales en una etapa crítica.

Al inicio de este capítulo alertamos sobre el poder que debe sostener el funcionamiento de las instituciones. Si las instituciones se configuran con el poder, de lo que

19 Véase, *Los despidos también alcanzan a la agricultura familiar*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/los-despidos-en-el-inti-tambien-alcanzan-a-la-agricultura-familiar-nid2109211>

20 Véase, *Anuncian el despido de más de 350 empleados de la agencia Télam*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/anuncian-el-despido-de-mas-de-350-empleados-de-la-agencia-telam-nid2147531>

21 Véase, *La protesta gana la calle contra el ajuste*. Recuperado de: <http://elfurgon.com.ar/2018/09/04/la-protesta-gana-la-calle-contra-el-ajuste-y-macri-reacciona-llamando-a-trump/>

se trata es de acumular poder. Desde este enfoque, creemos que urge la formación para la actuación en el juego electoral. Simultáneamente, los cuadros directivos deberán profundizar su conocimiento de lo público y dar la atención necesaria al diseño de estrategias de gestión, para las que resultan claves las habilidades de conformación y motivación de equipos. Estos temas no son patrimonio exclusivo del *New Public Management*. Son temas que también abordan escuelas gremiales y de educación popular, cuyos saberes debemos recuperar y poner en juego²².

Nuestro desafío es dotar de capacidad a las fuerzas políticas nacionales, a fin de que adquieran las habilidades y reúnan el poder necesario para representar cabalmente los anhelos y expectativas de un pueblo que está *solo y espera*²³. Necesitamos estudiar y explicar claramente cómo se configuran esas fuerzas políticas, cómo pueden hacerse del poder y cómo deben ejercerlo. Porque cuando se está en ejercicio del poder, las transformaciones institucionales pueden realizarse en forma sumaria. Este es el aprendizaje que nos deja este tiempo de “empresarios”. Si el poder produce instituciones, este camino puede recorrerse en ambos sentidos con la misma celeridad y eficacia.

La modernización neoliberal, anunciada por la actual gestión como el único camino posible, enfrenta por estas horas su desgaste y eventual derrumbe. Las voces silenciadas, las apenas audibles, las voces que ningún medio reprodujo a lo largo de los últimos tres años, comienzan a ganar espacio y presencia. En todos los casos, la memoria reciente permite sostener que otro rumbo, otro camino es posible. Tomar decisiones soberanas, apostar al desarrollo sostenible y garantizar la inclusión social no es una quimera del pasado. Es un programa y una apuesta, es el futuro que nos espera si elegimos el camino correcto.

Referencias bibliográficas

- Bernazza, C. (2019). *Situación institucional de la provincia de Buenos Aires. Debilidades y fortalezas de su configuración histórica. Problemas emergentes de su configuración actual*. Buenos Aires: UNAJ (en imprenta).
- Bernazza, C., Comotto, S. y Longo, G. (2015). *Evaluando en clave pública: guía de instrumentos e indicadores para la medición de capacidades estatales*. Buenos Aires: FLAC-

22 Sobre este tema, véase, Bernazza y de Pascual (2012). *Continuidades y rupturas en la formación para el Gobierno y la Gestión de lo Público*.

23 Esta *espera social* está magistralmente retratada tanto en el título como en el contenido de la obra cumbre de Raúl Scalabrini Ortiz: *El hombre que está solo y espera* (1933).

- SO. Recuperado de: <http://flasco.org.ar/wp-content/uploads/2015/06/Evaluando-en-clave-p%C3%BAblica-DT-1-EYPP.pdf>
- Bernazza, C. y de Pascual, Ma. C. (2012). *Continuidades y rupturas en la formación para el Gobierno y la Gestión de lo Público*. Recuperado de: <http://www.claudiabernazza.com.ar/web/12-trayectoria/32-publicaciones-y-ponencias>
- Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP). (2006). Comisión de Empleo Público y Carrera. *Principios y recomendaciones para una carrera profesional administrativa en las administraciones provinciales de la República Argentina*. 3ª Asamblea Ordinaria Anual. Mendoza, 23 y 24 de noviembre de 2006. Recuperado de: <http://www.claudiabernazza.com.ar/web/documentos/cofefup.pdf>
- Foucault, M. (1979). *Microfísica del poder*. Madrid: Ediciones de La Piqueta.
- Furtado, C. (1988). *La fantasía organizada*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Observatorio del Estado Nacional (2018). *Gobierno Abierto II. Ley de Acceso a la información pública*. Recuperado de: <http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/GA-II.pdf>
- Observatorio del Estado Nacional (2018). *Gobierno y administración nacional 2015-2017. Presentación*. Recuperado de: <http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/GA-I-Observatorio-Patria-28-7.pdf>
- Observatorio del Estado Nacional (2018). *Encuesta sobre clima laboral en la Administración Pública. Segundo semestre*. Recuperado de: <http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/encuesta-trabajadores-publicos-2018.pptx>
- Observatorio del Estado Nacional (2018). *Aspectos organizacionales y de empleo público. Eje 1*. Recuperado de: <http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/OBSERVATORIO-APN-INFORME-MAYO-1.pdf>
- Observatorio del Estado Provincial (2018). *Gobierno y gestión en la provincia de Buenos Aires 2015-2018*. Recuperado de: <http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/Power-total-Provincia-ABREVIADO-7-12.pptx>
- Observatorio del Estado Provincial (2018). *Evolución de estructuras provinciales*. Recuperado de: <http://equiposweb.com.ar/observatorio-estado-provincial/ley-de-ministerios-14989/>
- Observatorio del Estado Provincial (2018). *Percepción de la Gestión Vidal de los trabajadores de la Administración Pública de la provincia de Buenos Aires*. Recuperado de: <http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/Situaci%C3%B3n-de-los-Trabajadores-6-10.pdf>
- Observatorio del Estado Provincial (2018). *Gobierno Abierto: posición pública y realidad en la provincia de Buenos Aires*. Recuperado de: <http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/Gobierno-Abierto-PBA-25-7.pdf>

- Scalabrini Ortiz, R. (1933). *El hombre que está solo y espera*. Buenos Aires: Librerías Anacón. Recuperado de: <http://www.labaldrich.com.ar/wp-content/uploads/2013/05/Scalabrini-Ortiz-Raul-El-Hombre-Que-Esta-Solo-Y-Espera-PDF.pdf>
- Subsecretaría de la Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires (2005). *Estado y empresas públicas en la provincia de Buenos Aires*. Recuperado de: www.claudiabernazza.com.ar/htm/memoria_ssgp/.../documento5_estadoempresa.doc
- Subsecretaría de la Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires (2007). *Guía de tipos estructurales especiales*. Recuperado de: www.claudiabernazza.com.ar/htm/documentos/guia_tipos_estructurales.doc
- Vilas, C. (2002). *La piedra en el zapato*. En L. Campos Aragón (Coord.). *La realidad económica actual y las corrientes teóricas de su interpretación* (pp. 13-39). México: Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM - Miguel Ángel Porrúa. Recuperado de: <http://cmvilas.com.ar/attachments/article/83/LA%20PIEDRA%20EN%20EL%20ZAPATO.pdf>

CAPÍTULO V

Desarrollo y conflicto en América Latina.

¿Concertación o disciplinamiento?

Por Arturo Laguado Duca y Aníbal Jorge Sotelo Maciel

Introducción

Desde que el término *desarrollo* ingresó al discurso político —el 20 de enero de 1949— en la disertación inaugural del presidente estadounidense Harry Truman¹, las discusiones académicas, técnicas y políticas sobre el tema fueron incesantes en el mundo entero. Si bien existían antecedentes de estudios en este campo, lo novedoso fue el éxito de dicha operación: el término no sólo fue gravitante en la política exterior norteamericana, sino que llegó a formar parte del imaginario de las sociedades de los distintos países. En ese mismo discurso, se dividió el mundo en dos: las naciones desarrolladas y aquellas que no habían logrado serlo. Repentinamente, los países del hemisferio sur quedaron igualados bajo una misma categoría, pero bajo la promesa de que —con distintos ritmos— todos marcharían hacia un destino común: el desarrollo.

Numerosos procesos políticos fueron impulsados bajo dicho rótulo, persiguiendo el mismo fin, en distintas latitudes. Sin embargo, sólo unos pocos pudieron exhibir éxitos. Esto llevó a que se intensificaran los estudios sobre los determinantes del denominado subdesarrollo y sobre los caminos para superarlo. En particular, en América Latina se forjó, entre los años '50 y '70, un *corpus* teórico original que se caracterizó por una reflexión crítica y sistemática sobre los caminos del desarrollo en las condiciones particulares de los países de la región.

1 El discurso del Estado de la Unión de 1949 del presidente Truman se refiere al tema en su Punto IV, donde divide al mundo en naciones desarrolladas e *insuficientemente desarrolladas* y postula el desarrollo como objetivo mundial. Tanto peso tomó el tema con el correr de los años que a ese discurso se lo conoce como *Four Point Speech*.

Las críticas tempranas del estructuralismo latinoamericano y de la teoría de la dependencia —en sus distintas vertientes— a los planteos iniciales sobre el desarrollo abrieron un poderoso campo de reflexión sobre la situación de Latinoamérica y las posibilidades de superar los problemas de diversa índole que la caracterizan.

Signada por los fracasos y el auge del neoliberalismo a nivel mundial y local, esta reflexión se vio aminorada, marginalizada o incluso interrumpida en la región a partir de los años '80. Sin embargo, luego de la hecatombe de las experiencias neoliberales de primera y segunda generación, el siglo XXI trajo consigo nuevos aires a América Latina y, de la mano de nuevas experiencias políticas de corte progresista que aplicaron alternativas a la ortodoxia neoliberal, la discusión sobre el desarrollo se revigorizó.

El advenimiento reciente de una tercera generación de gobiernos neoliberales, que llegaron al poder por distintas vías, en el marco de una persistente ofensiva continental, lejos de interrumpir este debate lo incentiva. El rumbo que han tomado estos ensayos de neoliberalismo tardío (García Delgado y Gradín, 2017) permite pensar que este interregno será breve y los países que han sufrido estos retrocesos retomarán más temprano que tarde la senda del desarrollo inclusivo. El neoliberalismo, que ha sido relativamente exitoso en su consolidación como fuerza ideológica en la región, ha demostrado una vez más ser incapaz de resolver los problemas económicos, sociales y políticos de nuestros países, más bien los agrava y, en muchos casos, de manera dramática.

Esto impone la necesidad de una reflexión colectiva sobre los desafíos que enfrenta en el siglo XXI el desarrollo de la región, particularmente en torno a cuáles son las claves para sostener procesos de desarrollo que puedan enfrentar con éxito las restricciones y los embates que permanentemente amenazan su éxito.

El examen de las limitaciones que acechan los caminos del desarrollo latinoamericano obliga a retomar la intensa producción y el prolífico debate que tuvo lugar durante la segunda mitad del siglo XX en la región. El presente capítulo se propone repasar el recorrido de esta tradición y, a la vez, señalar la necesidad de incorporar de manera más decidida una reflexión sistemática sobre las variables políticas de los procesos de desarrollo.

Uno de los rasgos característicos de los estudios del desarrollo, desde sus orígenes, fue la primacía otorgada a los aspectos económicos en el análisis de los avatares que han sufrido los procesos latinoamericanos. Aun cuando muchos de sus autores señalaron tempranamente la naturaleza social y política del desarrollo, las explicaciones siguieron teniendo un sesgo claramente economicista y los aspectos políticos, cuando fueron tomados en cuenta, remitían primordialmente a las grandes relaciones de poder que permitieran entender de un modo más integral las restricciones del desarrollo. Este sesgo, que aún perdura en los debates, llevó a soslayar la dimensión política en términos de análisis de los factores que inciden en la viabilidad de los procesos y, sobre todo, a

sub-teorizar los conflictos que son propios de los procesos de desarrollo y que, frecuentemente, en coyunturas críticas, devienen en amenazas ciertas o desencadenan fracasos.

Reconociendo que los procesos de transformación orientados al desarrollo –en nuestra región y en la actual fase de expansión capitalista– revisten un carácter inevitablemente conflictivo, el capítulo retoma el concepto *conflictos del desarrollo* planteado en trabajos anteriores y analiza el tipo particular de capacidad que la actual etapa demanda al Estado que denominamos *capacidad político-estratégica* (Sotelo 2013, 2014, 2017).

Desarrollo: 70 años de debate

1. Los precursores

La preocupación por el desarrollo emergerá, durante la segunda mitad del siglo XX, no por casualidad ni como resultado de la evolución interna de una disciplina: durante la década del '40 tuvo lugar el auge mundial de la intervención estatal. El proceso había tenido su origen en la respuesta del presidente Roosevelt a la crisis del 29 –el *New Deal*– y se convirtió en una opción ante el desafío que planteaban los movimientos sociales en una Europa sacudida por el avance del comunismo.

La intervención estatal fue, luego, justificada en términos teóricos por economistas como Keynes –la *Teoría General del empleo, el Interés y el dinero* publicada en 1936² que tuvo un fuerte impacto– y sociólogos como Beveridge y Marshall. A la vez fue legitimada, desde el punto de vista práctico, por la experiencia de reconstrucción europea de posguerra y el veloz desarrollo de la URSS de la mano de la planificación centralizada.

En ese contexto, surgió la economía del desarrollo y, aunque existen diferencias entre los pioneros de la disciplina, tanto Rosenstein-Rodan con su teoría del *big push*, Lewis con su *modelo de provisión ilimitada de mano de obra* o Nurske con su propuesta de *inversión sincronizada en industrias diferentes*, coincidían en la importancia del Estado como motor del desarrollo. El más popular fue Rostow con su libro *Etapas del crecimiento económico* (1960) que divide el desarrollo en periodos secuenciales: *sociedad tradicional, sociedad transicional, despegue, camino a la madurez tecnológica y alto consumo masivo*. Con diferente énfasis, todos coincidían en la necesidad de ir quemando etapas de manera equilibrada bajo la dirección del Estado.

Gerschenkron (1962) y Hirschman (1958) romperán esta tendencia, destacando las ventajas y posibilidades de los procesos de transformación desequilibrados. Gerschenkron resaltará, en *El atraso económico en su perspectiva histórica*, la necesidad de la industrialización.

2 Al mismo tiempo se publican las investigaciones del economista polaco Michal Kalecki quien, por otro camino, llega a conclusiones similares: el Estado es fundamental para garantizar el proceso de acumulación.

zación –motor del experimento soviético– y el papel central del Estado, especialmente cuando los bancos privados no están dispuestos a realizar inversiones de riesgo. Su teoría es conocida como *las ventajas del atraso* debido a que supone que se puede evitar los ensayos de prueba y error que tuvieron los países centrales. Hirschman, que escribió en 1958 *Estrategia del desarrollo económico*, es el principal exponente de lo que se llamó el desarrollo desequilibrado. Sostiene que el papel del Estado es inducir desequilibrios que modifiquen la estructura socio-económica refractaria al desarrollo. A su juicio, el gran problema para el desarrollo no es la falta de capital, si no la falta de capitalistas. Es papel del Estado crearlos, generando oportunidades de inversión más o menos seguras, al tiempo que esa inversión está destinada a producir eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás, generando y fortaleciendo el entramado industrial.

No se trata de una estrategia de *big push*, sino todo lo contrario: importantes inversiones localizadas. El Estado debe cumplir, entonces, un fuerte papel regulador –las obras de infraestructura son un ejemplo típico–, impulsando el cambio social que supone el desarrollo.

Las primeras teorías sobre el desarrollo, que postulaban el ideal de la convergencia a través de una evolución lineal escalonada, soslayaban la dimensión política y el conflicto. La posición de Hirschman, sin embargo, le permitirá reconocer tempranamente el carácter desordenado del desarrollo y el carácter positivo de los desequilibrios, tensiones y conflictos (Hirschman, 1958: 210), sobre todo después de su experiencia latinoamericana. Con los años desarrollará una visión optimista respecto de la relación entre conflicto y democracia.

2. La reflexión latinoamericana

En la misma época, en América Latina se inició una importante arquitectura intelectual e institucional. Se crearon las facultades de Economía y Sociología, con énfasis en el desarrollo (las primeras de orientación keynesiana, las segundas, funcionalista), las oficinas de planificación, los institutos de estadísticas, las escuelas de Administración Pública, entre otras instituciones. En los países más grandes de la región, fue la época del desarrollismo como proyecto económico y político (Laguado Duca, 2011).

La CEPAL trató de comprender la lógica del proceso mediante el cual América Latina había desplegado su economía de sustitución de importaciones para responder al desplome externo generado por la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial. De sus investigaciones concluía que sólo la industrialización sustitutiva profundizada podría superar la restricción al crecimiento que significaba el deterioro de los términos de intercambio ocasionado por la disminución de los precios de los productos del sector primario y el consecuente encarecimiento relativo de los productos importados (Pre-

bisch, 1962). Fue la época del estructuralismo latinoamericano como corriente de pensamiento económico.

A partir de entonces, la distinción entre centro/periferia de la economía mundial ocupó un lugar central en la discusión sociológica y económica de la época, y popularizó el concepto de deterioro de los términos de intercambio entre países centrales y periféricos.

Con las diferencias propias de cada país, se reivindicó la intervención estatal tanto en su función clásica de garante de las relaciones capitalistas, en su capacidad de promover sistemas de incentivos para orientar las tendencias principales de la macroeconomía, en su potestad de poner en marcha políticas sociales, culturales, sectoriales y/o empresariales, como en su facultad de producir bienes y servicios, en forma exclusiva o en sociedad con el capital privado.

La intervención estatal implicaba enfrentar grandes desafíos con una cantidad limitada de recursos. Con el fin de lograr la mayor racionalización posible de presupuestos y esfuerzos, se consideró indispensable impulsar la planificación. De allí que la cooptación y formación de recursos humanos capaces de concebir y ejecutar planes de desarrollo que dieran cuenta de las ambiciones planificadoras, fue una urgencia inaplazable para los gobiernos desarrollistas en América Latina. Capacidad estatal para el desarrollo se asoció a la capacidad técnica de sus funcionarios.

Hacia principios de los '60 diferentes trabajos hicieron notar las debilidades del proceso industrializador latinoamericano. La preocupación estuvo relacionada con una constatación ineludible: la sustitución de importaciones surgida de la crisis del '30 no había logrado avanzar hacia un crecimiento de la industria pesada que permitiera producir aquellos bienes de capital que demandaban un uso intensivo de tecnología y grandes inversiones.

La discusión que planteó la Teoría de la Dependencia sobre las limitaciones del desarrollo dependiente para superar la etapa fácil de sustitución de importaciones repercutieron entre algunos economistas de la CEPAL. Conscientes del agotamiento del proceso sustitutivo, propusieron intensificar la planificación estatal para profundizar el proceso de industrialización, redirigiéndolo hacia insumos estratégicos para el desarrollo, y, a la vez, alentar las exportaciones no tradicionales para superar la escasez crónica de divisas producida por los desequilibrios estructurales del sector externo.

Además de impulsar las industrias de base (acero y petroquímica), se promovieron instituciones de crédito a largo plazo para incentivar al sector privado hacia inversiones que en otras condiciones no estaba en capacidad de afrontar. Una década antes Frigerio y Frondizi habían hecho un diagnóstico similar, y con ello habían fundado –igual que Kutbischek en Brasil– el desarrollismo como doctrina política.

A grandes rasgos, puede decirse que, en los años '60, había dos estrategias industrializadoras, no necesariamente antagónicas: la que se basaba en la inversión estatal directa, y la que tenía como motor al capital extranjero, en donde el Estado fungía como garante para su concreción en el país. La combinación entre ambas estrategias fue un punto de tensión constante en el período.

En ambos casos, las tareas que se asignaban al Estado eran desarrollar la infraestructura de la integración física del territorio (vías, puertos y redes de energía); promover el mercado interno y la demanda agregada; establecer las condiciones sociales y culturales para el desarrollo (educación, pautas de consumo y de comportamiento modernas); gestionar emprendimientos básicos (cementerías, siderurgia, industria química, celulosa, entre otros) e instituciones de financiamiento (Bancos de Desarrollo); poner en marcha políticas para incrementar la capacidad de ahorro interno para cubrir el esfuerzo de inversión pública; e impulsar políticas de modernización estatal (reformas burocráticas, incorporación de tecnologías, homogenización de las cuentas nacionales).

También se consideraba necesaria la intervención estatal en relación al sector privado con miras a canalizar la inversión mediante una política fiscal de incentivos y desincentivos, establecer un marco regulatorio que protegiera la inversión considerada estratégica, generar polos de desarrollo regional y sectorial (Castellani y Llanpart, 2012), en donde se promovieran empresas industriales privadas³.

Mientras la CEPAL asesoraba con desigual éxito a los gobiernos de América Latina, la Teoría de la Dependencia era hegemónica en la academia, produciendo múltiples estudios nacionales y varios teóricos de resonancia mundial. De esa amplia producción, el texto de Cardoso y Faletto (1969) fue una referencia obligatoria, inscribiéndose en la categoría de clásico contemporáneo. En *Dependencia y Desarrollo en América Latina* los autores se abocan a un análisis estructural de la región con base en tres pares de oposiciones: centro/periferia; desarrollo/subdesarrollo y dependencia/autonomía. La primera dicotomía remite a la forma de inserción en el mercado mundial, la segunda a la diferenciación del sistema productivo y la tercera al proceso político.

La innovación de Cardoso y Faletto consistió en relacionar la madurez del sistema productivo con la acción de las elites políticas en un modo específico de inserción en el mercado mundial. En otras palabras, el desarrollo nacional no puede explicarse sólo por

3 En este consenso había otros elementos cuya implementación fue frustrada por la oposición de las elites locales tradicionales. Uno de ellos era la reforma agraria, para la época la panacea para modernizar al sector rural a través del uso intensivo de la tierra. Otro que tampoco tuvo amplia acogida –a pesar de que produjo algunas instituciones internacionales como la ALALC– fue la intención de ampliar los lazos comerciales entre las naciones latinoamericanas hasta lograr una integración económica regional que permitiera coordinar la sustitución de importaciones (Prebisch, 1962).

variables económicas, sino por las alianzas de clases internas que favorecen —o no— una determinada inserción en el mercado mundial, lo que constituiría, según estos autores, las distintas *situaciones de dependencia*⁴.

Resulta interesante el énfasis puesto en “la relación de las luchas políticas entre grupos y clases, de un lado, y la historia de las estructuras económico-políticas de dominación internas y externas, por el otro” (Cardoso y Faletto, 1979: 273), así como el reconocimiento de la puja que se da en torno al Estado que, “lejos de ser visto como una ‘mera institución burguesa’, constituía un aval para una posible transformación global de la sociedad, siendo la condición que su control permaneciera limitado a las fuerzas populares” (1979: 288). Sin embargo, el análisis queda circunscripto a la interpretación general de las estructuras económico-políticas.

Pasado su auge en los años 60/70, la Teoría de la Dependencia fue criticada por las exageradas generalizaciones que sostenían sus análisis. En realidad, su decadencia coincidió con la del marxismo como teoría hegemónica en las Ciencias Sociales.

3. Negación y redescubrimiento del Estado

La crisis del petróleo de los años '70 inició una reconfiguración del mundo que desembocaría en la hegemonía neoliberal y su consecuente rechazo a la intervención del Estado. En plena crisis de la deuda latinoamericana, la ofensiva se dirigió, en primer lugar, sobre el gasto público, pero, inmediatamente después, sobre la eficacia de las intervenciones para promover el desarrollo. Se cuestionó al Estado y se abandonó el concepto de desarrollo.

Ante la hegemonía de la teoría económica ortodoxa, la economía del desarrollo enmudeció. Fue un cuerpo de sociólogos y politólogos de raigambre neoinstitucionalista quienes tomaron la posta de la pregunta por el desarrollo. El neoinstitucionalismo en sus distintas variantes —economía, sociología e institucionalismo histórico— se abocaron a la tarea de explicar el desarrollo en relación al papel jugado por las instituciones.

En los primeros se enmarcan las contribuciones de North (North *et al.*, 2000) y de March y Olsen (1989), pero interesa destacar particularmente el aporte del institucionalismo histórico que en un libro que rápidamente devino en clásico, *Bringing the State back in*, se propuso traer el Estado nuevamente al primer plano y “abrir la caja negra” de la economía institucional para ver qué encontraban en su interior y cómo influía ello en el desarrollo (Evans, Reuschmayer y Skocpol, 1985).

4 Por situaciones de dependencia se “(...) alude directamente a las condiciones de existencia y funcionamiento del sistema económico y del sistema político, mostrando las vinculaciones entre ambos, tanto en lo que se refiere al plano interno de los países como al externo (Cardoso y Faletto, 1969: 25).

Esta corriente de pensamiento también destacó la dimensión institucional del Estado, aunque Skocpol menciona explícitamente su importante papel en la configuración de las relaciones sociales. En todo caso, desde entonces, los conceptos de autonomía del Estado y capacidades estatales ganaron centralidad para el estudio del desarrollo.

La intervención del Estado en el desarrollo no se centrará ya en el dirigismo estatal, sino en las sinergias o trabas que pueden poner las instituciones para la inversión privada. El texto de Evans de 1992 (*El Estado como problema y como solución*) abandonará el estudio de las políticas de desarrollo —un tema que había sido central en la sociología del de los años '60, y que motivó las escuelas de Administración Pública, cursos de formación de funcionarios, entre otros (Cao, Laguado y Rey, 2015)— para centrarse en el de la autonomía estatal.

En un exitoso giro retórico, Evans construirá el concepto de autonomía enraizada con el que tratará de conjuntar la idea de burocracia profesional autónoma del poder político con la importancia de contar con un cuerpo de funcionarios que, además, tengan relaciones fluidas con el poder económico. Así, el análisis estructural es reemplazado por el de la relación Estado-empresarios (Serrani, 2012) y, en cierta medida, por el de los mecanismos de reclutamiento de los funcionarios⁵.

Kathryn Sikkink (2009[1991] y 1993), retomará la problemática iniciada con Evans —aunque su interés estará dirigido a las capacidades estatales y no a la autonomía— para comparar el éxito en el camino al desarrollo en los dos países pioneros del llamado desarrollismo latinoamericano: la Argentina y Brasil durante los gobiernos de Frondizi y Kutbitschek, respectivamente. Examinando lo que a su juicio son *reductos de eficiencia* en ámbitos concernidos con el desarrollo, atribuirá a la mayor capacidad técnica de los funcionarios brasileños y a las estructuras organizacionales en que éstos se insertaron, el mejor desempeño relativo de Brasil.

Linda Weiss (1998) también examina las capacidades estatales —*transformative capacity*— para conjugar a los actores de la sociedad civil y el contexto internacional en aras del desarrollo industrial. El Estado jugaría el papel de coordinador/regulador del mercado. Inscrito en la lógica de la gobernanza —todavía hegemónica a finales de la década del '90— en esa capacidad residiría su autonomía. No es novedosa su conclusión: el rol estatal como impulsor del desarrollo económico es reemplazado por el de crear instituciones autónomas que eviten comportamientos del tipo *rent-seeking*. También en este caso el tema del poder y el conflicto es dejado de lado pues el marco teórico supone una cooperación entre Estado y sociedad basada en una reducida intervención del primero.

5 En la teoría, el éxito de Corea se debe a que los funcionarios comparten espacios sociales y culturales con los dirigentes de las empresas, permitiendo relaciones de confianza y mutua colaboración.

Los conceptos de autonomía del Estado y capacidades estatales hicieron carrera rápidamente. En esta corriente de pensamiento es destacable haber traído al primer plano el papel que desempeña el Estado en el desarrollo y discutir cuáles serían las estructuras estatales más afines con él, problematizar las condiciones de su autonomía, las capacidades organizativas y del funcionariado. Al tiempo que se recuerda que los mercados no son ajenos a las regulaciones sociales –tema que ya había sido advertido por clásicos de las ciencias sociales como Polanyi y Bourdieu– su debilidad principal es el desconocimiento relativo de lo político: las capacidades políticas son reducidas a la capacidad de construir instituciones amigables al desarrollo, olvidando los conflictos de poder en que éstas se insertan.

4. De las instituciones a la acción política

También Chang, Amsden, Kholi y Chibber –entre otros– se preocupan por el rol del Estado en el desarrollo, pero proponen teorías alternativas para interpretarlo. Chang (2011) hace una crítica a las posiciones *mainstream* de la economía institucional y, explícitamente, de lo que denomina visiones fatalistas del desarrollo. Al determinismo institucional, Chang contrapone la agencia humana *i.e.* la acción política (Chang; 2011).

La fuerte crítica al institucionalismo que propone Chang –quien asocia su éxito a la coacción de los organismos internacionales presionando por reformas pro mercado– no es sólo ética, sino fundamentalmente teórica, cuestionando la relación unidireccional entre instituciones y desarrollo económico. A su juicio, la causalidad institucionalista se demuestra empíricamente falsa, como lo es el ‘mito del libre mercado’ y su capacidad para incidir en el desarrollo. Esta argumentación, afirma Chang, descansa en estudios econométricos transversales basados en conceptos defectuosos –como el mismo de libre mercado, cuya definición varía de acuerdo a los intereses políticos del enunciador–, medidas erróneas y muestras disímiles. Las críticas de Chang, certeras sin duda, no proponen sin embargo un modelo de interpretación alternativo.

Wade y Amsden llegan a expresar el rol del Estado en los procesos de desarrollo en términos bastante radicales. *V.gr.*, la fórmula *governing the market* del primero y la figura de *discipline of business* de la segunda.

Governing the market refiere a los procesos de intervención del Estado, en el contexto de una economía capitalista, dirigidos a alterar la composición de la actividad económica en previsión del crecimiento futuro de la economía, ejerciendo un rol legítimo en la conducción y coordinación de estrategias del sector privado. En ese marco, Wade (1990, 2005) distingue tres perfiles de intervención relativos a la política industrial que suponen grados crecientes de participación estatal: *i*) políticas “funcionales” para toda la economía, referidas a tasas de intercambio, condiciones de competencia y equilibrio macroeconómico (incluyendo cierto nivel de protección); *ii*) políticas “horizontales”

multi-sectoriales que incluyen incentivos para I+D y para PyMEs, así como inversiones en infraestructura; *iii*) políticas discrecionales que promueven sectores y/o sub-sectores específicos, así como firmas particulares. Wade señala que lo más importante son las acciones del día a día, caso por caso, que ocurren “debajo de la pantalla del radar” (“*below the radar screen*”) y en las que se juega la efectividad de la autonomía estatal.

Amsden (1992), por su parte, sostiene que los paradigmas económicos se definen en gran medida por el mecanismo de disciplinamiento sobre el comportamiento de las empresas: la mano invisible, en el paradigma de mercado, el cambio tecnológico en la propuesta de Shumpeter. No existe un mecanismo equivalente que favorezca el crecimiento en los países de desarrollo tardío: éste depende inexorablemente de la intervención del gobierno para aumentar la oferta y la demanda. La premisa es una relación recíproca entre Estado y empresa; pero esto no significa simplemente una estrecha cooperación, ni tampoco una política inconexa de “palo y zanahoria”. Significa que, como contrapartida directa por las subvenciones, el Estado exige ciertos estándares de desempeño de las empresas. Cuanto mayor sea la reciprocidad, mayor será la velocidad del crecimiento económico.

Donde Corea se diferencia de la mayoría de los países de industrialización tardía es en el disciplinamiento que su Estado ejerció sobre las empresas privadas, elemento cardinal de su visión. Disciplina y fomento de grandes empresas fueron fenómenos interactivos. Las grandes empresas consolidaron su poder en respuesta a los incentivos gubernamentales basados en desempeño. A cambio de una sorprendente *performance* en el campo de las exportaciones, la I+D o la introducción de nuevos productos, las empresas líderes se vieron recompensadas con nuevas licencias, ampliando así la escala de las grandes empresas. La participación en industrias de alto riesgo fue recompensada con otras licencias en sectores más lucrativos, impulsando así el desarrollo del grupo empresarial diversificado. La disciplina puede ser pensada sobre la base de dos dimensiones interrelacionadas: (a) penalización de los malos desempeños; y (b) compensación sólo de los buenos resultados.

Kohli (2005) también centrará su mirada en el Estado y las elites —y más precisamente, en la cohesión de la autoridad estatal y los compromisos de clase— como factor explicativo del desarrollo. La pregunta que se hace Kohli es cómo influye el Estado —o, las formas estatales históricamente cristalizadas— en el éxito económico. Para este autor, el diferencial de éxito en la transformación industrial está directamente relacionado con el poder del Estado, en tanto recurso social, que puede crecer o disminuir (Kholi, 2009).

En otras palabras, el *poder estatal* y la forma en que éste se manifiesta en las *características organizacionales de las instituciones del Estado* y la manera en la que éstas tejen sus relaciones con las clases sociales, especialmente con las clases indispensables para desarrollo económico, son la clave en el logro de la industrialización.

De los dos factores mencionados, Kholi enfatizará el primero –poder del Estado– en su análisis de América Latina. A su juicio, la región abrazó el Consenso de Washington más ardorosamente que los países ‘desarrollistas’ de Asia debido a la carencia de poder relativo del Estado. El resultado fue mayor empobrecimiento, con tasas de ahorro nacional más bajas y, sobre todo, una mayor dependencia de las inversiones extranjeras, siendo más vulnerables a los vaivenes del endeudamiento externo.

Para Kholi las diferentes elecciones que siguen los Estados reside en las características de las elites y su papel en la construcción del Estado nacional. A las elites dependientes latinoamericanas contraponen, entonces, el nacionalismo de las de los países asiáticos. Mientras la mayoría de los países asiáticos escaparon a la crisis de la deuda mediante la intervención del Estado, las elites latinoamericanas, en cambio, estuvieron dispuestas a sacrificar crecimiento para pagar la deuda siguiendo los dictámenes del Consenso de Washington. De allí, Kohli deduce su primera conclusión: las diferencias entre las elites de ambas regiones son políticas. Esta diferencia se reflejó en la capacidad de intervención del Estado a partir de la Segunda Guerra Mundial. En el caso asiático hubo un reemplazo de clases dominantes producto de las guerras de descolonización, fenómeno que no existió en América Latina donde las elites tradicionales mantuvieron el poder. Eso implicó que no existiera reforma agraria y se mantuviera el patrón de desigualdades y la alta dependencia del capital extranjero.

A diferencia de las elites nacionalistas de Asia, en América Latina los grupos dirigentes continuaron siendo dependientes debido a que la oligarquía terrateniente, durante el período moderno, evitó la consolidación del Estado, estrechando su dependencia de los Estados Unidos durante el período de sustitución de importaciones a través de sus políticas de endeudamiento.

El argumento central de Kholi –la manera en que el poder estatal se organiza y se utiliza, influye decisivamente en las tasas y patrones de industrialización de la periferia global (Kholi, 2009)– lo aparta del concepto de autonomía enraizada de Evans y la interpretación que hace del proceso desarrollista de Corea.

Es igualmente interesante la diferencia que establece entre crecimiento económico y desarrollo pues, si el primero es necesario para el segundo, no implica por ello la automática reducción de la pobreza o la redistribución equitativa de los frutos del crecimiento. Aunque no resuelve la tensión entre las necesidades de la acumulación y de la redistribución, el sólo hecho de plantearlas –dejando su solución al campo del conflicto político– problematiza cierto imperialismo de la técnica en los procesos de desarrollo.

En resumen, Kohli es un ardiente defensor del rol del Estado para el crecimiento sostenido, en especial en lo relacionado con la creación de capital humano, el desarrollo tecnológico y de condiciones para la inversión eficiente. Pero este autor va más allá. No

sólo se trata de la legitimidad de intervención (como Wade), sino de tener en cuenta un factor esencialmente político: la capacidad de imponer su poder al sector privado.

Chibber, como todos los autores mencionados en este apartado, también se pregunta por qué algunos países fueron capaces de construir Estados desarrollados y otros no. Su respuesta es similar a la de Kholi: la diferencia reside en los constreñimientos que la clase capitalista local puede imponer a la construcción del Estado, especialmente en lo referido a los mecanismos de planificación.

Con esta premisa, Chibber desplaza el debate tal como fuera abordado por los primeros trabajos de Skocpol y Evans sobre autonomía y capacidades estatales. No son las capacidades estatales las que permiten relaciones cooperativas entre el Estado y los empresarios: la intervención estatal sólo es aceptada por las ‘burguesías nacionales’ cuando proporciona ventajas inmediatas a los capitalistas locales –por ejemplo, mercados protegidos–. Estas relaciones de cooperación cesan cuando el Estado interviene en decisiones microeconómicas –reversión de utilidades, estructura de costos, entre otras–. En otras palabras, las burguesías latinoamericanas aceptan la protección aduanera y los subsidios, pero no la intervención estatal en la dirección de sus empresas, lo que permite entender su acérrima oposición a la planificación en boga durante los años sesenta. En resumen, socializar riesgos y maximizar ganancias.

Hablar de desarrollo industrial remite a un Estado no sólo autónomo, sino también dotado de capacidad de dirección política. Pero, un Estado de ese tipo es más difícil de cooptar por parte de las clases dominantes, siendo éstas las principales opositoras al desarrollo de las capacidades estatales (Chibber, 2005). Por tanto, concluye Chibber, no son las capacidades estatales las que moldean la relación Estado/empresarios (como afirmaban Evans, Sikkin, entre otros), sino que las capacidades son el resultado de esta relación. De esta forma, el análisis se desplaza de lo tecno/organizacional hacia los conflictos de poder, específicamente entre funcionarios y empresarios.

Los autores mencionados en este apartado abandonan la hipótesis cooperativa entre Estado y empresarios para introducir –aunque no siempre resolver– la hipótesis del conflicto político entre elite política y elite empresarial o, si se prefiere, el conflicto entre el Estado y una burguesía incapaz de asumirse como clase dirigente del desarrollo.

Esta interpretación del ‘fracaso’ de la industrialización en América Latina permite también replantear las críticas al desarrollismo latinoamericano. Como señala Chibber, el desarrollismo en América Latina no privilegió el mercado interno contra las exportaciones, sino que jamás pudo imponer a las burguesías nacionales un esfuerzo que las hiciera competitivas en el mercado mundial, prefiriendo el ámbito más protegido del mercado nacional. En cierto sentido, este descubrimiento torna un poco secundaria la discusión de los economistas del desarrollo entre crecimiento liderado por las exportaciones (*export-led growth*) versus crecimiento hacia adentro (*inward-oriented strategies*).

5. ¿Qué hay de nuevo en el desarrollo latinoamericano?

En la primera década de siglo XXI, el neodesarrollismo latinoamericano vuelve a poner en escena el tema de la industrialización regional, retomando algunos elementos presentes en el estructuralismo de raigambre cepalina.

Luiz Carlos Bresser Pereira (2007) y Aldo Ferrer (2013)⁶ son los principales exponentes de esta teorización. Brevemente, estos autores proponen retomar el afán industrializador de mitad del siglo XX, manteniendo la centralidad del Estado como asignador racional de recursos (principalmente, vía incentivos) y, sobre todo, como promotor del mercado interno.

Igualmente, a diferencia de sus predecesores, consideran que, en la medida en que ya existe una acumulación de experiencia empresarial y de capital, la inversión estatal directa y la protección arancelaria, debe ser mucho menor que durante el experimento desarrollista de mitad del siglo XX, enfocando el intento industrializador prioritariamente hacia la exportación y no sólo al mercado interno. Las llamadas multilatinas estarían destinadas a jugar un rol principal en esta expansión que contaría como base de sustentación al mercado regional.

Asimismo, la protección del mercado interior debería reconsiderar algunas de las formas demasiado rígidas construidas por el Estado de Bienestar (son pocas las precisiones en este campo, pero en general, se retoma la idea de flexiseguridad que impusiera Dinamarca).

La variable política será retomada explícitamente. En esta visión, una alianza de clases entre burguesía, trabajadores y clases medias liderada por el Estado, debería convertirse en el instrumento de este modelo de desarrollo. Aunque bienintencionado, el neodesarrollismo peca de voluntarismo en el análisis de lo político: esta referencia a lo político es apenas formal pues no se tiene en cuenta las alianzas reales de 'nuestras burguesías nacionales' o, lo que es más claro, la diversificación de inversiones –usualmente con el capital financiero– que implica alineamientos estratégicos con sectores anti-industrialistas (Laguado Duca, 2013).

Asimismo, los aportes de Chibber y Kohli demuestran que fue la propia burguesía nacional –en realidad Chibber es enfático en señalar que tal burguesía no existe en América Latina– quien estuvo (y está) interesada en mantener un Estado débil. Así, la protección atrajo a la inversión extranjera dirigida a bienes de consumo inmediato pero no estableció una industria pesada que fuera la base de un desarrollo sostenible (Kholi, 2009). Más enfático, Chibber muestra que fueron los intereses de clase los que impi-

6 Aunque existen diferencias entre ambos –el argentino defiende más el papel del bienestar y el mercado interno que el brasileño– su pensamiento se encuadra en el mismo mundo conceptual.

dieron la consolidación de un Estado fuerte capaz de dirigir el proceso de desarrollo. El reciente apoyo de sectores industriales en Brasil y en la Argentina a opciones políticas identificadas con un neoliberalismo aperturista y financiero⁷ parece dar la razón a estos autores.

El problema del desarrollo industrial queda entonces directamente ligado a las capacidades del Estado para lograr el disciplinamiento político de las elites económicas. Y, aunque sólo mencionado de manera tangencial o indirectamente por Chibber (2005) o Bresser Pereira (2013), también del movimiento popular, cuyas demandas podrían jaquear al proceso de acumulación. Manejarse en esa tensión es un desafío para los gobiernos nacional populares que propugnen el desarrollo industrial.

Se puede arriesgar que las recientes derrotas electorales de los gobiernos nacional-populares –y muchas de las vicisitudes de su gestión– nos obligan a reflexionar sobre estos temas desde las particularidades latinoamericanas para que un posible retorno al gobierno no los obligue, como ocurrió a principios de siglo, a correr detrás de los acontecimientos.

Si bien hay acuerdo sobre la necesidad de establecer relaciones de otra índole con el capital nacional –sean de pacto de colaboración desarrollista o de disciplinamiento–, paralelamente es necesario enfrentar conceptualmente algunas tensiones que atravesaron a los gobiernos nacional-populares, a saber: acumulación/redistribución; eficacia de la Administración Pública (Estado)/ movilización política; globalización/desarrollo hacia adentro, entre las más urgentes.

En este marco, el concepto de capacidad política pasó a ocupar un lugar central (Sotelo, 2013), en la búsqueda de romper definitivamente el péndulo que describiera Diamand (1972) entre proyectos desarrollistas incluyentes y liberales excluyentes.

Desafíos actuales: autonomía, conflicto y capacidades

El incremento de la capacidad política del Estado será fundamental para superar los desafíos que enfrentará el país a partir del año 2020. Desafíos que pueden ser pensados en dos fases: un primer momento centrado en la estabilización de la situación de incertidumbre y zozobra en que lo ha dejado el último experimento neoliberal y una segunda instancia centrada en el desafío de retomar la senda del desarrollo.

La estabilización de la situación actual obliga a enfrentar varios retos en forma simultánea: recuperar un cierto orden en el comportamiento de las variables macroeconómicas, detener la recesión y reactivar la economía, definir una estrategia fiscal y un abordaje de la situación de endeudamiento externo que posibilite el manejo soberano de

7 Apoyo a Mauricio Macri en 2015 y Jair Bolsonaro en 2017.

la política económica y atender, al mismo tiempo, las urgencias sociales agravadas por la crisis. Estos desafíos urgentes deben enmarcarse en las circunstancias más generales de reconstrucción de las condiciones básicas del desarrollo.

El segundo momento deberá centrarse en la construcción de una estrategia de mediano-largo plazo que ponga al país en una senda de desarrollo integral y popular. Esto implicará un proceso de confluencia de actores para la estructuración de un nuevo bloque, así como la adopción de decisiones críticas vinculadas al modelo, tanto en lo que hace al modo de inserción en el mundo, a los sectores y actividades clave, al grado de radicalidad de la estrategia de desarrollo tecnológico, al patrón de distribución del ingreso, los aspectos de sustentabilidad del proceso, entre muchos otros.

Sin embargo, las tareas de los dos momentos poseen un *sine qua non*: la autonomía estatal. La necesidad imperiosa de generar, desde el inicio, un importante margen de autonomía del Estado respecto de los poderes fácticos, que pueda ampliarse con el tiempo y sostenerse a lo largo del proceso.

Empero, las decisiones que se deben adoptar en ambas instancias, como en todo proceso rezagado de desarrollo y más en la actual fase de expansión capitalista, implica enfrentar conflictos que desafían la autonomía estatal y ponen en riesgo el proceso mismo. Sin restarle importancia a la dimensión económica y sus múltiples condicionamientos, podríamos decir que, como se ha visto más arriba, la primera restricción que enfrenta cualquier proceso de desarrollo actual en la región, incluso en las tareas más básicas de transición de la crisis al ordenamiento de la situación, es de carácter político.

Esto abre una serie de interrogantes en torno a la autonomía, los conflictos del desarrollo y las capacidades estatales críticas tanto para la fase de reconstrucción como para la de desarrollo propiamente dicho.

1. Autonomía

La vinculación de los conceptos autonomía y desarrollo, como sabemos, no es nueva. Las tempranas producciones latinoamericanas ya hacían referencia a la autonomía como objetivo (ver *supra*); sin embargo, estaban referidas fundamentalmente al propósito de superar la situación de subordinación con los centros de poder mundial y a la obtención de un espacio propio en el entramado económico global que le permitiera al país un mayor margen de acción (Jaguaribe, 1969; Ferrer, 1979). El concepto mismo de *densidad nacional* de Ferrer (2004), que refiere al conjunto de circunstancias que determinan la calidad de las respuestas de cada nación a los desafíos y oportunidades que plantea el proceso de mundialización, está orientado a determinar el grado de autonomía en ese sentido.

Sin embargo, acá se hace referencia a otro concepto de autonomía, estrechamente relacionado, pero que no se predica de la economía nacional, del país o del proceso de

desarrollo, sino específicamente del Estado, es decir, alude a la autonomía decisoria. Entendemos la autonomía como la capacidad del Estado de fijar objetivos y tomar decisiones con independencia de los poderes fácticos; y, en tal sentido, es una condición indispensable para poder construir un desarrollo autónomo. Esta manera de entender el concepto está relacionada con la discusión de la sociología histórica norteamericana y el lugar central que otorga al Estado, basándose en la definición radical de Skocpol (1985), pero abrevando también en los planteos de Block (1980) que advierte que las estructuras actúan sólo a través de los individuos y plantea —apoyándose en Przeworski— la necesidad de dar cabida a la perspectiva del *agency* en el análisis estructuralista. Esta autonomía admite grados, es relacional y situacional, permite actuar con selectividad estratégica en el marco de ciertas restricciones estructurales. En tal sentido, se vincula también con el enfoque relacional estratégico de Jessop (1990).

En los últimos años, Aldo Ferrer (2014) ya utilizaba el concepto en este sentido, cuando planteaba que un requisito esencial para el desarrollo era “la existencia de un Estado nacional con suficiente autonomía decisoria y, por lo tanto, capacidad de remover los obstáculos planteados por los poderes fácticos, internos y externos, asociados a la estructura preindustrial y el ejercicio de las posiciones dominantes”. En la historia reciente de la Argentina, este tipo de autonomía fue enfáticamente practicada por las administraciones kirchneristas y constituyó el telón de fondo de gran parte de los conflictos que debieron enfrentar.

2. Conflictos

La reflexión académica sobre el desarrollo no ha hecho hincapié en la noción de conflicto, quizá como consecuencia del carácter lineal de los planteos iniciales y de la perspectiva estructuralista de la temprana crítica realizada desde América Latina.

Los enfoques iniciales que postulaban el destino común de la convergencia se establecieron sobre la supresión del conflicto: éstos eran visto como anómalos y, en todo caso, transitorios. La ausencia de conflictos estructurales constituía una condición de posibilidad teórica y política para alcanzar el desarrollo y converger hacia el tipo ideal de país desarrollado.

Sin embargo, aunque los caminos del desarrollo son diversos y singulares, todos los esfuerzos tardíos enfrentaron conflictos de diversa índole. El conflicto se manifiesta inherente al desarrollo; sus episodios se originan en las tensiones de este proceso, expresan sus necesidades y límites. Los conflictos del desarrollo se originan en decisiones vinculadas al proyecto o derivan de las transformaciones que el proceso produce. Muchos de ellos son gestionados rutinariamente de manera exitosa, pero otros se constituyen en amenazas que condicionan, obstruyen e, incluso, pueden llevar al fracaso el proyecto.

Si bien los conflictos expresan tensiones estructurales, adquieren en su desarrollo una lógica propia. Por un lado, cada conflicto tiene su particular enraizamiento histórico y está precedido de múltiples antecedentes. Por otro lado, las partes en pugna están dotadas de agencia, su acción es creativa, manejan recursos estratégicos variables y establecen un espacio de puja e incertidumbre. Los conflictos constituyen una dimensión medular de la política y del poder. Son consecuencia de los procesos de desarrollo, a la vez que expresan necesidades de estos; establecen los límites de dichos procesos, a la vez que constituyen la posibilidad de cambio (Sotelo, 2014).

El “conflicto del campo” del año 2008 fue un típico conflicto de desarrollo. Se originó en una medida económica que obligaba a los exportadores agropecuarios a resignar parte de su ganancia, en un contexto de altos precios de los *commodities*, cuando el sector llevaba más de un lustro de alta rentabilidad y había sido uno de los principales beneficiados del modelo económico. Puede ser interpretado en clave de puja distributiva: una renta extraordinaria en disputa entre el Estado, los trabajadores y parte del sector industrial, por un lado, y el sector agropecuario, por el otro. Se enmarca, a la vez, en una larga historia de confrontaciones sectoriales que forjó en el campo una visión profundamente antiestatista, opuesta proverbialmente a cualquier tipo de intervención estatal que les estableciera restricciones. En cualquier caso, puede ser visto como un conflicto por la autonomía estatal en el que está en juego quién decide la política agropecuaria, sobre todo tratándose de un actor social habituado a ocupar puestos decisorios en la estructura estatal del sector (de Anchorena, 2017).

El conflicto condicionó de manera decisiva el proceso iniciado en 2003: constituyó un punto de inflexión que afectó su trayectoria, inaugurando una etapa de fuerte conflictividad que alteró el patrón de acumulación política del kirchnerismo, empujándolo hacia una radicalización progresiva que terminó resquebrajando la hegemonía construida en la primera fase.

Las movilizaciones que enfrentó Dilma Rousseff, a partir de junio de 2013, también constituyen un caso de conflicto del desarrollo, aunque de otro cuño. Brasil había logrado disminuir la desigualdad, de manera lenta pero sostenida durante los últimos diez años, consiguiendo que casi cuarenta millones de brasileños salieran de la pobreza para incorporarse a los sectores medios, favoreciendo, a su vez, a la burguesía nacional. En ese contexto, movilizaciones de la sociedad civil en reclamo de mayor acceso a bienes y servicios (transporte público gratuito y mejor educación, entre otros), dieron inicio a un proceso de desgaste del gobierno que había posibilitado el ascenso social. Las movilizaciones iniciales fueron aprovechadas por sectores opuestos al proceso de desarrollo (a poco de andar, las protestas dejaron de ser convocadas por las organizaciones sociales para ser convocadas por la TV) en torno a reclamos diversos, creando las condiciones para la ofensiva judicial y política que desembocó en el proceso de *impeachment* que,

luego de nueve intensos y dramáticos meses, terminó en la destitución de la presidenta por “manipulación de las cuentas públicas.”

Estos conflictos, con sus diferencias, son de naturaleza similar a los que describe Peter Evans (1998) cuando enuncia la *parábola del sepulturero*: el caso de las grandes corporaciones industriales coreanas que, cuando se volvieron más poderosas, comenzaron a privilegiar las alianzas con compañías trasnacionales, poniendo en crisis su relación con el Estado desarrollista que las había prohiado, cuestionando la orientación misma del proceso de desarrollo. Los sectores fortalecidos *exprofeso* por el Estado suelen constituirse en sus principales adversarios.

En Kerala, productores agrícolas, otrora arrendatarios convertidos en propietarios a través de una reforma agraria que había acabado con el viejo sector agrario rentista, terminaron enfrentados con el Estado, oponiéndose a profundizar los cambios. Convencidos ahora de que un Estado activo era improcedente para sus intereses, socavaron los cimientos políticos del propio Estado. “Al igual que en Asia oriental, la transformación patrocinada por el Estado redujo las lealtades de los grupos beneficiados por ella, y creó nuevos sectores cuyas agendas sociales y económicas eran más difíciles de satisfacer” (Evans, 1998).

Algunos conflictos se originan, entonces, en decisiones de carácter económico adoptadas por el Gobierno, vinculadas al modelo de desarrollo. Se pueden incluir allí las resultantes del rol “seleccionador” del Estado: conflictos entre sectores o actividades económicas que se ven perjudicados o beneficiados. Los ejes estructurantes suelen ser la rentabilidad, la puja distributiva y los recursos. Disputas entre sectores beneficiados por las políticas de desarrollo y el propio Estado que ha liderado el proceso, una vez que aquellos han incrementado su poder. Conflictos entre el Estado y empresas individuales –o grupos de empresas– derivados del ejercicio de la función de disciplinamiento postulada por Amsden.

Otro tipo de conflicto de desarrollo es el de la contienda territorial, que en algunas experiencias ha llegado hasta fantasías secesionistas. Un ejemplo lo constituye el conflicto que enfrentó a Evo Morales con el movimiento a favor de la autonomía en la media luna de las tierras bajas. Una alianza de elites de base territorial –incluía a los gobiernos departamentales y al poder económico local, representado en sus asociaciones empresariales, agropecuarias, industriales y de comercio– que planteaba ambiciosas exigencias autonómicas, intentando limitar el poder del Estado central y obstruir el proceso de reforma constitucional, a través de mecanismos institucionales y de manifestaciones que incluían el uso de la fuerza física. La cuestión de los derechos y el uso de la tierra se transformó en el núcleo esencial del conflicto que llegó, en el año 2008, casi al borde de una guerra civil. El diferendo logró ser encauzado y gradualmente dejó de constituir una amenaza para el proceso de desarrollo boliviano.

El movimiento autonómico de Guayaquil en Ecuador también constituye un ejemplo de este tipo de disputa en el que una elite económica y social dominante, con capacidad para articular los intereses políticos de una región, se enfrenta al poder central. Ambos conflictos son expresiones de tensiones estructurales y se inscriben en procesos históricos de fricciones territoriales.

Otra clase de conflictos del desarrollo son aquellos que se originan en el carácter competitivo –o contradictorio– de los objetivos económicos, sociales, ambientales y políticos del modelo de desarrollo, especialmente cuando los últimos son relegados en favor del primero. La disputa en torno a la carretera del TIPNIS⁸ en Bolivia es, con múltiples dimensiones, un caso de este tipo que llevó al gobierno de Evo Morales al enfrentamiento con la propia base de comunidades indígenas. Las movilizaciones de la sociedad civil brasilera de 2013-2015, referidas más arriba, fueron en el inicio un conflicto de este tipo. Se trata, en general, de demandas originadas desde la base y sus ejes estructurantes suelen ser *igualdad / desigualdad, inclusión / exclusión*.

Un tipo particular de disputas son las que derivan de decisiones políticas, comerciales o financieras en el terreno internacional. Conflictos con los organismos financieros internacionales, por ejemplo, los originados en los procesos de refinanciamiento de las deudas; o bien, en exigencias a la política económica doméstica en detrimento de la autonomía del poder político local. En este tipo se pueden encuadrar las discrepancias con el FMI, en el inicio del ciclo kirchnerista, que concluyó con el pago total de la deuda con el organismo a cambio de mayor autonomía. Pero se incluyen aquí también los diferendos comerciales con otros países, originados en la adopción de medidas de corte proteccionista; las tensiones con las potencias hegemónicas relacionadas con los procesos de imposición de tratados comerciales; los conflictos de alineamientos políticos internacionales generales o en torno a temas específicos, entre otros. Si bien se puede identificar cierta variedad de conflictos, los tipos son acotados. Una tipología, aún en construcción, se puede encontrar en Sotelo (2017).

3. Capacidades

¿Por qué algunos de estos conflictos son zanjados de manera favorable, generando condiciones propicias para mantener o profundizar el proceso de desarrollo, mientras otros terminan condicionando o inclusive hiriendo de muerte los procesos de transformación? Aun cuando los factores que intervienen son múltiples, es evidente que la represión policial, medidas que profundizaron el deterioro de la situación económica, errores en la política de alianzas, la incesante pérdida de apoyos, entre otro, han contribuido al fatal

8 Proyecto de construcción de una carretera de 300 kms que atraviesa el Territorio Indígena Parque Nacional Isoboro Sécore, iniciado por el presidente Evo Morales.

desenlace brasileiro. Del mismo modo que el manejo prodigioso de una situación en la que los empresarios de las tierras bajas bolivianas tomaron nota de su pérdida de poder instrumental, al tiempo que el gobierno se percató del incremento del poder estructural de aquellos, viró un juego de confrontación en un compás de cooperación que permitió romper la unidad de la oposición a Evo.

La potencia de un Estado para alcanzar objetivos a pesar de la oposición real o potencial de los factores de poder o en circunstancias socioeconómicas desfavorables —es decir, la efectividad de su autonomía— se encuentra en relación directa con las capacidades estatales (Skocpol, 1985). Evidentemente, uno de los desafíos estratégicos de los años venideros es incrementar dichas capacidades para que el Estado pueda liderar el proceso de desarrollo.

¿Pero cuáles son las capacidades estatales críticas? Es necesario superar la perspectiva dominante sobre capacidad estatal que ha hecho énfasis de manera casi exclusiva en las capacidades burocráticas. Las capacidades administrativas, técnicas, organizacionales, de recursos humanos y de provisión de bienes y servicios son imprescindibles para el buen desarrollo de las políticas públicas (Sikkink, 1993; Geddes, 1994; Grindle, 1997), pero no son suficientes para afianzar el control del Estado sobre las variables críticas del desarrollo nacional.

Cuando lo que está en juego no está vinculado estrictamente a la prestación de servicios públicos o a la aplicación de regulaciones, sino al conflicto entre actores que se deriva del propio proceso de desarrollo, lo que deviene necesario no es la capacidad burocrática —cuyo fortalecimiento forma parte del programa neoweberiano— sino, por el contrario, lo que resulta imprescindible es la capacidad política.

Algunos autores hablan de capacidad política (Grindle, 1996; Repetto, 2003) pero aludiendo a la respuesta adecuada a las demandas sociales, a la representación de los intereses sociales, a la participación social en las decisiones o a la capacidad de mediar entre actores. Otros la refieren a cualidades del sistema político y sus instituciones. Sin embargo, en ningún caso se pone de relieve que la autonomía del Estado en los países de la región que procuran desarrollarse se ve frecuentemente amenazada por los poderes fácticos, provocando conflictos que pueden paralizar los procesos. La capacidad política comporta una dimensión crucial que no se resuelve solamente con los aspectos mencionados: implica la solvencia y disposición de los cuadros de gobierno para el direccionamiento estratégico y la gestión de los conflictos que pueden condicionar o comprometer el desarrollo nacional⁹.

9 En cierto sentido, en esa dirección se dirigen las reflexiones de Kholi, Chibber, Wade y Amdsen, citadas más arriba, aunque, a nuestro juicio, no abordan suficientemente el concepto de capacidad política.

Es necesario redescubrir una dimensión que estuvo explícitamente negada por el gerencialismo y soslayada en la heterogénea producción neoweberiana: la política, en tanto acción. Más allá del campo de las instituciones políticas y de las interacciones que ellas regulan, subsiste el ámbito de la acción política, en el que acontecen los conflictos. El concepto de capacidad política debe preservar la tensión original de la palabra “política” que remite tanto a las reglas de juego que intentan ordenar el campo de lo público como al terreno incierto de la contingencia que lo desordena. Al plano de los mecanismos institucionales que regulan la vida política, como al sustrato de puja, litigio y conflicto que lo sustenta. Esto implica reconocer no sólo el carácter conflictivo del orden social sino también que el campo de la acción política, a pesar de los esfuerzos de la razón, mantiene un fondo irreductible de incertidumbre e indeterminación que frecuentemente pone en riesgo la tarea de gobierno.

La capacidad política es, desde este punto de vista, el arte de lidiar con el conflicto. Este concepto, tal como se lo entiende en este trabajo, se aleja de la idea conocida de capacidad estatal y se acerca más a la noción de *virtud política* de Maquiavelo (2011), en tanto capacidad de dominar los acontecimientos para realizar el fin deseado, una manera de vencer el curso de los hechos que escapan a nuestra voluntad, lo que él denomina *fortuna*¹⁰. Maquiavelo predica la *virtud política* del Príncipe, es decir, la define como un atributo personal de quien gobierna (Sotelo, 2013). La pregunta, entonces, es ¿cómo transformar una cualidad individual de aquellos líderes con capacidad estratégica en una capacidad estatal? Carlos Matus (1983), siempre preocupado por borrar la frontera entre técnica y política, asocia este desafío a la dimensión estratégica de la planificación. La capacidad de conducción estratégica, la virtud de generar y conducir acciones, es una facultad técnico-política que puede ser predicada de los gobiernos. Y la capacidad de gobierno puede ser ampliada a través de técnicas y métodos de planificación estratégico situacional¹¹. Y esto es imprescindible para ampliar el campo de gobernabilidad en el caso de los proyectos que se plantean transformaciones y objetivos exigentes.

10 “La fortuna es lo que la subjetividad humana, individual o colectiva, no puede prever o no es capaz de realizar intencionalmente, así como la causa de los efectos no intencionados o imprevistos que se derivan del propio hacer humano. Se trata, pues, del límite de la potencia humana (individual y colectiva) para proyectarse; esa potencia a la que Maquiavelo se refiere a veces con el nombre de *virtù* (virtud)” (Forte Monge, 2011).

11 La capacidad político-estratégica supone el manejo del conflicto en sus distintas fases –pre-conflicto, conflicto abierto y post-conflicto–, lo que pone en juego la capacidad de previsión o identificación temprana, el análisis de situación, la lectura de las tensiones estructurales que generan las condiciones para el surgimiento, el análisis de los recursos críticos y de la correlación de fuerza, la habilidad de contención

La primera fase de estabilización de la situación y recuperación de cierto ordenamiento básico demandará –además de capacidad político-estratégica– la reconstrucción de la capacidad económica. Capacidad económica alude a la fortaleza económica general del país y a la habilidad para promover y asegurar el desempeño económico y obtener, mediante impuestos y otros instrumentos, una parte de dicho crecimiento para proveer bienes y servicios públicos orientados al desarrollo. Esto implica (Sotelo, 2014): *acumulación de recursos, libertad para utilizarlos y gestión estratégica de los ingresos y egresos del fisco*, lo que comprende tanto aspectos de *cuantía* (relacionados con las reservas, la deuda y la capacidad extractiva –presión tributaria y recaudación–) como *reglas de uso* (gobierno del ejecutivo sobre la política monetaria y sobre la política fiscal) y de *administración* (desempeño de los ingresos y egresos fiscales).

El propósito fundamental es recuperar soberanía en el manejo de la política económica –evitando la dependencia de los organismos internacionales– y asegurar que prevalezcan la estabilidad de precios y expectativas que estimulen el ahorro, la inversión y el crecimiento.

La segunda fase –centrada en el desafío de retomar el camino del desarrollo– demandará, además, una fuerte capacidad estatal científico-tecnológica. Esto no sólo implicará retomar el sendero de años anteriores¹², sino también promover una estrategia agresiva de desarrollo de las actividades en la frontera del conocimiento, de manera conjunta entre el Estado y el empresariado nacional, que promueva la inversión, el cambio tecnológico, la creación de empleo a niveles crecientes de productividad y generar ventajas competitivas dinámicas que proyecten la producción nacional al mercado mundial. La conjunción de estrategias de apertura de espacios de rentabilidad y desarrollo de iniciativas tecnológicas de punta deben orientar al empresariado hacia actividades estratégicas.

haciendo uso de la agenda, el análisis de pertinencia del patrón de estrategia formado, los modos de resolución o manejo positivo a lo largo del tiempo, la recuperación o capitalización de derrotas, entre otros.

- 12 Durante las gestiones kirchneristas se incrementó significativamente el presupuesto en ciencia y tecnología, se creó el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, se impulsó el desarrollo de la nanotecnología, se concretó el desarrollo de satélites en conjunto con el INVAP, se promovió la creación del Centro de Ensayos de Alta Tecnología y se desarrolló el Programa Raíces de repatriación científicos, entre otras iniciativas.

Colofón

Desde que, a finales de los años '40, comenzó a prevalecer el imperativo del desarrollo, la Argentina ha sido un campo fértil para la experimentación y la reflexión sobre el tema, aunque sin demasiado resultados. Comparado frecuentemente con los países asiáticos de desarrollo tardío, el rezago argentino suele tener interpretaciones disímiles. No obstante, todos los estudiosos coinciden en que el Estado juega un papel primordial para alcanzarlo. Menos acuerdo existe, sin embargo, en lo que refiere al tipo de relación del Estado con los empresarios o con los trabajadores.

Algunos insisten en la importancia de que el Estado se imponga sobre el capital para orientar la inversión hacia las necesidades del desarrollo (*disciplinamiento*), otros, en cambio, ponen el acento en la cooperación entre el Estado, el capital y el trabajo (*pacto social*)¹³. Muy probablemente, un gobierno que abandone la senda neoliberal deberá moverse entre ambas posiciones, dependiendo de su capacidad de acumulación política y del manejo estratégico de las situaciones. Es decir, de la manera en que conduzca los esperables conflictos asociados al desarrollo.

A continuación, se identifican algunas situaciones que dominarán la agenda de la fase de estabilización y reconstrucción del país. Situaciones que implican potenciales conflictos que tendrá que enfrentar el nuevo gobierno y que pondrán a prueba su capacidad político-estratégica, a saber:

La deuda externa se ha convertido en uno de los mayores problemas para el futuro del país, ya que en las condiciones en que fue tomada, resulta impagable. Las opciones van desde una *renegociación blanda*, en la que, a efectos de ampliar el plazo del acuerdo y mejorar el perfil de vencimientos de capital e intereses, se acceda a exigencias inaceptables (ajuste permanente, reforma laboral y reforma previsional), hasta el *default* y sus consecuencias críticas, pasando por una *negociación dura* que obtenga libertad de acción para reactivar la economía, reprogramando la deuda a treinta años o más. En cualquiera de los casos, implicará una dinámica de conflicto con los organismos internacionales y sus socios locales que no sólo demandará inteligencia para fijar el rumbo sino también para conducir la disputa en términos materiales y simbólicos, alineando a la mayor cantidad de actores posibles atrás de la posición del gobierno nacional.

Por otra parte, a efectos de mejorar la deteriorada situación fiscal será necesario recomponer los ingresos del tesoro, por lo que se deberán tomar decisiones en materia impositiva y de derechos de exportación que acarrearán conflictos con los sectores orien-

13 La disyuntiva disciplinamiento/cooperación también puede pensarse en relación a los trabajadores: aplazar demandas para privilegiar la acumulación, o partir de una supuesta sinergia entre acumulación y reivindicaciones sociales.

tados a la exportación de materias primas y a la actividad financiera. El gobierno deberá conducir el proceso de configuración del conflicto, regular los tiempos en los que éste se incorpora a la agenda pública e incidir en la correlación de fuerzas, a través del manejo estratégico de sus determinantes y condicionantes.

También plantearán fuertes conflictos las necesarias iniciativas destinadas a bajar de manera significativa el precio de la canasta alimentaria, interviniendo en los distintos eslabones de la cadena –insumos, fabricación y distribución–, y a desacoplar el precio de las tarifas de los servicios del precio del dólar. De todos modos, tampoco deben descartarse tensiones con los sectores populares por los ritmos de recuperación de la situación social y de la recomposición salarial, constreñidos por las múltiples restricciones sembradas por el neoliberalismo. En este escenario opera el mencionado *pacto social*, con la intervención de la mayor cantidad posible de actores.

Y, sobre todo, la capacidad político-estratégica será puesta a prueba en el difícil desafío de llegar a acuerdos de metas con sectores de la industria nacional que tradicionalmente han sido renuentes a aceptar la intervención del Estado en sus decisiones micro-económicas. La dinámica cooperación/disciplinamiento de los sectores considerados estratégicos de la industria nacional no será sencilla en un mundo tensionado entre la hegemonía del capital financiero y las tendencias proteccionistas de los países más poderosos. Una inserción no subordinada en el contexto internacional precisará de un sostenido esfuerzo político estratégico de las elites de gobierno desarrollistas.

En suma, mientras se trabaja en pos de la recuperación del país, a partir de una creciente autonomía estatal, fortaleciendo la capacidad económica, la capacidad político-estratégica devendrá crítica para definir el rumbo, lidiar con los conflictos y sentar nuevamente las bases del desarrollo.

Referencias bibliográficas

- Amsden, A. (1992). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University.
- Amsden, A. (1994). Why Isn't the Whole World Experimenting with the East Asian Model to Develop? *Review of The East Asian Miracle. World Development*. Vol. 22, Núm. 4, 627-633.
- Block, F. (1980). Beyond relative autonomy: state managers as historical subjects. *The socialist register*. Vol. 17, 227-241.
- Bresser Pereira, L. C. (2007). Estado y mercado en el Nuevo Desarrollismo. *Nueva Sociedad*. Núm. 210, 110-125.
- Cao, H., Laguado Duca, A. y Rey, M. (2015). *El Estado en Cuestión. Ideas y política en la Administración Pública Argentina (1958-2015)*. Buenos Aires: Prometeo.

- Cardoso, F. H. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México D.F.: Siglo XXI.
- Castellani, A. y Llanpart, F. (2012). Debates en torno a la calidad de la intervención estatal. *Papeles de Trabajo Núm. 9*, primer semestre, 155-177. Disponible en: http://www.idaes.edu.ar/papelesdetrabajo/paginas/Documentos/N9/Papeles_09_08_Castellani-Llanpart.pdf
- Chang, Ha-J. (2011). Institutions and Economic Development: Theory, Policy, and History. *Journal of Institutional Economics*. Vol. 7, Núm 4, 473-498. Disponible en: <http://hajoonchang.net/wp-content/uploads/2011/01/JOIE-institutions-and-development-published.pdf>
- Chibber, V. (2005). ¿Reviviendo el Estado desarrollista?: El mito de la burguesía nacional. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3993352>
- de Anchorena, B. (2017). Tesis de Maestría: *La autonomía en disputa: capacidades estatales y poder empresario en el conflicto agropecuario argentino del 2008*. Buenos Aires: UNSAM / Georgetown University.
- Diamond, M. (1972). La Estructura Productiva Desequilibrada Argentina y el Tipo de Cambio. *Desarrollo Económico*. Vol. 12, N° 45, 1-24.
- Evans, P. (1998). Alternativas al Estado desarrollista. Lecciones de la crisis de Asia oriental. *Revista Nueva Sociedad*. Núm. 55. Disponible en https://nuso.org/media/articles/downloads/2688_1.pdf
- Evans, P., Rueschmeyer, D. and Skocpol, Th. (1985). *Bringing the State back in*. New York: Cambridge University Press.
- Ferrer, A. (1979). Crisis y alternativas de la política económica argentina. Respuestas a comentaristas. *Desarrollo Económico*. Vol. 19, Núm. 73, 125-135.
- Ferrer, A. (2004). *La densidad nacional. El caso argentino*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Ferrer, A. (2013). Aliviar la restricción externa. *Página 12* (jueves 26 de septiembre de 2013).
- Gerschenkron, A. (1962). Economic Backwardness and the Characteristics of Development. *The Journal of Economic History*. Vol. 29, Núm. 3, 449-472.
- Hirschman, A. (1958). *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press.
- Jaguaribe H. (1969). *Dependencia y autonomía en América Latina*. En H. Jaguaribe, A. Ferrer et al. *La dependencia político-económica de América Latina* (pp. 23-80). Buenos Aires: CLACSO. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20171110035406/Dependencia_politico_economica.pdf
- Jessop, B. (1990). *State theory: putting the Capitalism State in its place*. Pennsylvania: Penn State University Press.

- Kohli, A. (2009). States and Economic Development. *Brazilian Journal of Political Economy*. Vol. 29, Núm. 2 (114), 212-227.
- Laguado Duca, A. (2011). *La construcción de la cuestión social durante el desarrollismo post-peronista en Argentina (1958-1972)*. Buenos Aires: Espacio.
- Laguado Duca, A. (2013). El retorno del desarrollismo. *Asuntos Públicos, Políticas y Gobiernos. Miradas desde Argentina*. Más Poder Local. N° 16, 6-16. Disponible en: <http://www.maspoderlocal.es/ediciones/asuntos-publicos-politicas-y-gobiernos-no16/>
- Maquiavelo, N. (2011). *El Príncipe*. Madrid: Editorial Gredos.
- Matus, C. (1983). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación Altadir.
- North, D., Summerhill, W. and Weingast, B. R. (2000). *Order, Disorder and Economic Change: Latin America vs. North America*. En B. Bueno de Mesquita and H. Root, (Eds.). *Governing for Prosperity* (pp. 6-16). Yale: Yale University Press.
- Prebisch, R. (1962). El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas. *Boletín económico de América Latina*. Vol. 7, Núm. 1, 1-64.
- Sikkin, K. (2009[1991]). *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil. Frondizi y Kubitschek*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Skocpol, T. (1985). *Bringing the State back in: strategies of analysis in current research*. En Evans, Rueschemeyer, Skocpol, *Bringing the State Back In* (pp. 3-38). New York: Cambridge University Press.
- Rostow, W. (1960). *Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista*. México D.F.: Ediciones Occidentales.
- Sotelo, J. (2013). Planificación, desarrollo y capacidad política: desafíos de América Latina en el siglo XXI. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año 1, Núm 1, 47-63.
- Sotelo, J. (2014). Tesis de Maestría: *Capacidad político/estratégica, autonomía estatal y desarrollo*. Madrid: IUOG / UIMP.
- Sotelo, J. (2017). *Estado y conflictos del desarrollo*. Buenos Aires: mimeo.
- Wade, R. (1990). *Governing the market*. Princeton: Princeton University Press.
- Wade, R. (2005). *Reubicando al Estado: lecciones de la experiencia de desarrollo del Este Asiático*. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3994729.pdf>
- Weiss, L. (1998). *The Myth of the Powerless State*. Ithaca: Cornell University Press.

CAPÍTULO VI

Ciencia y tecnología para un proyecto de país centrado en la producción y el trabajo

Por Diego Hurtado

“Nos encontramos frente a un *kairós*”, sostienen los compiladores de este libro en la Introducción, “un tiempo de oportunidad” que tal vez no se repita. Esta evaluación es crucial. La Argentina enfrenta una bifurcación de caminos: profundizar el proceso vigente de desindustrialización, financierización, extranjerización, endeudamiento y fuga o recuperar un proyecto de país centrado en la producción y el trabajo, con creciente equidad y ampliación de derechos, que se oriente en el mediano plazo a la redefinición necesaria del lugar de la Argentina en el escenario regional y en la estructura del capitalismo global. Es en este contexto que nos preguntamos cómo se deben (o se pueden) pensar las políticas de ciencia y tecnología (en adelante, CyT).

En este capítulo, presentamos una lectura sintética de los condicionamientos históricos de las actividades de CyT en la Argentina, los logros y aprendizajes que ocurrieron durante el período 2003-2015, la traumática reversión del período 2016-2019 y, finalmente, intentamos inferir iniciativas que se orienten a un cambio de paradigma de las políticas de CyT en la dirección de acompañar un proceso de cambio estructural a través de su enraizamiento en las agendas de las políticas de industria, salud, energía, desarrollo social, defensa, transporte, agro e infraestructura¹.

Condicionantes históricos

La metáfora del “péndulo argentino” de Diamand (1983) captura un rasgo esencial del *estancamiento dinámico* argentino en una semiperiferia dependiente: las oscilaciones político-económicas ocurren entre proyectos de país que se excluyen y que, desde el final de la última dictadura, vuelven anómala la práctica de la “alternancia democrática”.

1 Para una discusión de la noción de cambio estructural en la Argentina, véase el libro de la CEPAL (Abeles *et al.*, 2017).

Entre las consecuencias de esta anomalía, la ausencia de políticas de Estado explica las debilidades más notorias del sector de CyT.

En este laberinto bipolar, las tecnologías estratégicas y, en general, las agendas de producción de conocimiento útil aparecen como bastión de disputa, talón de Aquiles de los proyectos industrializadores y blanco de ataque de las fuerzas periféricas que necesitan mantener a la Argentina atrapada en una economía primarizada y desarticulada. La trayectoria del estancamiento dinámico argentino se puede comprender a través de su historia tecnológica y científica. El Estado argentino invirtió en petroquímica desde la creación de YPF en 1922 y de sus laboratorios de Florencio Varela para I+D en 1940; en aeronáutica desde la creación de la Fábrica Militar de Aviones en 1927; en producción pública de medicamentos desde la creación de la Empresa Medicinal del Estado Argentino (EMESTA) en 1946; en el sector nuclear desde la creación de la CNEA en 1950; en el sector automotriz con la creación de Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME) desde 1952; en el sector naval desde la creación de Astilleros Río Santiago en 1953; en tecnología espacial con la creación de la Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales (CNIE) en 1960. Cuando se cancela la CNIE en 1991, el sector espacial pasa a manos civiles y se crea la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) y la Argentina cancela el desarrollo de cohetes por presiones de los Estados Unidos y se reorienta hacia la inversión en tecnología satelital. También invirtió en electrónica y computación: la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires (UBA) fabricó la computadora CEFIBA en 1960, se creó el Instituto de Cálculo de la FCEyN de la UBA en 1963, donde se impulsan las ciencias de la computación, el INTI creó su grupo de semiconductores por esos días, la empresa FATE abrió su División Electrónica a fines de los años sesenta y desarrolló varios prototipos de computadora a comienzos de los años setenta.

En paralelo a estos sectores, se impulsó el crecimiento del sistema de universidades públicas, incluidas la Universidad Obrera Nacional (1949) –hoy Universidad Tecnológica Nacional– y el Instituto Balseiro (1955), instituciones como el Instituto Malbrán (1916), el DINICET (1951), el Instituto Antártico (1951), CITEFA (1953) –hoy CITEDEF–, el INTA (1956), el INTI (1957) y el CONICET (1958), hoy con más de 250 institutos e inserción en todo el complejo de CyT. A la lista debemos sumar algunas empresas públicas y mixtas y algunos hitos de inversión privada, como Siam, la empresa metalmeccánica más importante de América Latina a comienzos de los años sesenta, o el Centro de Investigaciones Industriales del grupo Techint, desde mediados de la década de 1980, entre los ejemplos más notorios.

Si la Argentina produjera exportaciones en la tercera parte de los sectores estratégicos mencionados su estatus económico hoy sería otro. Pero la Argentina importa todo el equipamiento para la extracción del gas y petróleo de Vaca Muerta –incluidos los ser-

vicios de mantenimiento y *software*–, y la casi totalidad de los bienes de capital para su frágil industria, no exporta aviones, no exporta medicamentos desarrollados en el país, ni reactores nucleares de potencia (los que producen electricidad), tampoco exporta barcos, ni automóviles con porcentaje creciente de componentes nacionales, ni tiene su propio lanzador satelital, ni exporta computadoras o, en general, electrónica de consumo producida por firmas nacionales. Y, en los últimos años, tampoco parece encaminada a exportar aerogeneradores, paneles solares o baterías de litio.

Como premio consuelo, sí logró desarrollar un complejo nuclear que fabrica y exporta reactores nucleares de investigación en la frontera tecnológica, que logró diversificarse hacia la tecnología satelital, con hitos como la fabricación y puesta en órbita de dos satélites geoestacionarios, *Arsat 1* y *2*, en 2014 y 2015. Sin embargo, de acuerdo a la lógica del péndulo, cuando aparece en el horizonte la posibilidad de exportar satélites a países de la región, el gobierno de Macri clausura el *Arsat 3* y dilapida toda la inversión pública de 25 años en este nuevo sector de alto valor agregado. También hay en el país capacidades importantes en biomedicina y biotecnología para el agro, que se manifiestan en algunos rasgos históricos de calidad de la salud pública y en ciencia básica, así como en algunas firmas nacionales de biotecnología que insinúan un sendero que no logra crecer y diversificarse y que no “mueve la aguja” de la economía. Las grandes innovaciones introducidas en la economía argentina de las últimas décadas son la soja transgénica –desarrollo de una empresa trasnacional que desencadenó una sinuosa batalla legal por las regalías– y la incorporación del silobolsa como innovación funcional a la financierización del principal sector de la economía argentina.

A modo de síntesis, digamos que los síntomas más visibles que se manifiestan en la superficie de esta trayectoria pendular de desarrollos tecnológicos inconclusos son: la inestabilidad institucional; la baja inversión en I+D local del sector privado; presencia dominante de empresas trasnacionales en los sectores dinámicos, que despliegan estrategias desconectadas de los ecosistemas económicos locales; desde fines de la década de 1970, la creciente influencia de las actividades financieras especulativas; la creciente desventaja geopolítica para negociar “reglas de juego” favorables (Deere, 2009: Cap. 5: 150-195; Nguyen, 2010: 244-255). En conjunto, todos estos rasgos derivan en la imposibilidad de sostener procesos de aprendizaje y acumulación de capacidades organizacionales, regulatorias y de gestión de la tecnología, formación y diversificación de competencias, aumento de las vinculaciones público-privadas y escalamiento tecnológico.

A su vez, las trayectorias tecnológicas inconclusas y la ausencia de agendas de producción de conocimiento útil para el desarrollo social y la complejización de la trama productiva coevoluciona, por un lado, con culturas rentísticas especulativas y de intermediación, anti-emprendedoras y predatoras del sector público consolidadas por las fracciones concentradas, que finalizan su ciclo de acumulación con fuga del excedente

—en lugar de inversión—, y con culturas empresariales proclives al cortoplacismo que impone la inestabilidad económica y, por otro lado, con culturas científicas que, como reacción de supervivencia en entornos institucionales adversos, son proclives a insertarse en los circuitos de producción de conocimiento funcionales a las agendas de las economías centrales; es decir, ciencia básica de calidad en su mayor parte desconectada de la realidad socioeconómica local.

El escenario global y el proyecto neoliberal

Desde el retorno a la democracia, el campo de fuerzas global en el que la Argentina intenta impulsar procesos de expansión, diversificación y enraizamiento de sus actividades de CyT se reconfiguró de manera drástica desde fines de la década de 1970. Como parte del proyecto de globalización neoliberal, las reglas de juego para la producción y circulación de conocimiento mutaron hacia lo que algunos autores caracterizaron como “privatización del conocimiento” (Krimsky, 2003; Mirowski, 2011). La principal razón fue el propósito de los Estados Unidos de traducir su supremacía científico-tecnológica en la mejora de la competitividad de sus empresas y en liderazgo económico. Los instrumentos iniciales que impulsó el gobierno norteamericano —como la “Ley Stevenson-Wydler” de Transferencia de Tecnología o la “Enmienda Bayh-Dole” a las leyes de patentes, ambas de 1980— apuntaron a la vinculación academia-industria, además de incentivar a las universidades y centros de investigación a comercializar y a percibir derechos de propiedad intelectual por desarrollos realizados con fondos públicos. En 1984, el Congreso de los Estados Unidos modificó el Acta de Comercio para que los derechos de propiedad intelectual de sus empresas fueran reconocidos en todo el mundo y para facilitar las represalias económicas y diplomáticas contra los países que violaran sus patentes. También se crearon programas como Small Business Innovation Research (SBIR), Small Business Technology Transfer (STTR), Manufacturing Extension Partnership (MEP), o Advanced Technology Programme (ATP) (Etzkowitz, *et al.*, 2008; Block, 2008: 11-14). En conjunto, estas iniciativas pueden ser definidas como un programa de incentivos masivos del Estado norteamericano a su sector privado, incluida la legislación sobre compras públicas como recurso adicional para “fortalecer a los campeones nacionales y para proteger el frente interno al tiempo que promueve la penetración de las empresas estadounidenses en mercados extranjeros” (Weiss y Thurbon, 2006: 702).

En paralelo, a comienzos de los años noventa, la radicalización del orden neoliberal puso en cuestión “la asistencia gubernamental a las industrias económicamente estratégicas [como] un importante punto de discordia en la arena política internacional” (Michalski, 1991: 7-8). A grandes rasgos, los debates sobre esta cuestión fueron estabilizados por los organismos de gobernanza global a partir de un acuerdo tácito que se podría pa-

rafrasear con una fórmula: mientras que en las economías centrales los sectores estratégicos continúan siendo objeto de apoyo activo del Estado —de forma manifiesta u oculta—², se debe presionar a las periferias —a través de mecanismos formales e informales— para que desregulen sus sectores estratégicos. Así, mientras se impulsa la reorientación agresiva de las dinámicas de producción de conocimiento de las economías centrales hacia los intereses corporativos y la creciente monopolización de los derechos de propiedad intelectual, simultáneamente las presiones sobre las economías no centrales para que desregulen sus sectores económicamente estratégicos obstaculizan los procesos de aprendizaje y escalamiento tecnológico basados en senderos imitativos de industrialización (Correa, 2000: 4) y las obligan “a pagar precios exorbitantes por el uso de tecnología extranjera” (Michalopoulos, 2014: 178).

Con la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995, estas transformaciones se manifiestan en el acuerdo TRIMS (Trade-related Investment Measures), que restringe la posibilidad de regular la inversión extranjera y supone “la prohibición de una buena parte de los instrumentos utilizados hasta entonces por los países periféricos para promover la industrialización” (Arceo, 2011: 112), y el acuerdo TRIPS (Trade-related Intellectual Property Rights), que globaliza el sistema de patentes norteamericano³.

Uno de los rasgos definitorios de lo que podemos llamar neoliberalismo semiperiférico —característico de gobiernos como los de Menem, De la Rúa y Macri— es justamente la desregulación de los sectores económicamente estratégicos, que en los hechos se manifiesta como procesos entrópicos de desinstitucionalización y desarticulación económica, entendidos como pérdida de capacidades estatales de gestión y de coordinación de políticas tecnológicas e industriales, incluidas las actividades de I+D, los servicios de alta tecnología, las experiencias exitosas de vinculación público-privada, etcétera. En síntesis, la disipación de capacidades organizacionales e institucionales y de sus múltiples redes

2 Algunos autores detallan cómo, mientras las grandes empresas norteamericanas dependen de los subsidios de su gobierno, de un entorno regulatorio favorable, de apoyo a sus actividades de I+D, de protección de la propiedad intelectual y respaldo en sus proyectos de inversión en otros países, por otro lado, estas transformaciones son ocultadas por un discurso de fundamentalismo de libre mercado. Etkowitz *et al.* (2000: 685) explican que en este escenario dominan “políticas industriales de facto” y Block (2008) habla de “estado desarrollista oculto”.

3 Como explica Gaudillière (2006: 258), “la convención de Marrakech básicamente transformó el sistema de patentes norteamericano en uno global”. En el mismo sentido, afirma Krinsky (1999) que las patentes y la protección a la propiedad intelectual “se convirtieron en la solución elegida para proteger la posición competitiva de los Estados Unidos en una economía global”.

de conocimiento tácito acumulado es el indicador más dramático del retroceso concreto, tanto en términos absolutos como relativos al orden global.

En este escenario, el ciclo de gobiernos progresistas en América Latina debió remar a contracorriente de un orden jurídico global diseñado para introducir obstáculos crecientes al desarrollo de valor agregado en las periferias y debilitar sus capacidades soberanas con el objetivo de asegurar la libre circulación del capital financiero y facilitar los negocios en sectores de alto valor agregado y retornos crecientes.

Proyecto de reindustrialización y reconstrucción del Estado

Luego de la salida de la crisis y el *default* sobre su deuda externa, que llevaron a la Argentina a una transición política caótica, durante el gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003) se pudo dar un primer paso hacia un cambio de modelo económico y se pudo convocar a elecciones. Los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández (2007-2015), con el objetivo de abandonar la matriz neoliberal, se orientaron hacia un esquema de desarrollo con ejes en la reindustrialización y la redistribución, que tuvo como condición de posibilidad de recuperación y de reconstrucción del Estado, proceso que incluyó una resignificación del sentido social y económico de las actividades de ciencia y tecnología.

Desde el inicio, se impulsó la producción pública de medicamentos, los sectores de *software*, biotecnología y nanotecnología, se relanzó el sector nuclear, se iniciaron trayectorias virtuosas en el desarrollo de radares primarios y secundarios y de satélites de observación y geoestacionarios. También se avanzó en tecnología ferroviaria, aeronáutica y naval. El intento de mejorar las capacidades tecnológicas y la incorporación creciente de componentes nacionales en los sectores automotriz y electrónica de consumo fue problemático y no se logró superar las rígidas relaciones de poder al interior de las cadenas de valor global, que asignan a países como la Argentina el papel de ensambladores. La expropiación del 51% del paquete accionario de YPF en 2012, junto con iniciativas como la estatización de Aerolíneas Argentinas, contribuyó “a modificar las formas de propiedad del capital [...] con cierta reducción en la presencia de las fracciones del capital extranjero” (Manzanelli y Basualdo, 2017: 100) y puso en el centro de la escena la necesidad de concebir políticas tecnológicas para el sector de hidrocarburos. Como complemento, a pesar de una trayectoria sinuosa del sector de energías renovables y de la temporalidad financiera que buscan imponer los organismos de gobernanza global —especialmente luego de la crisis global de 2008—, se pudo evitar la avalancha de tecnología extranjera para abrir un espacio a políticas de incentivo a la participación de empresas nacionales.

Hitos indudables fueron el programa Fondos Argentinos Sectoriales impulsados desde 2009 por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (MIN-

CyT), que abrió un sendero en la producción de casos testigos exitosos de vinculación público-privada, o la creación de la empresa Y-TEC en 2013 –sociedad entre YPF y CONICET– para impulsar I+D en energías renovables e hidrocarburos no convencionales y el protagonismo de la empresa INVAP, pieza clave de las políticas del “poder de compra inteligente del Estado” y emblema de una cultura empresarial innovadora como contrapunto de la cultura predatoria y parasitaria de la “patria contratista”. A comienzos de 2011, en la sala limpia de INVAP se podía observar la fabricación de tres satélites en simultáneo –SAC-D, SAOCOM-1A y ARSAT-1– y el avance sobre el modelo estructural de ARSAT-2. Dos años más tarde, se inauguró en Bariloche la empresa CEATSA (Centro de Ensayos de Alta Tecnología), una sociedad entre INVAP y ARSAT, que contaba con las instalaciones necesarias para hacer los ensayos ambientales para la industria satelital. En una década (2003-2015) el personal de INVAP pasó de 350 a más de 1400 empleados –85% de técnicos y personal calificado– y elevó su facturación de 35 a 200 millones de dólares anuales.

Un paso crucial que ubicó a la producción de conocimiento en la primera línea de las políticas públicas fue la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCyT), a fines de 2007, aunque solamente el CONICET y la ANPCyT quedarían bajo su esfera. Con la vuelta a la democracia, el CONICET apenas superaba los 2000 investigadores de carrera. Casi veinte años más tarde, cuando asume Néstor Kirchner, el CONICET tenía apenas 3500 investigadores y 2200 becarios. En diciembre de 2015, había 9200 investigadores y más de 10.000 becarios embarcados en trayectos de formación doctoral de cinco años y dos años adicionales de formación posdoctoral. En paralelo, se crearon quince universidades públicas con criterios de federalización y apoyo a los desarrollos regionales. En este contexto, se recuperó la educación técnica de nivel medio y se revirtió una tendencia de tres décadas de declinación de las ingenierías⁴.

En el plano de los componentes culturales e ideológicos, durante el período 2003-2015, estas transformaciones fueron acompañadas por una transformación del imaginario de una buena parte del sector de CyT –con especial influencia sobre las generaciones más jóvenes– y también por iniciativas que lograron incidir sobre la percepción social de la CyT, como el Programa Raíces de repatriación de investigadores, el parque temático Tecnópolis y el canal Encuentro.

Retrospectivamente, parece claro que este proceso no alcanzó un umbral que hiciera posible abordar, con fines de transformación estructural, cuestiones de enorme complejidad e importancia, que van desde la consolidación de una industria de bienes de capital

4 En 2012, desde la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación se crea el Plan Estratégico de Formación de Ingenieros. En febrero de 2015, un diario titulaba una nota “Por primera vez, hay más inscriptos en la Facultad de Ingeniería que en la de Sociales” (*La Nación*, 2015).

o una política energética con componentes robustos de política industrial y tecnológica hasta el avance de planes de sustentabilidad social y ambiental de las actividades de extracción intensiva, como la megaminería o el agro que hace uso masivo de agroquímicos⁵. Llegar a las PyMEs o a la economía popular son otros ejemplos de agendas que quedaron pendientes⁶. En términos generales, la tendencia al encapsulamiento del MINCyT puso serios límites a la eficacia de las políticas de CyT. La desactivación de sus unidades formales de coordinación interministerial e intersectorial resulta una incógnita si se piensa, por ejemplo, en el involucramiento de muchos ministerios en el desarrollo de tecnologías estratégicas.

Algunas de las limitaciones mencionadas deben entenderse, en parte, en el contexto del proceso de construcción, que se inicia en 2003 desde los escombros, de un *Estado desarrollista* tan competente y eficaz como fuera posible en la generación de entornos institucionales, modos de organización, recursos de vinculación público-privada y transformaciones de culturas sectoriales, que además debió lidiar con la interferencia de resabios de discursos y prácticas heredadas de los años noventa al interior de las propias redes político-burocráticas y con la erosión permanente de los poderes fácticos, a los que no se consiguió neutralizar y/o disciplinar⁷.

A modo de síntesis, las razones que podrían ayudar a explicar los claroscuros de las políticas de CyT en el período 2003-2015 se correlacionan con: (i) los altos niveles de extranjerización y concentración de la economía heredada en 2003 que, recién en los últimos años de este ciclo de gobiernos se comenzaban revertir a contracorriente de la tendencia global; (ii) la temporalidad propia de los procesos de reconstrucción de las capacidades estatales en un contexto de poderes fácticos, nacionales y transnacionales, disruptivos y entrópicos; y (iii) la escasa coordinación con el resto de las políticas públicas y el no reconocimiento de la falta de competencias de gestión de la tecnología. Corolarios

5 Un enfoque afín a nuestra perspectiva puede verse en Vara (2015).

6 Sobre la noción de “economía popular” y su inserción en la economía nacional, puede verse Chena (2017).

7 Existe cierto consenso en aceptar que el éxito transformador de las experiencias de industrialización tardía tiene como condición de posibilidad la existencia de “Estados desarrollistas”, que se distinguen por la ambición de las metas y el compromiso de su liderazgo, su estructura institucional y su enfoque de políticas. Así, el Estado desarrollista podría definirse, en parte, por la mentalidad de sus actores políticos más influyentes, motivados por metas de política industrial y cambio tecnológico y, en parte, por la conformación de una burocracia económica con características weberianas, esto es, competente, cohesionada, orientada por misiones e independiente de las presiones de intereses sectoriales. Ver, por ejemplo, Thurbon y Weiss (2016: 638).

visibles fueron el financiamiento de las actividades de I+D promovidas por el MINCyT a través de préstamos de organismos de crédito como el BID y el Banco Mundial y la consecuente aceptación de categorías, concepciones y condicionamientos desalineados de los objetivos estratégicos y la apelación a significantes fetiches como “innovación”, “sistema nacional de innovación” como un *ex ante* –cuando, en todo caso, debería ser un punto de llegada–, o “tecnologías de propósito general”, entre otras nociones desconectados de la realidad productiva local, así como la escasez de diagnósticos y prospectivas que acompañaron el encapsulamiento del MINCyT y su falta de enraizamiento y orientación (Carrizo, 2019).

En este escenario de desajustes propio de una economía semiperiférica que se propone superar tres décadas de desindustrialización, financierización, extranjerización, endeudamiento y fuga, el período 2003-2015 fue el de mayor evolución de la ciencia y la tecnología en la Argentina desde 1810.

La reversión del péndulo y el neoliberalismo dependiente

En diciembre de 2015, la alianza Cambiemos, que llegó al gobierno con una diferencia de apenas 2% de votos, inició un proyecto refundacional que se manifestó en una reacción en cadena de dismantelamientos de proyectos tecnológicos –en Fabricaciones Militares, la Agencia Nacional de Laboratorios Públicos, INVAP, Nucleoeléctrica Argentina, CNEA, ENSI, ARSAT, INTI, Río Turbio, SENASA, la Planta Industrial de Agua Pesada, INTA, Astilleros Río Santiago, entre otras instituciones y empresas públicas–, que fue acompañada de destrucción de grupos a través de despidos e incentivo a los retiros voluntarios de personal calificado y el desfinanciamiento sistémico creciente de las actividades de CyT, que se agrava al cierre de este capítulo⁸.

Es crucial notar el desarrollo en Brasil de un proceso semejante⁹, que hace posible pensar en una versión de neoliberalismo dependiente diseñada para la región –con Bolsonaro en Brasil y Macri en la Argentina como los exponentes más crudos–, que parece tener raíces en la necesidad de los Estados Unidos y de algunas economías centrales de recuperarse de la perdurable anemia post-crisis de 2008. Para quienes logran permanecer

8 La finalidad Ciencia y Técnica en la Ley de Presupuesto 2019 sobre el gasto total es del 1,1% mientras que en 2015 era de 1,53%. Sin embargo, esta contracción del 28% no captura el efecto de desinstitutionalización y los correlativos procesos de desaprendizaje.

9 Al cierre de este capítulo, el gobierno de Bolsonaro impulsa un nuevo recorte que dejaría al sector de CyT brasileño con un presupuesto equivalente a un tercio del presupuesto de cinco años atrás (Escobar, 2019).

más o menos inmunizados a las operaciones comunicacionales de la tríada del poder fáctico –periodismo de guerra oligopólico, operaciones de inteligencia y persecuciones judiciales– resulta claro que, en el rígido ajedrez global, los gobiernos de la Argentina y Brasil hoy son peones de la reacción intervencionista de los Estados Unidos en la región, que se propone neutralizar el ascenso acelerado de China, abrir espacios de nuevos “negocios” para sus corporaciones transnacionales en los sectores más dinámicos y asegurarse el acceso a los recursos naturales.

Como ejemplo de la sinergia entre neoliberalismo central y neoliberalismo dependiente pueden tomarse las energías renovables. Luego de la crisis global de 2008, una de las panaceas que harían posible la recuperación y “rejuvenecimiento” del capitalismo es la “revolución industrial verde”. Desde sectores progresistas neoschumpeterianos de la academia anglosajona, la inversión masiva en tecnologías verdes no sólo apunta a la neutralización de la catástrofe ambiental que supone el calentamiento global, sino que también promete el surgimiento de un nuevo ciclo de negocios y prosperidad similar a “las tres décadas de oro” que siguieron a la Segunda Guerra Mundial: “Nos encontramos en un momento crucial en la historia similar a la década de 1930, que requiere ideas y medidas tan audaces como las de Keynes, Roosevelt y Beveridge y tan ambiciosas como el acuerdo de Bretton Woods”, explica la economista Carlota Perez (2016: 199). Ahora bien, el lugar que se asigna a las periferias es claro: “Facilitar y financiar la inversión en los países rezagados del mundo en desarrollo crearía mercados para las tecnologías ecológicas de ingeniería, infraestructura y equipamiento del mundo avanzado” (Perez, 2016: 204).

La Argentina se presenta como un ejemplo didáctico del despliegue del plan que consiste en financiar a las periferias para que compren tecnologías verdes a las economías centrales. A los pocos meses de la llegada de la alianza Cambiemos al gobierno, en mayo de 2016, se impulsó el Plan Renovar que diseñó un mercado que hizo imposible la entrada de desarrollos nacionales. “Fabricantes locales de molinos piden frenar la importación de equipos con arancel cero”, sostiene un título de el diario *El Cronista* (Ensinck, 2016). El resultado en curso es la compra masiva de tecnología importada “llave en mano” y los negocios de intermediación financiera para la patria contratista local (Hurtado y Souza, 2018)¹⁰.

En el plano de la estructura del Estado, a mediados de 2018, la degradación del MINCyT a secretaría, junto con los Ministerios de Salud y Trabajo, profundizó los procesos de desinstitucionalización y desaprendizaje, que fueron seguidos de recortes presupuestarios terminales en 2019 y paralización de actividades del ex-MINCyT.

10 Un caso paradigmático es la compra y reventa de seis parques eólicos del grupo Macri (Delfino, 2018).

Ciencia y tecnología en la encrucijada

Pensando que la Argentina puede recuperar un proyecto de país centrado en la producción y el trabajo con redistribución y ampliación de derechos, una inferencia de los aprendizajes del período 2003-2015 supone que la condición de posibilidad para impulsar agendas de producción de conocimiento útil y procesos de cambio tecnológico coordinados con las políticas de industria, salud, energía, desarrollo social, defensa, transporte, agro e infraestructura es avanzar en la construcción del único actor político que en un país semiperiférico puede enfrentar un campo de fuerzas geopolítico y geoeconómico tan complejo como el actual: un Estado desarrollista con el foco puesto en la formación acelerada de competencias orientadas a generar la mayor efectividad en la formulación, coordinación, implementación y monitoreo de políticas públicas. En este contexto, resulta perentorio la formación de capacidades de gestión sistémica de la tecnología¹¹.

El conocimiento disponible enseña que el rol transformador del Estado —que incluye la definición de las reglas del juego, las metas de desarrollo social y económico prioritarias y el rol empresario en los sectores estratégicos— gana eficacia en entornos institucionales formales e informales de consulta e intercambio cooperativo de información entre, por un lado, cuadros públicos cohesionados y competentes, con *autonomía enraizada* (Evans, 1995) y, por otro lado, sectores empresariales organizados y afines a culturas productivistas. A su vez, para avanzar en la legitimidad política —rasgo esencial de un Estado desarrollista capaz de incentivar y disciplinar a los actores económicos—, si nos restringimos al ámbito de la producción de conocimiento, se deben considerar dos dimensiones: (i) el sector de CyT debe asumir la responsabilidad de concebirse como un actor político relevante en la batalla contra la primarización, la financierización, la pobreza y la extranjerización de la economía y, en el largo plazo, debe integrar la coalición que garantice la estabilidad de las metas estratégicas de I+D como políticas de Estado; y (ii) las agendas de ciencia y tecnología deben iniciar un proceso de reconfiguración y de reorientación hacia la resolución de los problemas que plantean los mundos del trabajo, de la producción y del desarrollo social, con peso específico de las economías regionales coordinadas con estrategias reales de federalización.

Las metas de cambio estructural suponen la creación de trabajo de calidad que acompañe la sustitución de importaciones, el aumento progresivo del valor agregado y exportaciones de productos de complejidad creciente. Estas metas suponen: (i) aprendizajes organizacionales y tecnológicos de las empresas integrados a los incentivos de la política industrial; (ii) inversión del Estado en desarrollo social —salud, vivienda, educación, alimentos, etcétera—, en sectores estratégicos y apoyo a las PyMEs; y (iii) una política

11 Al 05 de abril de 2019, la última encuesta nacional de innovación tecnológica en empresas que figura en la página web del INDEC es de 2005. El resto de los cuadros estadísticos llegan a 2010.

exterior decidida y competente que defienda no sólo las metas económicas, sino también las tecnológicas. En relación con estos tres ítems, un tema ausente que debe ser incorporado como pieza central de la compleja trama regulatoria de la inversión extranjera directa (IED): debe ser prioritario en los acuerdos de IED la participación de empresas nacionales, el acceso al conocimiento y la transferencia de tecnología.

Una noción de competitividad compatible con estas metas supone que la rueda del conocimiento debe comenzar a girar en el mundo del trabajo, es decir, que en los procesos de aprendizaje y escalamiento tecnológico de una empresa “los trabajadores no son engranajes pasivos en una rueda”, sino que “son actores dinámicos en el proceso de desarrollo y tienen un papel crucial en la incorporación de activos basados en conocimiento” (Seguino, 2014).

En esta dirección, para librar la batalla contra la flexibilización y la precarización de las condiciones de trabajo se torna necesario asumir que en los espacios cotidianos de producción, transporte, o comercialización se produce conocimiento relevante, lo que supone concebir a las trabajadoras y trabajadores como actores dinámicos en las redes de aprendizaje. Al poner al conocimiento en el centro del mundo del trabajo se transforman tanto el paradigma productivo como el de las políticas de CyT. En este nuevo escenario, la estabilidad laboral, la rotación en los puestos de trabajo y la capacitación permanente pasan a ser variables necesarias para promover la actitud de aprendizaje en cada puesto de trabajo y la competitividad se busca a través de la modernización tecnológica y el mejoramiento de los procesos de producción.

En síntesis, una condición de posibilidad crucial para dar un salto cualitativo superior de lo que se logró en el período 2003-2015 en el plano de las políticas de CyT supone: (i) el abandono de concepciones universalistas de la práctica de CyT que son el producto de la emulación (simplificada y descontextualizada) de los sectores de CyT de los países centrales; y (ii) el impulso de instancias de construcción de consensos y convergencias alrededor de nuevas agendas y objetivos explicitados en la política de CyT con gremios industriales, asociaciones empresarias nacionales –con foco especial en PyMEs industriales–, movimientos sociales y sectores de la producción popular, sistemáticamente relegados (invisibilizados) en las iniciativas de producción de conocimiento. Desde una perspectiva regional, se debe dar impulso decidido a la colaboración con los sectores de CyT de países de América Latina, a la búsqueda de complementariedades y al incentivo a los emprendimientos tecnológicos conjuntos. La historia de la colaboración nuclear entre la Argentina y Brasil es un ejemplo que debe ser tenido en cuenta.

El escenario esbozado para el sector de CyT asume que la Argentina enfrenta un momento decisivo que plantea una oportunidad histórica para superar definitivamente la dinámica económica pendular. En el plano específico de las políticas de CyT esta oportunidad significa dar un salto cualitativo superior que integre al conocimiento como activo dinámico estratégico del desarrollo social y económico.

Referencias bibliográficas

- Abeles, M., Cimoli, M. y Lavarello, P. (Eds.) (2017). *Manufactura y cambio estructural: aportes para pensar la política industrial en la Argentina*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arceo, E. (2011). *El largo camino a la crisis. Centro, periferia y transformaciones de la economía mundial*. Buenos Aires: Cara o Ceca.
- Block, F. (2008). Swimming Against the Current: The Rise of a Hidden Developmental State in the United State. *Politics & Society*. 20(10), 1-38.
- Carrizo, E. (2019). *Las políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación en contexto semiperiférico: el caso argentino en el período 2007-2017*. Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Chena, P. (2017). *La economía popular y sus relaciones fundantes*. En *Economía popular. Los desafíos del trabajo sin patrón* (pp. 41-62). Buenos Aires: Colihue.
- Deere, C. (2009). *The Implementation Game. The TRIPS Agreement and the Global Politics of Intellectual Property Reform in Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Delfino, E. (2018, 7 de enero). Sin licitación, el Grupo Macri compró y luego revendió seis parques eólicos. *Perfil*. Recuperado el 28 de abril de: <https://www.perfil.com/noticias/politica/sin-licitacion-el-grupo-macri-compro-y-luego-revendio-seis-parques-eolicos.phtml>
- Diamand, M. (1983). *El péndulo argentino: ¿hasta cuándo?* (folleto). Buenos Aires: Centro de Estudios de la Realidad Argentina.
- Ensinck, M. (2016, 5 de julio). Fabricantes locales de molinos piden frenar la importación de equipos con arancel cero. *El Cronista*. Recuperado el 29 de abril de: <https://www.cronista.com/negocios/Fabricantes-locales-de-molinos-piden-frenar-la-importacionde-equipos-con-arancel-cero-20160705-0041.html>
- Escobar, H. (2019, 8 de abril). ‘We can’t take another hit like this’: Brazilian scientists lament big budget freeze. *Scidevnet*. Recuperado el 20 de abril de: <https://www.sciencemag.org/news/2019/04/we-cant-take-another-hit-brazilian-scientists-lament-big-budget-freeze>
- Etzkowitz, H., Levitt, J. y Gulbrandsen, M. (2000). *Public Venture Capital*. New York: Harcourt.
- Etzkowitz, H., Ranga, M., Benner, M., Guarany, L., Maculan, A. y Kneller, R. (2008). Pathways to the entrepreneurial university: towards a global convergence. *Science and Public Policy*. 35(9), 681-695.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy. States & Industrial Transformation*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Fine, B., Saraswati, J. y Tavasci, D. (2013). *Beyond the Developmental State. Industrial Policy into the Twenty-First Century*. Londres: Pluto Press.

- Hurtado, D. y Souza, P. (2018). Geoeconomic Uses of Global Warming: The 'Green' Technological Revolution and the Role of the Semi-Periphery. *Journal of World-Systems Research*. 24(1), 123-150.
- Krimsky, S. (1991). The profit of scientific discovery and its normative Implications. *Chicago Kent Law Review*. 75(3), 15-39.
- Krimsky, S. (2003). *Science in the Private Interest*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.
- La Nación (2015, 26 de febrero). Por primera vez, hay más inscriptos en la Facultad de Ingeniería que en la de Sociales. Recuperado el 28 de abril de 2019 de <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/por-primera-vez-hay-mas-inscriptos-en-la-facultad-de-ingenieria-que-en-la-de-sociales-nid1771598>
- Manzanelli, P. y Basualdo, E. (2017). La era kirchnerista. El retorno a la economía real, el desendeudamiento externo y las pugnas por la distribución del ingreso, 2003-2015. En Basualdo, E. (Ed.), *Endeudar y fugar* (pp. 75-110). Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Michalopoulos, C. (2014). *Emerging Powers in the WTO. Developing Countries and Trade in the 21st Century*. New York: Palgrave Macmillan.
- Michalski, W. (1991). *Support Policies for Strategic Industries: An Introduction to the Main Issues*. En OECD, *Strategic Industries in Global Economies. Policy Issues for the 1990s* (pp. 7-14). Paris: OECD.
- Mirowski, P. (2011). *Science-Mart: Privatizing American Science*. Cambridge. Mass.: Harvard University Press.
- Nguyen, T. (2010). *Competition Law, Technology Transfer and the TRIPS Agreement. Implications for Developing Countries*. Cheltenham. UK: Edward Elgar.
- Perez, C. (2016). Capitalism, Technology and a Green Global Golden Age: The Role of History in Helping to Shape the Future. En M. Jacobs y M. Mazzucato (Eds.). *Rethinking Capitalism: Economics and Policy for Sustainable and Inclusive Growth* (pp.191-217). Chichester, WSX: Wiley-Blackwell.
- Seguino, S. (2017). How economies grow: Alice Amsden and the real-world economics of late industrialization. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*. 10(1), 99-110.
- Thurbon, E. y Weiss, L. (2016). *The developmental state in the late twentieth century*. En E. Reinert, J. Ghosh y R. Kattel (Eds.). *Handbook of Alternative Theories of Economic Development* (pp. 637-650). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Vara, A. M. (2015). A South American approach to metamorphosis as a horizon of equality: Focusing on controversies over lithium. *Current Sociology*. 63(1), 100-104.
- Weiss, L. y Thurbon, E. (2006). The Business of Buying American: Public Procurement as Trade Strategy in the USA. *Review of International Political Economy*. 13(5), 701-724.

CAPÍTULO VII

Estado y democracia: Comenzando a ordenar las fotografías¹

Por Gustavo Badía

“Este no es un gobierno tradicional,
es una gran operación”
(Escuchado en alguna radio)

Introducción

Es difícil salirse de los marcos de análisis que plantean las corrientes principales que lideran ciertos debates: por ejemplo, el debate sobre el Estado y la democracia. Además, es un campo en el que se ha construido una enorme capa de sentido común, que funciona de hecho como un *firewall* a la hora de comprender, por ejemplo, qué es, por qué está y para qué “sirve” el Estado; o por qué tenemos sociedades democráticas con economías capitalistas en las que, además, hay un Estado. No es esta una simple cuestión de opinión. En nuestra impresión, no comprender teóricamente la cuestión del Estado limita la construcción de una estrategia de acción política eficaz y, sobre todo, impide ver cuál es el nudo –político y económico– sobre el que hay que enfocar para discutir –y (re) construir– la (una) democracia.

El sentido común –del que no es ajena también buena parte de la producción académica al respecto, y por qué no, la política– tiende a *fetichizar* al Estado y a la demo-

1 Este capítulo toma algunas secciones y retoma cuestiones que se plantearon originalmente en Badía, G. (2019). *Poder, orden, Estado y democracia: fotografías desordenadas*, en proceso editorial en la UNAJ para el libro: *El Estado, la política y los diseños institucionales*, de la Colección Desafíos y estrategias 2020. Gobernar para el ejercicio de derechos. Serie GOBERNAR (2019).

cracia²; es decir, los despoja de su condición de productos históricos que condensan/ contienen conflictos y tensiones específicos de cada contexto social, y que han venido desarrollándose en el tiempo. Estado y democracia terminan así desligados –teórica y prácticamente– de la problemática que explica su existencia concreta; esto es, la disputa –histórica– por la construcción del orden en las democracias capitalistas y, fundamentalmente, cómo se lo va a financiar. Todo orden, conviene dejarlo claro, no refleja un modelo ideal, un “diseño” de sociedad, sino que condensa relaciones de poder concretas y, en tanto *de poder*, están en permanente tensión. Así, en el discurso del sentido común (y, repetimos, muchas veces también en el debate académico) ambos, Estado y democracia, aparecen como fines en sí mismos, como una suerte de tipos ideales³, pero transformados en prescriptivos. En esta construcción de sentido común que se hace del Estado y la democracia se impone una visión jerárquica de la sociedad, en la que el Estado queda situado en la cúspide, en una suerte de “limbo histórico”, fetichizado en algo así como un “gran hermano omnipotente” –tanto para el bien como para el mal– llamado a un *deber ser y hacer* que, de tan amplio, es terrenalmente inalcanzable (e inexplicable). Algo similar sucede con la democracia, pero en este caso se fetichizan sus aspectos formales, obviando la discusión sobre sus contenidos y alcance, por ejemplo, en términos de derechos.

La fetichización oculta que Estado y democracia, tal y como existen en un momento determinado, son una resultante de intereses y de valores en conflicto, de luchas históricas (estructurales y políticas) que no se congelan, sino que, con sus particularidades históricas, siguen presentes. Y, en particular, oculta que el principal conflicto se da alrededor de las reglas de juego que van a ordenar (para qué y cuánto) la distribución del excedente económico, porque no hay otras formas de financiar el interés general en las economías capitalistas. Es necesario entonces “desfetichizar” al Estado y la democracia, pasando de la discusión sobre las formas, o de lo que “deberían ser y no son, o lo que deberían hacer y no hacen”, a una mirada más estructural, que permita observarlos como productos contextuales, históricos y, por lo tanto, conflictivos. El Estado y la democracia

2 La idea general sobre la fetichización está tomada de G. O’Donnell (1985).

3 En la visión de Hekman –citada por Sánchez de Puerta Trujillo (2006)– para Max Weber el tipo ideal es un instrumento conceptual formado por la acentuación unilateral de uno o más puntos de vista y por la síntesis de gran número de fenómenos individuales mayormente difusos, discretos, más o menos presentes y en ocasiones ausentes, ordenados en función de puntos de vista enfatizados unilateralmente. Los tipos ideales son “abstractos” en el sentido de que son selectivos; es decir, son la síntesis de los elementos seleccionados de la totalidad concreta de la realidad. Nosotros no tomamos la noción en el sentido preciso del autor, sino para ilustrar una forma de construir sentido.

existentes en cada contexto histórico no están por encima o por fuera de los conflictos sociales, sino que son formas particulares del orden, que contienen las tensiones sobre las que se construyeron y son, a la vez, el ámbito en donde dichas tensiones se despliegan⁴.

Se trata de asumir la complejidad de una realidad en la que se traslapan permanentemente la dimensión política y la económica, y en la que el Estado juega a ambas bandas, con autonomía relativa⁵, pero siempre con el límite del orden. La existencia del Estado hace realidad, porque la oculta en cierta medida, la distinción entre la dominación política, que él encarna, y la dominación económica, que es la fundamental. Sin embargo, en contextos como en nuestros países latinoamericanos, donde el poder económico no ha conseguido conformar un bloque dominante sólido y sostenido, la autonomía relativa permite construir, a través de la política, un poder que en muchas ocasiones consigue desafiar al orden existente. Y esa dinámica se hace más explícita cuando la democracia funciona como un espacio amplio de discusión y de acción política; y más aún cuando esa dinámica adquiere la forma de movimientos nacionales y populares. Estado y democracia, entonces, en esos contextos, pasan a ser amenazas al orden existente: ambos son objeto de atención para los sectores dominantes y, sobre ambos, se han elaborado teorías que, en el fondo, buscan limitar su alcance, su potencial de explicitar el conflicto social.

En el caso del Estado, centrando las críticas en su (in)eficiencia económica, consecuencia del excesivo despliegue –con su contrapartida en el gasto– que han alcanzado la política y la burocracia, sus actores legítimos; como el Estado no puede desaparecer, se trata de hacer desaparecer su dimensión política, con lo que queda restringido a su dimensión “técnica” que, por definición, se considera neutra. A la vez, esta visión plantea que gobiernos sin mecanismos de auto-control político son débiles frente a los reclamos de la sociedad –derechos, por ejemplo–, lo que vuelve ingobernables a las democracias. La solución es, entonces, restringirla; en el límite, a sus meras formalidades.

Desde que el neoliberalismo comenzó a construirse como hegemónico, la mira estuvo puesta en el Estado y la democracia; en otras palabras, en el despliegue –poten-

4 Con respecto al Estado, O’Donnell (1982) dice: “la conciencia ordinaria –no crítica– cree ver en las instituciones estatales el *alfa* y el *omega*... La apariencia fetichizada del Estado-aparato frente a los sujetos sociales lo hace aparecer como un tercero externo a las relaciones sociales fundamentales entre aquellos sujetos... a pesar que... el Estado es constitutivamente parte de dichas relaciones... Sobre esa apariencia de externalidad el Estado se proclama custodio del interés general.”

5 Concepto acuñado 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.

cialmente peligroso para el poder económico, porque allí se discute la apropiación del excedente económico— de los ámbitos en que se construye y ejerce el poder político. Dictaduras, democracias restringidas, son proyectos políticos del poder económico cuando no consigue instalar una dominación firme y sostenible. O sea, cuando no consigue transformar su poder económico en poder político sin tener que recurrir a la coerción: en la etapa actual en la Argentina, se ha generado una instancia intermedia, en la que sectores importantes del poder económico, democráticamente electos, ejercen el poder político sin intermediarios.

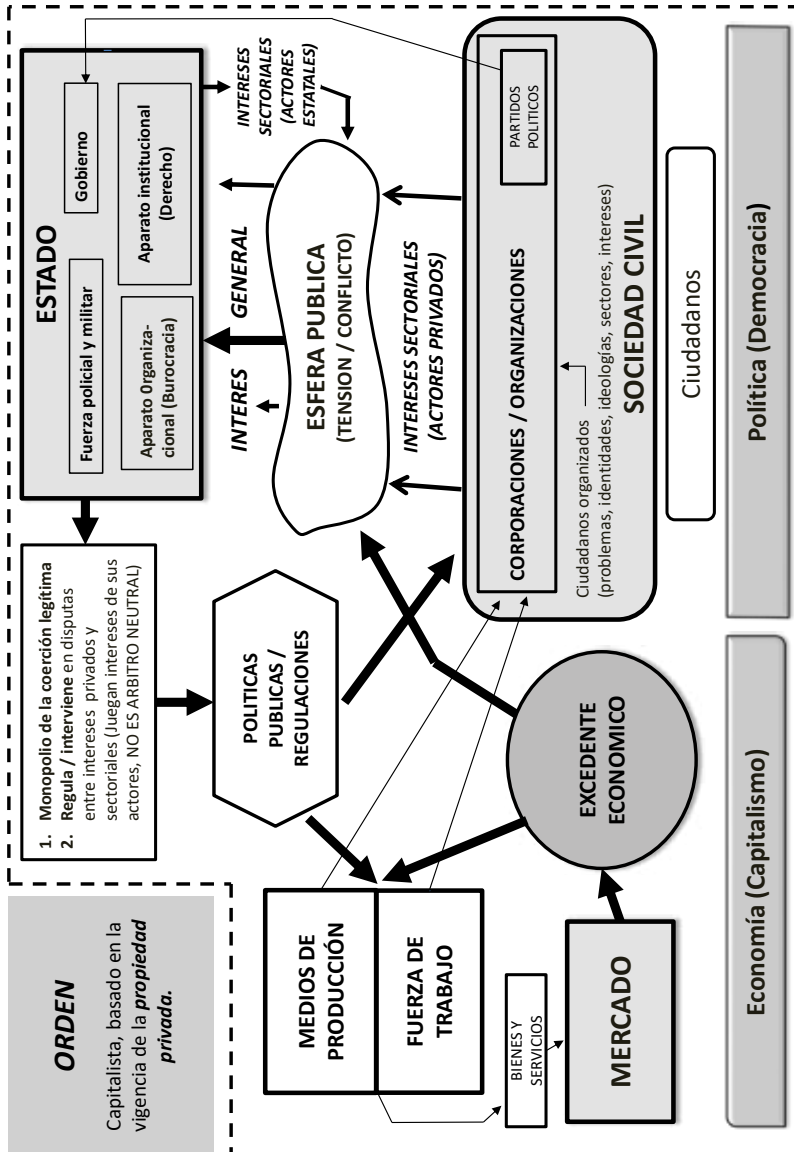
Sobre estas cuestiones de Estado y democracia girarán las notas siguientes, elaboradas como invitación a abandonar los fetiches y construir una teoría de la acción política sobre bases sólidas, condición para hacer sostenibles las experiencias de gobiernos populares.

¿Qué es y “para qué sirve” el Estado?

La materialización del poder —o sea su transformación en dominación— requiere de la vigencia de un *orden* determinado: el poder necesariamente se transmuta en orden para poder realizarse. Ese orden —que es económico y político, en nuestro caso una economía de mercado y una democracia— se materializa como resultado de disputas estructurales, se institucionaliza en un Estado, y se garantiza a través de su aparato político-organizacional, respaldado en el monopolio de los medios de coerción (O’Donnell, 1985; Bresser Pereira, 2001). El Estado garantiza entonces la reproducción del orden económico construyendo y operando la *dimensión política del mismo*, 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 en el mercado los bienes y recursos no están distribuidos igualitariamente— a *una sociedad*, a una dimensión colectiva en la que todos los habitantes de un territorio se vean encuadrados y, por lo tanto, no cuestionen esa desigualdad de origen que, de hecho, se está asegurando⁶. El esquema que encuadra nuestras reflexiones es el siguiente:

6 Guillermo O’Donnell lo plantea en términos de *mediaciones* entre Estado y sociedad, e identifica tres: la ciudadanía, la Nación y el pueblo.

Gráfico 1
Sociedad, mercado y Estado



Fuente: Elaboración propia.

Esta perspectiva, en líneas muy generales, plantea que nuestras sociedades contienen dos dimensiones: la económica, que es la dominante, opera con la lógica capitalista del mercado, y apunta a la satisfacción de los intereses individuales; y la dimensión política (o de la democracia), que pone en juego una lógica de no mercado y está asociada a lo colectivo. Ambas dimensiones constituyen y se constituyen en un *orden* que, en su dimensión política, cristaliza –y eventualmente legítima– una situación de partida desigual, ya que el capital supone una relación de dominación. La economía articula medios de producción y fuerza de trabajo –como dijimos en una relación de dominación y no de igualdad–, mientras que en la dimensión política se articulan la sociedad civil y el Estado, en un espacio –analítico– que llamamos *esfera pública* (Berdaguer Rauschenberg, 2015).

La economía financia su reproducción, remunerando la fuerza de trabajo y el capital, y produce además un *excedente*. El interés general, cuya expresión y materialización, en la división social del trabajo (Oszlak, 1984; 1997)⁷, le toca al Estado, no tiene *a priori* cómo financiarse; en otras palabras, las posibilidades de materialización del interés general dependen de la *capacidad* del Estado para apropiarse de parte del excedente económico. Esta disputa por la redistribución del excedente es una disputa de poder(es), se despliega en y a través de la política, y se da en el marco de la democracia. Así, el Estado toma parte del excedente económico según lo que resulte en cada caso de la disputa de/entre poderes (económicos y políticos), y lo redistribuye con lógica política –en forma de políticas públicas– en función de los objetivos ligados al interés general que enarbole cada gobierno. Los criterios de apropiación/distribución del excedente –por ejemplo, sobre qué sectores recaerá la principal carga impositiva– son parte del orden instituido, pero no por eso inmutables; son la resultante de conflictos históricos y cristalizan relaciones de poder. Por eso mismo, estos criterios pueden ser –y de hecho lo son– discutidos y reformulados, en procesos políticamente complejos pero que tienen como fondo, siempre, la cuestión de cómo se financia el interés general⁸.

7 Para Oscar Oszlak, la división social del trabajo refiere a las “fronteras” que se trazan entre los dominios legítimos de la sociedad y el Estado nacional, el particular esquema de división del trabajo para la gestión social que se establece históricamente entre ambos, en función de la agenda de cuestiones vigente, y a la que llama articulación “funcional”. Por otra parte, en la articulación “jerárquica” entre ambos dominios se dirime quién define los contenidos de la agenda y emplea los recursos de poder necesarios para ejecutar las decisiones tomadas. Pero es en la articulación “material” donde surge el conflicto fundamental y se desarrolla la lucha política alrededor de la distribución del excedente económico.

8 Esto es más claro en países en donde no está resuelta la disputa por la hegemonía entre las fracciones del capital (por ejemplo, la disputa entre campo e industria en la Argentina) y, por lo tanto, es débil su institucionalización en el marco del orden vigente.

Las democracias capitalistas se desenvuelven en la tensión entre estas dos dimensiones, la económica y la política; no se puede someter una a la otra sin “amenazar” de alguna manera “el orden en que están colocadas las piezas del orden”. Como ambas lógicas son contradictorias, y la económica es la dominante, es en la dimensión política en donde se deberían resolver los conflictos, o encauzarlos en términos de reproducción del conjunto social, de lo colectivo, de modo que no cuestionen el orden instituido. El Estado es la instancia clave en esa tarea.

En este esquema, como dijimos más arriba, el Estado es un aparato político-organizacional que detenta el monopolio de los medios de coerción social y está conformado por un gobierno, un aparato institucional (normativo), una burocracia, y una fuerza policial y militar, que pone en acto la coerción, rasgo específico, propio del Estado en las democracias capitalistas. Sólo los gobiernos y las burocracias estatales pueden esgrimir el respaldo de la coerción para asegurar sus decisiones; ningún otro actor social puede hacer lo mismo y por eso es visto como un instrumento central en el juego del poder, si no el más importante. Sin embargo, el Estado no es un actor económico, no acumula económicamente, aunque tiene la capacidad *potencial* de intervenir sobre las condiciones en que dicha acumulación se realice y, además, de captar parte de esa acumulación para hacerlo. Para ello, según nuestro esquema de análisis, hay que construir –en el plano de la sociedad– el poder que, basado en acuerdos sobre la agenda del interés general, sostenga al Estado en su capacidad extractiva. Y ese poder tiene un componente de actores económicos, de actores estatales (burocracias) y de actores de la sociedad civil y ciudadanos. El acceso al control del Estado por los mecanismos democráticos es condición necesaria pero no suficiente para sostener un proyecto de gobierno⁹; faltaría desarrollar esa “pata” en la estructura de poder económico que asegure las alianzas políticas necesarias para hacer sustentable u proyectos de gobierno.

Fetichizar el Estado en sus instituciones, por lo tanto, es obviar su condición de producto social, resultado de –y a la vez actor en– las disputas históricas por la definición de la agenda del interés general y, consecuentemente, de la redistribución del excedente económico. Su poder inherente reside en el monopolio de los medios de coerción, lo que no es poco, porque se traduce en la obligatoriedad de cumplimiento de sus decisiones por los actores de la sociedad cuando esas decisiones se toman en función de agendas más o menos consensuadas y dentro de los mecanismos democráticos. Presuponemos así un poder “pre-instalado” en el Estado, que lo hace “servir para todo”, cuando ese poder es contextual y permanentemente desafiado/cooptado por otros poderes, particularmente los dominantes en el plano económico. En otras palabras, todo proyecto político debe

9 Guillermo O’Donnell (1985) define al Estado como “el aspecto específicamente político de la dominación en un territorio”.

construir el poder –económico Y político– que le permita a la vez construir y/o conducir “su” Estado.

La tensión entre economía y política, que se suele expresar en la práctica como “mercado *versus* Estado”, recorre, así, todo el desarrollo histórico del Estado. Este nace “situa-do” en la tensión entre economía y política que caracteriza a todo proceso de desarrollo de una sociedad capitalista, *de la que es parte y no el todo*; y tampoco es su actor más poderoso, ya que la dominación es principalmente, de base económica. La estructura económica es la que produce el excedente, y la disputa por su apropiación –de la que participan los actores estatales, gobierno y burocracia– es lo que marca la dinámica política. Lo político, “alojado” en el Estado y en la sociedad civil, está llamado a asegurar las condiciones de reproducción del sistema socio-económico a través de la regulación *política* del conflicto y, eventualmente, de la *represión* del mismo cuando las demandas y movilización por cuestiones de interés general amenacen –real o potencialmente– los fundamentos del orden¹⁰.

La disputa por la distribución del excedente económico, o sea las “proporciones” en que los intereses privados y los intereses colectivos deberán ser satisfechos para que la sociedad no entre en conflictos graves –la articulación “material”– es, por lo tanto, el problema –estructural y político– clave en las democracias capitalistas; y la democracia es, precisamente, la vía por la que se la procesa políticamente. En un segundo lugar, si se quiere, aparece la disputa en el plano de la articulación “vertical” o jerárquica, en la que se define qué esfera –estatal o la privada– se ocupa de cuáles aspectos de la gestión global de la sociedad, en función de la agenda de cuestiones vigente. En la articulación “jerárquica”, se dirime quién define los contenidos de la agenda y emplea los recursos de poder requeridos para ejecutar las decisiones tomadas respecto a las cuestiones que integran dicha agenda (Oszlak, 1984)¹¹. En otras palabras, lo que se presenta como Estado *versus* mercado es más pertinente –e interesante– presentarlo como mercado *versus* democracia, y entender que en el fondo, lo que se discute es la naturaleza del poder que

10 Por ejemplo, Guillermo O’Donnell lo refiere a la reacción “preventiva” –porque se ve como amenaza al orden vigente– de las clases dominantes en la etapa 1966-1973 en la Argentina frente a la movilización política de los sectores populares: “el requisito principal para extirpar la crisis es subordinar y controlar estrictamente al sector popular, revertir la tendencia autonomizante de sus organizaciones de clase y eliminar sus expresiones en la arena política” (1982: 59).

11 Cabe aclarar que Oscar Oszlak plantea la jerárquica como la articulación más importante, ya que juegan allí los poderes relativos para definir la agenda y disponer de los recursos para ejecutar las decisiones. No obstante, lo importante es recordar que las tres instancias de articulación –funcional, jerárquica y material– son aspectos de la articulación general Estado-sociedad.

liderará la dinámica social: o el poder derivado del posicionamiento en el mercado¹² – fundado en la diferenciación, la competencia, la individuación– o el poder construido a través de la política, que apunta a lo colectivo y al interés general.

En una mirada superficial, diríamos que en las democracias capitalistas el mercado no está llamado *a priori* a construir el interés general. Esa tarea queda para la política e involucra el nivel de la sociedad civil y el Estado. Sin embargo –y es aquí donde se produce el fenómeno de fetichización (también) del mercado–, la producción del excedente se produce dentro del orden vigente (que incluye al mercado), garantizado por el Estado y que presupone las condiciones para su reproducción. Es decir, se garantiza la dominación del capital, pero no la apropiación exclusiva del excedente, cuestión que se abre a la discusión política y, por lo tanto, al conflicto: ¿cuánto irá al interés general, vía financiación del Estado? O, dicho de otra manera: ¿cómo se asegura la sociedad el poder captar, vía el Estado, la porción de excedente económico que necesita para instrumentar esa visión del interés general?

La respuesta es en términos de poder: el interés general se construye a través de la política y la democracia es la forma de régimen político más eficaz para hacerlo. Todo proyecto político, de gobierno, lo que hará en la práctica es gobernar la tensión entre mercado y Estado, en particular, proponiendo el contenido que dará al concepto de democracia que decida poner en acto y, una vez decidido, construirlo a través de la política. Es en la esfera pública democrática en donde se dirimen los conflictos entre intereses y derechos –que presuponen visiones de la sociedad– y por eso la democracia –su amplitud, su alcance– lejos de ser un presupuesto, un dato, es un motivo de disputa política, un bien social “no dado” sino al que constantemente hay que definir, reivindicar, sostener y, sobre todo, *financiar*.

Como ya dijimos, generalmente se presenta la cuestión como una disputa entre los “actores del mercado” y los “actores de la política”, cada uno poniendo en juego sus argumentos, lógicas e intereses en función de obtener una mayor porción del excedente económico, y al Estado “arbitrando” entre ellos en función del interés general. La realidad es algo más compleja, y conviene expresarla en términos de poder y orden, porque es lo que, en el fondo, está en juego en nuestras sociedades. Pero también en términos económicos: en las sociedades capitalistas la democracia “cuesta”; los derechos ciudadanos hay que financiarlos, y la única fuente real para hacerlo es la distribución –previa producción– del excedente. Todo proyecto político requiere de una dimensión económica. Hay que articular poder político y poder económico para poder construir proyectos

12 De paso, digamos que el sentido común también fetichiza al mercado, transformándolo en algo descontextuado, en el que los actores y sus intereses quedan ocultos.

colectivos sustentables; o, dicho de otra manera, no habrá viabilidad para un proyecto político si no construye su dimensión económica.

La gran concentración económica de esta época hace muy difícil a los intereses populares “penetrar” esas estructuras, y aparentemente, por las experiencias recientes, la construcción de poder político es condición necesaria pero no suficiente para lograrlo. De lo que se trata, en realidad, es de construir (también) poder económico de una manera novedosa, ya que los modelos “clásicos” presentan dificultades para asegurar el bienestar general sustentable en las actuales condiciones (aunque pueden ser válidos para reactivar situaciones de crisis).

La disputa por el sentido común

Obviar las articulaciones entre poder, orden, Estado y democracia abre el camino a la fetichización de productos históricos (el Estado, el mercado) y, fetichizados, no pueden ser comprendidos en toda su (histórica) complejidad. Esto es importante a la hora de diseñar estrategias de acción política que propongan al Estado como instrumento central en su materialización. Así, pensar el Estado sólo en su dimensión organizacional habilita la posibilidad de que problemas que son en esencia políticos sean reducidos a una dimensión *técnica*. Por ejemplo, la *reforma de la administración pública* es frecuentemente presentada como *modernización*, concepto que presupone, en general, cierta neutralidad política; cuando se enfatiza la “objetividad” de la técnica frente a la “subjetividad” de la política se está diciendo que lo objetivo es indiscutible y racional, mientras que lo subjetivo, en consecuencia, es conflictivo e irracional). Por este camino, la democracia puede ser también presentada como un “simple” *problema de organización*.... De este modo, la dimensión estructural queda oculta, en el debate, frente a la institucional, y por carácter transitivo, la cuestión del *poder* queda oculta, por ejemplo, detrás de la idea de *capacidad*.

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 huele a política o debate colectivo tenderá a ser deslegitimado. Democracia y mercado funcionan, en este modelo, con lógicas similares: la negociación de intereses, en un contexto en el que hay diferencias de recursos a disposición de los actores, pero no en una proporción tal que permita a algunos imponer su decisión sobre otros. El problema de esta 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. Más aún en el contexto de los países latinoamericanos.

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, el Estado y su aparato organizacional –lo que llamamos comúnmente administración pública– parecen “derivar”, sin anclajes sociales claros –contingentes– en un escenario político económico global poderoso y amenazante. Perdido –o licuado por la realidad– el “lugar” previsto en la teoría, 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 como el presente, de (de)fragmentación social. Lo mismo sucede con la democracia. 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.

La cuestión es producir un relato, una perspectiva que, fundada en teoría, cambie el sentido común respecto del Estado y la democracia; la construcción política siempre requiere de alguna simplificación de la realidad, para que la misma sea comprendida y pueda ser, en consecuencia, abordada y transformada. El extremo de esa simplificación es la fetichización, y es el lugar desde el que hay que volver, porque lo que estamos pensando es cómo construir una sociedad democrática, nacional, de derechos ampliados, en un capitalismo global y concentrado, cada vez más inmune (e impune) frente 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.

El Estado y la cuestión de la democracia

Se trata, entonces, de encontrar las preguntas que permitan (re)ordenar el debate público sobre el Estado y la democracia, trayendo nuevamente a escena lo colectivo, pero sin obviar el plano individual, lo político sin obviar *lo técnico*; en definitiva, identificar las cuestiones que permitan recuperar el liderazgo político y/o de la política en la sociedad, porque es el medio principal –entre los otros medios– para construir la interpretación de los grandes cambios sociales sucedidos en los últimos años y, consecuentemente, para definir y operar las estrategias políticas más adecuadas.

El neoliberalismo ha buscado –y en general conseguido– delinear una sociedad en la que las preguntas sobre lo político-colectivo han quedado relegadas en importancia frente a las que tocan el plano de lo individual. Si pensamos en la necesidad de 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 son 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 el proyecto dominante: una sociedad de individuos dispersos, no participantes en instancias de agregación social, decidiendo sobre alternativas que no han sido construidas en el marco de un proceso democrático abierto y profundo, sino elegidas individualmente entre una serie de opciones pre-determinadas, que ocultan tras su carácter *técnico* su carácter eminentemente político.

Para quienes enfocamos nuestra lente sobre el Estado (y el gobierno y la administración pública), asumiendo que en 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 “eigualizador político” de los desfases que produce la lógica de los mercados actuando libremente. Esto supone fundamentalmente, como ya vimos, ampliar, complejizar, la mirada sobre el Estado, de modo de enfatizar en su carácter político y de garante de un orden, frente a la visión *tecnocrática* y de *neutralidad* que se ha instalado.

Se trata de recuperar –para la discusión académica pero también para la (de)(re)construcción del sentido común– su doble dimensión constitutiva: político/organizacional. La mirada que proponemos “baja” al Estado a la arena de la democracia, de la sociedad, presentándolo de una manera más terrenal, situado. El riesgo –asumido– es que se pierda o relativice el lugar de “mascarón de proa” que ha tenido en todos los proyectos desarrollistas, neo-desarrollistas, o nacional y populares; al respecto, acercar en el relato –y en la práctica, claro– el Estado a la sociedad, mostrar que no son dos dimensiones diferentes, volver a traer la *política* al escenario central y relegitimarla, abrir el juego, son aspectos que permitirán crear una base más firme para un proyecto político sustentable.

Otra sociedad ¿otra política?¹³

La complejización de la sociedad supuso, entre otros impactos, 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 “ex-

13 Título tomado de Subirats (2011).

clusividad” en la materia (aunque, como se dijo, sigue cargando con la responsabilidad final sobre los resultados). Fundamentalmente, se ha configurado un sector público que ya no incluye solamente organizaciones de propiedad del Estado sino también aquéllos servicios y prestaciones financiadas directa o indirectamente por él pero prestados por empresas y organizaciones privadas (Cunill, 2012), y la aparición de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a trabajar, desde lo privado, sobre cuestiones de interés general. 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).

O sea, la democracia —como problema de orden— se hace más compleja. La complejización de la sociedad, en un contexto de hegemonía neoliberal como el actual, tiende a reforzar la individualidad —y lo privado— 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 remite nuevamente 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 (que incluye la —¿cuál?— democracia). Preguntarse por el Estado en estos tiempos es cambiar el eje de la discusión, es preguntarse por lo individual *en* y desde 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, la sociedad históricamente ha construido una fuerte memoria corporativa/sectorial, y también una fuerte presencia estatal en la vida social. Quizás por eso las transformaciones sociales —nacionales y globales— que produjo el neoliberalismo impactaron de manera sustantiva en el imaginario social y político, y “descolocaron” a muchos actores, incluidos los 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 el caso que el sistema político sea lo

suficientemente fuerte y goce de un alto grado de legitimidad y, por lo tanto, pueda procesar esos cambios con un bajo nivel de conflicto. No parece ser este el caso, al menos en una mirada por encima. En consecuencia, se despliegan tensiones sobre los mecanismos institucionales existentes, producto de las nuevas reglas de juego que motoriza el proyecto neoliberal. Esto incluye también al espacio que llamamos tradicionalmente *esfera pública* y que, siguiendo la visión de 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 el 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” en que se materializan están siendo interpelados y, en muchos aspectos, pensamos, los actores involucrados se piensa como un proceso unidireccional no alcanzan a reaccionar en la medida en que los tiempos lo requieren.

Sobre esta suerte de “desestructuración” de lo político –en sí y en sus formas específicas– se encabalga el proyecto neoliberal. No se trata entonces de cuestionar porque 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– y a la democracia, en tanto el mejor sistema que conocemos para canalizar la representación política (Subirats, 2011).

En resumen, la complejización de la sociedad está tensionando las estructuras y las lógicas de acción estatales y, en ese proceso, se compromete también la democracia. Cambian los actores y necesariamente deben adaptarse las lógicas de intervención, aparecen nuevos intereses que se presentan como colectivos y que, por lo tanto, directa e indirectamente interpelan al Estado en la búsqueda de su materialización, y a los que la democracia existente –como régimen político– tiene dificultades para contener. 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 o sujeto de derechos. 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 particular/privado a lo colectivo/público se piensa como un proceso unidireccional, que se da a través de la agregación de individualidades —del individuo a la sociedad civil y de ahí al Estado— 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 suceda. En contextos complejos y que no se comprenden fácilmente, esto puede llevar a 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 ofrece explicaciones satisfactorias de lo que sucede. Ese ha sido el rol/lugar histórico de la política: la construcción de interpretaciones del mundo y de escenarios deseables y posibles en cada contexto, y de los caminos para su materialización. Por eso, desde los primeros momentos del neoliberalismo, la política —y los ámbitos en que se materializa, el Estado y la democracia— ha sido fuertemente cuestionada por los factores de poder concentrados, en la disputa por quién debe marcar el camino en el desarrollo de la sociedad. Lo nuevo es que, explícitamente o *por default*, en esa dinámica anti-política el neoliberalismo está construyendo —y legitimando, mal que nos pese— nuevas lógicas de comportamiento político que, en el límite, pueden cuestionar severamente a 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 cuestiones centrales en la agenda del capitalismo post-Estado 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. Una *democracia de las formas*, en la que las cuestiones sustantivas, sobre todo las políticamente más potencialmente conflictivas, se resuelvan por la vía del mercado. Cuando se limitan los grados de libertad de la política, la democracia se debilita y el problema comienza a plantearse en términos de *orden*. Y el concepto de *orden* nos remite a su vez al nudo de la teoría del Estado, ya que éste 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 (Bresser Pereira, 2001), monopolio de poder que se justifica precisamente en la necesidad de asegurar la reproducción del orden social vigente.

La idea de un modelo de *democracia sin política*, como dijimos más arriba, es el ideal del “mercado”. En su lógica, la democracia se mide por la vigencia de sus formas, del conjunto de reglas de juego que la define. Es algo que se da por supuesto, y a la vez 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 en la que no están claros los ejes alrededor de los cuales *integrarse*. Preguntarse por *la integral* que permitiría articular todos esos diferenciales es el desafío, a la vez intelectual y político, que proponemos.

“¿Qué hay de nuevo, viejo?”

Ahora bien, el que la democracia sea hoy, junto con el Estado, uno de los focos de conflicto potenciales –en la mirada neoliberal, claro– ¿es efectivamente algo nuevo? La verdad es que no; el proceso actual tiene raíces en los años ‘70 del siglo pasado, momento en que la globalización comienza a hacerse realidad concreta. Podemos hacer un breve –y arbitrario– repaso histórico para ilustrarlo.

En el año 1975, la Comisión Trilateral publicó un documento (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975) en el que la principal advertencia que (se) realizaban giraba sobre la “sobrecarga de los gobiernos”, en la expansión de su papel en la economía y la sociedad, lo que se consideraba algo preocupante. Su preocupación por la democracia se centraba

entonces en ese tema. Por ejemplo, se decía allí: “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”. O: “gobernable y democracia son conceptos en conflicto”... “restaurar una relación más equitativa entre autoridad gubernamental y control popular”. El diagnóstico presenta la democracia como un problema –“gobernable y democracia son conceptos en conflicto”– en particular cuando se da una expansión de derechos sin crecimiento de la economía. O sea, no estaremos equivocados si interpretamos que, según esa mirada, si no hay crecimiento económico que haga sostenible el costo de la democracia y las demandas que en su marco se construyen, la democracia será la variable de ajuste. Entre “salvar” al mercado o a la democracia, primero el mercado, porque la existencia de un mercado es lo que estructura el orden en las democracias capitalistas; las dictaduras militares en América Latina en los años setenta podrían ser un ejemplo.

Luego, a finales de los años '80, el “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 para el desarrollo de esas sociedades giró en torno de la estabilización macroeconómica, la liberalización económica con respecto tanto al comercio como a la inversión, la reducción del Estado y la expansión de las fuerzas del mercado dentro de la economía interna. Como vemos, el foco cambió desde la democracia al Estado; el desarrollo del mercado requería por entonces de menos Estado y no de menos democracia. Pero siempre se trata del mismo objetivo: poner límites –frente al “mercado”– a las instancias eminentemente políticas de la sociedad: el Estado y la democracia. O, en otros términos, limitar la capacidad potencial de la política para construir poder, operando sobre la limitación de los ámbitos específicos en los que la misma se despliega.

La década del '90 en la Argentina fue un primer avance del poder económico en construir una dimensión política de su dominación que no necesitara recurrir permanentemente a golpes militares. En el marco de un neoliberalismo global hegemónico, el gobierno de Carlos Menem aseguró la base política para que la nueva economía de mercado empezara a materializarse. Así, privatizaciones, desregulación, desconcentración, desmonopolización (Oszlak, 1994), temas de agenda neoliberal por excelencia, fueron incorporados a la agenda de un gobierno que, en su origen, fue nacional y popular. Fue el primer paso en la legitimación de la ola neoliberal, que dejó su marca no solamente por la crisis económica que disparó, sino también porque cambió radicalmente las

fronteras de la división del trabajo social entre Estado y sociedad (Oszlak, 1997) y las materializó, entre otros ámbitos, en la conformación del aparato estatal.

Actualmente, y luego de varios años de gobierno nacional-populares en los países latinoamericanos, esta visión del mundo parece, curiosamente, haberse reforzado. Al menos se está generalizando. Los ciclos de crecimiento económico y expansión de derechos en esos años no parecen haber alcanzado para cambiar esa desconfianza hacia la política que marcó los últimos años de siglo pasado y el comienzo del actual. Al respecto, la primera constatación remite al peso que los medios de comunicación han desarrollado en los últimos años; sin embargo, pensamos que la cuestión no pasa solamente por estrategias de comunicación, sino que hay que bucear a fondo en lo que ha pasado con *la política, 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 –o 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, poco o nada de lo que sucede hoy podría o debería ser visto como una sorpresa. El proyecto se viene desplegando 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), y sostenido en actores concretos (académicos, políticos, económicos, ONGs).

Una sociedad –que sería asimilable a la economía– con la política acorralada, y con la mayor parte de las cuestiones que han sido parte del interés general a cargo ahora del mercado, es el modelo ideal del neoliberalismo. Un Estado mínimo y una democracia restringida, parece todavía hoy ser el proyecto hegemónico de los sectores dominantes. Lo sostiene un capitalismo financiero a la vez global y concentrado, volátil y muy poderoso. Pensar otras formas de Estado y de democracia no es complejo; lo difícil, en este contexto, es pensar e implementar las estrategias para materializarlas.

Sociedades complejas - democracias complejas

¿Cómo se fue conformando el contexto actual? ¿A partir de qué situaciones concretas debemos delinear el Estado y la democracia que buscamos? Muy linealmente, podemos arriesgar la siguiente secuencia.

Hemos pasado 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 (Subirats, 2011). El soporte teórico en esta etapa lo aseguraron la nueva economía institucional, la elección racional, y la Nueva Gestión Pública, al menos, pero no sólo, en lo que respecta al Estado y la administración pública. Cunill Grau 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 neo clásica: 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 (2012).

En términos de “amenazas” para el poder real, históricamente se pensó que el trabajo era el principal enemigo del capital. La salida de los Estados de Bienestar requirió, primero, liberarse de los corsés del trabajo. Nos referimos tanto a las regulaciones laborales construidas durante los Estados de Bienestar como a sus organizaciones políticas. La compra de trabajo barato en oriente fue la estrategia, y a partir de allí esos costos comenzaron a arbitrar sobre los existentes en otros países en desarrollo. Pero paralelamente –aunque no fue lo suficientemente tematizado– el problema de las *derivadas* de la democracia liberal, con sus tendencias expansivas en términos de derechos y consecuente empoderamiento político empezó a ocupar el centro de la escena. Y, en el caso de América Latina, su expresión más clara: *los populismos*. Sin entrar aquí en consideraciones comparativas –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 ese fue el principal problema para el poder real.

En este sentido, los intentos por denigrar los existentes y hacer inviables los posibles retornos de gobiernos nacional-populares, constituyen una expresión particular de esa particular “preocupación” por la democracia que tienen los mercados. Proscripciones y dictaduras fueron algunas de las “soluciones” buscadas; hoy el *lawfare* parece ser el medio, el instrumento, para conseguir dicho objetivo. Y el *lawfare* es el medio, el ins-

trumento para conseguirlo. El poder económico juega así en el límite de la democracia, forzado por su necesidad de asegurar la vigencia de un orden que le permita seguir ejerciendo su dominación frente al “enemigo populista”. Echar mano a esa estrategia muestra –al menos en la Argentina y Brasil– cierta debilidad para construir una nueva hegemonía adaptada a los tiempos, pero a la vez la voluntad de ejercicio de su poder –de base económica– para no perder lugar en el contexto de los nuevos desafíos sociales. Lo bueno es que aparentemente esos sectores ya no cuentan con la capacidad de producir golpes de Estado como en años anteriores.

Vemos entonces un escenario en el que opera la permanente necesidad de los sectores dominantes –en la nueva etapa económica de financiarización globalizada– de consolidar una sociedad en donde el orden –y por lo tanto el poder– estén claros, y dejen de ser “cuestiones permanentemente en cuestión”. Esto supone asegurar las condiciones institucionales que les permitan definir y 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; o sea, los recursos asignados al Estado. En nuestros países latinoamericanos eso se tradujo, hasta 1983, en una serie de experimentos autoritarios entre momentos democráticos, lo que supone de hecho el fracaso –o la no voluntad– del poder económico en consolidarse como poder político por la vía institucional. Actualmente, al menos en Argentina, la particularidad es que el poder económico asumió el desafío de construir poder político por la vía democrática y, ya sin mediaciones, está ejerciendo el gobierno.

Orden, representación política y democracia

Históricamente, en democracia, la principal instancia de mediación entre Estado y sociedad fueron los partidos políticos. Hasta no hace mucho únicos referentes de la política en la democracia, los partidos deben hoy competir por la representación con organizaciones de la sociedad civil muy dinámicas, o con movimientos sociales, identitarios y/o religiosos, entre otras. Al igual que sucede con el Estado, que ya no puede “reclamar” en la sociedad el monopolio para 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 esa 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. O sea, hoy estamos en un momento en el que la mediación política se

ha complejizado, fragmentándose en una suerte de “*big-bang*” de sectores, intereses e identidades y, por lo tanto, los intereses y poderes se muestran explícitamente, “en crudo”, al menos hasta que se resuelva el juego en nuevas institucionalidades más o menos consensuadas; es decir, que permitan referenciarse a actores que, como se dijo, son cada vez más complejos, inestables y “transversales” (en términos de alineamientos políticos).

Por todo esto, es necesario comprender 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. Salirse de la discusión sobre “soluciones” y enfatizar en la identificación de las preguntas que apunten a las dimensiones principales de la sociedad que nos interesa construir, de modo de elaborar las alternativas de políticas que permitan materializarlas, parece ser el camino. En ese contexto, dos cosas son importantes. Por un lado, construir un relato que “desfetichice” al Estado y lo reposicione en el centro de la dinámica social, recuperando además la centralidad de la política como medio o instrumento para decidir el interés general; por otro lado, desplegar una democracia amplia, no limitada a las formas, como presupuesto y no como resultado de esta estrategia. También supone preguntarnos sobre la pertinencia y alcance de las formas de mediación política necesarias –las que permitirán agregar intereses y construir proyectos comunes, superando el proceso de individualización– y sobre los canales institucionales que garantizarían la llegada al Estado de dichos intereses para encarar su materialización.

El escenario, hoy –y más allá de los resultados de la última elección en Argentina– nos muestra la hegemonía de un proyecto político cuyo proyecto político, valga la redundancia, busca precisamente consolidar la diferenciación, y una dinámica social cada vez menos sujeta a las mediaciones, particularmente las políticas. Para este proyecto hegemónico es importante que cuestiones como el interés general, o la participación, un Estado interventor o, incluso la propia democracia tal como se la entendió históricamente, sean vistos como algo “pasado de moda”. O, en el límite, como opciones autoritarias frente a la voluntad y libertades de un ciudadano individual. Desmitificar ese discurso, con argumentos y prácticas con base en teorías bien pensadas y no en fetichizaciones es el principal objetivo a conseguir. Se trata de construir otro sentido común sobre la política y sus expresiones; otra esfera pública –en amplitud, sustancia y calidad– por lo que es claramente una tarea de largo plazo.

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 de base económica, tal como lo ilustra el Gráfico 1; en otras palabras, la estructura de dominación económica

se traslada directamente, sin más mediación que las formas institucionales, al plano político, al estado y al gobierno. Pero cuando el poder económico llega al gobierno, automáticamente busca presentarse como no-político, en parte porque lo es (o al menos así se autopercibe), pero también porque reconocer la importancia de la política sería abrir nuevamente un espacio de discusión con actores a los que, en su mirada, era central sacar de escena, y así sucesivamente. El orden que (re)presentan 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. Por lo tanto, para construir alternativas viables es fundamental entender **cómo construyen** y sostienen los poderes económicos su poder político. Es decir, cómo –con qué estrategias, qué actores, movilizándolo qué recursos– “pasan” de la dimensión económica a la política. Entender la pregunta, ya sabemos, permite entender los por qué y cómo de las respuestas.

Al respecto, Norbert Lechner 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...** (1984, las negritas son nuestras).

Si bien Lechner está pensando en los gobiernos militares sucedidos en América Latina en la década de los '70, creemos que el mecanismo que describe es pertinente para entender algo que sucede hoy, porque en definitiva, y como ya explicamos, son 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 las democracias capitalistas. 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 sólo 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 una 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 en 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 “caminos” 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.

Focus / locus: los qué y los cómo¹⁴

La despolitización del interés general es, en nuestra perspectiva, el nudo estratégico del proyecto político-económico actual, y eso se consigue reduciendo los ámbitos institucionales en donde –o desde dónde– actúa (el Estado, la democracia) y controlando la esfera pública –el *locus* donde se construye el interés general en democracia– “trasladándola”, por ejemplo, al espacio de los medios de comunicación y las redes sociales. El *lawfare* y las *fake news* son ejemplos actuales de esa estrategia.

Los gobiernos nacional-populares de América Latina condensan una memoria histórica de lucha por derechos y, particularmente en la 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 llevaron adelante políticas que tendieron a lo universal y a la redistribución. Eso significó, en el imaginario de los grupos dominantes, una suerte de regreso a una agenda de cuestiones –la del Estado de Bienestar– ya “superada” en el resto del mundo y que iba a contramano de las tendencias de desarrollo del capitalismo. Desde el prisma de los grupos dominantes, la etapa de los gobiernos *populistas* fue vista, vivida y construida política y mediáticamente –más allá de los resultados económicos que obtuvieran– como *desorden*. El “orden natural” de la época debía ser el libre juego de las

14 Utilizaremos aquí libremente la distinción entre *locus* y *focus* que Metcalfe toma a su vez de Henry. Metcalfe sugiere utilizar el término *gestión del sector público* para una aproximación *locus*, y *gestión pública* para una aproximación *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. Aquí los tomaremos, respectivamente, como “el lugar” a través del que se busca materializar los intereses, y lo sustantivo, o sea los objetivos a conseguir.

variables del mercado y el ciudadano individual/racional, referido a la sociedad civil y no al Estado, el sujeto sobre el cual construir, definitivamente, 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 épocas que habían decretado superadas.

Así, cualquier intento de política que apuntara a la regulación de algunos de los principales flujos de la economía o que actuara sobre las libertades individuales con el argumento de lo colectivo, pasó a ser planteada públicamente como una muestra de autoritarismo. Los medios de comunicación fueron actores centrales en esta estrategia, tanto por cuestiones ideológicas como porque eran parte de grupos económicos que necesitaban de gobiernos que no obstruyeran los procesos de concentración en que estaban inmersos. Cuando las políticas amenazaron más concretamente sus intereses –caso de la Ley de Medios en la Argentina y la cláusula de desinversión– las campañas se hicieron más intensas, y es entonces cuando se comienza a colocar en agenda –el *focus*– la cuestión de la corrupción, como algo inherente a los gobiernos *populistas*. En esta nueva etapa la estrategia es el *lawfare*, que combina la acción mediática con la judicial, y su particularidad, para nada despreciable, es que no es una estrategia limitada a un ámbito nacional, sino que se venía utilizando ya en algunos países de América Latina (Paraguay y Honduras) y luego en Brasil y Ecuador. Es una agenda motorizada desde el exterior –fundamentalmente los Estados Unidos– que es por un lado geopolítica, y tiene dos objetivos principales: abrir espacios de negocios a sus empresas y eliminar los populismos como alternativa política.

En nuestra interpretación, el *lawfare* es el estadio actual del mismo proceso que comenzó allá por los años '70 del siglo pasado y que colocaba a las democracias –y sus potenciales “excesos”– en el centro de las preocupaciones de los sectores dominantes¹⁵. En este proceso, el poder económico –a la vez que se vuelve cada vez más concentrado y global– va desarrollando diferentes estrategias para construir políticamente su dominación económica. En los términos teóricos en que lo planteamos (*focus/locus*), el *focus*, el objetivo sustantivo sigue siendo el control de las democracias y de los procesos de construcción de poder político potencialmente conflictivos para los sectores económicos dominantes, aunque fue motorizada a través de distintos conceptos según el momento (governabilidad, seguridad nacional, narcotráfico, “patria contratista”, populismo, entre otros); hoy, ese concepto “mascarón de proa” es la corrupción y, en particular, la corrupción asociada a los populismos. Entonces, cada nuevo objetivo –*focus*– abre una opción diferente de *locus*, ya que los actores llamados a intervenir son, en general, diferentes. Si la intención es comprender cómo los sectores dominantes en lo económico construyen

15 Un ensayo de periodización de este proceso se hace en Badía (2019).

su poder político, es importante no solamente identificar sus objetivos sustantivos (lo que viene detrás del “mascarón de proa”), sino también con qué alianzas, cooptando qué instancias institucionales, apostando a qué mediaciones, lo hacen.

En líneas generales, el *lawfare* es la estrategia que utiliza ciertas áreas del poder judicial como herramienta de disciplinamiento de los actores políticos que, real o potencialmente, amenazan la consolidación del *orden nacional* que requiere participar de la acumulación en el capitalismo global. Interviene en un terreno preparado previamente por los medios de comunicación concentrados —es central el rol de las *fake news*— y, todo parece indicarlo, por el trabajo subterráneo de los servicios de información (que suponemos también forman parte de alianzas globales, aunque por razones obvias son difíciles de constatar).

La “pata política” de esa alianza la constituyen, paradójicamente, actores que se presentan como no-políticos, buscando encarnar una racionalidad de no-conflicto; “licuar” el conflicto político —y en consecuencia la presencia de la política en la vida cotidiana— es el objetivo, y los gobiernos “populistas” —a los que se asocia con el conflicto— el enemigo. En la esfera pública, la opción (el *focus*) se plantea por una doble vía. Por un lado, entre “república” (de ciudadanos) y “autoritarismo” (el populismo). Por otro lado, con la corrupción del populismo como “mascarón de proa”. En ese marco, queda en un segundo plano, limitado a las formas, el debate sobre las cuestiones sustantivas de la democracia¹⁶.

En cuanto al *locus*, el “lugar” en el que se materializan esos objetivos, la apuesta es a cooptar sectores del poder judicial permeables —por razones diferentes— a este diagnóstico, a través de los que se motorizan causas judiciales cuyo origen está, casi siempre, en notas periodísticas en los medios de comunicación concentrados o en información cuyo origen es, por lo menos, de fuentes dudosas. El objetivo no es obtener sentencia rápida, sino mantener la situación de sospechoso o imputado el mayor tiempo posible, como forma de mantener a los acusados alejados de la participación política. El circuito cierra con una permanente presencia del tema en los medios, que hace que, más allá de los resultados concretos de las causas, la opinión pública quede condicionada. El apostar a la utilización política del poder judicial tiene ventajas —de coyuntura— y desventajas, en el largo plazo. En el corto plazo, y en tanto es, junto con las fuerzas policiales y de seguridad, la parte del Estado que motoriza la coerción, dispone de un poder disciplinador muy importante. Sin embargo, en las democracias capitalistas el prestigio del poder judicial depende de la distancia que pueda mostrar respecto del juego político (lo cual no quiere necesariamente decir que sus integrantes no tengan posturas políticas, sino que no las pongan en juego en las causas que atienden), por lo que ese juego de coyuntura

16 Para entender las diferencias teóricas entre republicanismo y populismo, puede verse: Schweinheim (2004).

puede minar en el mediano plazo la imagen del poder judicial. Pero como tradicionalmente es un poder que no rinde cuentas, ya que no es electo ni depende –al menos formalmente– del poder político, sus grados de libertad son grandes.

La pregunta teórica que queda por responder respecto del *lawfare*, para lo que habrá que investigar, es por qué esos sectores del poder judicial se suman a esas estrategias. Algunas posturas lo explican como una postura “defensiva”, de privilegios o de clase: los gobiernos populistas fueron procesos con cierta democratización, con incorporación de sectores populares, y en ese marco los poderes judiciales, que en general suelen ser muy elitistas y poco propensos a rendiciones de cuentas, se sintieron amenazados y buscaron alianzas con sectores de poder que le sirvieran como mecanismos de protección¹⁷. También podría mirarse, por ejemplo, desde la teoría de la burocracia¹⁸, con los riesgos que ello supone, asimilando el poder judicial a una gran organización, burocrática en el sentido de generar la sensación de pertenencia a un *medio aparte*, que se desarrolla precisamente aumentando las “distancias” con otros medios –la “gente común”–. Como plantea Lefort (1984), este tipo de organización, en su dinámica, crea su propio *orden*, que le permite consolidar y aumentar una zona de poder frente a factores potencialmente amenazantes. Por ejemplo, el poder político. Si pierde esa particularidad, esa legitimidad como medio aparte, y otros actores deciden sobre su dinámica, el conjunto de la organización y los privilegios asociados a su pertenencia, se ven debilitados en términos de poder.

El problema de este argumento es que no explica por qué solamente un sector del poder judicial es parte de la estrategia del *lawfare*. Quizás haya que rastrear históricamente la creación o ampliación de juzgados –en la Argentina los federales de primera instancia– y analizar los objetivos perseguidos, el contexto político, etcétera, y estudiar cuál ha sido su accionar desde entonces. Lo que es cierto es que es una estrategia que se ha utilizado en toda América Latina, con las particularidades específicas de cada país y que sus impactos sobre la democracia y la política han sido importantes, en particular por el encarcelamiento arbitrario de líderes nacionales y populares. Tanto que hasta el propio Papa Francisco hizo reciente mención al tema, sugiriendo que con el *lawfare* se minan procesos políticos emergentes y que las operaciones judiciales y mediáticas ponen en riesgo las democracias¹⁹.

17 <https://mundo.sputniknews.com/america-latina/201906111087591292-lawfare-guerra-juridica-que-es-eso/>

18 En particular, remitimos a Lefort (1984).

19 <https://www.perfil.com/noticias/politica/papa-francisco-preocupado-por-uso-justicia-para-minar-procesos-politicos%20.phtml>

“Solucionismo tecnológico”²⁰ y democracia

Las tecnologías informacionales jugaron y juegan un rol central en la “deconstrucción” del sujeto político colectivo, ya que tienen el potencial de sacudir los cimientos de una forma de democracia –la de los derechos universales, la de los sujetos colectivos, la de la negociación, en fin, la de la política– que tuvo y tiene fuerte peso en nuestros países. En efecto, las tecnologías informacionales ofrecen la ¿aparente? posibilidad de concretar la democracia de individuos libres eligiendo –¿u optando? – racionalmente, en el marco de redes, y “sin la intromisión de la política”. Son redes que *a priori* no agregan, o 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 los objetivos de la democracia: ésta 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; pero 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 motoriza al Estado, principal instrumento para asegurar su realización. De todas maneras, si bien son poderosas en cuanto a sus impactos potenciales sobre la dinámica social, las tecnologías informacionales no dejan de ser tecnologías y, como tales, en diferentes marcos políticos pueden producir impactos diferentes. 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), afirmando que las tecnologías de la información pueden ser un medio para construir y legitimar el interés general o bien, caso contrario, las “sepulcrales de la democracia”, en particular por su capacidad de difundir noticias falsas.

A diferencia de esa democracia presencial, participativa, que articula y construye el debate político en un formato “clásico”, la nueva esfera pública se sostiene en las redes sociales y en todos los medios de comunicación basados en tecnologías informacionales. La lógica y los tiempos del debate político cambian radicalmente: la concentración de los medios de comunicación limita las fuentes de producción de esa información, la que además circula vertiginosamente y con relativos criterios de veracidad (*fake news*); la necesidad de tomar posición se hace (parece) más urgente, y en la práctica lo hacemos opinando en pocos caracteres y sobre opciones pre-definidas. Los algoritmos y el *big data* son una fuente de poder extraordinaria en las democracias actuales, por lo que cualquier

20 Concepto tomado del título del libro de Morozov (2016).

proyecto político que quiera ser viable deberá incluirlos, ya sea produciéndolos o regulándolos. La principal disputa geopolítica gira hoy alrededor del control de la tecnología informacional, porque su nivel de desarrollo permite imaginar formas de control social hasta no hace mucho inimaginadas. Y control social y democracia suelen ser términos contradictorios.

En este sentido, los proyectos neoliberales han fetichizado la tecnología, transformándola en neutra al oponerla a la política. Así, por ejemplo, frente al par desarrollo/política, colocan la par modernización/tecnología, que a diferencia del primero aparece como más “objetivo” y operativo, pragmático y, por lo tanto, no tan abierto a la discusión política. La tecnología informacional es hoy parte inherente del proyecto hegemónico, es su mascarón de proa. Su lógica se corresponde con el modelo de sociedad que se quiere consolidar. Esto es, individuos tomando decisiones sin “influencias perniciosas”, “racionalmente”, eficientes porque la cantidad de información que se ofrece es muy grande y porque los tiempos de la decisión se reducen. Permiten además el 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 al comportamiento político en nuestro tiempo, y a la Argentina en particular.

Entonces, 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, vemos, como plantea Subirats que “...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” (2011). 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, o reducir la capacidad de jugar de la política.

En este contexto, entonces, de fuerte individualización y nuevos escenarios de movilización social, es necesario rearmar el rompecabezas del orden, el poder, el Estado, la política y la democracia, de modo que objetivos como el interés general, lo colectivo, sean viables. Se trata de identificar no solamente los *qué* (*focus*), sino también los *dónde* (el *locus*). Dicho de otra manera, es tan importante tener los objetivos claros como definidas y articuladas –con los actores sociales pertinentes– las estrategias para materializarlos.

La democracia requiere tiempo para construir los acuerdos sobre el interés general, incluidos –y sobre todo– aquéllos que hacen a su financiamiento; por el contrario, 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. Por eso mismo, la democracia “con política” sigue siendo el único escenario “cercano” que garantiza la posibilidad de consolidar una sociedad de derechos en el marco del capitalismo actual. Como bien plantea Subirats²¹, “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”.

Reflexiones finales

Estamos en tiempos en que el poder se ha decidido a “(re)ordenar”. En palabras de Lechner, 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” (1984). Y la fetichización es una forma de cosificación, en nuestro caso del Estado y la democracia.

Este proceso de ordenamiento de la realidad tiene una línea de continuidad en el tiempo que, en nuestra mirada, remite a los años '70 del siglo pasado, y que hemos

21 Joan Subirats: *Otra sociedad, otra política.... Op. cit.*

tratado de encuadrar a lo largo del trabajo para una mejor comprensión. Es muy importante encarar análisis de procesos políticos en el largo plazo y con perspectiva estructural, porque en caso contrario los procesos parecerán una sucesión de acontecimientos sin contexto. Por ejemplo: un ejercicio útil es mirar el proceso de largo plazo, pero 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 intra-sectores dominantes) y, sobre todo, a qué preguntas responden las respuestas o soluciones que enarbolan. Además de las ideas propias, es fundamental desentrañar la lógica y objetivos de los proyectos de los demás actores.

Hoy el orden no es una cuestión solamente nacional, sino que debe entenderse en un marco global. Estado, democracia ¿cómo reinterpretarlos en ese marco? “Desfetichizar” el Estado y la democracia, traerlos al plano de los conflictos sociales reales, para mostrar que lo que se quiera que sean y/o hagan depende de la construcción de un poder desde la sociedad que dispute lo que los grupos dominantes quieren, a su vez, que sean y hagan. El Estado y la democracia, en tanto productos históricos, se construyen y de-construyen permanentemente en función de los distintos proyectos políticos.

El poder económico se ha hecho políticamente explícito, ya no en dictadura, sino en democracia; su enemigo político declarado son los gobiernos nacional-populares y trae a escena nuevas formas de ejercicio del poder, como el *lawfare*, articuladas en y por una alianza de poder motorizada y sostenida desde el exterior. Esa “guía de trabajo” no apunta a un objetivo político sino económico: liberar a la “economía de los negocios” (no del desarrollo) de cualquier traba que pudiera ponerle la política interna. Aprendiendo de la experiencia, diría que de lo que se trata, entonces, es de construir y legitimar una nueva *visión del orden social* (grandes líneas por las que debe pasar la relación entre capital y trabajo, entre mercado e interés general) y una *agenda de poder* que encuadren el modelo de sociedad que se persiga; y, consecuentemente, construir el Estado y la democracia que permitan materializarlas. En las democracias capitalistas no hay poder político sustentable sin articular con alguna fracción del poder económico; por lo tanto, esa es una dimensión central de cualquier proyecto (re)transformador: ¿cómo y con quién/es construir y sostener ese poder económico, sin caer en la aleatoriedad del mercado?

La versión “local” del camino neoliberal, comenzado en los años ’70 en Inglaterra, y 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, al menos en nuestros países en un modelo ¿ideal? de *democracia sin política*. No es extraño, si miramos la historia cercana de golpes militares y Estados burocrático-autoritarios (O’Donnell, 1982) alentados —o por lo menos no cuestionados— por los mismos sectores económicos que hoy son dominantes. Los años ’90 fueron un ensayo de neoliberalismo en democracia, pero derivaron en una nueva ola de “populismo”: lo popular/político seguía siendo un

activo fuerte de la sociedad y requería una nueva etapa de “disciplinamiento”. La receta es la misma: limitar el peso de la política en la regulación del mercado, incluso persiguiéndola judicialmente. Este modelo de democracia supone que se mantendrán las formas –parece que no hay otra vía posible en estos tiempos–, pero no se avanzará en los contenidos, en los aspectos sustantivos de la democracia. Los sectores dominantes han conseguido legitimar esta mirada anti-política en la sociedad, aunque es discutible que hayan conseguido transformarla en hegemónica.

Uno de los grandes “triumfos” del neoliberalismo ha sido convencer respecto a que la (su) acumulación económica no debe tener correlación directa con la obligación de financiar una sociedad, la democracia ampliada y los derechos en particular (algunas decisiones de política fiscal fueron en esa línea). Al mercado no le toca ocuparse del interés general. Entonces, 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. Esta mirada despreciativa de y hacia la sociedad –algo así como “ustedes lo necesitan, ustedes lo pagan”– debe ser revertida, para lo cual es necesario construir una mirada alternativa. En lugar de pensar la sociedad desde el mercado, hay que pensar al mercado desde la sociedad (¿qué mercado es funcional al proyecto de sociedad que queremos?).

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 de una sociedad nacional, la tarea principal es recuperar/relegitimar la política como el medio e instrumento más efectivo de que disponemos para definir y construir el interés general, elegir sus vías y tiempos de realización y acordar las reglas de juego. Pero con y desde la política hay que 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 sólo es una cuestión de *instituciones* que regulen, sino de *estructuras* que encuadren al 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.

Definiendo un rumbo

Si el proyecto político del neoliberalismo ha sido, paradójicamente, desplazar a la política de las decisiones sobre la economía, limitando cada vez más la democracia a sus formas y quitando de agenda las cuestiones sustantivas es claro que, desde la otra perspectiva, la que busca que la economía sea democrática, la receta debería ser precisamente la contraria. Frente a un “republicanismo abstracto”, cada vez más despegado de la

dinámica de un capitalismo financiero que reproduce obscenamente la desigualdad y el desempleo, y la captura –exitosa en términos generales– de la opinión pública por los medios de difusión, hay entonces que recapturar y reconstruir la esfera pública, para el interés general. Y eso no se puede lograr sin volver a legitimar *la política* como el instrumento más adecuado para definir y construir esa visión acordada del país futuro, ya que no otra cosa es el interés general.

En un sistema político que parece haberse acostumbrado a construir opciones “base cero”, sin historias, como colocando personas, intereses, ideas y opiniones en una li-cuadora, la idea de generar *desde la política*, pero no sólo con los políticos, un nuevo gran consenso, es un camino necesario. Es, en cierta medida, algo en la línea de lo que mencionábamos en el trabajo: encontrar una “función integración” (una mirada de conjunto) que funcione como base para comenzar a discutir “los diferenciales” (intereses e identidades sectoriales y particulares) y su lugar en el conjunto social. Hay que volver a poner énfasis en la necesidad de reconstruir una democracia cimentada en la idea de conjunto social, en la que la política sea el medio para articular el *big-bang* permanente que motoriza, porque lo necesita, la lógica hegemónica (lógica del mercado derramada hacia el conjunto social). La figura del ciudadano interpela un aspecto central de la democracia –el del sujeto individual portador de derechos–, pero esa figura es abstracta. Cuando los vemos en su paso a la dimensión política, los ciudadanos abstractos “encarnan” en múltiples identidades e intereses, y su articulación en un proyecto común (o de mayorías) es el desafío para la sostenibilidad de las democracias. Creemos que el desafío presente más importante de y para la democracia, en sociedades como la nuestra que han sufrido el *big-bang* que desarmó las instancias tradicionales de agregación de intereses, es reconstruir precisamente esa capacidad de representación de intereses e identidades que permita contrapesar la dictadura del mercado.

Para eso, hay que volver a pensar –para reconstruirla– la esfera pública, “recalculando” las lógicas tradicionales con las que “se hizo” política, incorporando nuevas lentes para poder ver los nuevos actores (existentes o potenciales) y sumar sus voces y, sobre todo, para contribuir a resituar a los sectores populares –en particular su situación económica– en el centro de la discusión sobre la democracia, ya que no hay democracia sin justicia social. Se trata de superar este tiempo de institucionalidades vacías de contenido económico, y construir reglas de juego que aseguren que el mercado –el gran demiurgo actual– no se imponga sobre la política en cuanto a con qué lógicas y en qué ámbitos se decidirá la dinámica de nuestra sociedad. Un consenso lo más amplio posible, como el que se está motorizando desde el campo nacional y popular, es la base; a partir de allí, hay que ser consciente de que se disputará el poder.

Referencias bibliográficas

- Badía, G. (2018). *Tecnologías informacionales, agencialización y administración pública democrática. Programa de estudios sobre Estado y Administración Pública*. José C. Paz: Centro de Políticas Públicas - UNPAZ - EDUNPAZ Editorial universitaria. Disponible en: <https://www.unpaz.edu.ar/publicaciones/informes-de-institutos-de-investigacion/estado-y-administracion-publica-1>
- Badía, G. (2019). Poder, orden, Estado y democracia: fotografías desordenadas. En *El Estado, la política y los diseños institucionales. Desafíos y estrategias 2020. Gobernar para el ejercicio de derechos. Serie GOBERNAR*. Buenos Aires: en prensa.
- Berdaguer Rauschenberg, N. D. (2015). *Cambios en el concepto de esfera pública (1962-2008)*. *Questión (Revista especializada en comunicación)*, Vol. 1, Núm. 46, abril-junio. Disponible en: www.perlo.unlp.edu.ar/question
- Bresser Pereira, L. C. (2001). *Estado, aparelho do Estado e Sociedade Civil. ENAP Textos para discussão. Núm. 04*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.
- Cabrero Mendoza, E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos culturales y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública*. Vol. IX, N° 2, 180-229.
- Crozier, M., Huntington, S., y Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.
- Cunill Grau, N. (2012). ¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Núm. 52, 1-23. Disponible en: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos>
- De Castro Andrade, R. (1998). *Política social y normalización institucional en el Brasil*. En J. Labastida Martín del Campo (Coord.). *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina* (pp. 486). México D.F.: Siglo XXI Editores e Instituto de investigaciones sociales UNAM.
- De Sousa Santos, B. (2018). *Las democracias también mueren democráticamente*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/150918-brasil-las-democracias-tambien-mueren-democraticamente>.
- Lechner, N. (1984). *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. Santiago de Chile: FLACSO Chile.
- Lefort, C. (1984). ¿Qué es la burocracia? En O. Oszlak (Comp.). *Teoría de la burocracia estatal* (pp. 17-53). Buenos Aires: Paidós.

- Metcalfe, L. (1996). *Gestión Pública: de la imitación a la innovación*. En J. Subirats y R. Gomà *Lecturas de gestión pública, Serie Administración General* (pp. 77-100). Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas - BOE.
- Morozov, E. (2016). *La locura del solucionismo tecnológico*. Buenos Aires: Capital Intelectual y Katz editores.
- O'Donnell, G. (1982). *El Estado burocrático-autoritario*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- O'Donnell, G. (1985). *Apuntes para una teoría del Estado*. En O. Oszlak (Comp.). *Teoría de la burocracia estatal* (pp. 199-244). Buenos Aires: Paidós.
- Oszlak, O. (1994). *Estado y sociedad: las nuevas fronteras*. En B. Kliksberg (Comp.). *El Rediseño del Perfil del Estado* (pp. 276). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, O. (1997). Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego? *Reforma y Democracia, CLAD*. Núm. 9, 1-34.
- Poulantzas, N. (1986). *Estado, poder y socialismo*. México, D.F.: Siglo Veintiuno Editores.
- Sánchez de Puerta Trujillo, F. (2006). Los tipos ideales en la práctica: significados, construcciones, aplicaciones. *Empiria, Revista de metodología de ciencias sociales*. Núm. 11, 11-32. Disponible en: <file:///C:/Users/Gustavo/Downloads/Dialnet-LosTiposIdealesEnLaPractica-2027012.pdf>
- Schweinheim, G. (2004). *Patrones de institucionalización de las decisiones públicas y déficit de republicanismo en el caso argentino. Serie Desarrollo institucional y Modernización del Estado No. 70*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Subirats, J. (2010). Si la respuesta es gobernanza ¿cuál era la pregunta? *Ekonomiaz*. Núm. 74, 2º cuatrimestre, 16-35. Disponible en: http://uab.academia.edu/joansubirats/Papers/315655/Si_la_respuesta_es_gobernanza_cual_era_la_pregunta
- Subirats, J. (2011). *Otra sociedad. ¿Otra política? De "no nos representan a la democracia de lo común*. Barcelona: Ediciones Icaria Asaco.
- Williamson, J. (1990). *What Washington Means by Policy Reform. Latin American adjustment: how much has happened?* Washington D. C.: Instituto de Economía Internacional.

CAPÍTULO VIII

Macrismo:

Transparencia y corrupción en el gobierno de las elites

Por Cecilia Segura Rattagan

Estado y control

Transparencia y *lucha* contra la corrupción emergen como dos de los ejes de la oleada de gobiernos neoliberales que se instalan en América Latina en los últimos años. Sobre la base de principios y valores fundantes de la democracia, el discurso neoliberal hegemónico busca instalar la dicotomía “populismo *versus* república” construyendo una caracterización de los gobiernos populares como *regímenes autoritarios e intrínsecamente corruptos*.

El macrismo, en este sentido, es un representante pleno de esta estrategia porque bajo el paraguas discursivo de una convocatoria permanente a una especie de regeneración republicana, construyó su principal antagonismo con un pasado “populista” al que caracteriza una y otra vez por el derroche, la mala administración de los recursos y, fundamentalmente, la corrupción. Sin embargo, la reiterada insistencia que se hace sobre la cuestión de la corrupción –como si fuera un universal pre ideológico sobre el que es imposible discutir– es funcional a la instalación de mensaje que, presentado como técnico, objetivo y aséptico, organiza una mirada sobre el Estado, la administración y el gobierno.

Es necesario señalar que, cada vez que Cambiemos, en la voz del presidente o del sinnúmero de funcionarios y comunicadores que transitan machaconamente sobre este tema, habla de corrupción, está trabajando sobre ideas con una larga historia y con un claro sesgo ideológico. Me refiero a toda la corriente del pensamiento (neo)liberal que no puede pensar al Estado sino en la matriz del poder despótico que debe ser controlado. Desde aquí es que se produce la invectiva contra cualquier forma de gobierno popular como una forma de democracia delegativa que busca evitar el control ciudadano.

El Estado, en esta perspectiva, es caracterizado como esencialmente ineficiente y proclive a constituir nichos de corrupción, por lo tanto, todo modelo político que implique un fortalecimiento de sus roles y una mayor regulación sobre las actividades del sector privado derivará “naturalmente” en ineficiencia y delitos contra la administración.

El mercado, por el contrario, es el ámbito más eficiente de asignación de recursos y toda injerencia estatal es considerada no sólo como un atentado a la transparencia, sino como un factor de distorsión de las reglas económicas.

Este verdadero bloque ideológico se inicia durante la dictadura militar a mediados de los setenta y tiene su época de consolidación en la Argentina en la década de los noventa. En esos años, atravesados plenamente por la hegemonía neoliberal y en sintonía con los postulados del Consenso de Washington, se impulsan reformas estructurales centradas en una reingeniería de la matriz estatal que incluyó una variedad de acciones (descentralización, privatización y desregulación) que desarticulaban los roles que históricamente cumplía el Estado y marcaron una etapa de avance sobre lo público de actores de la esfera privada. Para los países latinoamericanos, se impulsaron procesos de reforma y modernización del Estado fuertemente vinculados con dinámicas de endeudamiento externo, ligadas a la injerencia y los fuertes condicionamientos de los organismos multilaterales de crédito, principalmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

En el ámbito de la administración surge desde entonces la *New Public Management*, a través de la que se promovió un nuevo sistema de gestión y control para el sector público que implicó incorporar herramientas del sector privado –considerado más innovador y dinámico– principios como los de eficacia, eficiencia y económica en los procesos de gestión y valores como la competencia y el gerenciamiento.

El combo de reformas estaba galvanizado por el discurso acerca de la necesidad de modernizar al Estado para evitar el exceso de “gasto público” y la corrupción. Por otro lado, la participación ciudadana era considerada una herramienta para evitar la corrupción, lo que derivó, mayoritariamente, en procesos como el oenegeismo y la tercerización.

Las novedades estaban acompañadas, además, por un cambio de enfoque respecto a cómo enfrentar el “flagelo de la corrupción” que se había instalado con mucha fuerza. Las democracias de la región, en la perspectiva neoliberal, sufrían de un “déficit de modernización” que impedía su desarrollo, y la corrupción estatal era una consecuencia directa de ese déficit. Esta perspectiva produjo una mirada sobre el par corrupción/transparencia que se afirmó sobre dos pilares: 1) la corrupción es centralmente pública y no privada; 2) el modo de luchar contra ella es achicar al máximo posible el Estado e incorporar técnicas y herramientas del sector privado para dotarlo de eficiencia, eficacia y economía. Entonces, los discursos actuales del macrismo con su retórica tecnocrática, meritocrática, modernizadora y de desvalorización de lo público, no sólo no presentan mayor novedad en términos conceptuales, sino que además, en términos históricos, ya

han fracasado. En todo caso, lo novedoso es la comprobación de que esas ideas siguen siendo muy potentes como explicación para una parte importante de la sociedad, que se sintió interpelada por la promesa “vamos a luchar contra la corrupción” de la que el actual oficialismo hizo uso y abuso tanto en la campaña electoral como en la gestión del gobierno nacional. Sin embargo, analizado el periodo de gobierno de estos tres años y medio de mandato, lo que se observa es que nada de lo que se prometió en términos de transparencia y lucha contra la corrupción se cumplió. Pero no sólo esto, sino que, además, se produjo un fuerte retroceso en términos institucionales, donde el Estado se movió al compás de los intereses de diversos grupos económicos que colonizaron distintas agencias gubernamentales.

Cabe aclarar que la propia concepción del Estado que el macrismo enarbola, es decir, un Estado reducido en materia de regulaciones e intervenciones, es absolutamente contrario al desarrollo eficaz de políticas de control y transparencia. La visión neoliberal del Estado es disfuncional a un sistema de control efectivo, porque un Estado que debe reducirse al mínimo, ajustarse y retirarse para no generar distorsiones en el mercado, se vuelve incapaz de dar respuestas tanto a las problemáticas sociales como a los mecanismos que garantizan transparencia. Desde el punto de vista del control, no es lo mismo ejercerlo a través de un Estado mínimo que hacerlo desde un Estado presente, activo e inteligente que busca cumplir una amplia variedad de iniciativas para garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos ciudadanos. Administrar un Estado que asume múltiples funciones es mucho más complejo en términos de gestión y de control, que hacerlo en Estados que se limitan a cumplir –muchas veces en forma deficiente– cuestiones puntuales de administración, seguridad y justicia.

Un Estado que desarrolla capacidades técnicas, administrativas, jurídicas y financieras está en mejores condiciones para desplegar formas de control público. Al mismo tiempo, una gestión que garantiza un piso de derechos, también genera las condiciones para que crecientes sectores de la sociedad tengan capacidad de demandar que los funcionarios rindan cuentas de sus acciones a la sociedad. Por eso, resulta paradójico el planteo de que un Estado condenado al ajuste permanente, en franca retirada de todas sus funciones y desbordado por la demanda social creciente, sea capaz de gestionar con transparencia y de controlar con eficacia. Sin embargo, tampoco el macrismo ha desarrollado una política consistente en términos de achicamiento y desregulación del Estado producto de las propias contradicciones de los intereses que representa y las disputas de los sectores económicos concentrados por obtener una mayor apropiación de la renta nacional.

En efecto, fundado en la concepción de que el sector privado es más dinámico y moderno, prometió una forma de gestionar lo público desde la perspectiva de “empresarios exitosos” que se tradujo en la incorporación masiva de CEOs en áreas de dirección y gerenciamiento del Estado. Esta verdadera avalancha de directivos de empresas que

desde diciembre de 2015 ocuparon puestos clave en la administración Macri puso a la Argentina como un caso testigo del funcionamiento de una verdadera “república de los gerentes” o “gobierno de las elites”. Paradójicamente, este proceso implicó que en algunas áreas se avanzara con la eliminación de controles y regulaciones (sector financiero) y en otras aumentara y se fortaleciera la intervención (sector energético). Finalmente, esta aparente contradicción responde a una lógica que tiene un organizador común: los gerentes privados operaron para garantizar la máxima rentabilidad de su grupo económico.

En términos generales, el gobierno de Cambiemos debilitó todos los sistemas de control, tanto jurídico institucionales, de gestión, como económicos y financieros; el Estado se convirtió en un verdadero coto de caza de *lobbistas* y ex gerentes de empresas que gestionan en favor de los intereses de las corporaciones que dejaron, justamente, para asumir como funcionarios. Casos resonantes como las negociaciones por la deuda que el Correo Argentino, una empresa de la familia presidencial, tiene con el Estado; la modificación de la ley de blanqueo de capitales por decreto presidencial que autorizó a incorporar a los familiares de los propios funcionarios al blanqueo; las cuentas bancarias *off shore* de figuras de primera línea en paraísos fiscales (incluidas empresas del propio presidente Macri) o la conocida como la de “aportantes truchos”, que consistió en el robo de identidades de destinatarios de políticas sociales que figuraban como aportantes en las campañas de Cambiemos; para nombrar sólo algunas, permiten observar no sólo que las promesas de transparencia no fueron cumplidas, sino que quienes supuestamente venían a garantizarla, han protagonizado escandalosos actos de corrupción. A esta saga podríamos sumar el uso ilegal de información y bases de datos públicos con fines propagandísticos y la construcción de usinas de noticias falsas que distribuyen sus contenidos a partir de información que obtienen con la utilización espuria de bases de datos, o el desembozado sistema de coacción sobre jueces y fiscales operado desde las más altas esferas de gobierno.

En el caso específico de la Ciudad de Buenos Aires, que el macrismo gestiona hace 12 años, al vaciamiento de los organismos que constitucionalmente están mandatados para ejercer el control externo de la gestión, el ocultamiento y retaceo constante de la información y la escasísima colaboración de los funcionarios cuyas dependencias, programas o políticas deben ser auditadas se le suman una enorme cantidad de casos donde la falta de transparencia y la connivencia vidriosa entre funcionarios y empresas es la norma. El incendio y posterior derrumbe que causó la muerte de diez bomberos en los depósitos de la empresa Iron Mountain, en febrero de 2014, reveló una cantidad gravísima de irregularidades en las inspecciones y negligencias en el control sobre la seguridad de ese depósito; la tragedia en la fiesta electrónica Time Warp, llevada a cabo en el predio de Costa Salguero, en abril de 2015, hizo lo propio con el sistema escandaloso de concesiones, que otorgaba a precios irrisorios y sin control, negocios millonarios a amigos

y socios del macrismo; el develamiento del sistema fraudulento de contratación de la productora La Usina SRL en septiembre de 2015, perteneciente al periodista Fernando Niembro, quien por entonces era además primer candidato a diputado nacional por Cambiemos en la Provincia de Buenos Aires, puso luz sobre un aceitado y millonario sistema de recaudación por medio del fraude al Estado mediante contrataciones directas o por urgencia sin justificación, por servicios que jamás se prestaban. En suma, todo esto configura un nutrido repertorio de prácticas que nada tienen que ver con la transparencia, y los principios republicanos y liberales que se dicen sostener.

El macrismo como modelo de corrupción estructural

Es cierto que no hay modelo estatal que garantice la imposibilidad de la corrupción tradicional, pero no es menos cierto que hay modelos estatales que pueden evitar la corrupción estructural¹, es decir, la captura del Estado por parte de una élite vinculada al poder económico y financiero que produce una cantidad de políticas en beneficio de un reducido grupo de empresas, pero abiertamente lesivas para las mayorías.

Esta verdadera captura del Estado intentó ser explicada por los voceros del gobierno de Cambiemos bajo la idea de que nos encontrábamos frente a un dilemático “conflicto de intereses”. Por eso, entendemos que es sumamente explicativo el concepto de “élites de poder” para definir a aquellos grupos empresarios que, luego de haber conquistado la esfera del mercado (actuando bajo la forma clásica de elites económicas) intentan acceder al Estado haciendo uso de las reglas del juego democrático².

En esta etapa, las elites avanzan más allá de la histórica acción de *lobby* sobre el poder político o incluso de la cooptación (ideológica o espuria) de sus miembros, para convertirse ellas mismas en el poder de gobierno. En este sentido, una caracterización posible de la gestión nacional que asume a partir de 2015 con Mauricio Macri como presidente, es que no se comporta como un gobierno que fija una política de antemano sino que, por el contrario, despliega una gestión Estatal fragmentada en la que cada parte se enfrenta a un conjunto de intereses alrededor de grupos organizados con los cuales negocia bilateralmente (por ventanillas³) porciones de gasto y de impuestos.

1 Para profundizar en las implicancias de los distintos tipos de corrupción, véase: García Delgado (2018).

2 Véase: Ruiz del Ferrier y Gradin (2018).

3 El término “ventanillas” fue utilizado por Heymann-Navajas en 1990, para describir el impacto que tiene en los regímenes inflacionarios los procesos que determinan el gasto público y el déficit. Véase: <https://aaep.org.ar/espa/anales/works/works1988/Heymann-Navajas-Warnes.pdf>

El resultado de este verdadero “loteo” del Estado se puede observar en el grado de beneficio obtenido por estos sectores en función de las decisiones de gobierno. A las empresas de servicios públicos privatizadas se les concedió, entre diciembre de 2015 y abril de 2019, un exorbitante incremento de tarifas (electricidad 3624%, gas 2401%, peajes 1118%, agua 1025%). Al sector financiero se le otorgó la liberalización de la cuenta de capital y como consecuencia la moneda nacional se devaluó un 245% y se fugaron 68.388 millones de dólares netos (ingresos menos egresos); al complejo agroexportador se le eliminaron las retenciones a las exportaciones. Por el contrario, los principales perjudicados fueron los trabajadores. Entre diciembre 2015 y febrero 2019, los salarios perdieron un 16% en su capacidad de compra de la canasta básica, que es la que determina la pobreza; la cantidad de trabajadores que pagan el impuesto a las ganancias se incrementó en 560 mil; entre el 3er trimestre 2015 y el 3er trimestre 2018, el desempleo aumentó de 5,9% a 9% y se perdieron 101 mil empleos registrados en el sector privado.

Desde el inicio mismo del gobierno, la fuerte suba de tarifas de servicios básicos y la devaluación aceleraron el proceso inflacionario y la consecuente caída del salario real. Por otro lado, la quita de retenciones al agro y la menor recaudación producto de la fuerte caída en la actividad económica, aumentaron el déficit fiscal. La liberalización de la cuenta de capital y la consecuente fuga de divisas, se continuó con la suba las tasas de interés por parte del Banco Central y una inmensa cantidad de dólares contraídos mediante deuda pública que el gobierno volcó en la economía para sostener el tipo de cambio. Estos intentos de resolución de la crisis desatada sólo agravaron la situación porque de este modo el gobierno generó las condiciones para que capitales extranjeros agrupados en fondos de inversión de riesgo aprovecharan el dólar estable y las altas tasas de interés para valorizar sus carteras. Como consecuencia de esta dinámica, reapareció el déficit de la cuenta corriente que era solventado mediante la emisión de deuda pública y la llegada de estos capitales especulativos de corto plazo, que se quedaban con millonarias ganancias.

Este proceso de financiarización⁴ de la economía, que es un fenómeno mundial, implica un incremento en la circulación del capital financiero que busca valorizarse en todo

4 Para este artículo se utiliza el enfoque de François Chesnais para definir a la financiarización que “se centra en el dominio económico y político del capital en préstamo o capital a interés. Éste se valoriza sin abandonar la esfera de los mercados financieros, por medio de títulos que representan derechos de cobro sobre la plusvalía actual y venidera. Los grandes bancos, las grandes compañías de seguros, los fondos de inversión y las tesorerías de los grandes grupos industriales, son sus formas organizativas”. Entendemos que este proceso se reproduce a escala global, a distinta velocidad y con particularidades específicas de cada país o región. Véase: http://www.iade.org.ar/system/files/las_dimensiones_financieras_del_impasse_del_capitalismo_0.pdf

el planeta. En este contexto, los Estados de todo el mundo intentan defenderse y poner límites a este tipo de especulación. Sin embargo, el gobierno de Macri hizo exactamente lo contrario: reconfiguró su rol, barrió con todo tipo de regulación a la circulación de capitales y posibilitó así la apropiación de cuantiosas rentas financieras, tanto a grandes inversores locales como extranjeros.

Así, tal como ya sucedió en las décadas del '70 y '90, la dinámica desatada terminó con una espiral de devaluación e inflación, con consecuencias económicas y sociales muy dramáticas en términos de aumento exponencial de los índices de pobreza e indigencia y caída brutal del poder adquisitivo de los salarios en toda la economía. Enormes ganancias para muy pocos, tremendas pérdidas para la mayoría, resultado lógico de un país gobernado por las elites económicas con una política organizada en función de garantizar acumulación extraordinaria de riqueza en su propio beneficio y a corto plazo. No es la primera vez que en nuestro país se despliegan políticas que generan condiciones para el desarrollo de estas prácticas que constituyen un verdadero saqueo de los recursos públicos. Sin embargo, el macrismo como experiencia política configura la situación inédita en nuestra historia reciente en que los grupos económicos concentrados son los que gobiernan sin ninguna intermediación política, es decir, es la consolidación de la "élite de poder", o de una fracción de esta, en la cabeza del gobierno. Semejante novedad representa, al mismo tiempo, un desprecio por lo público, por los sectores productivos y los sectores populares, una naturalización del control de los poderes económicos de las instancias de regulación estatal y la promoción de políticas en su beneficio.

Estos fenómenos, que constituyen hechos de corrupción estructural, implican en la práctica un perjuicio para el Estado de una magnitud inmensamente superior a los daños generados por las formas de corrupción tradicional, y al mismo tiempo, son el soporte que garantiza una enorme transferencia de recursos desde el conjunto mayoritario de la sociedad hacia estos grupos muy reducidos, pero que han colonizado la administración de Estado.

La mirada del control sobre las políticas públicas

En este punto, es importante detenerse en una serie de preguntas que en estos momentos cobran singular actualidad: ¿cómo pensar el control cuando los organismos estatales han sido colonizados, como nunca en la democracia reciente, por los sectores más concentrados del *establishment* económico? ¿Cómo dar cuenta de un escenario frente al cual la palabra "corrupción" cobra nuevos significados e impone nuevas distinciones? ¿Cómo producir un enfoque que, sin agotarse en la mirada legalista, pueda dar cuenta de un

sistema de toma de decisiones que favorecen a las elites y empobrecen gravemente a las mayorías?

Los organismos que funcionan con el sistema de control integral e integrado y trabajan bajo la concepción de las auditorías en nuestro país, fueron creados bajo el paradigma del Consenso de Washington y la concepción del Estado neoliberal de los '90. Por lo tanto, es necesario que se incorpore en los organismos de control otro paradigma que coadyuve a una nueva construcción hegemónica sobre la transparencia y la corrupción. En este sentido, es necesario pensar otros principios y esquemas valorativos que se adicionen a aquellos vinculados a los conceptos de eficacia, economía y eficiencia. Me refero esencialmente a la necesidad de incorporar otros principios que permitan valorar los efectos de la política pública en términos de equidad, ética, ecología y género.

Es necesario que los organismos de control también participen activamente en la disputa sobre el sentido y significado de la corrupción ampliando sus límites e incorporando una perspectiva sobre transparencia y corrupción que también incluya la identificación de políticas constituyentes y constituidas por una corrupción estructural que empobrece y vulnera derechos de las grandes mayorías.

Conclusión

La falacia neoliberal sobre la dicotomía “populismo *versus* república” no implica desconocer la importancia de la transparencia, la rendición de cuentas y los sistemas de control. Por eso es clave potenciar todas las formas de *control vertical* (O'Donnell, 2004) que ejercen los ciudadanos sobre los poderes del Estado. En el siglo XXI es evidente que la *república* no se reduce a la división de poderes y a los pesos y contrapesos (*control horizontal o interestatal*). Existe una sociedad civil activa, dinámica y participativa, grupos con derechos y demandas que deben ser representados y sintetizados por las instancias gubernamentales. Las mejores prácticas en rendición de cuentas tienden a combinar formas de control horizontal y vertical en sus estructuras organizacionales o en sus procesos de gestión.

Ningún gobierno garantiza por sí mismo el control, por eso existen las instituciones, pero también existen contextos sociales que generan mejores condiciones para fortalecer un sistema de petición y rendición de cuentas. Cuando existen procesos de movilidad social ascendente, la ciudadanía tiene más herramientas y posibilidades de hacer oír sus reclamos y pedir respuestas a los gobernantes. En este sentido, la experiencia de gobierno iniciada en 2015 por la administración Cambiemos marca un prisma de problemas a atender porque ha combinado en muy breve tiempo y de manera dramática, las formas de corrupción clásicas (el soborno, el desvío de recursos, el tráfico de influencias, el abuso de funciones, el enriquecimiento ilícito, la obstrucción a la Justicia, la colusión o

cartelización, el uso ilegal de información, el nepotismo) con las formas de corrupción estructural, generando un vaciamiento feroz de las arcas públicas, un deterioro institucional del Estado y un empobrecimiento veloz y profundo de la sociedad.

En ese abanico de cuestiones a resolver, por un lado y prioritariamente, se encuentran aquellas vinculadas al fuerte deterioro de las condiciones de vida, la salud, la educación, la alimentación, el trabajo y la producción. Por otro lado, el de una concepción del Estado que ha desmantelado los dispositivos de control bajo el llamado a la modernización tecnocrática; el de una administración que pregona transparencia, pero cuya gestión está plagada de hechos de corrupción y el de una administración que configura la experiencia, como nunca antes, de un gobierno de las élites y para las élites a partir de una verdadera captura del Estado, lo que constituye una forma específica de corrupción estructural (García Delgado, Ruiz del Ferrier y de Anchorena, 2018).

El macrismo como experiencia política y cultural se organiza en una serie de concepciones que es necesario discutir a fondo. “No hay alternativa”, la frase que hizo célebre Margaret Thatcher para justificar las reformas neoconservadoras en la Inglaterra de los ’80, es reeditada por el macrismo y se repite una y otra vez como forma de llamar a la resignación frente a presente. El mensaje que sostiene esto como única alternativa al caos, pivotea sobre una idea muy potente: no hay sociedad sino individuos que compiten entre sí. Tamaño escenario diseña una trama social atravesada por el temor e invita al conservadurismo más primario. Su mensaje es que no hay otra forma posible de existencia que una vida precaria, desorganizada, signada por un trabajo que se asienta en la incertidumbre y la autoexplotación, el individualismo competitivo y la desigualdad. Frente a esa invitación al fatalismo, al descontento, a la antipolítica, a la idea de que no hay otra forma de pensar la sociedad, la economía, el Estado y el gobierno, es necesario construir un sujeto político a partir de otra matriz. En este sentido, es clave sostener el deseo transformador frente al miedo; la construcción de lo común frente al individualismo y la recuperación de lo público frente a las políticas de desguace. En definitiva, salir de la trampa de la resignación, de la desesperanza y sostener con fuerza la idea de que es posible una sociedad más justa e igualitaria en oposición plena a la intemperie neoliberal que el macrismo nos propone.

Referencias bibliográficas

- Chesnais, F. (2017). Las dimensiones financieras del impasse del capitalismo. *Revista electrónica Sin Permiso*. Disponible en: <http://www.sinpermiso.info/textos/las-dimensiones-financieras-del-impasse-del-capitalismo>
- García Delgado, D. (2018). *Democracia, globalización financiera y gobierno de las élites. Una reflexión crítica*. En D. García Delgado, C. Ruiz del Ferrier y B. de Anchorena

- (Comps.). (2018). *Elites y captura del Estado: Control y regulación en el neoliberalismo tardío* (pp. 27-46). Buenos Aires: FLACSO.
- García Delgado, D., Ruiz del Ferrier, C. y de Anchorena, B. (Comps.). (2018). *Elites y captura del Estado: Control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: FLACSO.
- O'Donnell, G. (1984). *Apuntes para una teoría del Estado*. En O. Oszlak (Comp.). *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós. Disponible en: www.top.org.ar.
- O'Donnell, G. (1997). Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. *Revista Nueva Sociedad*. Núm. 152, 143-167.
- Ruiz del Ferrier, C. y Gradin, A. (2018). *El tiempo de las elites de poder en la posdemocracia. Diagnóstico, debates y propuestas posfundacionales*. En D. García Delgado, C. Ruiz del Ferrier y B. de Anchorena (Comps.). (2018). *Elites y captura del Estado: Control y regulación en el neoliberalismo tardío* (pp. 91-114). Buenos Aires: FLACSO.
- Sandoval Ballesteros, I. E. (2016). Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana. *Revista Mexicana de Sociología*. Vol.78, Núm. 1, 119-152.
- Segura Rattagan, C. (2017). *Rendición de Cuentas en el sistema democrático. Los desafíos del control público externo*. En C. Ruiz del Ferrier (Comp.). *El control de Políticas Públicas. La cuestión de la transparencia y la transparencia en cuestión* (pp. 123-135). Buenos Aires: FLACSO.

CAPÍTULO IX

Entre la modernización, el desarrollo y la inclusión:

Discutir sobre el rumbo

Por Sergio De Piero

Introducción

En el año 2015 Mauricio Macri fue elegido Presidente de la Nación, constituyendo un hecho histórico: la derecha llega al poder por vía electoral. Ese triunfo generó muchas expectativas de la que incluso se esperaba fuera una gestión distinta a las típicas propuestas del conservadurismo local, pues el mismo Macri había insistido en la campaña que no buscaba llegar a la presidencia para destruir lo construido en términos de derechos. Sin embargo, las promesas de campaña se diluyeron rápidamente cuando lo que se llevó adelante no fue más que la restauración de un modelo neoliberal y excluyente. Con ese panorama, las elecciones de 2019 abren la puerta a la posibilidad del retorno de un gobierno orientado a atender las demandas populares, Pero en un contexto diferente al que le tocó al kirchnerismo en sus orígenes. En estas páginas, mi intención es avanzar en un diagnóstico del gobierno de Cambiemos y en las alternativas posibles frente a un triunfo de una coalición popular.

Revisando la modernización y el desarrollo

El inicio del nuevo siglo ha incentivado algunos giros en las discusiones tanto intelectuales como políticas sobre temas que permanecían latentes; encontramos la explosión pública del movimiento feminista y de temáticas de género y diversidad sexual; se han reavivado algunos abandonados durante décadas como la “cuestión indígena”; los numerosos movimientos de trabajadores desocupados; el vasto movimiento en defensa del medio ambiente. Todos esos debates conviven, son travesados, se tensionan, con la mayor discusión histórica presente en la región desde mediados del siglo pasado: el difícil

camino del desarrollo, con lo cual a la estructuración generada en los '50, centrada principalmente en la cuestión de la industrialización, esta nueva ola más de medio siglo después, busca redefinir el sentido del desarrollo, en una época caracterizada también por los cambios en el mundo del trabajo y la producción. Por supuesto unos debates no anulan otros, pero sí implica que ambos impactan en el perfil de las políticas públicas y en la orientación general de los gobiernos. En un texto anterior, (De Piero; 2012), señalaba que la agenda que se nutre de las demandas de la sociedad civil se compone de dos dimensiones: la proveniente de la nueva cuestión social (desempleo, acceso a la salud y educación, problemas de hábitat, etcétera) y, por la otra, aquella vinculada a las subjetividades como las cuestiones de género, diversidad sexual, identidades, etcétera, todas contenidas en los movimientos que antes mencioné. Ambas dimensiones impactaron en algunos aspectos del modelo de desarrollo deseado, pues se incorporaban demandas que décadas atrás no eran tenidas en cuenta.

Estos temas se incorporaron, o no, a los dos cuerpos teóricos más relevantes que en la región han buscado ordenar el debate y traducirlo en políticas públicas. Me refiero a las argumentaciones construidas en torno al concepto de modernización y aquellas que refieren al de desarrollo. No son campos homogéneos en su interior, pero sí generan parecidos de familia, para diferenciarse en particular del otro campo. La sociología funcionalista, con Gino Germani como un exponente destacado, fue quien le dio vida desde los '50 al paradigma de la modernización. Y fue un marxismo en clave latinoamericana, el que dio origen a la teoría de la dependencia en los '60 atentos al desarrollo. Al interior de cada uno, como decía, se produjeron diversos aportes, en ocasiones generando rupturas del propio paraguas conceptual. Pero si trasladamos esos debates al calor de la acción política, los parecidos son mucho más nítidos. El análisis crítico sobre el desarrollo propuesto por el dependentismo alentó movimientos políticos en las décadas del '60 y '70, mientras que la teoría de la modernización tuvo un gran peso en los procesos de transición democrática de los '80. La modernización entendía que los problemas de nuestros países provenían centralmente de una baja cultura democrática en la sociedad civil, poco apego a los procedimientos por parte de los actores políticos, instituciones débiles en su capacidad para disciplinar actores, reiterados cambio de las reglas de juego, etcétera. En cambio, el marco del desarrollo ve en las relaciones estructurales, en el poder de los mercados, en el tipo de capitalismo periférico, los mayores desafíos a superar. Las instituciones están sistemáticamente tensionadas por esas relaciones económico-sociales propias de los capitalismos periféricos, donde el Estado ocupa un rol a la vez de mediador y articulador, pero también de objetivo de las clases. Luego de las dictaduras, su peso político para impulsar políticas fue de menor influencia.

La modernización fue, en efecto, el marco sobre el cual se pensó y se diseñó política pública en la transición democrática: el objetivo era lograr una democracia estable, con

una fuerte impronta en el valor de los procedimientos. El menemismo también nos propuso un tipo de modernización, pero en esta importaban menos la democratización y más lograr la primacía del mercado como asignador de recursos; lo moderno era la dinámica dada por la competencia, lo viejo (lo tradicional), la regulación estatal. En un contexto mundial caracterizado por el derrumbe de los socialismos reales, el mercado y la globalización lograron hegemonizar cualquier discusión sobre la modernización, pero también acerca del rol del Estado. La década del '80, había transitado nada menos que el camino hacia una democracia estabilizada, pero había fracasado en lograr respuestas en la dimensión económica y, de hecho, la crisis de esa dimensión con la hiperinflación, será la marca de fuego del final de la década. El "éxito" inicial de la modernización neoliberal, mostró rápidamente sus límites: este tipo de modernización no tiene respuestas para una gran cantidad de demandas sociales y tiene dificultades evidentes para generar integración social. No puede pensarse como un proyecto inclusivo. Pretendió resolver lo social desde la asistencia directa, la focalización, la neobeneficencia y sus resultados quedaron a la vista. El neoliberalismo ofreció negocios a grandes empresas a través de las privatizaciones, pero eso, que implicó algunos años de estabilidad económica, no iba a cambiar de ningún modo los problemas estructurales que tienen nuestros países; por el contrario, terminó agravando la desigualdad, con mayor desempleo y situaciones de pobreza que la Argentina no conocía desde hacía décadas. Imposible no pensar en el 2001 y sus crisis, para comprender lo que sucedió después. Las políticas neoliberales tuvieron una nueva oportunidad con el gobierno de Fernando De La Rúa, pero las mismas recetas generaron idénticos resultados como era de esperar. Sudamérica vivía ya desde hace algunos años esa combinación novedosa de inestabilidad presidencial, con continuidad democrática: algunos presidentes no pudieron finalizar su mandato, pero el régimen democrático no se quebraba, un dato muy relevante dada nuestra historia política (Fraschini y Tereschuk, 2013). La crisis del 2001 muestra varios rasgos relevantes: la imposibilidad de las fuerzas conservadoras de recrear un orden que pudiera dar respuesta, al menos, a las demandas sociales más urgentes; el consiguiente agotamiento del relato neoliberal como horizonte de futuro; pero a la vez los votos obtenidos por Carlos Menem y por Ricardo López Murphy en 2003 (40% entre ambos) deja entrever que esa promesa de una salida conducida por el mercado, mantenía aun adherentes en proporción relevante; y sin embargo, la crisis también habilitaba reabrir discusiones en torno al desarrollo que tocara aspectos estructurales y no sólo el predecible discurso de la transparencia. Se produce a la vez un hecho inédito: los resultados electorales comienzan a favorecer propuestas políticas que comparten algunos puntos nodales (y probablemente la misma situación regional, fortaleció el giro a la izquierda en aquellos que inicialmente no se mostraban tan firmes en esa dirección).

Surgió entonces una situación de oportunidad política, un resquicio por donde colar una alternativa. Hubo una serie de factores que hicieron posible torcer algunas dimensiones de las políticas económicas. Desde luego, resalta allí el alza de los precios internacionales de las materias primas que le permitieron disponer de ingresos a los Estados por sus exportaciones. Pero Argentina continuaba aislada de los mercados de capitales, con lo cual el acceso al crédito era muy bajo o nulo. La situación social no había detenido su deterioro desde finales de los '90. Esa combinación bien pudo disparar una nueva ola conservadora con su proyecto de dolarización como bandera (como ya había ocurrido en Ecuador). Si ya a finales de los '80 el Consenso de Washington se presentaba como la receta a seguir por los países mercado-emergentes, y prometía un futuro de prosperidad y crecimiento, el horizonte del siglo XXI era incierto. La voluntad política y una derecha sin conducción política clara, fueron la combinación para que luego del interregno de Eduardo Duhalde (con su proyecto conservador popular o socialcristiano moderado que no pudo instalar), se produjera el ascenso de Néstor Kirchner y con su presidencia la instalación de fuertes cambios en el modelo económico. José Nun afirma que la transición terminó efectivamente en la crisis del 2001 porque reabrieron la agenda política a temas que habían quedado solapados en los '80, esto es la cuestión social y la economía. Todas las demandas quedaron expuestas en los días de la crisis, lo que incluyó una profundización de la crisis de representación, muy nítida respecto a la figura presidencial y al Congreso, no tan profunda en el orden provincial y municipal (no debemos olvidar que la mayor parte de los gobernadores fueron reelectos en 2003). La renegociación de la deuda comenzó a marcar el pulso del nuevo rumbo buscado. Ese momento político que comenzó a vivir la región, se caracterizó por el abandono del paradigma modernizador para volver a plantear algunos aspectos centrales del desarrollismo dependientista. Sin embargo, el volumen de la crítica al neoliberalismo, no tenía un reflejo semejante en cuanto a propuestas respecto del rumbo a seguir, esto es pensar el desarrollo en el siglo XXI. La receta que tenían a mano era lo que se había planteado en las décadas de 1940 y 1950 en la región, cuando el surgimiento de la ISI: darle mayor centralidad al Estado nacional, fortalecer el mercado interno, darle espacios de poder a los actores con capacidad de representación social, favorecer la producción nacional. Pero la idea de cuáles eran las claves para generar desarrollo en un mundo altamente globalizado, no estaban claras para los partidos políticos y sus presidentes del giro a la izquierda. Y en este sentido en un mundo tan diferente al de posguerra, también era necesario redefinir lo que se iba a entender por izquierda y por Estado social o populista o neodesarrollista. No hubo consenso en la denominación porque se superponían las dimensiones y las orientaciones que debían primar. También es necesario tomar los casos nacionales, tanto respecto a la situación de cada uno de los países (en particular acerca de su matriz económica) como de los actores políticos organizados, desde el empresariado hasta los movimientos socia-

les. Pero al mismo tiempo, y aun con sus imprecisiones, el giro a la izquierda los pudo vincular porque compartían un espectro de problemas semejantes: las limitaciones para financiar el proceso de crecimiento y desarrollo, las dificultades para insertar en el mercado sus productos, el empobrecimiento de sus poblaciones; es decir los típicos escollos económicos de la región. Cambian, por las características y la historia de cada sociedad, las expresiones de estos fenómenos, pero existe una raíz compartida, en particular al interior de Sudamérica. Los efectos “contagio” sobre determinadas situaciones, habla de esta convivencia en el subcontinente. Tenemos problemas muy parecidos expresados en esta confrontación entre modernización y desarrollo. Efectivamente, en algunos países se ha planteado con más intensidad la discusión sobre el desarrollo, mientras que en otros la idea de modernización significó una guía predominante. Entonces el giro a la izquierda fue principalmente una oportunidad política en un momento histórico determinado. Tuvo muy poco de anunciado, y por ello escasa previsión sobre este cambio en las políticas que se daba el Estado nacional. Que, si bien discursiva y simbólicamente apeló a las luchas revolucionarias de los '70, mantuvo distancia respecto de políticas rupturistas. Era como si aquellas luchas fueran un estímulo a las construcciones del presente, sin buscar emularlas. En ese sentido, funcionó como una referencia moral, como una recuperación histórica que en ningún momento planteó específicamente “recuperarla”, más allá de los señalamientos, no pocas veces reaccionarios, provenientes de la derecha. Pero lo que nos presenta esta cuestión es que toda etapa política requiere de algún espíritu, de una referencia en el que convergen las diferentes acciones de gobierno que se puedan llevar adelante, los actores con los que se articula, el tipo de relaciones internacionales que se plantea. En ese sentido, operó el espíritu de apertura democrática en los '80; inversamente, cuando el ajuste se convierte en bandera, obtura la emergencia de políticas y de discursos constructores y emancipadores. La modernización que ha presentado Cambiemos, y que en muchos puntos se emparenta con la aplicada durante el gobierno de Carlos Menem, carece de toda propuesta expansiva en términos de derechos; mientras que en Germani modernización se entendía como un proceso de múltiples variables (economía capitalista, derechos civiles y económicos, Estado de derecho, etcétera) la modernización propuesta desde el Consenso de Washington, se acota a retirar al Estado de toda regulación y potenciar las capacidades del mercado, en particular el financiero, como asignador de recursos. Como proyecto de modernización parece muy acotado y se parece más a las características del *laissez faire* del siglo XIX.

El horizonte deseado de una Argentina como un país anclado en la explotación de bienes primarios y productor de algunos servicios (entre ellos los financieros) nos presentó la noción de modernización que el macrismo pensó llevar adelante y en la que notoriamente fracasó. Llegó para implementar una política de restauración de un orden, de liberalización de los mercados y si bien puso en marcha medidas en ese sentido, arri-

bó al 2019 sin poder controlar seriamente ninguna variable económica. Un proyecto que se pensó para una década encontró sus límites en sólo cuatro años (con todos los indicadores económicos en estado crítico). La pretensión de erradicar “70 años de malas prácticas políticas”, deberá retirarse habiendo cumplido un solo mandato y con serias sombras sobre su propio futuro.

Retomando sobre el giro a la izquierda, los movimientos políticos de carácter populista que llegaron al poder, se encontraron como bien señala Pousadela (2010), con otro Estado atravesado por los procesos de reforma y, por lo tanto, no contaban con los recursos que el Estado social o populista había tenido y generado décadas atrás: el populismo retornó a un campo algo desconocido. De hecho, lo que observamos es que esas coaliciones políticas eligieron modificar algunas políticas estatales de todo lo nuevo transformado por el neoliberalismo. Parecería que la contingencia tuvo mucho que ver en las posibilidades de encarar reformas y no sólo con la capacidad de movilización política.

El proceso tuvo grandes avances y desde luego limitaciones. Sectores de la izquierda (por eso también es difícil saber a qué nos referimos con giro a la izquierda) criticaron con dureza la no transformación del sistema económico basado en la explotación de materias primas, en particular en lo que se denominó el *consenso de los commodities*; ¿Faltó voluntad política para dar ese salto? ¿O las condiciones estructurales y la globalización marcaron un límite? Desde luego el cuidado y la explotación del medio ambiente es un tema central en las agendas de gobierno muy especialmente en nuestras economías centradas en la exportación de materias primas; porque a la vez, existe una sociedad civil movilizadora por estos temas, como por ejemplo en el caso de la minería. Algunos sectores progresistas fueron implacables en sus críticas por esas limitaciones; el tema necesita ingresar en la agenda con nuevos matices que logren balancear el imprescindible cuidado del medio ambiente con el lugar que los recursos primarios ocupan en nuestra economía. No dejar de mencionar que numerosos especialistas, señalan que los precios de las materias primas se mantendrán bajos en los próximos años (López Segura, 2016). También se llamó la atención acerca de casos de corrupción. Problema arraigado en nuestras sociedades y en el Estado, y sobre el cual los mecanismos de control de tipo institucional (por ejemplo, oficinas anticorrupción, énfasis en los controles) han encontrado sus límites. ¿Cuál orientación debe tomar hoy una política firme y efectiva en la lucha contra la corrupción? Queda claro que no puede reducirse a una dimensión penal, sino a reformas en el ámbito de la gestión estatal, en mejorar las capacidades estatales, también en esta cuestión. Me parece importante recordar que los sectores políticos desplazados del poder en la Argentina, Brasil o Ecuador, también recibieron planteos duros desde el progresismo. Y esa crítica debería servir para reflexionar sobre el pasado, pero en particular sobre el futuro, acerca de lo que la política puede hacer con las limitaciones estructurales sin

caer presos del posibilismo. Numerosos sectores enrolados en tradiciones progresistas pueden aportar en el debate sobre la construcción de poder político popular en estos contextos, con estas agendas y las relaciones de poder realmente existentes. Sabiendo que la emergencia de movimientos racistas, e incluso violentos, es una realidad que ya penetró el sistema político de la región y de Europa y que emerge como una nueva amenaza.

Es así, entonces, que los países de la región conviven con un conjunto de problemáticas ya de larga data como son el acceso a la tierra y al hábitat, la posibilidad de desarrollar una moderada, pero sostenible, industria local, contar con un Estado presente, regulador, mediador y eficiente en todos sus niveles. Porque los problemas estructurales para nuestros países siguen siendo los mismos, como lo son también el caso de la restricción externa y la pobreza estructural¹. Sin embargo, mutan permanentemente dos dimensiones básicas: la situación internacional y las condiciones políticas locales. Ambas habilitan posibilidades de acción política de diverso tipo, de la mano de liderazgos que se atreven a romper el *status quo* y logren el apoyo de sectores movilizados de la sociedad civil. Claves que sin duda el giro a la izquierda supo encauzar, muy particularmente en la Argentina donde liderazgo y movilización cumplieron un rol fundamental. De lograr una coalición que represente los intereses populares, llegar a la presidencia encontrará una sociedad civil movilizadora por diversas agendas; núcleos que también forman parte de la construcción de un desarrollo sostenido². Porque la derecha y sus proyectos de restauración de las jerarquías sociales en términos conservadores, también sufre de una fuerte inestabilidad, como señalé antes. Estudiamos los procesos argentinos de la mano de ciclos que nos parecen agotados; pero no funcionan de ese modo, pues los ciclos, como tales, se reiteran desde luego bajo nuevas formas, porque “con el correr de los meses...el gobierno de Macri comenzó a ser un nuevo protagonista de ciertos fenómenos políticos en nuestro país. Otra vez el tránsito de la novedad al *déjà vu* se despliega ante nuestros ojos con rapidez y sin demasiada sorpresa, podemos decir que con vértigo. Ciclos más acelerados y más cortos” (Tereschuk, 2018: 232). El autor lo señala con precisión: no asistimos a ciclos de consagración de modelos cuya reversión requieren de movimientos político-económico de quiebre profundo y por lo tanto de largo alcance como fueron el agroexportador oligárquico o la ISI. El kirchnerismo logró revertir algunas políticas (muchas de ellas

1 Teniendo en cuenta que no se espera un alza de los precios internacionales (López Segrera, 2016).

2 La cuestión del liderazgo político es un aspecto relevante sobre el que no me referiré en este capítulo. De triunfar la coalición que encabeza el peronismo, asistiremos a una construcción política novedosa con la principal líder en el rol de vicepresidenta de la Nación y un hombre clave, pero no el líder político del espacio, en la presidencia. Sin dudas, será un desafío de innovación política sobre el que es difícil opinar con antelación.

clave) del neoliberalismo, pero no ingresamos en una etapa que lo hubiese sepultado. Del mismo modo, la experiencia macrista, al menos en estos cuatro años, ha logrado el retorno de algunos marcos, como en la política laboral, en las (no) regulaciones al sector financiero, pero no ha sido exitoso en emprender un camino de triunfo definitivo a su modelo de sociedad deseada. Ello implica que el giro a la izquierda dejó su huella en la política pública. La no reversión de muchas de sus iniciativas (la AUH, la unificación del sistema previsional en uno público, leyes laborales, entre muchas otras), da cuenta que esas iniciativas también modificaron la estructura política y que anularlas, genera un costo más alto de lo que el macrismo hubiera deseado. Si el neoliberalismo continuó luego del 2001, el populismo lo hizo con posterioridad a 2015.

Agendas en la sociedad civil

No parece necesario reiterar el volumen de movilización de la sociedad civil en nuestro país y su consecuente capacidad de reacción y utilización de los mecanismos participativos que la hace algo o del todo indomable. Pero también nos indica algunos límites. El movimiento social instala temas, sacude la agenda política, fuerza a los partidos y sus dirigentes a definirse por los temas que cada uno de ellos impulsan (nunca olvidando a los sindicatos), pero nos son ellos mismos quienes encontrarán soluciones a esas demandas; se convierten en un canal más de mediación con el Estado. Incluso el enlace de la protesta con la construcción de poder electoral no es automático, y es un perogrullo siquiera citarlo, pero no puede olvidarse. En el actual contexto, y desde hace varios años en realidad, estos movimientos sociales podrán tener conflictos con el peronismo, pero termina siendo el principal espacio político que receptiona estas demandas y a esos actores. Es cierto que el gobierno de Macri habilitó el debate sobre la interrupción voluntaria del embarazo, pero el Ejecutivo no tomó para sí ese proyecto; es decir, se trató de una articulación altamente moderada.

Si afirmamos que estamos ante una nueva etapa política con un nuevo mandato presidencial, eso incluye algunas características propias del presente, en este caso, vinculada a la agenda de la sociedad civil. Como ya mencioné, las demandas de la sociedad se articulaban en torno de dos grandes ejes: la nueva cuestión social y el mundo de las subjetividades y las identidades. Entiendo que esas dos grandes orientaciones siguen siendo precisas para explicar el presente.

Con un anclaje en ambas dimensiones ha cobrado notable fuerza el movimiento de mujeres, el cual tensiona en diferentes áreas. Hace a la cuestión subjetiva, pero enarbola derechos en las dimensiones económica, política y social. Denuncia una desigualdad dispersa, no anclada en un aspecto, sino que abarca al conjunto de la vida social. De este modo, se plasmó un movimiento social de discusión potente que ha presentado un conjunto de de-

mandas vinculadas por ejemplo a la violencia física y psicológica que sufren mujeres, como a la cuestión del aborto, la desigualdad salarial, la despereja participación en los espacios de toma de decisiones... y la lista sigue. Más allá de los debates acerca de los orígenes de este conjunto de injusticias, lo cierto es que se trata de una situación estructural cuya reversión requiere de cambios normativo-institucionales, económicos y también de prácticas culturales. Eso implica, necesariamente objetivos de corto, mediano y largo plazo; pero unos no pueden anular a los otros. El movimiento de mujeres le reiterará al próximo gobierno, y acaso amplíe la agenda que ha venido construyendo en los últimos años, pero deberá también, como le sucede a todo movimiento social, articular políticamente esos reclamos ante el peligro (que sabemos, le sucede a no pocos movimientos sociales, algunos muy potentes) de fragmentarse interminablemente y con ello, debilitarse. Desde luego, al interior del movimiento persisten muchas posiciones. Con agudeza se señala desde el interior del mismo movimiento: “¿Tiene sentido que nos despierte la misma indignación un abuso que una publicidad? ¿El accionar de una red de trata (tema que, curiosamente, hoy tiene muy poca presencia pública) que el titular de un diario? ¿Por qué no construir diferentes tonalidades y énfasis? No hay nada malo en facilitarle el camino a aquellas/os que pudiendo ser feministas hoy no lo son; no bajamos por eso ninguna bandera. Y suturar o cerrar discusiones es ganancia de corto plazo. Hagamos política que es siempre más duradero. Luchar, combatir y denunciar, pero también escuchar, convencer y persuadir, que no es ni más ni menos que construir hegemonía para ser mayoritarias” (Álvarez, 2019). Estas posiciones se pondrán a prueba si un gobierno de nuevo signo ocupa la Casa Rosada a partir de diciembre de 2019. Y ese gobierno sabrá que aun con cierta cercanía ideológica al espacio, las demandas de este colectivo persistirán e incluso pueden radicalizarse o profundizarse.

La otra dimensión la constituye la nueva cuestión social, la cual estalla hace treinta años en una nueva configuración marcada ya no sólo por la explotación propia del capitalismo, sino por fenómenos como el desempleo masivo, la crítica situación habitacional, las desigualdades etarias y de género, entre otras variables como parte de una política que cuestiona el rol del Estado como protector y a los derechos en el mundo del trabajo (Rosanvallon; 1995); como consecuencia conoceremos la emergencia de situaciones de exclusión social persistentes. Esta nueva realidad, implica también que el movimiento sindical ya no es el actor exclusivo en la representación de estas demandas. Tenemos entonces una cuestión social mucho más diversa que la del siglo XX y de allí actores sociales múltiples que la representan.

De estos fenómenos, debemos mencionar la creciente organización de los trabajadores del sector informal que en nuestro país ya han logrado reconocimiento institucional como es el caso de la CETEP, una de sus organizaciones con mayor presencia en el espacio público. Este aval a su reconocimiento como actor social implica también que la informalidad laboral se convierte en una tendencia del capitalismo periférico que

será difícil revertir en el corto plazo. La conformación de estas organizaciones también debe observarse en una línea de tiempo que tiene uno de sus orígenes, no el único, en los piquetes que nacieron en la segunda mitad de la década del '90; los más de 20 años transcurridos implican aprendizajes en la movilización, la capacidad de organización y negociación de este espacio con el Estado. Se trata de un actor transformado, menos esporádico en sus prácticas y con algunas lógicas de representación desarrolladas.

En la Argentina, ese sector involucra al 35% de los ocupados; es decir que hay más de un tercio de los trabajadores y las trabajadoras que no acceden a ninguna institución del trabajo: sistema previsional, cobertura médica, negociación salarial. Una marca central de los procesos de reforma en América Latina, donde podemos encontrar esta situación repetida en todos los países de la región, algunos de ellos en situaciones más graves que la argentina. Y esta destrucción del trabajo que ha llevado adelante el neoliberalismo (con el menemismo, con la Alianza, con el macrismo) es una marca inconfundible de sus objetivos. Porque hemos visto que se puede plantear un proceso de modernización destruyendo empleo o precarizándolo, mientras que es impensable hablar de desarrollo sin empleo. La Argentina puede modernizarse e “insertarse” en el mundo, sin necesidad de atender seriamente la cuestión del empleo.

Pero, a la vez, aun descendiendo la tasa de desempleo, hemos comprobado que los índices de pobreza no bajan al mismo ritmo. Esto es, el trabajo no es suficiente para combatir la pobreza. Por caso, hoy un salario mínimo mantiene a una familia en esa situación; existen problemas graves respecto de los ingresos, acrecentados en la gestión del macrismo. Al mismo tiempo, se pueden observar otras situaciones que acompañan a la baja de los ingresos, aunque también vinculados a esa realidad. La violencia, el difícil acceso al sistema educativo, el embarazo adolescente, los circuitos de economía ilegal/delictiva, el cuidado de las personas de la tercera edad y de los niños, la provisión de salud, entre muchos otros. El fortalecimiento del trabajo y del salario, requiere también políticas de acompañamiento a situaciones de extrema vulnerabilidad. Desde los '80, se han implementado políticas con distintos programas; los organismos internacionales han auspiciado políticas focalizadas que atendieran estas demandas de manera acotada. Luego de tres décadas, la pobreza no ha sido derrotada. Incluso políticas de transferencia de renta, en un sentido como la Asignación Universal por Hijo, también encuentran sus límites para cumplir el objetivo final. Desde luego la AUH es hoy una política imprescindible y que en su implementación significó una atención novedosa del Estado hacia esos sectores (justamente informalizados), pero deberán pensarse nuevos mecanismos que impliquen otras acciones a escala (como la AUH) conducidas por el Estado, el único capaz de alcanzar esos niveles de penetración, en sentido sistémico. Las organizaciones de la sociedad civil, los particulares, pueden desde luego ser espacios muy importantes en esta política, pero sólo el Estado es capaz de coordinar, financiar y llevar adelante una

política que logre reducir drásticamente los índices de pobreza; la sociedad civil y sus organizaciones son agentes relevantes, pero no debemos descansar en ellos las políticas de lucha contra la pobreza (que pueden implicar, indirectamente, formas de privatización de la política social). No sería deseable imaginar que las organizaciones del campo de la informalidad están llamadas a resolver la cuestión social ni que debemos resignarnos a la institucionalización de este sector, esto es que recuperar una sociedad más igualitaria, vendrá de la mano de una informalidad permanente, institucionalizada. No se trata de diseñar nuevos “planes”, sino de plantear reformas en ámbitos constitutivos de la cuestión social: la creación de empleo que permita el acceso, o no, a los bienes y servicios fundamentales, es la marca fundamental. Y con ellos volver a pensar intervenciones sobre los mercados. Por ejemplo: ¿Se puede intervenir en el sistema de formación de precios? Una pregunta recurrente y clave en esta dimensión.

Pensar los pasos

La acción del neoliberalismo se despliega en diversas políticas; ha actuado visiblemente en el ámbito de lo económico pero la acción del mercado, caracterizada por ser generadora de desigualdad (Faletto, 1991), ha penetrado diversos sistemas sociales. Por ello, el Estado es vital para redistribuir el ingreso, pero también para discutir y hacer más justo el sistema de salud y de educación, el diseño de las ciudades, el acceso a la tierra y la vivienda... en fin diseñar cómo articular al Estado con los actores sociales y a la vez responder a estas demandas presentes. Hay un dato relevante: la inestabilidad es una marca del presente, pues desde que la dictadura militar inició la destrucción del modelo que inició el peronismo en los años '40, se han sucedido proyectos que no logran estabilizarse. Es cierto que la dictadura, el menemismo y el macrismo llevaron adelante un modelo económico y social marcado por la restauración conservadora, pero los tres contaron con fracasos en la estabilización y perdurabilidad. (Quizás el fracaso del macrismo entre 2015 y 2019, sea el más evidente). A los más de 30 años del modelo de la ISI, le sucede un período ya de cuatro décadas en donde no han faltado los cambios de rumbo, desde luego el más notable el sucedido luego de la crisis del 2001. En aquel período se habló de “posneoliberalismo” (García Delgado, 2006), justamente para dar cuenta de la dificultad para establecer un modelo u orientación global de la sociedad que lograra estabilizarse³. Seguimos navegando en ese ciclo y tal vez sea muy complejo pensar en el establecimiento de bases más definitivas; de triunfar la oposición en las elecciones de 2019, no es seguro que con la asunción del nuevo gobierno

3 Proceso sin dudas acompañado de la inestabilidad internacional que luego del modelo bipolar de posguerra que se extendió por más de 40 años, le sucedió un breve unilateralismo entre 1991 y 2001, para encontrarnos en un multilateralismo cuyo destino es aún incierto.

se despliegue una política firme de profundización en los cambios, porque el momento político no es el mismo, ni para la Argentina ni para la región. Como ya señalé, ambos indicadores poseen una fuerte capacidad condicionante en la orientación de los gobiernos. Por eso esta situación abre un frente político difícil incluso, dilemático: ¿no se profundiza en reformas estructurales para no ser víctima de acciones desestabilizadoras, y se queda preso de un gradualismo cuyo impacto en la vida cotidiana tardaría en hacerse notar? Esta tensión no sólo no es nueva, sino que atraviesa cualquier momento político con alguna significancia, pero dada la inestabilidad que mencioné, la pregunta se torna más determinante. En particular porque los límites que encontró el neoliberalismo de Cambiemos para llevar adelante mayores reformas, abre la puerta a reiniciar un ciclo en favor de los intereses populares. Queda mucho por hacer en el campo de mejorar las capacidades estatales, muy particularmente en favor del desarrollo y la inclusión; pero la correlación de fuerzas estará siempre allí, condicionando.

Sobre el primer aspecto, sin duda mucho se ha avanzado en discutir políticas que puedan contribuir en la lucha contra la exclusión social y plantear modelos de desarrollo, pero los índices de pobreza y el funcionamiento de nuestra economía en general, nos dice que resta un camino largo. No se puede renunciar a la construcción de un modelo de desarrollo estable y duradero, pero dicho proceso desde mediados de los '70 ha chocado con múltiples inconvenientes, de modo que no se trata sólo de un "diseño", sino de una compleja construcción con actores en un orden internacional dado. Pero como parte de ese mismo proceso y no como reemplazo, podría plantearse una pregunta bien simple ante cada política a implementar: ¿Cuáles son las dimensiones de esta política que propenden al desarrollo y a la inclusión?⁴ Luego de décadas de construcción de indicadores de desempeño, de gestión de uso de recursos, alentados por una racionalidad procedimental, se torna indispensable acrecentar la mirada del desarrollo y la inclusión con este tipo de herramientas, con una racionalidad estratégica, que atienda a los fines. (Luego de un gobierno como el macrista cuyo modelo de gestión pública nunca conocimos). Aplicado a las políticas sociales, pero también a las industriales, las de vivienda, las extractivas, las de comunicación, las de obra pública. No es menor definir qué desarrollo e inclusión son la vara y medida de toda política, cuyo peso puede ser también una herramienta contra casos de corrupción. Este énfasis puede incluso, colaborar en crear condiciones para las necesarias reformas que afecten la distribución de poder y amplíe la democracia, de la mano de espacios de participación. Nunca desconociendo el peso de los actores con poder de veto sobre las transformaciones. El fracaso en la implementación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, debe ser una referencia ineludible: se estimuló la participación, se cumplieron todas las reglas institucionales,

4 La inclusión se plantea en varias dimensiones: económica, política, de género, social, etcétera.

fue votada por una mayoría relevante en ambas Cámaras del Congreso, se logró el aval de la Corte Suprema de Justicia y sin embargo un decreto del Presidente Macri, la dejó fuera. En ese derrotero, podemos leer los problemas y las estrategias a pensar en torno a necesarios cambios sustantivos, que debieran incluir los medios y la comunicación. No todo es decisión política y de hecho ella depende absolutamente de las estrategias y de los aliados que se elijan. Estos últimos se entienden que son mucho más que los propios. El macrismo ha utilizado la fuerza de la ley para castigar opositores; la anuencia de los grandes medios de comunicación para hostigar a quienes se ubican fuera de su espacio ideológico. Es un mundo y un ambiente que, de plano, debe revertirse.

Inevitablemente se nos suceden los planteos y las demandas, propios de momentos críticos. Por eso se impone la pregunta ante la posibilidad de un nuevo ciclo político: ¿transición hacia dónde? Esta definición puede ordenar la orientación de las políticas, ya que de ningún modo debe tratarse de volver a un pasado. Si existe la esperanza de comenzar un nuevo ciclo, la respuesta a esa pregunta es clave, porque de lo que oriente en términos generales, se desprenderán las políticas y las decisiones centrales para retomar la senda del desarrollo, de las que en estas páginas intenté dar algunas claves, para abrir así, nuevamente, el futuro.

Referencias bibliográficas

- Álvarez, L. (2019). ¿Hacia dónde vamos? *Revista Anfibia*. Disponible en: <http://revistaanfibia.com/ensayo/hacia-donde-vamos/>
- De Piero, S. (2012). Los años Kirchneristas: recentralizar al Estado. *Revista Aportes. Revista de la Asociación de Administradores Gubernamentales*. Núm 30, 169-180.
- García Delgado, D. y Noretto, L. (Comps.). (2006). *El desarrollo en un contexto posneoliberal. Hacia una sociedad para todos*. Buenos Aires: CICCUS.
- Faletto, E. (1991). La especificidad del Estado en América Latina. *Revista de la CEPAL*. Núm. 38, 69-88.
- Fraschini, M. y Tereschuk, N. (2015). *El príncipe democrático sudamericano*. Córdoba: UNVIM.
- López Segrera, F. (2016). *América Latina: crisis del posneoliberalismo y ascenso de la nueva derecha*. Buenos Aires: CICCUS - CLACSO.
- Pousadella, I. (Comp.). (2010). *Introducción*. En *Las Izquierdas Latinoamericanas*. Buenos Aires: CICCUS - CLACSO.
- Rosavallon, P. (1995). *La nueva cuestión social*. Buenos Aires: Manantial.
- Tereschuk, N. (2018). *La Calesita Argentina. La repetición de los ciclos políticos, de la relectura de Platón a los discursos de Macri*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

CAPÍTULO X

El poder de las promesas y las promesas del poder.

La Argentina en un tiempo de oportunidad

Por Cristina Ruiz del Ferrier

Introducción

*“Las promesas se las lleva el viento,
debemos evitar que sople.”*

Albert Espinosa. *Lo que te diré cuando te vuelva ver.*

Una de las actividades humanas que más licencia se da a sí misma para elaborar promesas es la política. Según las épocas, la construcción del poder se vale de un discurso promisorio, principalmente cuando de campañas electorales se trata. Pero, ¿qué significa prometer? ¿Quién puede o debe hacer promesas en la política y en la democracia? ¿Qué rol tienen hoy las promesas en contextos electorales? ¿Se debe guardar la palabra dada? Distintas disciplinas y tradiciones de pensamiento han sabido reflexionar en torno a la promesa ya sea como concepto o como función, ya sea como una facultad propia de la naturaleza de los hombres que nos distingue de los animales. Perspectivas como la religiosa, filosófica, lingüística y política han tenido a la promesa como objeto y centro de sus reflexiones. En ese sentido, está claro que realizar juramentos, comprometerse a algo frente a alguien y promulgar promesas en la arena política constituyen *actos de habla*¹ diferentes que guardan entre sí implicancias muy distintas.

Al escribir estas líneas, nos encontramos en la Argentina en un momento coyuntural: se aproxima un nuevo proceso electoral y, con ello, *kairós*, un tiempo de oportunidad.

1 Para este tema, véase, J. Searle (2009).

Un momento que se abre como una nueva puerta de entrada a la escritura de la historia argentina (y también a las páginas de la historia regional) que habilitará el paso a una nueva hegemonía, a un nuevo ciclo, más inclusivo, de recuperación de los derechos sociales y de la conquista de nuevos derechos; es decir, a un tiempo de progreso y de desarrollo. O bien, puede abrirse a la consolidación de una racionalidad política conservadora de su poder, de más retrocesos, de desestructuración de las anteriores conquistas logradas en materia social y económica, y de nuevos intentos de “desestructuración del *demos*”². En suma, se puede dar también la confirmación de un rumbo que nos conduzca a la pérdida de las oportunidades que todo tiempo electoral inaugura. Y este es, sí, un tiempo de coyuntura, pero no por ello es menos importante. Sin duda, es un tiempo para trazar estrategias, de decisión y de acción orientado a la confirmación de la esperanza de un nuevo contrato social para la Argentina. Pero también es la posibilidad de la consolidación de Cambiemos en el contexto del actual neoliberalismo tardío³. No cabe la licencia de permitirnos ser ingenuos. Tenemos que poder leer los signos de nuestro tiempo, construir estrategias y sopesar el espesor de la singularidad tanto del tiempo que ya hemos recorrido con sus herencias, sus saldos negativos y sus materias pendientes, como del tiempo por venir.

En este contexto, nos interesa dedicar las páginas que siguen a la interpretación de la figura de la promesa política, al valor que guarda para la dinámica democrática, para la actividad política y para el proceso de constitución de las identidades políticas. Es nuestro interés principal recuperar y sopesar las promesas discursivas de Cambiemos en la última campaña electoral de 2015. Proponemos pensarlas no sólo en su carácter discursivo (¿qué promesas se enunciaron y se pronunciaron?), sino también en su carácter simbólico (¿qué es lo que la identidad política del macrismo representa como promesa?). Veremos entonces que nuestra postura se asocia a la interpretación del rol de la promesa desde una significación filosófica y política. Por lo tanto, la promesa será abordada aquí desde una mirada *filosófico-política*. Para ello, nos valdremos de la perspectiva denominada *Pensamiento Político Posfundacional*⁴.

En consecuencia, este capítulo estará estructurado en dos momentos analíticos: en primer lugar, nos interesa interpretar el poder de las promesas en la política. En ese sentido, nos dedicaremos a analizar el rol de las promesas en condiciones democráticas y

2 Esta categoría le corresponde a W. Brown (2015).

3 Siguiendo a D. García Delgado y A. Gradín (2017).

4 Recordemos que esta denominación le pertenece al filósofo Oliver Marchart. Siguiendo a Marchart, entenderemos por *posfundacionalismo*, “una constante interrogación por las figuras metafísicas tradicionales, tales como la totalidad, la universalidad, la esencia y el fundamento” (2009: 14).

nos preguntaremos por qué las promesas son importantes para la política. Y, en segundo lugar, analizaremos las promesas de Mauricio Macri en la contienda electoral de 2015. Estas consideraciones nos permitirán poner en valor las promesas mayoritariamente incumplidas de Cambiemos, intentando evitar que a estas promesas “se las lleve el viento”. Para ello, recordaremos las principales promesas del poder del macrismo a fin contrastarlas al tiempo de oportunidad que se abre en las próximas elecciones, tanto para realizar nuevas promesas políticas, pero principalmente para retomar estratégicamente el rumbo del desarrollo y com-*prometer*-se a un contrato social que nos permita recuperar la esperanza y alejarnos tanto cuanto podamos de la actual situación de crisis.

I. El poder de las promesas: ¿Por qué *las promesas* son importantes para la política?

Criar un animal al que le sea lícito hacer promesas
-¿no es precisamente esta misma paradójica tarea
la que la naturaleza se ha propuesto con respecto al hombre?
¿No es éste el auténtico problema del hombre?

F. Nietzsche, *Genealogía de la moral*, III.

Bajo el título: “¿Por qué los significantes vacíos son importantes para la política?”, Ernesto Laclau iniciaba uno de los siete capítulos que componen su libro *Emancipación y diferencia* (1996). Parfraseando entonces el título de ese capítulo y reemplazando la categoría de “significantes vacíos” por la noción de “promesas”, nos interesa aquí interpretar el rol de las promesas tanto en la política, en la dinámica democrática, como en el proceso de constitución de las identidades políticas. Proponemos pensar a la promesa como un punto nodal de un sistema de significación en condiciones democráticas. Al igual que la función que cumplen los significantes vacíos en la construcción de la hegemonía, proponemos interpretar la importancia del rol de la promesa política en la construcción de poder. Asimismo, por su carácter significativo, creemos que las promesas políticas pueden ser consideradas como “significantes vacíos” en los términos de Laclau (1996, 2005), es decir, plenas de significación. En efecto, nos proponemos poner en valor la función de las promesas políticas en campañas electorales como parte del proceso de constitución de identidades políticas que, en condiciones democráticas, permitan dejar atrás el caos actual (la crisis) en la Argentina y avanzar en la construcción de un rumbo que resignifique el Estado y sus capacidades como posibilidad efectiva de la inclusión social, del rumbo hacia el desarrollo y de la recuperación de derechos sociales perdidos.

Las promesas pueden ser entendidas como *políticas* en el sentido de la interpelación social que generan, pues necesariamente se dirigen y están destinadas a otros. Quien se arroja a la posibilidad de realizar promesas, ¿qué implicancias sociales produce cuando la palabra y la acción no permanecen unidos? ¿No se abre ante él la posibilidad de exigirle respuestas frente a una promesa incumplida? ¿No se vuelve acaso sujeto de imputación? ¿Qué consecuencias acarrea para la política su incumplimiento? Algunos pensadores clásicos dedicaron tiempo a pensar posibles respuestas a estas y a otras preguntas. Veremos aquí algunas perspectivas modernas y contemporáneas sobre la promesa, asociadas a la pluma de Friedrich Nietzsche, Hannah Arendt y de Paul Ricoeur para nutrirnos de sus visiones en torno al poder de las promesas en la política.

Debemos decir que el acto de prometer siempre se realiza desde un tiempo presente que implica lógica y necesariamente una temporalidad futura. Así, Nietzsche en su obra *Genealogía de la moral* (1887; 2012) concibe a la promesa como una facultad propia del hombre que lo distingue de los animales y la asocia a lo que él denomina *memoria de la voluntad*: “Mas ¡cuántas cosas presupone todo esto! Para disponer así anticipadamente del futuro, ¡cuánto debe haber aprendido antes el hombre a separar el acontecimiento necesario del causal, a pensar causalmente, a ver y a anticipar lo lejano como presente, a saber establecer con seguridad lo que es fin y lo que es medio para el fin, a saber en general contar, calcular, - cuánto debe el hombre mismo, para lograr esto, haberse vuelto antes *calculable, regular, necesario*, poder responderse a sí mismo de su propia representación, para finalmente poder responder de *sí como futuro* a la manera como lo hace quien promete!” (2012: 85). Como vemos, para Nietzsche, la facultad de realizar promesas no sólo es lo que diferencia a los hombres de los animales, sino a un tipo de hombre en particular: el hombre soberano, dueño de su voluntad, de sí mismo, que se ha librado de la costumbre y al que le es lícito realizar promesas. Por lo tanto, es aquel que, desde el presente, traza el decurso de un destino y puede hacerlo ante todo porque responde a sí mismo y guarda responsabilidad respecto a los demás. Esta dimensión de la promesa y de quien está facultado para pronunciarla en la perspectiva del filólogo alemán, nos permite habilitar una lectura indispensable para pensar la idea del rumbo⁵. Ciertamente, tal y como lo afirma Nietzsche en uno de sus libros donde analiza la promesa, que “se puede prometer actos, pero no sentimientos, pues éstos son involuntarios” (2007: 251). Claramente, entonces, no puedo prometer que amaré mañana, pero sí puedo prometer

5 En ese sentido, tal como bien lo señala Svampa: “mediante la promesa se produce un encadenamiento que hace a lo sucesivo depender de una decisión tomada en un momento pasado, y se inhiben de este modo posibles caminos en el querer, volviéndose los rumbos de acción de aquel que da su palabra, virtualmente limitados” (2014: 88).

y responder a un *hacer* o a un “dar”⁶. Y, entonces, en esa dirección todo acto de promesa a alguien genera una relación entre un deudor (quien realiza la promesa) y un acreedor (quien recibe la promesa dada)⁷. Por lo tanto, podemos pensar que la facultad de realizar promesas se anuda al poder sobre sí mismo, a un individuo autónomo, quien al reconocerse soberano de sí mismo, pone en acto la capacidad de tomar una decisión al respecto (si realizar, o no, una promesa), pero también sobre el destino, sobre la traza de un rumbo estratégico y sobre el tiempo presente que se proyecta hacia el futuro. Así, a diferencia del olvido que puede remediar ciertos sucesos del pasado, la promesa lejos de volverse pasiva respecto a aquello que queremos dejar atrás, produce la *memoria activa* respecto de aquello que se promete a otros. En otras palabras, quien realizó una promesa política en un contexto electoral, por caso, habilitará a quienes la reciban la posibilidad en el futuro de rememorar este momento de producción de la promesa en la clave de la memoria de aquello que se ha prometido. Ello abre a la posibilidad de una evaluación retrospectiva que, en caso de estar incumplida, permita al acreedor de la promesa reclamar al deudor por su cumplimiento en el futuro hasta el punto extremo de considerarlo una estafa. Por lo tanto, la promesa inaugura tanto la memoria en un tiempo retrospectivo por parte de quienes la reciben, como también, la responsabilidad por parte del hacedor de promesas sobre las expectativas que por ella se generan.

Más cerca de nuestros días, Hannah Arendt siguió los pasos de Nietzsche, pero hacia otra dirección. La filósofa alemana sostuvo que la promesa es un remedio, un paliativo a la incertidumbre, una vía hacia la imprevisibilidad que implican las abiertas posibilidades y la espontaneidad de la libertad humana. Asimismo, nos recuerda el carácter vinculante de la palabra dada, permitiendo identificar las consecuencias de una promesa incumplida. En esta dirección interpretativa, Arendt afirma:

La función de la facultad de prometer es dominar esta doble oscuridad de los asuntos humanos y, como tal, es la única alternativa a un dominio que confía en ser dueño de

6 Para profundizar este punto, recomendamos la lectura del libro de Paul Ricoeur (2006). *Caminos del reconocimiento. Tres estudios*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

7 Si quien ha realizado una promesa no la cumple, las posibilidades en relación a las consecuencias de su incumplimiento se pueden llegar a relacionar al dolor, al castigo y a la (ir)responsabilidad, es decir, a daños causados, e incluso a la culpa. En cambio, quien cumple la promesa dada, puede generar un lazo social que es el exacto reverso de las consecuencias anteriormente mencionadas: alegría, recompensa, placer, reparación, libertad. Ahora bien, ¿puede realmente cumplirse una promesa? ¿Es posible pensar que las expectativas diversas que una misma promesa despierta en un público complejo y heterogéneo se pueden cumplir de manera exacta en la materialidad de la realidad? Estas preguntas y problemas serán recuperados en otro escrito.

uno mismo y gobernar a los demás; corresponde exactamente a la existencia de una libertad que se concedió bajo la condición de no-soberanía. El peligro y la ventaja inherente a todos los cuerpos políticos que confían en contratos y tratados radica en que, a diferencia de los que se atienden al gobierno y la soberanía, dejan tal como son el carácter de no-predicción de los asuntos humanos y la desconfianza de los hombres, usándolos simplemente como el expediente, por decirlo así, en el que se arrojan ciertas islas de predicción y se levantan ciertos hitos de confianza. En el momento en que las promesas pierden su carácter de aisladas islas de seguridad en un océano de inseguridad, es decir cuando esta facultad se usa mal para cubrir todo el terreno del futuro y tomar una senda segura en todas direcciones, pierde su poder vinculante y, así, toda la empresa resulta contraproducente (1974: 320-321).

Para la filósofa alemana, la promesa tiene la facultad, entre otras, de combatir la imposibilidad de predecir, ya que prometer proporciona en el devenir (como un océano de inseguridad) pequeñas islas de seguridad. Si llevamos esta idea arendtiana a la arena política, es decir, a la promesa política en condiciones democráticas, podemos decir que la promesa funciona como “un dique de contención”, de certidumbre, de previsión frente a la contingencia radical de una realidad siempre impredecible e imprevista, como un modo de construir una suerte de balsa que da certidumbre en un mar de incertezas. La promesa política tiene dentro suyo esa capacidad casi única de poder postular desde el presente ciertos “hitos de confianza” en la lógica del cálculo, en el futuro. Podemos decir entonces que una de las funciones de la promesa política es portar seguridad (“islas de predicción”) en un futuro incierto (“océano de inseguridad”). Para Arendt, el hacer promesas es, sin lugar a dudas, una forma de preservar el espacio de aparición de la política que logra mantener unidas a las personas (el ser con otros) en voluntades similares y en propósitos e intereses comunes.

Si a partir de los aportes de Nietzsche y de Arendt, pensamos en las lógicas de organización y funcionamiento de la democracia, la realización de promesas políticas hace que una de las variables por las cuales se valúe retrospectivamente la eficacia y la eficiencia de un gobierno sea justamente la medición del cumplimiento, o no, de las promesas realizadas en contextos de campaña electoral. Las promesas en política se medirán tanto en el ámbito discursivo (su pronunciación), como en el ámbito de la acción (su realización concreta). En efecto, se producen en un espacio de libertad, de originalidad humana, de pluralidad, tras el intento de interpelar las expectativas y las aspiraciones de los otros. Por lo tanto, la promesa en un plano político requiere de los demás para poder manifestarse mostrando así su cariz social y político, en un espacio público de pluralidad, de apertura a la alteridad y a la otredad. Cuando queremos pensar la promesa en clave política necesariamente se produce una vía de acceso al campo social al que se quiere interpelar. La

promesa política se orienta a un otro específico, a un otro que permite producir ciertos lazos de identificación y lazos de representación política, es decir, a un lazo relacional. Vale decir, de encuentro y alteridad. La esfera pública, los asuntos humanos, el espacio público, sin lugar a dudas, están atravesados por relaciones entre personas con distintas aspiraciones, con diferentes visiones del mundo, con heterogéneas maneras de concebir cuáles son los cambios necesarios para mejorar la realidad que habitamos. Cuando realizamos promesas, o bien somos receptores de una promesa política, asistimos a la posibilidad de un nuevo nacimiento, es decir, a un hecho programático, ligado a propuestas, a líneas de acción que se orienta a las reformas, o bien, que aspiran a crear nuevas realidades. Por eso, la promesa y la promesa en política siempre revisten un carácter de singularidad. Aunque aspire a una universalidad, la promesa sólo podrá concretarse en lo particular caracterizándose por su singularidad específica. La promesa política es impredecible, creadora de sentido, tiene capacidad representativa, anuda expectativas, genera novedad y logra expresar acto y potencia, presente y futuro, lo que es y lo que deseamos que sea, pero en tiempos diferidos. La promesa en política por su carácter público y relacional es palabra y acción, propuesta y respuestas, acción de anunciar y reacciones de recepción por intermedio de las expectativas que por ella y alrededor de ella se crean.

Arendt afirma que “sin estar obligados a cumplir las promesas, no podríamos mantener nuestras identidades, estaríamos condenados a vagar desesperados, sin dirección fija, en la oscuridad de nuestro solitario corazón, atrapados en sus contradicciones y equívocos, oscuridad que sólo desaparece con la luz de la esfera pública mediante la presencia de los demás, quienes confirman la identidad entre el que promete y el que cumple” (1974: 323). De este modo, la promesa para la filósofa alemana es concebida junto al perdón como los dos remedios para paliar la fragilidad de los asuntos humanos. Vemos entonces en esta perspectiva que las promesas políticas son modos de poder hacer y mantener la continuidad y perdurabilidad del sentido de las relaciones humanas. Así, las promesas presentan ante todo un carácter vinculante, relacional, identitario de confianza y seguridad en el impredecible espacio público.

Por su parte, Paul Ricoeur, recuperando la visión arendtiana de la promesa como un remedio, junto a la figura del perdón para paliar la fragilidad de los asuntos humanos, considerará a la promesa “como una parte de nuestra capacidad para dominar el devenir del tiempo mediante el atar-desatar dentro del complejo mundo de la pluralidad. La virtud de estas facultades del perdón y de la promesa es la de replicar, la del redimir las coacciones temporales a las que está sometida la acción en su devenir inesperado en el horizonte de los asuntos humanos” (Latella Calderon, 2006: 108). Ricoeur, siguiendo los pasos de Arendt, resalta la efectividad de la promesa política al intentar salvar la imprevisibilidad propia de los asuntos humanos, tratando de dominar el futuro como si se tratara del presente. Entonces, realizar una promesa es ligarse a la idea de comprometerse

en un contrato social de derechos y responsabilidades. Tal y como lo señala el filósofo francés, en comparación con el perdón, la promesa en cambio sí cuenta con instituciones fiables para expresar la promesa en política y ponerla en valor. La pluma de Ricoeur nos permite pensar en los momentos electorales que se constituyen efectivamente como “ventanas de oportunidad” para enunciar y pronunciar promesas políticas. En ese contexto, pueden ser pensadas a partir del lazo del respeto de los unos a los otros, entre el agente que pronuncia las promesas políticas y quienes las reciben. Como diría Aristóteles en términos del amor, de la *philia*, se trata de una consideración hacia la persona que comparte el mismo espacio público. Esa forma de respeto (*philia politiké*) que para Arendt es cada vez más improbable en la actualidad, sin embargo, puede funcionar en el campo de la política como una inspiración, una aspiración, una idea reguladora, un principio por el cual se rijan la política y los lazos de representación.

Como lo recordábamos hace un momento, para Arendt la promesa es uno de los fundamentos de la política, ya que al igual que el contrato social, la promesa obliga a los hombres mutuamente y cumple la función de que se vuelvan responsables de sus actos o de sus acciones futuras. En palabras de Paul Ricoeur: “Hannah Arendt llevó el elogio de la promesa hasta hacerle cargar con una parte del peso de la credibilidad general de las instituciones humanas, teniendo en cuenta las debilidades a las que están sometidos los asuntos humanos en su relación con la temporalidad. La promesa, emparejada con el perdón, permite a la acción humana “continuar”: al *desatar*, al desligar, el perdón replica a la irreversibilidad que arruina la capacidad de responder de modo responsable a las consecuencias de la acción; el perdón es lo que hace posible la reparación. Al *atar*, la promesa replica a la impredecibilidad que arruina la confianza en un curso esperado de acción, contando con la fiabilidad del actuar humano” (2006: 169-170). En relación a la variable de la temporalidad que la promesa introduce, suele asociarse el perdón (Arendt) o bien la memoria (Nietzsche; Ricoeur) con el pasado; mientras que la promesa claramente suele asociarse al tiempo futuro, en la traza de temporalidades diferidas.

Para Nietzsche, Arendt y Ricoeur la posibilidad de emitir promesas distingue la capacidad del hombre (*logos*, palabra/postura/discernimiento), de los animales (mera *phoné*, voz para expresar dolor o placer). En ese sentido, dice Ricoeur: “se inscribe, de modo original, en el ciclo de la capacidad del hombre: se habla, en efecto, de poder acordarse de poder prometer como de los otros poderes; pero los problemas verdaderos sobrevienen cuando el énfasis se pone siempre al momento de la efectuación: ahora me acuerdo, ahora prometo. Este primer rasgo común justifica un tratamiento distinto del otorgado a las capacidades que preceden” (2006: 145). Es muy interesante la lectura que se habilita aquí, ya que la memoria que evoca un pasado siempre corre el riesgo del olvido; mientras que la promesa, que invoca un futuro, en cambio, corre el riesgo de una traición. Ricoeur nos recuerda que “(...) este rasgo no es el menor, una y otra

deben lidiar con la amenaza de un negativo constitutivo del tenor de sentido: el olvido, para la memoria; la traición, para la promesa. Nos habíamos permitido tratar los diversos modos del poder hacer, de la aptitud para poder decir y poder hacer, de la aptitud para narrar y hasta la imputabilidad, sin otorgar el mismo peso a los no-poderes que le corresponden, lo que sería totalmente criticable si se tuviese que tener en cuenta la dimensión psicológica, sociológica y, sobretodo, pedagógica del ejercicio efectivo de estas capacidades. No podemos permitirnos semejante callejón sin salida con la memoria y la promesa; su contrario forma parte de su sentido: acordarse es no olvidar; mantener su promesa es no traicionarla” (2006: 145-146). Así, vemos que la memoria y el perdón son retrospectivos; mientras que la promesa que siempre mira al futuro, es prospectiva. Por lo tanto, la promesa se abre a un tiempo futuro como expectación. A riesgo de su traición, se vuelve evidente la diferencia entre evocar una promesa, la capacidad de decir, la capacidad de dar una palabra, y la facultad de ser capaz, o no, de volver efectiva la promesa dada. Nos dice Ricoeur: “tendremos ocasión de observar que poder prometer presupone poder decir, poder actuar sobre el mundo, poder contar y formar la idea de la unidad narrativa de una vida, en fin, poder imputarse a sí mismo el origen de sus actos. Pero la fenomenología de la promesa se concentra precisamente en el acto por el que el sí se compromete efectivamente” (2006: 165).

Más allá de su carácter fenomenológico, y más cerca de la perspectiva posfundacional de la teoría de las identidades políticas y del análisis político del discurso, para Ernesto Laclau (1996; 2005) los significantes vacíos fueron considerados importantes para la política. De igual modo, proponemos aquí pensar el rol y la función de la promesa para la política en condiciones democráticas. Frases, lemas, *slogan*, sentidos y significaciones logran anudarse en un conjunto de términos que habilita condiciones, horizontes significativos, expectativas, ilusiones, deseos, alrededor de este conjunto de ideas y de cosas que se expresan hoy como promesas, pero se *projectan* hacia el futuro. Así entonces podemos pensar que tal como los significantes vacíos anudan un conjunto de expectativas, ideas, deseos, necesidades, demandas y reclamos sociales de los más distintos órdenes, en efecto, las promesas en condiciones democráticas también cumplen un rol muy similar al que cumplen en la teoría laclausiana los significantes vacíos para la política. Las promesas políticas, al igual que los significantes vacíos, expresan un estado de situación de aspiraciones, de expectativas, de esperanzas, de deseos, que claramente se condensan en un conjunto de frases, de consignas, en ciertas ideas que se reiteran al electorado a través de los medios masivos de comunicación y que se comunican por redes sociales, que tienen como sustrato una intencionalidad, pero también el claro objetivo de lograr lazos de identificación y de representación política de los gobernantes respecto del electorado. En este sentido, la representación política vuelve a amalgamar este vínculo social,

electoral, político entre representantes y representados. Sin la función de la promesa política en condiciones electorales y democráticas, la condensación de las expectativas y de los ideales anudados a una cierta esperanza de rumbo serían imposibles. Aquí nos interesa subrayar el carácter de certidumbre y de condensación de las expectativas que sólo la promesa política (al igual que la función que cumple el significante vacío en la teoría de Ernesto Laclau) puede producir. En ese sentido, proponemos pensar la función que la promesa política cumple en el proceso de constitución de las identidades políticas en condiciones democráticas. Por lo tanto, las promesas políticas son importantes no sólo para la propia dinámica de la representación y de la política, sino también ante todo para la dinámica y el funcionamiento de la democracia contemporánea.

El acto de pro-meter (poner algo en el futuro), como hemos dicho anteriormente, es postulado desde el presente como un conjunto de líneas de acción que no están sucediendo ahora, pero que se anticipa su realización en un tiempo por venir. Tal como sus términos lo indican, la promesa es afirmar algo en el presente, diferido en el futuro. Pero también puede ser entendida como *com-pro-metere*. Es decir, el compromiso necesario que implica tener fe para poder realizar promesas ya no en un registro de la fe cristiana o religiosa, es decir, teológica, sino en una clave secular y pragmática que se liga a las expectativas, a las aspiraciones, a la espera, a la esperanza de un pueblo respecto del accionar de sus gobernantes. Claramente, las promesas en política se orientan a crear, a conformar, o bien a reforzar creencias en el electorado. Estas creencias basadas en la fe, en la confianza de que aquello que se enuncia hoy se realizará mañana, anuda dos planos en apariencia contradictorios pero que la promesa reclama a dos tiempos (del presente al futuro): un plano subjetivo, inmaterial, intangible. Y un plano material, empírico, específico. Ambos planos, simbólico (expectativas y aspiraciones) y real (material de concreción), están implicados en la misma formulación de cualquier promesa política. Lo que atañe a las expectativas de su realización material, a partir de su enunciación simbólica, o performativa, hace que la promesa en la política se jalinee en una tensión muy particular entre los ideales simbólicos a los que la promesa se compromete a cumplir y su concreción material, y entre los intereses del gobernante y los intereses de los gobernados⁸. Puede resultar de una promesa política la tensión entre los ideales de los gobernados hacia el

8 Las promesas contienen un carácter performativo (que se dice cuando se dice lo que se dice) que, en su decir, generan construcción de mundo y de expectativas, indican rumbos, señalan posibilidades, apuestan por una dirección dentro de ese rumbo que puede tanto anticipar el curso de las acciones a desarrollarse, pero también puede traicionar el umbral de expectativas creadas por esa promesa en la sociedad.

bien común, frente a los intereses de sus gobernantes que buscan para sí sus propios intereses, como algo radicalmente distinto al bien común. El caudal de expectativas, aspiraciones, deseos (de un querer y de una voluntad) que una promesa política hace nacer es ilimitado, impredecible e incalculable. Una promesa política más radical será aquella que desdibuje y atraviese los límites de un presente conocido y predecible y marque un horizonte que alcanzar como decurso de una sociedad en un momento histórico determinado. Por lo tanto, consideramos que las promesas políticas, al igual que los significantes vacíos, contribuyen al proceso de construcción de identidades políticas.

Ahora bien, el costo político que un gobierno con mandato casi cumplido deberá pagar de cara a la posibilidad de su renovación en un nuevo gobierno en contextos pre-electorales, entre otras variables, será medido por no haber cumplido la palabra dada⁹. El carácter futuro que implica realizar promesas en el presente significan, por un lado, que su concreción no es ahora y está llamado a ser en el futuro y, por otro lado, el carácter de futuro de una promesa política compromete e implica al ciclo por venir por las consecuencias no sólo de su enunciación, sino ante todo de su no concreción. ¿Es posible desligar responsabilidades del agente que pronuncia las promesas respecto a los resultados obtenidos, es decir, desligar al agente de su acto de prometer y de su responsabilidad frente a los otros? La promesa al igual que el perdón, ¿se asocia de igual modo a un campo de penas, castigos y culpables que perdonan, o no, al que promete si su promesa finalmente no se realiza o nunca tuvo la intención real de concretarla? La promesa, ¿puede ser pensada en un campo de buenas intenciones que no logran materializarse no por el agente que las pronuncia, sino por el cambio en las condiciones de pronunciación? En suma, la promesa política ¿debe evaluarse por su formulación o por sus resultados? ¿Por sus logros o por sus fracasos?

En las páginas que siguen, nos dedicaremos a recordar las promesas del poder de Cambiemos en la Argentina para que a esas promesas “no se las lleve el viento” y para que, de manera retrospectiva, las podamos tener presentes a la hora de tomar decisiones estratégicas en el tiempo de oportunidad (*kairós*) que se abre en todo nuevo proceso electoral, con miras al tiempo por venir.

9 En ese sentido, recordemos las palabras de Hannah Arendt en su obra *La condición humana*: “El poder sólo es realidad donde palabra y acto no se han separado, donde las palabras no están vacías y los hechos no son brutales, donde las palabras no se emplean para velar intenciones sino para descubrir realidades, y los actos no se usan para violar y destruir sino para establecer relaciones y crear nuevas realidades” (2008: 214).

II. Las promesas del poder en un tiempo *kairós*

“Asistimos a una crisis de la formación hegemónica neoliberal, que abre la posibilidad de construir un orden más democrático. Para poder aprovechar esta oportunidad, es esencial entender la naturaleza de las transformaciones ocurridas durante los últimos treinta años y sus consecuencias para la política democrática.”

Chantal Mouffe, *Por un populismo de izquierda*.

Para atravesar el tiempo de caos y superar la crisis que nos toca vivir en la Argentina, “secundar la fortuna”¹⁰ y recuperar la esperanza depositada en la posibilidad de construir de manera popular un nuevo contrato social en nuestro país será tan vital como estratégico. El éxito de toda promesa de poder yace en la acción que no espera, sino que avanza, que atraviesa la crisis y se dirige sin pausa a la posibilidad de construir un contra-poder. Así también puede ser pensada la crisis, como la oportunidad de un cambio. Pero un cambio genuino y no discursivo, ni retórico, o meramente electoral. En ese sentido, coincidimos con Chantal Mouffe, para quien como leíamos en el epígrafe, en la actualidad “asistimos a una crisis de la formación hegemónica neoliberal, que abre la posibilidad de construir un orden más democrático” (2018: 13). En el caso de la Argentina, esa crisis es el resultado de las promesas incumplidas de Cambiemos, no sólo durante la campaña política de 2015, sino también durante sus años de gobierno. Por lo tanto, la crisis de este neoliberalismo tardío es resultado de las “promesas falsas” (Heller, 2019), como de sus sucesivos errores en materia de gestión.

Siguiendo con las reflexiones que hemos ofrecido en el apartado anterior, podemos decir que prometer en política sin pretensiones de cumplir la palabra dada tiene consecuencias que afectan el vínculo de representación política, de confianza y de lazo social. En ese sentido, quisiéramos señalar dos consideraciones importantes: la primera, es que es dable pensar que tal vez Cambiemos ha realizado promesas en su campaña electoral de 2015 sin pretensiones reales de cumplimiento y con la sola intención de hacerse del poder. Y la segunda consideración, relacionada a la anterior, es que la Alianza Cambiemos, lejos de querer volverse representativa de una parte del pueblo argentino, ha visualizado al Estado como un medio para la reproducción de sus propios intereses económicos y de su poder a otra escala. Teniendo estas conjeturas como premisas, a continuación,

10 En el decir de Nicolás Maquiavelo en *Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio*.

nos dedicaremos a indicar y a repasar someramente las principales promesas políticas de Cambiemos para poner en valor, realizar un balance retrospectivo (*memoria activa*) y sopesar los efectos de su (in)cumplimiento.

Comencemos entonces recordando que la promesa de poder de la Alianza Cambiemos se basó principalmente en la construcción de una auto-legitimación ligada a presentarse como “empresarios exitosos” que arribarían al Estado para reacondicionar la supuesta “pesada herencia” del populismo kirchnerista. Es decir, a producir *un cambio*. Así, sobrevalorando al equipo de gestión, el presidente de la Nación en reiteradas oportunidades prometió contar con el mejor equipo de gestión de los últimos cincuenta años de nuestro país. Sin embargo, la “captura del Estado”¹¹ realizada por Cambiemos, el saldo social, económico, político-institucional y el endeudamiento con el Fondo Monetario Internacional que arrojan en estos casi cuatro años de gobierno están a la vista¹². En el proceso de la campaña electoral de 2015, Mauricio Macri había realizado muchas promesas vinculadas a valores (transparencia, meritocracia, entre otras) que fueron eficaces gracias a los efectos simbólicos del *marketing*. Probablemente, el factor que mejor explique el “éxito” de Cambiemos en los resultados de las elecciones de 2015 radique en la capacidad de representar simbólicamente las demandas sociales anudadas en significativo vacío “el cambio”. En lo que a sus promesas y propuestas atañe, las podemos reagrupar en tres áreas centrales: economía, infancia/educación y seguridad/narcotráfico. Sin pretensiones de exhaustividad, recordaremos tan sólo algunas de ellas que el candidato de Cambiemos había realizado en distintos momentos y medios de comunicación en el contexto de la campaña electoral de 2015 (primer y segundo debate):

En materia económica, Macri prometió que “los trabajadores no van a pagar el impuesto a las ganancias” (Macri en un spot de septiembre de 2015). En relación a ello, en otros momentos declaró: “Hay que ir bajando los impuestos.” Y también, “Vamos a subir el mínimo imponible y llevarlo al mismo nivel que tenía antes de la inflación” (Entrevista en el noticiero de Canal 13).

En 2015, durante el debate presidencial frente al candidato por el Frente para la Victoria, Daniel Scioli, Macri prometió “un plan de Primer Empleo para que en los cinco primeros años de trabajo nuestros jóvenes arranquen registrados, en blanco, porque ellos no van a pagar impuestos ni el empleador va a pagar impuestos.”

11 Para profundizar este aspecto, léase: García Delgado, D., Ruiz del Ferrier, C. y de Anchorena, B. (Comps.). (2018). *Elites y captura del Estado. Control y regulación en el Neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

12 Consideramos que son estas consecuencias las que permiten evaluar la calidad de la gestión de Cambiemos a la hora de votar nuevamente en la Argentina.

“Lo que proponemos en Cambiemos es un gobierno que dice la verdad, que pone reglas claras, que tiene un Banco Central independiente, que logra que tengamos de vuelta un gobierno fuerte, con un peso fuerte, que nuestra moneda vale” (Mauricio Macri, candidato a presidente). “No vamos a devaluar” (Mauricio Macri en el Programa de Jorge Rial). “Hay que expandir la economía, no ajustar” (Mauricio Macri, candidato a presidente en el Debate televisivo). En el contexto del debate presidencial, Macri sostuvo: “hay que crear trabajo, cuidando los que tenemos, esto significa cuidar nuestras PyMEs, nuestros pequeños productores.”

Asimismo, se comprometió a “crear un millón y medio de empleos privados en la Argentina en los próximos cuatro años.” Hoy sabemos que el índice de trabajadores formales cayó en 31.200 puestos de trabajo aproximadamente desde 2015 y la cantidad de asalariados formales en las empresas cada 100 habitantes es en la actualidad 3,3% más baja que a fines de 2015 (Fuente: *chequeado.com*).

En relación a un problema estructural como el acceso a la vivienda, Macri afirmó: “quiero trabajar para que accedas a tu primera vivienda, vamos a poner en marcha un millón de créditos hipotecarios a 30 años”. El resultado ha sido que del millón de créditos hipotecarios se han entregado tan sólo el 10%, es decir, 100.000 créditos.

Sin duda, la apuesta había sido grande y ambiciosa, Macri como candidato presidencial prometió “poner en marcha el Plan de infraestructura más importante de la historia”. La promesa incluyó en su plataforma de campaña un plan nacional de infraestructura de US\$ 25 mil millones de dólares en obras en cuatro años de gestión. En la actualidad, está muy lejos de cumplirlo.

Por su parte, Macri criticando al kirchnerismo, prometió que “teniendo un gobierno que va a fijar reglas de juego claras, va a bajar la inflación a un dígito.” Según datos del INDEC, la inflación en el mes de septiembre se disparó 5,9% y en 2019 ya acumula una suba de 37,7%, resultando en un 53,5% en este último año.

Respecto al Plan Belgrano, en el debate presidencial, Macri sentenció: “Vamos a lanzar el Plan Belgrano, que arranca de US\$ 16 mil millones de dólares de inversión en infraestructura para conectar el norte con el resto del país.” Esta promesa se demoró en su real implementación ya que faltan US\$ 300 millones de dólares (Fuente: *chequeado.com*).

Después de casi cuatro años de gestión, prácticamente todas las promesas de Macri se demostraron fallidas resultando en una economía estancada y en una sociedad signada por la tasa de desempleo más alta de los últimos trece años, por el hambre y la deuda. Si bien es cierto que no todas las promesas de Cambiemos estrictamente se han incumplido (Macri había prometido en el debate presidencial: “quiero trabajar para que (...) la asignación (por la Asignación Universal por Hijo) no sólo continúe, sino que se extienda a todos, incluyendo a los hijos de monotributistas.”), otras se demostraron poco

prudentes o directamente poco sustentables: “No es verdad que el dólar se va a ir a \$15 pesos” (Mauricio Macri, entrevista en Canal 9).

Sin lugar a dudas, lo más preocupante se relaciona a la pobreza y al crecimiento de los índices de marginalidad y exclusión social. Macri señaló: “tenemos como objetivo económico lograr una Argentina con pobreza cero.” Al momento de escribir este capítulo, los datos de pobreza son superiores a los que recibió Macri en 2015 y subió al 35,4% alcanzando a 15,9 millones de argentinos (según datos del INDEC en septiembre de 2019), con tendencia a la suba y profundización de la marginalidad.

Ahora bien, en materia social y educativa, Cambiemos en el marco del debate de la segunda vuelta prometió “construir los 3.000 jardines de infantes que faltan.” Luego de asumir como Presidente de la Nación, cambió la promesa inicial y prometió construir 10.000 aulas (Fuente: *chequeado.com*). No obstante, a la fecha sólo se construyeron aproximadamente 1.479 salas (Fuente: Observatorio Argentinos por la Educación).

Asimismo, Macri afirmó en el debate de la segunda vuelta: “Me estoy comprometiendo a crear Centros de Primera Infancia y Centros CONIN por todo el país.” A la fecha de escribir estas páginas, Cambiemos que había prometido crear 4.000 centros, está muy lejos de alcanzar dicho objetivo. Huelga decir que, en comparación con los Centros CONIN chilenos, que desde su origen están diseñados para disminuir en cantidad (y no para aumentar) en función de resolver la problemática social de la desnutrición infantil, el macrismo se propuso multiplicarlos a lo largo de nuestro país desconociendo así la lógica intrínseca de este programa social.

Otras promesas apuntaron a la educación: “Te quiero proponer también una revolución en la calidad educativa, que lo que hicimos en la Ciudad lo pongamos en marcha en todo el país: la computadora de primer grado.” Así, se reemplazó el Programa *Conectar Igualdad* por *Aprender conectados*, pero con una inversión que en términos reales y nominales no dejó de caer año tras años durante su gestión.

Finalmente, en materia de seguridad y narcotráfico, en el debate presidencial de la segunda vuelta, Macri expresó: “Yo les quiero proponer, que es una de mis tres propuestas, enfrentar y derrotar el narcotráfico, que ha potenciado, que ha aumentado la violencia y la cantidad de delitos en la Argentina.” Hasta septiembre de 2018, las fuerzas federales lograron incautar 141.742kg aproximadamente de marihuana, 56.752 unidades de drogas sintéticas y 6.387kg de cocaína. Macri también prometió crear una Agencia Nacional de Lucha contra el crimen organizado, Centros de Tratamiento integral de las adicciones e impulsar la ley del arrepentido (ley 27.304). Más allá de estas cifras y de algunas medidas para federalizar las fuerzas, la seguridad y el narcotráfico, sin lugar a dudas, estos siguen siendo problemas graves en la Argentina.

Estas son tan sólo algunas de las promesas de campaña pronunciadas por el actual Presidente de la Nación¹³, que se suman a otras como “lanzaremos un millón de créditos hipotecarios a treinta años. Ese es mi compromiso”¹⁴. Pero, en ese marco, y ya siendo presidente de la Nación, Mauricio Macri afirmaba: “Lo que uno dice, es lo que uno va a hacer, siendo preciso, hablando poco, espero dar el ejemplo”. Como puede verse, casi ninguna de ellas se materializó durante la gestión¹⁵, pero supieron ser efectivas en el plano simbólico ya que

13 Por ejemplo, otras promesas anudaban cuestiones diferentes: “Les propongo universalizar un ingreso ciudadano y les propongo que encaremos un pacto para generar una revolución en la calidad de la educación pública y otra revolución con los planes de infraestructura. Tenemos que poner un eje fundamental en la vivienda. Esa es nuestra tarea. Es lograr que este país sea un país donde todos tenemos un proyecto de progreso. Donde todos sentimos que mejoramos todos los días. Les propongo pobreza cero en la Argentina” (Mauricio Macri, candidato a presidente).

14 Ahora bien, si es cierto que como dice el Presidente “para conocer a una persona es tan importante lo que hace como lo que no está dispuesta a hacer”, a continuación, repasaremos algunas de las promesas que Cambiemos realizó durante los primeros diez meses de gestión:

Respecto al dólar, el Presidente afirmaba: “No es verdad que el dólar se va a ir a \$15 pesos. No es verdad.”. Sobre la generación de empleo genuino: se prometió la generación de más de 2 millones de puestos de trabajo. El resultado ha sido más de 200.000 despidos en el sector privado y público en los primeros meses de gobierno. Y en ese contexto de exclusión social, Macri vetó en el mes de mayo una ley que preveía la suspensión de despidos por 180 días y la doble indemnización por considerarla innecesaria.

La promesa de la “lluvia de dólares”, hoy demuestran que las inversiones nunca llegaron tal como se prometieron.

La promesa de resolver el problema de la inflación: “la inflación es la demostración de tu incapacidad para gobernar. En mi presidencia ese no va a ser un tema.” Hoy supera el 45% anual y constituye una de las mayores preocupaciones de los argentinos.

“No vamos a eliminar ningún derecho” Y cayeron el Plan fines y el Plan Progresar.

Entre otras promesas fallidas e incumplidas. Frente a ellas, el gobierno en sucesivas oportunidades ha intentado ganar tiempo llevando la promesa de su concreción al segundo semestre de cada año de gestión. A modo de ejemplo ilustrativo: “Dijimos que en el segundo semestre iba a bajar drásticamente la inflación y eso se va a cumplir. Y sobre el final de este semestre, esperamos empezar a ver de vuelta una recuperación económica. Estas cosas después del (...) punto de partida no son tan fáciles. No se hacen de un día para el otro, pero sí se hacen dando pequeños pasos todos los días. Estamos dando esos pequeños pasos en la dirección correcta. Y eso es lo importante” (Mauricio Macri, Presidente).

15 Según *chequeado.com*, de las 20 promesas más importantes, sólo 2 se cumplieron (extender la Asignación e incluir a los hijos de los monotributistas e impulsar la Ley del arrepentido); 6 promesas se encuentran en proceso de realización (por ejemplo, crear el Plan Primer Empleo). Otras 6 promesas

es un hecho que la Alianza Cambiemos ha podido ganar las elecciones y acceder al poder, aunque no solamente por estas promesas del poder puede explicarse su victoria electoral, inaugurando lo que en otro estudio hemos dado en llamar “el tiempo de las elites de poder” (Ruiz del Ferrier y Gradín, 2018). En otras palabras, el macrismo ha representado simbólicamente una identidad política ligada a la idea del cambio, de la salida del populismo, de la corrupción, de la grieta en la Argentina, de los planes sociales, del agotamiento de un mismo signo político después de doce años de gobierno, entre otros. Interpelando a la clase media y media alta, fue exitoso en la representación simbólica de pertenencia de estos sectores, sobre todo medios, a una lógica aspiracional de pertenencia a una clase alta, sin serlo. Cambiemos representó la posibilidad de la apertura al mundo, del reposicionamiento de la Argentina en el concierto internacional (en un momento en que el mundo iba a contramano, más volcados al proteccionismo de sus mercados, que a la política aperturista), entre otros.

Al encontrarnos próximos a un nuevo proceso electoral en la Argentina, ello nos abre una posibilidad de sopesar las promesas incumplidas de Cambiemos, tanto en el plano económico (bajar la inflación, la lluvia de inversiones, los “brotes verdes”, “reinsertarnos en el mundo”, entre otras promesas), en el plano político-institucional (el respeto a las instituciones, la transparencia, la meritocracia, etcétera), como en el plano más sensible, el social (pobreza cero, creación de empleo genuino, bajar los índices de marginalidad, entre otras). Tener *memoria activa* y no olvidar su incumplimiento es fundamental para tomar decisiones racionales y recuperar el rumbo estratégico en la Argentina. Como vemos, las promesas del poder pueden dar lugar a la creación de una deuda social, al fraude y a la estafa a las expectativas de ciertos sectores sociales que confiaron, creyeron y votaron a Cambiemos. Estas promesas incumplidas, tanto las pronunciadas en campaña como las que se realizaron durante la gestión de gobierno, todas ellas condensadas en la propia idea “del cambio”, son las que colaboraron con la crisis actual que atraviesa nuestro país y cuyas consecuencias no serán fácilmente reversibles para el nuevo gobierno que resulte en las próximas elecciones en la Argentina¹⁶. Sin embargo, en el contexto de este tiempo de las elites de poder económico devenidas en elites políticas, se sigue insistiendo en que

están muy demoradas (por caso, lanzar el Plan Belgrano) o muy lejos de su concreción. Y, finalmente, 6 promesas quedarán completamente incumplidas (por ejemplo, “crear trabajo cuidando los que existen” o “los trabajadores no van a pagar impuestos a las ganancias”).

16 “Yo creo que hay otras personas que tienen otro modelo de país entonces viran las promesas o las cosas que nosotros dijimos en campaña que en realidad son un camino y por eso decíamos que son aspiracionales”, afirmó la vicepresidenta, Gabriela Michetti, a la salida de una Cumbre del PRO.

contamos con “el mejor piloto de tormentas” para sortear con éxito la crisis actual en la que ellos mismos son sus autores principales.

Teniendo en cuenta las promesas incumplidas de Cambiemos y lo que esta identidad política representó y representa simbólicamente, sin embargo, la crisis actual puede ser pensada como la necesidad de reflexionar en torno al rumbo que necesita la Argentina para dejar atrás el caos, la crisis y recuperar una senda estratégica. La oportunidad que abre el proceso electoral en la democracia de nuestro país que se avecina puede ser concebida como una oportunidad para la acción, es decir, para recuperar la esperanza, actuar y construir un contrapoder. Por lo tanto, todo tiempo de crisis también puede ser pensando como una oportunidad para recuperar un rumbo donde la estrategia y la tarea política deben pensarse juntas y no de manera separada. Así, el poder de las promesas en la política se pondría al servicio de las promesas de construir un poder ligado a la necesidad de un nuevo contrato social en la Argentina y a la posibilidad de reconstruir el rumbo hacia el desarrollo.

Ahora bien, esta acción decisiva, esta decisión de habilitar una acción prudente, se realiza en un tiempo escaso de tiempo, es decir, en una temporalidad distinta al tiempo corriente y cronológico (*Cronos*), y más asociada a un tipo de temporalidad cualitativamente diferente: el tiempo *kairós*. ¿Qué singulariza a este tipo de temporalidad? ¿Cómo se vincula de manera predilecta la oportunidad a la política? ¿Por qué decimos que en los contextos electorales es cuando se evidencia este tipo de lógica del tiempo asociado a la previsión estratégica?

Kairós, esta noción arcaica, heredera de las *summetrias*, requeridas de los espacios justos y equivalentes de los tejidos apolíneos de la tierra, pertenece, etimológicamente, a la misma familia que *krisis*, *krasis* y *krinein*, y hereda la fuerza de corte y la potencia de muerte que habita en su radical **krr*. Tal como testimonia *La Iliada*, *kairós* indica el punto defectuoso de la juntura de la armadura o de la osamenta del cráneo de un caballo de guerra; es el nombre que viene a marcar las fisuras espaciales para la irrupción de un tiempo fatal. Según cuenta el mito, este espíritu alado y fugaz, hijo de Zeus y de *Tijé*, artífice de la creación de oportunidades cualitativas del tiempo en el espesor severo del tiempo cuantificable de Cronos, es el nombre de las oportunidades aprovechadas y de las ocasiones perdidas (Sferco, 2017: 76-77).

Kairós está representado como un semi-dios que tiene en una de sus manos una navaja con la que es capaz de cortar el tiempo transicional y en la otra mano una balanza que siempre está desbalanceada (o al menos eso parece a la mirada de un simple mortal). El tiempo oportuno representa entonces el momento propicio, pero veloz y fugitivo. En cambio, el tiempo *akairós* es justamente su exacto contrario, un contratiempo, un destiempo. Ahora bien, ¿quiénes serán capaces en clave política de atrapar a esta deidad

joven, intrépido, con alas en los pies que le permiten sobrevolar siempre cerca del suelo, pero que sobretodo nunca permanece en el mismo lugar? ¿Qué consecuencias sociales nos traerá el haberlo dejado pasar, perdiendo la oportunidad que se nos presentó sin poder retenerlo? ¿Podremos permitirnos tal error y dejarnos arrastrar por *akairós*? El par *kairóslakairós* funciona a la vez como criterio práctico frente a la decisividad reclamada por una actuar “crítico” en el tiempo. Así, este “momento crítico” busca, en un horizonte sin certezas, donde reposar sus previsiones¹⁷.

Volvemos al inicio, donde señalábamos que la crisis es “una ventana de oportunidad” para el tiempo presente porque nos permite medir nuestras fuerzas, orientarnos hacia un sentido, retomar la orientación, desplegar las estrategias y desembozar las abiertas posibilidades que conforman un futuro, a riesgo de equivocarnos, pero exigidos por la necesidad de tomar una decisión y de actuar en el presente para planificar estratégicamente el futuro. Por lo tanto, en ello se juega la posibilidad de reconocer un horizonte de expectativas en un espacio de experiencias. Si contamos con el poco tiempo que *kairós* nos ofrece para aprovecharlo, podremos aprehender esa posibilidad única, singular, escurridiza, atrapando por fin las posibles soluciones al caos, y, en última instancia, a la crisis. No desconocemos que la tarea de retomar el rumbo hacia el desarrollo será sencilla. Se necesitará previsión, gestión, planificación, entre otros. Consideramos entonces que tanto la situación de crisis como la recepción de una promesa política se vinculan ambas a un plano de la experiencia y a la necesidad de una acción de construcción de poder. En palabras de Reinhardt Koselleck, se anudan entre sí, en la crisis del tiempo y en la pronunciación de promesas políticas, tanto “espacios de experiencia” como “horizonte de expectativas” (1993: 336). Para Koselleck, la crisis se produce como resultado de un desencuentro entre “el horizonte de expectativas” (*Erwartungshorizont*) que en un determinado momento histórico una época plantea para así a partir de una cierta proyección hacia el futuro y “el espacio de experiencia” (*Erfahrungsraum*) concreto que se postula en el presente en el que puede realizarlo¹⁸. Podríamos decir entonces que cuanto mayor sea la brecha entre el horizonte de expectativas y el espacio de la experiencia concreta, mayor será la probabilidad de vivencia de una crisis. En relación al horizonte de expectativas

17 “Actuar en el momento justo “para reequilibrar lo vitalmente saludable. *Kairós, krinein...* la *krisis* de la enfermedad solicita la justeza de una precisión que no admite contratiempos” (Sferco, 2017: 79).

18 Para un análisis exhaustivo de este tema, recomendamos la lectura del capítulo de Sferco, S. (2019). *La crisis y las experiencias del tiempo en R. Koselleck* que se incluye en el libro *Crisis de mundo. Perspectivas filosóficas*. O. Nudler (Comp.). Buenos Aires: Prometeo.

que se produce como consecuencia de la recepción de una promesa política, la falta de su concreción también colabora en producir una crisis social y política¹⁹.

Así, estamos llamados a la tarea de resignificar el rol de la crisis, a partir de sus abiertas posibilidades, con el objetivo de una tarea colectiva, social y no ajena ontológicamente al *agón* propio de todo registro político, que nos permita resemantizarla más allá de sus usos corrientes y de sus sentidos negativos, en una clave contemporánea para aprovechar a trazar(nos) un rumbo. Generar esfuerzos desde el presente reintensificado, para ir construyendo la materialidad del futuro que se pretende, no es tan sólo una tarea a la que estamos convocados, sino implicados inter-generacionalmente. En este sentido, puede decirse entonces que la promesa es ante todo *política*. Porque “(...) la fe en la palabra dada (más allá del saber y de toda posibilidad constatativa) pertenecen a la estructura del lazo social o de la relación con el otro en general, a la inyucción, a la promesa, a la performatividad implicadas en todo saber y en toda acción política (...)” (Derrida, 2002, citado por Penchaszadeh, 2008: 215). El peso de la palabra dada se implica ante todo frente a una *responsabilidad* de quien emite la promesa respecto a quienes son sus receptores. Vale decir, que quien realiza una promesa política podrá ser llamado a *responder* por esta, por su no cumplimiento *a posteriori*, es decir, analizando sus actos de manera siempre retrospectiva.

También se asocia a la idea de *com-prometer-se*. Es decir, ligarse los unos a los otros en una clara lógica política y social de unirse social y políticamente a otros. La promesa en el campo político habilita el desarrollo en el futuro de un programa, es decir, las puertas que se prometen abrir y el rumbo que se pretende tomar. A través de la palabra dada, se tratan sobre todo de “domesticar” tanto cuanto se pueda la contingencia, el azar, y la incertidumbre. En las promesas yace la lógica de la esperanza (Bloch, 2007), es decir de aquella que puede ser pensada como espera, como expectativas, como la certeza o la confianza, casi en una fe en la persona que pronuncia la promesa²⁰, o lo que la identidad política representa simbólicamente, en una lógica del compromiso y no sólo de la responsabilidad. En ese sentido es que puede pensarse el carácter de repolitización de las promesas y de las identidades políticas en el espacio público, que intentan dar un orden al desorden, certidumbre en la incertidumbre. La palabra tiene un poder. No es lo

19 En palabras de Walter Benjamín, si bien pensada para otros problemas, esto puede relacionarse a la idea de una brecha que se abre entre *lo esperado* y *lo vivido*. W. Benjamín (2008). *Tesis sobre la historia y otros fragmentos*. Madrid: Ítaca.

20 Para un análisis exhaustivo del rol de la esperanza, recomendamos la lectura del libro de Remo Bodei, *Geometría de las pasiones. Miedo, esperanza, felicidad: filosofía y uso político*. México D. F: Fondo de Cultura Económica.

mismo proponer que prometer algo a alguien. Por lo tanto, las promesas en democracia colaboran en la constitución de un camino, un rumbo, un horizonte de sentido, o bien en su incumplimiento, su traición y en su carácter fallido. En esto, creemos, radica la principal potencia de una promesa para la política y para la dinámica democrática.

Conclusiones: En un tiempo *kairós* y estratégico de promesas políticas

“La pregunta por el sentido de la vista no se resuelve con el análisis de las operaciones sociales que la recubren y la engarzan. La luz -como los sombrío- puede conducir al misterio y no solamente a la transparencia. También ese es un privilegio de la vista, y meditar con los ojos cerrados es también un modo de ver. La única ambición de este ensayo consiste en señalar un problema, y para eso se despliega una serie de tentativas, de tanteos de la escritura, que vuelven una y otra vez a recorrer el mismo tema.”

Christian Ferrer

En estas páginas, quisimos ofrecer una interpretación sobre el rol y la función de las promesas en la política y de las promesas políticas que intentan construir y expresar poder en la democracia contemporánea. Para ello, nos hemos valido de algunos pensadores clásicos como F. Nietzsche, H. Arendt y de P. Ricoeur que nos indicaron la tarea de una genealogía de la promesa para repensar la política en nuestro tiempo. Sin pretensiones de exhaustividad, nos hemos basado en distintas voces que nos han permitido señalar sus implicancias en dirección a la perspectiva laclausiana, asociada al pensamiento político posfundacional. Así, en una lógica posmoderna, indicamos que la promesa política puede ser pensada más allá del carácter metafísico, religioso, mitológico, e incluso ideológico, para pensarla en un terreno diferente cómo es el terreno secular, que se aleja de las presunciones de un destino y se acerca a la idea de un horizonte sin fundamentos últimos. Es justamente por eso que hemos trabajado la noción de la promesa política en la función predilecta de un significante vacío, que nos permite interpretar sus sentidos, sus diversas significaciones y cómo queda presta a posibles resignificaciones sociales y políticas. En esa vía, nos hemos detenido a analizar el poder de las promesas en condiciones democráticas. Parafraseando a Ernesto Laclau, nos hemos preguntado por qué las promesas son importantes para la política. Las respuestas a esta pregunta y estas consideraciones nos permitieron ofrecer una interpretación no sólo de la importancia de las promesas para la política y para la democracia, sino también para el proceso de constitución de las identidades políticas. En efecto, hemos querido también indicar la posibilidad de leer a la promesa como un significante vacío, es decir, pleno de significación en un momento histórico determinado.

Una vez analizado el poder de las promesas, nos hemos abocado a las promesas de poder. Ello lo hemos realizado en dos registros principales: las promesas efectivamente enunciadas y pronunciadas por el líder de Cambiemos en el plano del discurso. Para ello, recuperamos algunas de las principales promesas del macrismo (en materia económica, de infancia/educación y de seguridad/narcotráfico) en el contexto de la campaña electoral de 2015 en la Argentina para mostrar el carácter fallido y falaz no sólo de sus discursos electorales, sino de su compromiso con la idea misma de un cambio. Y en el registro simbólico de lo que la Alianza Cambiemos representa, es decir que propusimos una lectura del macrismo desde un carácter simbólico como promesa de identidad política.

A pesar de las consecuencias en materia social, económica y político-institucional que nos lega el gobierno de las elites de poder de cara al tiempo por venir, quisimos ofrecer una interpretación sobre el tiempo de oportunidad que se abre en circunstancias de crisis y en momentos electorales. Hemos insistido en la oportunidad para la acción, es decir, para recuperar la esperanza, actuar y construir poder en tiempos electorales. En ese contexto, consideramos que se habilitan verdaderas “ventanas de oportunidad” para la redefinición del rumbo y para la producción de sentidos que sepan ser eficaces en la repolitización de horizontes significativos que nos reconduzcan a la senda del desarrollo.

Junto a lo tematizado en estas páginas, quisiéramos ahora proponer una lectura sobre la promesa política en condiciones democráticas que en su propia formulación habilita una deriva retórica, ya sea performativa²¹, ya sea orientada a la concreción material y no sólo simbólica de su enunciación, bajo tres opciones o posibilidades que la promesa produce: una primera deriva es el nihilismo. Esta posición consiste en considerar la enunciación de cualquier promesa en política que, desde su propia formulación, por su naturaleza y a partir de su nacimiento, ha sido llamada a ser incumplida. Se trata de una primera lectura de la función de la promesa en la política en la cual la promesa está llamada a su incumplimiento a partir del descreimiento no sólo de la propia promesa, sino de todo lo que a la política y al Estado se refiere. Figuras como la *desafección política* (Paramio, 2015), la despolitización, la poca confianza en los discursos de los políticos, la desconfianza hacia el Estado, la carencia de acciones vinculadas a la *praxis* política, la falta de militancia, la escasez de ideales, la ausencia de esperanza, el repliegue hacia el ámbito privado, volcarse al espacio del mercado, orientarse sin más a las prácticas de

21 Para el desarrollo del tratamiento de la promesa como acto ilocucionario, recomendamos la lectura del libro de John Searle (2009). *Actos de habla*, particularmente el capítulo III: *La estructura de los actos ilocucionarios* (pp. 62-79).

consumo, del hedonismo neoliberal²², la falta de compromiso, la desolación, la pérdida de un horizonte de sentido orientado al bien común, a un rumbo ético, son tan sólo algunas de las manifestaciones del nihilismo contemporáneo. Entender de este modo nihilista el carácter promisorio es negar su riqueza, su carácter fructífero, sus abiertas posibilidades y, ante todo, una vía que habilite la repolitización del vínculo social. Sin duda, el nihilismo representa el carácter *anti-político*.

Una segunda deriva de la concepción de la promesa en política en condiciones democráticas es el relativismo. En este sentido, y a diferencia del nihilismo, la promesa política es entendida como una palabra más entre las palabras enunciadas. Siguiendo esta posible deriva, la promesa política no tendría ningún valor superior (pero tampoco inferior) al resto de las enunciaciones y propuestas que se producen y que circulan en el ámbito político. La promesa sería así concebida como un eslabón más dentro de un conjunto de posibilidades dadas. Las consecuencias de una mirada relativista respecto de la promesa en la política pueden ser muy similares a las que se obtienen de la deriva nihilista de su concepción: apatía, alejamiento del mundo de la militancia, finalización de las apuestas políticas, falta de compromiso, desafección política, entre otros. Poner en el mismo nivel de espesor el peso de la palabra dada en una promesa no es lo mismo, o no debería serlo, para quienes recibimos una promesa política que la enunciación de un mero compromiso, de una exhortación, de una invitación a creer, o bien simplemente de la enumeración de un conjunto de propuestas. De esta manera, la deriva relativista representa el carácter *apolítico*.

Y, finalmente, una tercera deriva de la concepción de la promesa política se asocia a la re-politización. Toda promesa que se sostenga desde el sustrato de un conjunto de propuestas concretas, que se basan en la confianza intersubjetiva entre representantes y representados, que colabore en la construcción de lazos de identificación, entre otros, está llamada a provocar un *agón*. Un antagonismo entre dos posiciones de sujeto o dos partes del pueblo irreconciliables entre sí (*populus* y *plebs* en los términos romanos que Laclau recupera y resignifica). O bien, más matizadamente, entre adversarios políticos (Mouffe, 2013) que en condiciones de respeto y reconocimiento mutuo se dirimen proyectos políticos distintos y plurales por los cuales cada uno de ellos pretende la afirmación de un horizonte de sentido. El carácter político de la promesa, entonces, será aquella que logre generar una frontera antagonica del campo social entre dos subjetividades: hegemonía y contrahegemonía, o poder y contrapoder. Estarán aquellos que forman parte de un sector de la sociedad que se identifica plenamente con las promesas

22 Para una profundización de las consecuencias de las prácticas neoliberales en la subjetivación, véase: Ruiz del Ferrier, M. C. (2018). *Poderes*. En L. Espinosa, B. Greco, A. P. Penchaszadeh, M. C. Ruiz del Ferrier y S. Sferco, *¿Por qué (no) leer a Byung-Chul Han?* (pp. 28-57). Buenos Aires: UBU Ediciones.

enunciadas por su líder. Y, asimismo, de manera simultánea, estará aquel sector diferente al primero que no se sentirá representado políticamente por ese líder. Hegemonía y contrahegemonía entonces se presentan como dos caras del poder que se relacionan agonalmente, es decir, conflictivamente en condiciones democráticas y al calor de un desacuerdo (Rancière, 2004), al entender el horizonte de su proyección presente en el futuro a partir de proyectos políticos distintos, plurales, radicalmente diferentes, de tal manera que ambas subjetividades se vuelven irreconciliables entre sí. La promesa política entonces puede ser pensada como aquella que guarda esta posibilidad predilecta de re-politizar el campo social, fracturándolo en dos subjetividades irreconciliables entre sí ontológicamente. De modo que la promesa en condiciones electorales cuando se enuncia genera una balsa de certidumbre en medio de la fragilidad de la contingencia radical de la realidad. La promesa resultará entonces una suerte de remedio paliativo a la imprevisibilidad de los hechos que se postula en el presente pero que se proyecta en el futuro²³ logrando re-politizar el espacio público. Justamente porque esta balsa de previsión y de certidumbre no estará exenta de conflictos, de antagonismos, o de agonismo ni de desacuerdos. De esta manera de concebir la función de la política, se afirma su carácter *eminente político*.

En consecuencia, la promesa en el campo político puede ser entendida, por un lado, como *pólis*, es decir, como orden, previsión y el intento de dar certidumbre en el presente, a la incertidumbre del futuro. Pero, por otro lado, y de manera más central, la promesa en la política puede ser entendida en el énfasis de la polémica (*pólemos*), en la lógica del *agón*, del desacuerdo de sentidos encontrados respecto a cuál es el horizonte más deseable y el rumbo a seguir. En otras palabras, la promesa puede dar lugar al consenso o bien al disenso, pero siempre dará lugar a la necesidad de la decisión. Esta última diferenciación es la que nos habilita una posible lectura respecto a la oportunidad que se plasma de manera concreta en “la ventana de oportunidad” que abren las próximas elecciones en la Argentina para retomar el rumbo estratégico hacia la construcción popular de un contrato social y evitar, así, profundizar la crisis actual y los intentos por consolidar el actual neoliberalismo tardío.

En ese sentido, quisiéramos indicar por lo menos dos opciones principales en relación a la recepción de una promesa política: estarán aquellos que frente a una promesa política ejerzan *el pesimismo*, creyendo que, de suyo, por su propia naturaleza la promesa política está destinada a incumplirse, a fallar al destinatario, a traicionar de algún modo a su receptor. Éste tipo de recepción de la promesa política dará lugar a la apatía y a posturas apolíticas y antipolíticas. Por otro lado, y tal como si funcionase como la

23 “La promesa derrideana de un por-venir se da aquí-ahora como promesa *diferante* (diferente/diferida) del/de lo presente” (Penchaszadeh, 2008: 213).

contracara de una misma moneda, estarán aquellos que frente a una promesa política la reciban con optimismo y esperanza, es decir, con una espera activa sobre la posibilidad de su concreción y de los resultados de aquello que se promete. Tanto en uno como en otro caso, en el pesimismo como en el optimismo con la que se recepciona a la promesa política, podemos señalar el carácter común en ambos: la fuerza del poder de la palabra. Frente a una promesa realizada, los receptores no quedarán neutros ni podrán ignorarla. El presente en el cual tiene lugar la producción una promesa política condicionará el futuro en el marco de las expectativas de quienes la reciben²⁴.

En estas páginas, nos ha interesado principalmente señalar la tensión entre el carácter descriptivo de la promesa enunciada en el discurso (que se dice cuando se promete, *lo enunciado y lo pronunciado*) y el carácter representativo de la identidad política que promete (*la identidad política como promesa en el registro de lo simbólico*). Y junto a la tensión entre “el decir” y “el hacer”²⁵, es decir, sobre esa brecha entre lo enunciado y la deuda, es que la politización que introduce la promesa vuelve no sólo más productiva, sino ante todo más radical a la democracia. La posibilidad de producir promesas en el campo político, siempre dirigido hacia otros, establece una relación de responsabilidad, de fidelidad y hasta una lógica de fe en clave secularizada, respecto al cumplimiento, o no, de dicha promesa.

En la Argentina vivimos un tiempo de oportunidad. Pero también de necesidad y premura. Atravesamos un tiempo de oportunidad porque se aproximan las elecciones y, por lo tanto, la *chance* de dar un giro de rumbo en el camino de la historia de nuestro país²⁶. Es también un tiempo de necesidad porque la situación social y económica ha llegado a un punto cuasi límite: los problemas se multiplican, la inflación se acele-

24 Tal y como hemos visto en este capítulo, la promesa se asocia a un compromiso (*compromiso a, compromiso para con y compromiso de*), pero también, se relaciona posibilidad de construir un contrato social que ligue a los hombres entre sí, en una lógica política que aspira a la unidad. Ello nos recuerda las palabras de Jacques Rancière en *El desacuerdo. Política y filosofía*: “En síntesis, en el lenguaje de Ballanche, de “mortales” que eran se convirtieron en “hombres”, vale decir seres que inscriben en palabras un destino colectivo. Se convirtieron en seres susceptibles hacer promesas y firmar contratos” (2010: 39).

25 Para profundizar en esta diferenciación, véase, J. Austin (2008). *Cómo hacer cosas con palabras*. Buenos Aires: Paidós.

26 En tiempos electorales, hacer promesas en política implica un compromiso con la ciudadanía, con el electorado fiel a un proyecto político, y se corresponde gradualmente a un rumbo que implica un presente que se proyecta en un futuro. La promesa política en condiciones democráticas tiene la capacidad de condicionar el presente para orientarlo al futuro. Aquellos que aún no aconteció, promete ser realizado en el futuro.

ra, la moneda se devalúa más y más, los índices de desempleo, pobreza y marginalidad se duplican y se asocian al hambre, se desaceleran las exportaciones, se acrecientan las importaciones y crecen sin límite las presiones tributarias sobre la clase trabajadora. En las elecciones del 2015 se ha reclamado un cambio. La mayoría de la sociedad argentina ha entendido por “un cambio” cosas muy distintas y probablemente el mayor “éxito” de la estrategia electoral de Cambiemos haya sido “anudar” sentidos muy disimiles bajo el mismo significante vacío del cambio. Y la verdad es que hemos cambiado. Hemos cambiado hacia un rumbo de desigualdad, de desintegración, de retrocesos múltiples en los planos sociales, políticos, económicos y culturales. No obstante, en nuestro país se aproxima un tiempo electoral donde no serán suficientes los *slogans* de campaña vacíos de contenido, ligados a la construcción artificial del *marketing* que se ofertan sin más en el mercado político. La situación social actual es tan delicada que intentar abordar las elecciones nuevamente desde “la fiesta” de los globos de colores, las canciones pegadizas, las serpentinas y el despilfarro de dinero por el financiamiento de los partidos políticos, de repetirse, constituirá una verdadera falta de respeto al dolor y a las necesidades de los que menos tienen en la Argentina. Sin lugar a dudas, es este un tiempo de oportunidad para articular esfuerzos, voces, actores, prácticas que se orienten a un rumbo exactamente opuesto al actual: un camino que recupere al desarrollo estratégico, productivo e inclusivo como horizonte de inteligibilidad y de sentido de comunidad y de bien común. Es este también un tiempo de oportunidad para aprender de los errores del pasado para no volver a repetirlos. Y avanzar en la posibilidad de devolver la inclusión social que le debemos a los que menos tienen. Como suele suceder, son ellos principalmente quienes “pagan” el precio más alto de los errores de gestión, de las decisiones equivocadas y de las promesas incumplidas. Estamos atravesando un tiempo de oportunidad para reencauzar el camino que se había iniciado en materia de inversión en ciencia, técnica, formación y capacitación en distintas materias y ámbitos entendiendo que la educación y la cultura son el camino básico pero fundamental para la construcción de una sociedad integrada, innovadora, actualizada a las exigencias de este tiempo global. Y para ello será fundamental recuperar las capacidades del Estado.

En las próximas elecciones no se juega tan sólo la posibilidad de un mero cambio de gobierno, de líderes, de nombres propios, de estilo de gestión, de equipos técnicos o de cultura política. En estas elecciones se abre la posibilidad de retomar el rumbo iniciado en la “anomalía argentina” que ha sabido ser el kirchnerismo en la Argentina, sostenidamente vilipendiado como “populista” en el espíritu más peyorativo que el término supo tener en la historia de esta categoría y de la identidad política que este constituye. El periodo que se abre puede dar como resultado la oportunidad de lograr un verdadero cambio radical y, por eso mismo, sustantivo en el devenir de nuestra sociedad. Pero

también, la confirmación de esta orientación que significará ante todo la consolidación del neoliberalismo tardío en una nueva fase y modalidad. En suma, se juega en esta oportunidad un capítulo central de la historia de nuestro país.

La cuestión del rumbo implica entonces la razón de un camino por el que transitamos en un cambio de ciclo, que se encuentra en una región atravesada por las crisis provocadas por la racionalidad neoliberal²⁷ y por un mundo tensionado, incierto y conflictivo. También por esto la cuestión del rumbo se convierte en un mojón clave para la política y para lograr el objetivo que no debiera perder de vista la tarea política: orientarse hacia el bien común. Sin un balance retrospectivo y sin una disposición hacia a dónde se quiere ir, con qué capacidades, a partir de qué valores, en suma, en una clave estratégica, todo ello se vuelve un simple navegar sin timón, sin orientación y sin destino cierto. En ese sentido, el pensamiento estratégico es clave para superar el coyunturalismo, para mediar la etapa agonal con la arquitectónica, para trazar líneas directrices y posicionar los poderes y las demandas societales. La oportunidad es la que da cierta espesura del tiempo que indica el *kairós*. Es un momento único de oportunidad que arriba y que, sin duda, no se repite. Es un *daimon* –en el decir de los griegos antiguos, que suele pasar rápido, pero que, si no se lo atrapa, ligeramente escapa–. Y la Argentina es una sociedad que lleva ya varias oportunidades perdidas. Es entonces el reconocimiento de la importancia de este momento de definiciones que, sin la estrategia adecuada, será una simple promesa incumplida de poder. O en cambio, la posibilidad efectiva de que “soplen nuevos vientos” para reconducirnos en un rumbo estratégico inclusivo. Pues no será sólo cuestión de indicar el camino a seguir, sino que deberemos estar preparados estratégicamente para construirlo de manera colectiva y estar listos para enfrentar los desafíos que vendrán *en torno al rumbo*.

*“Desde entonces el hombre cuenta entre las más inesperadas y apasionantes jugadas de suerte que juega el “gran Niño” de Heráclito, llámese Zeus o Azar, -despierta un interés, una atención, una esperanza, casi una certeza, como si con él se anunciase algo, se preparase algo, como si el hombre no fuera una meta, sino sólo un camino, un episodio intermedio, un puente, una gran promesa...”*²⁸

27 Baste ver la situación social y política que atraviesan al momento de escribir estas páginas el Brasil, Ecuador, Chile o Colombia, entre otros.

28 Friedrich Nietzsche, *Genealogía de la moral*.

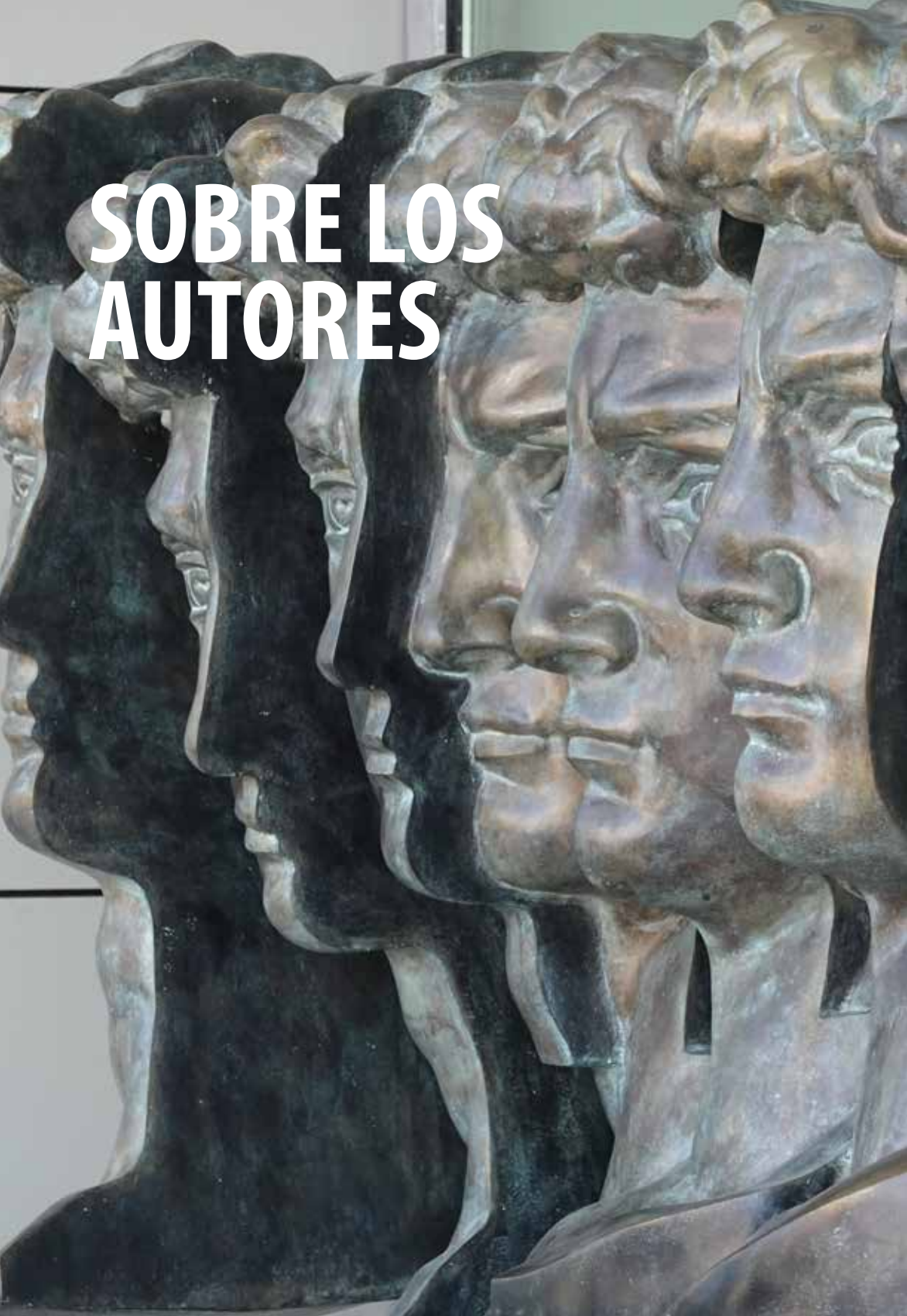
Referencias bibliográficas

- Arendt, H. (1974). *La condición humana*. Barcelona: Editorial Seix Barral.
- Arendt, H. (2005). *La promesa de la política*. Barcelona: Paidós.
- Arendt, H. (2008). *De la historia de la acción*. Buenos Aires: Paidós.
- Arendt, H. (2009). *¿Qué es la política?* Buenos Aires: Paidós.
- Austin, J. (2008). *Cómo hacer cosas con palabras*. Buenos Aires: Paidós.
- Bloch, E. (2007). *El principio esperanza*. Buenos Aires: Trotta.
- Bodei, R. (1997). *Geometría de las pasiones. Miedo, esperanza, felicidad: filosofía y uso político*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Brown, W. (2015). *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. London: Zone Books.
- Chequeado.com (2019). Disponible en: <https://chequeado.com/>
- Derrida, J. (1994). *La democracia como promesa. Entrevista hecha por Elena Fernández, Jornal de Letras, Artes e Ideas* (pp. 9-10). Disponible en: Edición digital del Derrida en castellano.
- Derrida, J. (2002). *Marx e hijos*. En M. Springer (Ed.). *Demarcaciones espectrales. En torno a espectros de Marx, de Jacques Derrida* (pp. 247-306). Madrid: Akal.
- Forster, R. (2010). *La anomalía argentina. Aventuras y desaventuras del tiempo kirchnerista*. Buenos Aires: Sudamericana.
- García Delgado, D. y Gradin, A. (Comps.). (2017). *El Neoliberalismo tardío. Teoría y praxis*. Buenos Aires: FLACSO.
- García Delgado, D., Ruiz del Ferrier, C. y de Anchorena, B. (Comps.). (2018). *Elite y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: FLACSO.
- García Negroni, Ma. M. (Comp.). (2011). *Los discursos del saber. Prácticas discursivas enunciación académica*. Buenos Aires: Editoras del Calderón.
- Heller, C. (2019). *Diez promesas falsas. ¿Por qué fracasó la economía de Cambiemos?* Buenos Aires: Planeta.
- Hilb, C. (1990). *Promesa y política. Promesas traicionadas y transición democrática*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales. Secretaría de investigación. Instituto de investigaciones. Universidad Buenos Aires.
- Koselleck, R. (1993). *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*. Barcelona: Paidós.
- Laclau, E. (1996). *¿Por qué los significantes vacíos son importantes para la política?* En *Emancipación y diferencia* (pp. 69-86). Buenos Aires: Ariel.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Latella Calderon, L. (2006). Análisis de la significación política de los conceptos de perdón y promesa en Hannah Arendt. *Notas y debates. Utopía y praxis latinoamericana. Revista internacional de filosofía iberoamericana y teoría social*. Año 11, número 35, 103-113.
- Maquiavelo, N. (2010). *El príncipe*. Madrid: Alianza Editorial.
- Maquiavelo, N. (2015). *Discursos sobre la primera década de Tito Livio* Madrid: Alianza Editorial.
- Marchart, O. (2009). *El pensamiento político posfundacional. La diferencia política en Nancy, Lefort, Badiou y Laclau*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Mouffe, Ch. (2013). *Agonistics: thinking the world politically*. Londres: Verso.
- Mouffe, Ch. (2018). *Por un populismo de izquierda*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Narvaja de Arneoux, E. y Di Stefano, M. (Eds.). (2018). *Identidades discursivas: enfoque retórico-argumenta activos*. Buenos Aires: Cabiria.
- Niemeyer, C. (Ed.). (2012). *Diccionario Nietzsche. Conceptos, obras, influencias y lugares*. Madrid: Siglo XXI. Edición española de Germán Cano. Biblioteca nueva.
- Nietzsche, F. (2007). *Humano, demasiado humano*. Madrid: Akal.
- Nietzsche, F. (2012). *La genealogía de la moral. Un escrito polémico*. Buenos Aires: Alianza.
- Observatorio Argentinos por la Educación (2019). Disponible en: <https://argentinosporlaeducacion.org/>
- Paramio, L. (Comp.). (2015). *Desafección política y gobernabilidad: el reto político*. Madrid: Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos. Universidad de Alcalá CAF - Banco de Desarrollo de América Latina.
- Penchaszadeh, A. P. (2008). *Más allá de la utopía, prometer aquí-ahora lo imposible*. En R. Forster (Comp.). *Utopía. Raíces y voces de una tradición extraviada* (pp. 207-224). Buenos Aires: Altamira.
- Rancière, J. (2010). *El desacuerdo. Política y filosofía*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Ricoeur, P. (2003). *La memoria, la historia y el olvido*. Madrid: Editorial Trotta.
- Ricoeur, P. (2006). *Caminos del reconocimiento. Tres estudios*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ricoeur, P. (2008). *Sí mismo como otro*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Ruiz del Ferrier, C. (2017). *Las máscaras de la democracia: figuras posfundacionales de la democracia en el contexto del tardo-capitalismo contemporáneo*. En *El Neoliberalismo tardío. Teoría y praxis* (pp. 149-170). Buenos Aires: FLACSO.
- Ruiz del Ferrier, C. (2018). *Podere*s. En L. Espinosa, B. Greco, A. P. Penchaszadeh, M. C. Ruiz del Ferrier y S. Sferco, ¿Por qué (no) leer a *Byung-Chul Han?* (pp. 28-57). Buenos Aires: UBU Ediciones.

- Ruiz del Ferrier, C., y Casella, K. (2008). *Un viaje hacia "otro pensar". Límites y lenguaje de la utopía política*. En R. Forster (Comp.). *Utopía. Raíces y voces de una tradición extraviada* (pp. 15-37). Buenos Aires: Altamira.
- Ruiz del Ferrier, C., y Gradin, A. (2018). *El tiempo de las elites de poder en la posdemocracia. Diagnóstico, debates y propuestas por fundacionales*. En D. García Delgado, C. Ruiz del Ferrier y B. De Anchorena (Comps.). *Elite y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío* (pp. 91-114). Buenos Aires: FLACSO.
- Searle, J. (2009). *Actos de habla*. Madrid: Cátedra.
- Selci, D. (2018). *Teoría de la militancia. Organización y poder popular*. Buenos Aires: editorial las 40 y Río sin orillas. Colección Cuarenta Ríos.
- Sferco, S. (2017). La crisis frente a la urgencia de acción crítica. Genealogía de un problema del tiempo presente. *Hermenéutica intercultural. Revista de filosofía*. Núm. 28, 55-82.
- Sferco, S. (2018). *Tyche, mêtis y kairós: las prácticas subjetivas antes de la fortuna. Anacronismo e irrupción*. Vol. 8, Núm. 15, 73-99.
- Sferco, S. (2019). *La crisis y las experiencias del tiempo en R. Koselleck*. En O. Nudler (Comp.). *Crisis del mundo. Perspectiva filosófica*. Buenos Aires: Prometeo.
- Svampa, L. (2014). Notas sobre la promesa en el pensamiento de Friedrich Nietzsche y Hannah Arendt. *Tópicos, revista de filosofía*. Núm. 46, 75-93.
- Vernant, J.-P. (2002). *Entre mito y política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Virno, P. (2013). *Cuando el verbo se hace carne. Lenguaje y naturaleza humana*. Buenos Aires: Tinta limón Ediciones. Colección nociones comunes.

SOBRE LOS AUTORES



Sobre los Autores

RICARDO ARONSKIND es Magister en Relaciones Internacionales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina y Licenciado en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente e investigador en la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) en el Área de Estudios Políticos del Instituto de Desarrollo Humano. Coordinador del Programa de Seguimiento de la Crisis del Orden Mundial (PISCO) del Instituto de Desarrollo Humano de la UNGS. Profesor de Principios de Teoría Económica en la Maestría de Sociología Económica del Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM). Profesor de Historia de las Políticas Económica Argentinas en la Maestría de Historia Económica y de las Políticas Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor de Análisis Político de la Economía Internacional en la Maestría de Relaciones Internacionales de la FLACSO Argentina. Profesor de la materia Globalización, Poder y Desarrollo en la Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con inclusión social del Área Estado y Políticas Públicas de la FLACSO Argentina. Miembro del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC) de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Miembro del Plan Fénix, Programa Estratégico de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Asimismo, es autor de los libros: *Controversias y debates en el pensamiento económico argentino*, Buenos Aires: UNGS-Biblioteca Nacional; *El riesgo país. La jerga financiera como mecanismo de poder*, Buenos Aires: Editorial Capital Intelectual, Colección Claves para Todos; *¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los '90*, Universidad de Buenos Aires: Serie Libros del Rojas.

GUSTAVO BADÍA es Licenciado en Sociología por la Universidad del Salvador (USAL) y Magister *Scientiarum* en Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente es Director del Programa de Estudios de Estado y Administración Pública en la Universidad Nacional de José Clemente Paz (PEAP-UNPAZ), profesor titular de Administración pública en la misma universidad y de Organización estatal y políticas públicas en la Universidad Nacional de Moreno (UNM). Fue Director del Instituto del Conurbano y responsable de la Licenciatura en Administración Pública de

la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Actualmente, dirige dos proyectos de investigación, uno sobre Capacidades estatales (UNPAZ) y otro sobre “El imaginario metropolitano en actores político-institucionales de la Región Metropolitana de Buenos Aires” (UNM). Entre las publicaciones se destacan: *Poder, orden, Estado y democracia: fotografías desordenadas* (en prensa, Buenos Aires: Universidad Arturo Jauretche); *Tecnologías informacionales, agencialización y administración pública democrática* (Buenos Aires: Editorial de la UNPAZ); *Aproximándonos a la Región Metropolitana de Buenos Aires como sistema político* (Buenos Aires: UNGS - Al Margen); *La dimensión política en el proceso de construcción de lo metropolitano* (Buenos Aires: CIPPEC - Konrad Adenauer) e *Historia político-administrativa del Conurbano Bonaerense* (Buenos Aires: UNIPE).

CLAUDIA BERNAZZA es Ingeniera Agrónoma por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Magister en Ciencias Sociales con orientación en Educación y Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Diputada Nacional (Mandato Cumplido) por la provincia de Buenos Aires. Integró el cuerpo docente del INAP y el Consejo de Expertos en Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Ha sido Subsecretaria de la Gestión Pública y Presidenta del Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP) de la provincia de Buenos Aires, donde también actuó como Presidenta del Consejo Provincial de las Mujeres. Se ha desempeñado como Directora Nacional de Fomento del Monotributo Social y Coordinadora de Relaciones Institucionales del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS). Fue Directora del Instituto de Capacitación Parlamentaria (ICAP) en la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Nación (HCDN) y Secretaria de Desarrollo Social de la Municipalidad de La Matanza. Docente e integrante del Comité Académico Asesor de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Docente de grado y posgrado e investigadora de FLACSO Argentina y de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ). Participa como docente invitada en institutos y universidades del país y la región. Actualmente, es asesora de la HCDN y coordinadora de la Comisión Estado y Administración Pública del Instituto Patria.

EDUARDO CRESPO es Licenciado en Economía y en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Máster y Doctorado en Economía de la Universidad Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Profesor de Economía Política Internacional en la UFRJ y Profesor de la Universidad Nacional de Moreno (UNM). Sus principales áreas de interés son: Historia Económica, Teoría del Comercio Internacional, Teoría del Estado.

SERGIO DE PIERO es Doctor en Ciencias Sociales y Humanidades por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Magister en Ciencia Política y Sociología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigador y profesor del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. Se desempeña como profesor titular en la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ), en la cual es Vicedirector del Instituto de Ciencias Sociales y Administración. También es profesor de grado en la Carrera de ciencia Política de la UBA y en la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Profesor en la Maestría de la UBA, de FLACSO y de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Sus temas de investigación giran en torno a la historia política reciente y a la sociedad civil y sus organizaciones, en particular la articulación de estas con el Estado en las políticas públicas.

DANIEL GARCÍA DELGADO es Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor Titular de Teoría Política Contemporánea de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Investigador Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Director del Área Estado y Políticas Públicas (AEPP) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Director de la Maestría Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social y Director de la Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo en FLACSO Argentina.

DIEGO HURTADO es Doctor en Física por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Director del Centro de Estudios de Historia de la Ciencia y la Técnica en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), donde también fue Secretario de Investigación y Secretario de Innovación y Transferencia de Tecnología entre los años 2010 y 2017. Fue miembro del Directorio de la Agencia Nacional de Promoción de Ciencia y Técnica (ex MINCyT) entre 2014 y 2017. En 2015 fue presidente de la Autoridad Regulatoria Nuclear. Es autor de más de 80 artículos en revistas especializadas y de los libros *La ciencia argentina. Un proyecto inconcluso (1930-2000)* [2010] y *El sueño de la Argentina atómica. Política, tecnología nuclear y desarrollo nacional (1945-2006)* [2014]. También es profesor en posgrados de las Universidades Nacionales de Río Negro, San Juan y Quilmes en temas de historia política e institucional de la ciencia y la tecnología. Actualmente, trabaja el problema del cambio tecnológico en países semiperiféricos. Desde mediados de la década de 1990, se dedica al periodismo científico. En los últimos años, escribe sobre políticas tecnológicas en medios como *Página/12* y *El Cohete a la Luna*, entre otros.

ARTURO LAGUADO DUCA es Licenciado en Sociología, Licenciado en Antropología, especialista en Sociología Económica, Magíster en Sociología Política y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Autor y compilador de varios libros y artículos sobre políticas sociales, la cuestión social y el Estado y política comparada de América Latina. Ha sido consultor de organismos internacionales en distintos países de América Latina y profesor de diferentes universidades de Latinoamérica. Actualmente, es profesor de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM) y la Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ).

MARCELO MUÑIZ es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestrando en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) / Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Docente e Investigador de la Universidad Nacional de Moreno (UNM). Y docente en la Universidad del Salvador (USAL).

CRISTINA RUIZ DEL FERRIER es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctoranda en Ciencias Sociales por la UBA. Ha sido becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Directora del Programa Gestión del Conocimiento del Área Estado y Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Editora responsable de la Revista Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. Creadora de LatinREV, red de revistas académicas de Ciencias Sociales y Humanidades de América Latina. Asimismo, se desempeña como investigadora-docente del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina y como Coordinadora académica del Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas en FLACSO Argentina. Ha formado parte de la Comisión Directiva de la Maestría en Intervención Social de la UBA. Se desempeña como Docente de posgrado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina y en la Maestría en Comunicación y Cultura de la UBA. Asimismo, como Docente universitaria en la asignatura *Teoría Política Contemporánea* de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y de la asignatura *Ciencia Política* en el CBC de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Sus principales áreas de interés son: la Teoría Política, la filosofía y las Políticas Públicas.

CECILIA SEGURA RATTAGAN es Licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas por FLACSO Argentina. Se ha desempeñado como Coordinadora de la Mejora Continua en la Gestión de la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) entre 2010 y 2011. Desde 2012, es Presidenta de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA) y Vicepresidenta metropolitana del Comité de Auditoría Federal de la Red Federal. En 2017 fue nombrada Síndica General de la Asociación de Entidades Oficiales de Control Público del MERCOSUR (A.S.U.R). Actualmente, se desempeña como docente de posgrado en FLACSO Argentina.

ANÍBAL JORGE SOTELO MACIEL es egresado de la carrera de Filosofía de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Magister Universitario en Alta Dirección Pública por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP) y el Instituto Universitario Ortega y Gasset (IUOG). Doctorando en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA). Docente de postgrados de la Universidad Nacional General San Martín (UNSAM), de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA) y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - Argentina. Es consultor internacional en políticas públicas, especializado en planificación y presupuesto del sector público. Es director de planificación de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP).



FLACSO ARGENTINA

Área Estado y Políticas Públicas

Programa Gestión del Conocimiento

Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.
Área Estado y
Políticas Públicas.

Presentación

El Programa Gestión del Conocimiento pertenece al Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO sede Académica Argentina, bajo la dirección de Daniel García Delgado. El objetivo principal del Programa es difundir la producción académica que se produce desde el Área (libros, tesis de posgrado, artículos de investigación, monografías, publicaciones, documentos de trabajo, entrevistas, entre otros) sobre el rol del Estado en sus diversos niveles de gobierno y dependencias y sobre las Políticas Públicas de la Argentina y de América Latina. La asesoría y la capacitación en los distintos temas y en las diversas problemáticas que se vinculan al Programa Gestión del Conocimiento resultan un insumo fundamental tanto para la investigación como para el diseño de políticas públicas. Asimismo, a partir de la producción de conocimientos se establecen redes de difusión y cooperación regional entre las distintas organizaciones sociales y estatales abocadas al estudio, la investigación y el diseño de políticas públicas. El Programa consolida redes institucionales, universitarias, de posgrado, estatales y científicas tanto a nivel nacional como regional.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Documento de Trabajo Núm. I



Evaluando "en clave pública"

BERNAZZA, Claudia
COMOTTO, Sabrina
LONGO, Gustavo
Mayo de 2015

Documento de Trabajo Núm. II



Estado y Desarrollo Inclusivo en la Multipolaridad
GARCÍA DELGADO, Daniel
RUIZ DEL FERRIER, Cristina
(Compiladores).
Octubre de 2015

Documento de Trabajo Núm. III



El sistema de Protección Social en la Argentina y en América Latina Contemporánea. El rol del Estado frente a la cuestión social.
RUIZ DEL FERRIER, Cristina
TIRENNI, Jorge
(Compiladores).
Mayo de 2016

Documento de Trabajo Núm. IV



¿Fin de ciclo o paréntesis en la Región? Balance de la última década y reflexiones sobre el nuevo escenario para el MERCOSUR
RACOVSCHIK, Ma. Alejandra
RAIMUNDI, Carlos
(Compiladores).
Octubre de 2016

Documento de Trabajo Núm. V



El neoliberalismo tardío. Teoría y Praxis
GARCÍA DELGADO, Daniel
GRADIN, Agustina
(Compiladores).
Junio de 2017

OTRAS EDICIONES



CONTROL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La cuestión de la transparencia y la transparencia en cuestión
RUIZ DEL FERRIER, Cristina
(Compiladora).
Julio de 2017



ELITES Y CAPTURA DEL ESTADO

Control y regulación en el neoliberalismo tardío
GARCÍA DELGADO, Daniel,
RUIZ DEL FERRIER, Cristina y
DE ANCHORENA, Beatriz
(Compiladores).
Octubre de 2018

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO– Argentina.

Luis Alberto Quevedo (Director).

Área Estado y Políticas Públicas.

Daniel García Delgado (Director).

Programa Gestión del Conocimiento.

Cristina Ruiz del Ferrier (Directora).

CONTACTO PRINCIPAL

Área Estado y Políticas Públicas

Dirección: Oficina Entrepiso – Tucumán 1966 – CP: C1050AAN – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

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

Teléfono: (54) (11) 5238-9361

Correo electrónico: gestionconocimiento@flacso.org.ar

Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. Se propone aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de referato doble ciego y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política, de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas. La *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra indizada y catalogada en **Latindex con el nivel 1** (nivel superior de excelencia), **REDIB**, **Biblioteca de Ciencias Sociales “Enzo Faletto”**, **CLASE México**, **Repositorio FLACSOAndes**, **MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas)**, **ERIH PLUS**, **BDU**, **BDU2** y **Malena**. Asimismo, el Área Estado y Políticas Públicas y la Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina, han sido creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

Revista Estado y
Políticas Públicas
Núm. 1, Año I,
octubre de 2013.



Revista Estado y
Políticas Públicas
Núm. 2, Año II,
mayo de 2014.



Revista Estado y
Políticas Públicas
Núm. 3, Año II,
octubre de 2014.



Revista Estado y
Políticas Públicas
Núm. 4, Año III,
mayo de 2015.



Revista Estado y
Políticas Públicas
Núm. 5, Año III,
octubre de 2015.



Revista Estado y
Políticas Públicas
Núm. 6, Año IV,
mayo de 2016.



Revista Estado y
Políticas Públicas
Núm. 7, Año IV,
octubre de 2016.



Revista Estado y
Políticas Públicas
Núm. 8, Año V,
mayo de 2017.



Revista Estado y
Políticas Públicas
Núm. 9, Año V,
octubre de 2017.



Revista Estado y
Políticas Públicas
Núm. 10, Año VI,
mayo de 2018.



Revista Estado y
Políticas Públicas
Núm. 11, Año VI,
octubre de 2018.



Revista Estado y
Políticas Públicas
Núm. 12, Año VII,
mayo de 2019.



Revista Estado y
Políticas Públicas
Núm. 13, Año VII,
octubre de 2019.



CONTACTO PRINCIPAL

Revista Estado y Políticas Públicas

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –
FLACSO Argentina.

Área Estado y Políticas Públicas

Daniel García Delgado (Dir.) - Cristina Ruiz del
Ferrier (Ed.).

Dirección: Oficina Entrepiso – Tucumán 1966 – CP:

C1050AAN – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Teléfono: (54) (11) 5238-9361.

Correo electrónico: revistaeypp@flacso.org.ar

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



BENEFICIOS CREDICOOP



UNA IDEA QUE FUNCIONA.

**Tenés Credicoop.
Tenés quien te acompañe.**
Más información en www.bancocredicoop.coop



La Banca Solidaria

Aplicable a cartera de consumo. Banco Credicoop Coop. Ltda. Reconquista 484. CABA. CUIT:
30-57142135-2. Credicoop Responde: 0810-888-4500. www.bancocredicoop.coop



EN TORNO AL RUMBO



Prólogo: Las preguntas que faltan (y un aporte colectivo para las respuestas que necesitamos) • Por Daniel Arroyo

Introducción • Por Daniel García Delgado y Cristina Ruiz del Ferrier

I: Un rumbo distinto es posible. Seis políticas estratégicas y un Nuevo Contrato Social • Por Daniel García Delgado

II: Imprevisibilidad internacional y viabilidad del neoliberalismo periférico • Por Ricardo Aronskind

III: Argentina: ¿Volvimos a la década de 1980? • Por Eduardo Crespo y Marcelo Muñiz

IV: Proyecto neoliberal y Resistencia estatal. Tensiones y conflictos en el escenario de la Administración Pública • Por Claudia Bernazza

V: Desarrollo y conflicto en América Latina. ¿Concertación o disciplinamiento? • Por Arturo Laguado Duca y Aníbal Jorge Sotelo Maciel

VI: Ciencia y tecnología para un proyecto de país centrado en la producción y el trabajo • Por Diego Hurtado

VII: Estado y democracia. Comenzando a ordenar las fotografías • Por Gustavo Badía

VIII: Macrismo: Transparencia y corrupción en el gobierno de las elites • Por Cecilia Segura Rattagan

IX: Entre la modernización, el desarrollo y la inclusión: Discutir sobre el rumbo • Por Sergio De Piero

X: El poder de las promesas y las promesas del poder. La Argentina en un tiempo de oportunidad • Por Cristina Ruiz del Ferrier



FLACSO
ARGENTINA



FLACSO
ARGENTINA

Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.

Área Estado y
Políticas Públicas.