

COMISIÓN ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PROYECTO NACIONAL

El Estado que Cambiemos pretende: limitaciones e impacto regresivo

1. Introducción

El objetivo de este texto es describir el programa de gestión pública del primer año y medio del gobierno de Mauricio Macri. Para ello vamos a analizar las principales medidas y estrategias de acción puestas en marcha y reseñar algunas de sus esperables consecuencias. Ocasionalmente, y cuando la circunstancia lo reclame, revisaremos los supuestos que sostienen esas medidas y estrategias.

Como ocurre con casi todos los aspectos del gobierno de la alianza Cambiemos, quienes trabajamos este texto tenemos profundas diferencias con el orientación que se ha dado a la gestión estatal de nuestro país. En particular, hemos sido (y somos) muy críticos con la llamada "nueva gerencia pública" y con la forma en que ese enfoque ha tomado cuerpo en el Plan de Modernización (Decreto 434/17)¹. Nosotros no sólo criticamos lo que se está haciendo sino que proponemos un proyecto alternativo, con medidas concretas que presentan un camino alternativo al actual modelo de gestión².

Pero, independientemente de ellas, creemos pertinente analizar el proyecto de gestión estatal en el marco de su propia lógica. Veremos así como muchas de las principales medidas prometidas no se efectivizaron -lo que constituye la dimensión estatal de lo que denunciamos como "estafa electoral"- otras son inviables y el resto tienen efectos indeseables. Adicionalmente, en el despliegue de muchas de ellas, el gobierno ha mostrado torpeza e incapacidad.

Para establecer con claridad el impacto se está generando sobre la capacidad estatal ponderaremos las diferencias que se acumulan entre la actualidad y la década ganada.

Una última acotación: vamos a analizar y medir lo que está ocurriendo en este momento, con datos que en general no están disponibles en forma acabada. Para eso recurriremos a fuentes estadísticas, notas periodísticas, evaluaciones e investigaciones que, aunque muy recientes y a veces necesariamente incompletas, dan pistas significativas de las consecuencias de lo que se está haciendo.

¹ Una crítica de los aspectos ideológicos del Plan de Modernización puede verse en Bernazza, Claudia (2017) "Bienvenidos al pasado", Revista Perspectivas de Políticas Públicas, Año 6 Nº 11, Universidad Nacional de Lanús, Buenos Aires.

² Ver documentos al respecto en equiposweb.com.ar/producciones-de-la-comision-de-estado-y-administracion-publica/

2. Los gastos y los ingresos estatales

2.1. El equilibrio fiscal³

En escenarios de restricción fiscal el desempeño de las cuentas públicas suele ser clave para entender el tono general de la gestión. Por eso, más allá de que no es nuestro principal objeto de estudio, no podemos dejar de referirnos a ellas. En tal sentido, no nos interesa describir con detalle la situación financiera fiscal, sino marcar cuál es la direccionalidad general que el gobierno ha marcado sobre las mismas.

Lo primero que tenemos que decir al respecto es que hubo una distancia enorme entre los objetivos que planteó el gobierno y los resultados que consiguió. Adelantamos que al respecto seremos repetitivos, pues es una condición reiterada de todo el programa de gestión pública.

La columna vertebral del relato económico de Cambiemos fue la necesidad reducir los desequilibrios fiscales. A pesar de ello, 2016 culminó con un déficit fiscal primario exorbitante, producto de un incremento del gasto superior al de los ingresos: si se consideran las erogaciones por los servicios de la deuda, el gasto se incrementó en un 43,7%, esto es, por encima de la inflación⁴.

Este déficit fiscal implica un desequilibrio del orden del 6,6% del PBI. Pero, si a ese coeficiente se suman las transferencias del BCRA y la ANSES más el déficit de las provincias y el cuasifiscal del BCRA, el desequilibrio llega al 10,23% del PBI; es decir, "el tercero más elevado de la historia, apenas por detrás del déficit del Rodrigazo y del pico de Alfonsín"⁵.

En cuanto a los ingresos, la reducción en términos reales se produjo por el efecto combinado de la recesión -que impactó sobre los diferentes impuestos e ingresos de la seguridad social, pero no así sobre la recaudación por derechos de importación, que la política aperturista hizo elevar hasta un 48,8%- las reducciones impositivas a computadoras y a artículos de lujo -champagne, autos y motos de alta gama- y por la baja o eliminación de retenciones a las exportaciones agrícolas y mineras.

En cuanto a los egresos, iremos detallando en este trabajo una serie de medidas contradictorias -al menos en términos financiero fiscales- que terminaron por generar una evolución casi neutra en términos reales. Señalamos aquí los rasgos centrales:

(a) reducción por cierre o subejecución de programas y despidos masivos de personal, y

³ El diagnóstico que encabeza esta sección fue escrito sobre la base del informe de la Comisión de Economía del Instituto Patria, disponible en <http://www.institutopatria.com.ar/ptr/analisis-economico-2016/>

⁴ Se estima que la inflación del año 2016 en una cifra levemente superior al 40%.

⁵ www.cronista.com/economiapolitica/Economia--Regiones-estimo-que-el-deficit-fiscal-de-2017-sera-el-tercero-mas-elevado-de-la-historia-20170430-0005.html.

(b) incremento por el ingreso -también masivo- de personal en posiciones jerárquicas y con mayores sueldos, elevación de transferencias a provincias amigas y suba en el pago de intereses de la deuda.

El último elemento citado representa un rubro crítico que habrá que seguir: en el informe de ejecución presupuestaria de la ASAP para el mes de abril del año 2017, el pago de intereses de la deuda registró un incremento interanual de un 164% y superó holgadamente el gasto en remuneraciones. Esto es, se gasta casi el doble en los intereses de la deuda (\$ 33.711 millones) que en los sueldos del todo el Estado centralizado de la Administración Pública Nacional (\$ 18.296 millones)⁶.

Podrán encontrarse muchas razones para estos desequilibrios, pero no hay que perder de vista que, durante los '90, fueron la excusa para transformar la Administración Pública y disciplinar el accionar estatal.

Como lo relató el que fuera viceministro de Economía de la gestión de Domingo Cavallo: “las eliminaciones y reducciones de impuestos, en verdad, eran el único método para bajar el gasto. Si no había plata, no podía gastarse. Si la había, en cambio, las presiones para gastar eran incontenibles”⁷.

2.2. El ejercicio 2016

La forma en que se reasigna el gasto público es un elemento clave como para comprender los objetivos, las visiones y los programas que privilegia el gobierno. El análisis debe ser cuidadoso, pues cómo es sabido, el gasto tiene algunos componente rígidos, complejos de modificar. Aquí también el gobierno ha mostrado objetivos contradictorios.

Durante el ejercicio 2016 se produjo una elevación del gasto primario del orden del 38%, lo que implicó la ejecución del 95,7% de los créditos vigentes⁸. Ahora bien, este número esconde una situación peculiar: hasta la última semana de diciembre, la ejecución presupuestaria se ubicaba muy por debajo del nivel de cierre de cada ejercicio⁹. Este escenario cambió sustancialmente a partir de modificaciones presupuestarias realizadas la última semana de diciembre, que implicaron desembolsos por un total de \$165 mil millones¹⁰.

⁶ Datos tomados de www.asap.org.ar/wordpress/wp-content/uploads/2014/09/infoasapapn0417.pdf. Esto también tuvo repercusión en la prensa. Ver, por ejemplo, <http://www.ambito.com/884439-advierten-que-la-creciente-carga-de-intereses-compromete-las-cuentas-publicas>

⁷ Llach, Juan (1997) "Otro siglo, otra argentina"- Ariel Sociedad Económica, Buenos Aires, Página 153

⁸ Análisis presupuestario de la ASAP. Como ya dijimos, si se considerando la deuda, el gasto se incrementó en un 43,7% con respecto al ejercicio 2015.

⁹ www.lanacion.com.ar/1972522-en-varias-areas-el-ano-termina-con-fuerte-subejecucion-del-presupuesto, consultada el 3/6/17

¹⁰ Ver informes ASAP 53, 54 y 55, <http://www.asap.org.ar/informes-fiscales/informes-de-ejecucion-presupuestaria-apn-y-provincias/modificaciones-al-presupuesto-apn/2/>

Con estas modificaciones se redistribuyeron fondos para tapar baches en presupuestos provinciales (tratamos el tema más abajo en la sección 4) y cubrir erogaciones relativas a la ley 27.249 (pago a los buitres), además de cumplir obligaciones ya comprometidas con la ANSES (reparación histórica) y con algunas empresas (principalmente de transporte).

Antes de esos reacomodamientos de último momento, se observaba en el ejercicio 2016 una notoria subejecución, cuyos atrasos más significativos se observaron en la Jefatura de Gabinete de Ministros y los ministerios de Modernización, de Comunicaciones, de Turismo, de Hacienda y Finanzas Públicas, de Interior, Obras Públicas y Vivienda, de Ambiente y Desarrollo Sustentable, de Producción y de Cultura. Esto generó casos con desfases del orden de 20 puntos porcentuales o superiores respecto del porcentaje «teórico» de ejecución hacia fines de año¹¹.

Es de hacer notar que el ejercicio 2016 fue muy pobre en gastos de capital. Pese a las promesas oficiales de una inminente reactivación de la obra pública, el Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda fue una de las áreas de mayor nivel de subejecución presupuestaria: el 73% de su crédito. Veremos que esta situación parece cambiar en el ejercicio 2017.

En concreto, los rubros que se incrementaron por encima de la inflación, y que en tal sentido, expresan un compromiso especial del gobierno y justifican el incremento del gasto en el ejercicio 2016 por sobre el 2015, son los siguientes:

- Transferencias y gastos en servicios de la deuda (+\$ 107.419 mill. +118%), .
- Formulación y Ejecución de la Política de Energía Eléctrica (+\$ 52.300 mill., +58,2%), centralmente subsidios a CAMMESA.
- Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas, (+\$ 31.180 mill., +262% ia.), incluye el denominado “Plan Gas”, de estímulo de precios para incrementar la producción por parte de empresas
- Asignaciones Familiares a cargo de la ANSeS, (+\$ 42.100 mill., +64,2%),
- Transferencias a provincias: Fondo de Incentivo Docente (+\$ 11.200 mill., +147%) y Transferencias a cajas previsionales provinciales (\$ 19.200 mill. vs. \$ 0 en 2015).

Como puede observarse, el principal incremento absoluto está vinculado con la financiarización del gasto; la estrella indiscutida del firmamento presupuestario. Los otros espacios que explican estos incrementos se dan por las transferencias al sector energético, en el marco de elevar la tasa de ganancias de las empresas, ya que fue paralelo al incremento de las tarifas. Por último, las erogaciones de la ANSES y la relación con provincias.

¹¹ Opinión de especialistas de la ASAP detallada en www.lanacion.com.ar/1972522-en-varias-areas-el-ano-termino-con-fuerte-subejecucion-del-presupuesto,.

En el ejercicio 2017 se mantiene esta estructura, con un incremento todavía mayor de la deuda. En cuanto a los cambios, el gobierno ha seguido aumentando las tarifas como forma de reducir los subsidios al consumo de energía, gas y transporte; esos recursos se pasarían a obra pública, a la que se apuesta para recomponer empleo y actividad¹².

En cuanto a los proyectos de inversión, el 72% del total programado corresponde a obras de la Dirección Nacional de Vialidad (Ministerio de Transporte) para el mantenimiento y la construcción de rutas e inversiones ferroviarias. De manera paralela, el Ministerio del Interior y Obra Pública es la jurisdicción con mayor porcentaje de incremento (54%) a partir de acciones de la Secretaría de Obra Pública (\$ 3 mil mil) y de Vivienda (\$ 23,3 mil mill). En ésta última se destaca el programa hábitat nación (\$ 7,3 mil mill) para trabajar sobre villas y asentamientos irregulares, bajo la modalidad de transferencias a Provincias y Municipios.

2.3. Ceocracia (1): incapacidad política

Diferentes autores han calificado al gobierno que asumió el 10 de diciembre de 2015 como una ceocracia, o gobiernos de CEOs. El calificativo surgió como resultado de la composición del gabinete que acompañó al nuevo presidente, donde proliferan cuadros venidos de los niveles gerenciales de varias de las principales empresas que operan en el país.

Una temprana nota de *Página 12* (febrero de 2016) contó un total de 104 ejecutivos en los puestos más importantes del Estado Nacional; investigaciones posteriores mostraron un comportamiento similar en la provincia de Buenos Aires¹³.

La idea propagandizada detrás de este nuevo paradigma de gerenciamiento estatal es que un empresario exitoso puede dedicarse a cualquier cosa. Lo importante es que, a diferencia del cuadro político, no tenga la propensión al “rosqueo”, práctica considerada como inherentemente corrupta, oscura y arbitraria. Pocas ideas en la historia de la administración pública argentina se han mostrado menos felices.

En primer lugar, ha sido tema reiterado del análisis estatal el peligro de captura de oficinas estatales por parte de intereses sectoriales o de empresas y, pensar que se supera el problema poniendo el zorro a cargo del cuidado de las ovejas es, por lo menos, inocente. Volveremos reiteradamente sobre el tema, en particular en las secciones 2.4. y 5.3.

En segundo lugar, la práctica gerencial de la gestión privada no toma en consideración los segmentos del mercado que no le son de interés. En los hechos concretos, esto implica que las

¹² www.lanacion.com.ar/1973732-el-gobierno-apuesta-todo-a-la-obra-publica, consultado 4/7/17.

¹³ www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-292460-2016-02-14.html y www.pagina12.com.ar/diario/economia/subnotas/289451-76000-2016-01-03.html, consultadas el 4/7/17

demandas de actores sociales y políticos que no están en el radio de gestión programado no tengan otra opción que acomodarse a lo dado o ser excluidos, aun cuando se apele a un relato basado en el diálogo y la cordialidad. Esto, que puede ser funcional para superar algún tema puntual, no augura buenos resultados en el mediano plazo: los que quedan afuera no necesariamente van a asumir la aceptación resignada y optimista que propone el *asesor filosófico* presidencial Alejandro Rozitchner¹⁴.

Más definitorio aún puede ser la infravaloración del componente político en la concepción de la estatalidad. Como se ha adelantado, la perspectiva técnica, aún cuando eficiente en sus propios términos, carece de la imprescindible sensibilidad al juego político y a la capacidad de dar cuenta del ambiente reinante en la sociedad. Más allá de haber delegado la tarea de legitimación en los medios de comunicación amigos, la gestión pública no puede escindirse de la tarea política, ni siquiera para sobrevivir en la interna gubernamental.

Otro aspecto no menor radica en que el principal éxito de un gerente es obtener ganancias en un mercado competitivo. Sin embargo, la mayor parte de las actividades estatales (más allá de la prédica de la NGP) no se corresponde con decisiones de ganancia / no ganancia, sino requieren decisiones relacionadas con sectores sociales o ámbitos institucionales que no están encuadrados en dichas reglas, con lo cual, los saberes preexistentes no son útiles para evaluar la validez de las decisiones que se tomen.

En un reciente reportaje¹⁵, la ex titular de Aerolíneas Argentinas, Isela Costantini, describió cómo el discurso corporativo del éxito, la superación, cumplir objetivos, liderar equipos (lo que define como "el formato privado" o "la formación de atleta"), chocó de frente contra los vericuetos de la política. "Para mí fue un cimbronazo, fue como un choque frontal, jamás me había pasado, es la primera vez (que me echan)", contó.

En un pasaje de la entrevista, Isela cuenta que se reprocha no haberse dado cuenta "*qué pasó que no me di cuenta hacia dónde estábamos yendo*", es decir que la estaban por echar. (...) "*Habíamos tenido una semana previa de presentación de resultados, habíamos estado con el comité de evaluación estratégica de las empresas. Mostramos el año de gestión y la*

¹⁴ Rozitchner dicta un "Taller de Entusiasmo" financiado por la Escuela de Dirigentes del PRO. También es autor de "un libro guía con las opiniones de todos los dirigentes del macrismo" que incluía preguntas como "¿Qué sentías por Mauricio antes de conocerlo y qué sentís ahora?" y "¿Te gustaría estar más cerca suyo?". Este asesor sostuvo, por ejemplo, que los despidos eran una ilusión armada www.lapoliticaonline.com/nota/97602-el-filosofo-de-macri-dijo-que-los-despidos-son-una-ilusion-armada/, consultado el 5/6/17.

¹⁵ www.lapoliticaonline.com/nota/105857/, consultado el 5/6/17. Citamos largamente esta nota porque no tiene desperdicio, pero no fue la única en este sentido. El modelo tuvo críticos impensados, como el economista Espert -imposible de acusar de populista- que hizo notar las diferencias entre "hacer plata" y manejar el ministerio de economía. Ver www.cronista.com/finanzasmercados/EspertNo-pueden-manejar-la-economia-dos-millonarios-que-de-economia-no-saben-nada-20170414-0008.html, consultada el 7/7/17

planificación para el 2017. Nos fue muy bien. A los pocos días le estuvimos presentando a Macri, Lopetegui y Dietrich lo que había sido el año de gestión y la verdad que los números, los resultados habían sido muy buenos. Fueron dos momentos bastante importantes donde pudimos demostrar que el grupo venía haciendo una muy buena gestión", recordó. Inmediatamente después, la echaron.

Luego, admitió los problemas de los CEOs que se mudan a la función pública por la falta de formación política. *"Yo solo pude aportar desde el lado de manejar una empresa, porque es lo que yo aprendí a hacer. No tengo el estómago del político, las habilidades del político y algunas sensibilidades que exige la política", reconoció. (...) Esto implica que aún en el gobierno de los CEOs y técnicos, prevalece la política, como no podría ser de otra forma. El caso marca por un lado los límites individuales de los ejecutivos, que por formación subestiman a la política y a los políticos, pero cuando les toca interactuar con ellos se terminan dando cuenta que no era tan fácil manejar un gobierno, un ministerio, un partido, ni siquiera una empresa estatal.*

Como forma de retroalimentar la cultura ceocrática, se observa el regreso -recargado- de los servicios de consultoría.

A partir del Decreto 2508/02 (Régimen de Contrataciones de la Administración Pública) las políticas de contratación de los servicios de consultoría por parte del Estado Nacional habían dado prioridad a las Universidades Nacionales. Esto que puede parecer un tema menor, tuvo una notoria importancia para neutralizar el rol colonizador de las grandes firmas que, en connivencia con los organismos multilaterales de crédito, tuvieron un rol clave en las reformas de los '90¹⁶.

De esta forma, hacia diciembre del 2015 el rol de las universidades en la asistencia técnica y el desarrollo y puesta en marcha se había generalizado, no sólo en la Nación, sino también en las provincias y los municipios. La reorientación hacia las consultoras generó un triple efecto negativo:

- Incremento de los costos, sobre todo en el caso de las consultoras extranjeras que suelen presentar presupuestos exorbitantes.
- Reducción de puestos de trabajo, ya que estas grandes empresas realizan sus tareas a partir de paquetes ya preformateados, lo que implica menos empleo y una parte de él a cargo de personal de sus casas matrices en el exterior.

¹⁶ El grupo, inicialmente conocido durante buena parte del siglo XX como "las ocho grandes", estaba compuesto por las firmas: Arthur Andersen, Arthur Young & Co. Coopers & Lybrand, Ernst & Whinney, Deloitte Haskins & Sells, Peat Marwick Mitchell, Price Waterhouse y Touche Ross. La vinculación de varias de ellas con sonados casos de corrupción (vg. Arthur Andersen con el escándalo Enron) ha generado fusiones, reingenierías y desapariciones, y hoy se habla de las *Big Four*. [es.wikipedia.org/wiki/Big_Four_\(consultor%C3%ADa_y_auditor%C3%ADa\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Big_Four_(consultor%C3%ADa_y_auditor%C3%ADa)), consultado el 8/7/17

- Desfinanciamiento de universidades públicas que, a su vez, al salir de ese mercado pierden potencia como espacio de construcción de capacidades nacionales.

Y esto sin hacer consideraciones ideológicas sobre el desconocimiento de la realidad argentina por parte de estas firmas, ni sobre la utilización de su poder de lobby para sonados casos de corrupción¹⁷.

2.4. Ceocracia (2): hacer negocios

La Ceocracia, no sólo puede ser vista como la estrategia para traer cuadros expertos al Estado, sino como una manera de establecer una nueva forma de relación entre el capital y el sector público. En efecto, más que una alianza con el capital nacional, lo que se busca es incorporar una visión diferente, la que devendría de la capacidad que tienen estos cuadros del mundo económico para generar negocios desde el Estado.

Este es el plus que tendría el nuevo modelo gerencial, que los diferencia del liderazgo más convencional que describen los manuales de la nueva gerencia pública. Estos cuadros no sólo habrían demostrado que pueden liderar equipos de trabajo, sino que también conducen la nave pública de forma tal de producir una estela de emprendimientos rentables.

Con este tipo de razonamiento, la *ceocracia* responde a las denuncias que se le hacen acerca de incompatibilidad de funciones e intereses (ver sección 5). En el esquema de pensamiento descrito las contradicciones se disolverían: tanto la empresa como el Estado construyen oportunidades de negocios; la primera porque es su razón de ser, el segundo porque en la medida en que mayores sean las ganancias, mayor será el excedente y las inversiones que hacen girar de forma virtuosa la rueda de la economía.

La tendencia a hacer negocios implica un cambio en la orientación estatal. Por ejemplo, si antes, los subsidios estatales buscaban garantizar que los aumentos salariales no fueran a las empresas, ahora la plata va directamente a las empresas con una apuesta -más que hipotética - a una también incierta inversión para mejora de los servicios. Es una cantidad de plata monumental sin contraprestación negociada: o sea, después vemos.

Esto también implica la apropiación privada y el desguace de un capital social y tecnológico estatal -ARSAT, Aerolíneas, lanzador Tronador, CNEA, etc.- que fue construido con un esfuerzo -fiscal, organizacional, científico, político- al que aportó una generación de argentinos.

Algunos textos hablan de un nuevo modelo de *enraizamiento*, concepto popularizado por Peter Evans¹⁸ quien postuló que un aparato administrativo weberiano fuertemente cohesionado no

¹⁷ Por ejemplo, el caso del Proyecto Centenario / IBM-Banco Nación, el caso de corrupción probado más grande de la historia del país. Ver, por ejemplo, es.wikipedia.org/wiki/Caso_IBM-Banco_Naci%C3%B3n

debe ser pensado en términos antitéticos con una intensa inmersión en la estructura social que circunda al Estado. Ahora bien, Evans basó su análisis en el modelo surcoreano, donde el Estado conducía, asistía y hasta disciplinaba el accionar de los grandes conglomerados de empresas, que de esta forma seguían los objetivos de una planificación estratégica conjunta.

Independientemente de las obvias diferencias entre ambos escenarios, ¿alguien consideró posible que estos funcionarios vayan a poder disciplinar a la burguesía argentina? O que, en su defecto, las seguridades obtenidas al hacerse cargo en forma directa del Estado -y a partir de las políticas *mercado friendly* subsecuentes- se iban a modificar sus conductas históricas?

Si alguien lo pensó, se equivocó de medio a medio: la fuga de capitales no ha variado -es más, se incrementó por la falta de controles y el apalancamiento de la deuda externa- y las inversiones no aparecen o se esperan desde el exterior. El presidente reclamó "coraje" a los empresarios y les pidió que dejen de "cuidar su rincón" y los instó a tener "capacidad innovadora". No se sabe si fue un chiste¹⁹.

2.5. Los programas que se subejecutan

Como vimos, en general, hubo una notoria subejecución y son cotidianas las denuncias de cierres de programas o de baja en las prestaciones que cada uno de ellos brinda. Acá hay múltiples razones, desde las más triviales hasta las más estratégicas.

En primer lugar, están las subejecuciones que son parte de la avanzada del ajuste que se viene (ver sección 6). Uno de los ejemplos más notorios fue el del PAMI, que recortó la cobertura de medicamentos para sus afiliados, interrumpió la provisión gratuita de anteojos, eliminó programas de prevención de enfermedades recurrentes en los adultos mayores, redujo las prestaciones de trasplantes y limitó la cantidad de alimentos que entrega a los centros de jubilados. Adicionalmente, modificó el sistema de pago para las clínicas y profesionales (resolución 395/17), lo que tuvo como correlato un ajuste de entre 22,9% y 36,9% en estudios diagnósticos²⁰.

Claro está, el ajuste no se hace de forma pareja. Se reducen cuotas, se cambia su carácter, se eligen los beneficiarios por la cercanía política. En una nota periodística se describió una

¹⁸ Ver, por ejemplo, Evans, Peter (1996) "El Estado como problema y como solución", en Desarrollo Económico, 140. Vol. 35. Bs. As., enero-marzo.

¹⁹ www.ambito.com/882517-antes-de-viajar-a-china-macri-reclamo-coraje-a-los-empresarios-y-que-dejen-de-cuidar-su-rinconito, consultado el 7/6/17

²⁰ www.agenciapacourondo.com.ar/mas-informacion/ajuste-en-el-pami-el-gobierno-limita-la-cobertura-de-medicamentos-y-tratamientos y www.pagina12.com.ar/41134-el-ajuste-del-pami-que-castiga-a-jubilados, consultadas el 6/6/2017

situación concreta, que emerge en el marco de negociaciones entre movimientos sociales y autoridades nacionales²¹:

El de emergencia habitacional fue rebautizado primero Socios Comunitarios y en los primeros meses de 2016 se cerró. Con el programa Argentina Trabaja se ... adelantaban sumas de dinero para la compra de materiales (...) Al discontinuar esos programas, unos 40.000 cooperativistas se quedaron sin trabajo o sólo cobran una asignación de 4.000 pesos mensuales sin contraprestación alguna (...) “Descooperativizaron los programas y sólo aceptan planear”. Planear es el neologismo por entregar planes (...) El Frente Milagro Sala no tiene ni un Salario Social Complementario. Sólo se los dan a los que se alinean”.

Por otro lado, están los ajustes sobre programas que no generan una estela de negocios, o peor aún, les generan costos a algunos amigos del gobierno. Es el caso del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales, que se metió en el camino del grupo Clarín. La piedra angular de su funcionamiento es el "Fondo de Fomento Cinematográfico" que, entre otros ingresos, se financia por gravámenes a la TV, el cable y la radio. La demolición del INCAA comenzó a principios de marzo con el desplazamiento de Alejandro Cacetta de la Presidencia -que había sido puesto allí por el actual gobierno- bajo la acusación de permitir kirchneristas en la industria.

Hacia principios de junio se denunció que había 26 largometrajes con gravísimos retrasos en sus créditos, 12 de ellos en situación muy crítica y riesgo concreto de cancelarse. Según la Asamblea Abierta de la Comunidad Audiovisual, en los últimos días los responsables de varios proyectos con inicio de preproducción pautado para este mes fueron notificados desde el Instituto con que no habrá partidas presupuestarias hasta julio o agosto, y ya hay varias productoras que han suspendido rodajes hasta que la situación se normalice y se tengan certezas de plazos de pagos y liberación de cuotas²².

Otras subejecuciones tienen que ver con programas que se dedican a temas que no le interesan al gobierno y, como el costo político les impide terminar formalmente con ellos directamente los vacían. Mempo Giardinelli, en *Página 12*, hizo un pormenorizado recuento de las acciones discontinuadas con relación a la promoción de la lectura²³. Punteó las que siguen:

- La compra y distribución de libros para bibliotecas escolares y colecciones de aula (unos 96 millones de libros de texto escolar, técnicos, pedagógicos y de literatura).
- La edición, compra y distribución de libros para el Programa “Libros y Casas” del Ministerio de Cultura, que entregaba bibliotecas en cada vivienda social

²¹ <https://www.pagina12.com.ar/47641-estado-de-derechoa>, consultada 11/07/17

²² www.pagina12.com.ar/41749-retrasos-despidos-y-subejecucion, consultada el 6/6/17

²³ www.pagina12.com.ar/39283-embrutecer-pero-que-no-se-note, consultado el 7/7/17

- Las ediciones del Programa “Primeros años” del Ministerio de Desarrollo Social para comedores comunitarios, guarderías, hospitales y espacios afines.
- La publicación y distribución de colecciones que conformaron un patrimonio común de lecturas en escuelas y bibliotecas de todo el país (unos 4 millones de ejemplares)
- La publicación y distribución de libros de lecturas para estudiantes y docentes, como “Para seguir creciendo” (5 tomos de lecturas literarias para egresados de cada nivel) y “Palabras para vos” (libros de cuentos de entrega domiciliaria a todo el padrón de docentes del país).
- Cientos de publicaciones literarias breves, distribuidas en escuelas, colonias de vacaciones, canchas de fútbol, ómnibus, trenes (unos 40 millones de ejemplares).
- La dotación anual de colecciones de libros a cada aula de todas las escuelas públicas del país y cada sala de niños de 3 años con una bebeteca.
- El programa de intensificación de la enseñanza de la lectura “Leer con todo” y el “Programa de Desarrollo Profesional en Alfabetización Inicial”.
- La política de fomento lector a través del Plan Nacional de Lectura, así como la financiación de planes provinciales que desarrollaron acciones propias
- La instalación de Bibliotecas Abiertas en las cárceles de todo el país;
- La edición y distribución territorial de lecturas en lenguas originarias;

Como para demostrar que esto de llevar a la inacción a programas por la vía de su vaciamiento es un modelo de gestión PRO, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se redujo en \$ 10 millones el presupuesto asignado a la Dirección de la Mujer. La presidenta de la Comisión de Mujer, Infancia, Adolescencia y Juventud de la Legislatura, Andrea Conde, hizo notar que luego de los reiterados reclamos y ante la presión de las multitudinarias marchas el ejecutivo había accedió a aumentar en \$ 25 millones el presupuesto... pero ya descontó \$ 10 millones en el primer trimestre del año²⁴.

¿Cómo se llega a esta subejecución? Las vías son variadas, porque los circuitos de gestión estatal son complejos y tienen múltiples canales capilares; el freno directo o indirecto en alguno de ellos puede inmovilizar todo un ministerio. De esta forma, *pisar* gastos -por ejemplo, poner controles exasperantes que hacen tardar meses compras vitales para el funcionamiento operativo- puede parecer un tema menor, pero en verdad es un indicador del interés por detener el programa en cuestión.

En suma, por diferentes vías se está tratando de alcanzar el objetivo, reiteradamente expresado por los economistas del establecimiento, vinculado a la necesidad de reducir el gasto público.

²⁴

www.agenciapacourondo.com.ar/generos/el-macrismo-redujo-10-millones-para-el-presupuesto-contra-la-violencia-de-genero-en-la, consultado el 6/6/17

En algún punto estos ajustes están en los fundamentos del neoliberalismo pues 1) Incrementan las ganancias por la vía de reducir impuestos y sacar el control del Estado de sus circuitos de trabajo, y 2) como ya vimos, producen desequilibrios autoinducidos, en la idea de que el ajuste apalanca el programa.

Pero hay otros elementos que no reconocen este origen.

Hay niveles de subejecución que sólo se explican por los ya descritos desconocimientos de los manejos y de la cultura de la administración pública. En estos casos, el freno a partir del colapso de canales capilares -que citamos párrafos atrás- se origina en la incompetencia, desconocimiento y falta del liderazgo político, lo que impide desbrozar el camino y hacer avanzar todos los componentes de un programa de manera coordinada.

Hay circuitos y dispositivos burocráticos propios de cada oficina que cualquier funcionario con experiencia sabe que es vital aprenderlos, inclusive si su objetivo es cambiarlos. Pero si se viene de una cultura organizacional gerencial que desprecia lo público es difícil que el funcionario en cuestión sea capaz de conocerlos en un tiempo razonable ¿hace falta decir lo complicado que se ha vuelto la comunicación y el giro de trámites con la oleada de nuevos funcionarios? Los que recorremos el Estado tenemos múltiples anécdotas para contar al respecto.

Hay un tercer factor que explica los ajustes: razones sindicales y de tipo disciplinario, como quedó expuesto en los despidos de estatales del año 2016.

Contra lo que se sostuvo maliciosamente en muchos medios, el tema del empleo en la Administración Pública Nacional no es un problema medularmente financiero fiscal. A diferencia de lo que pasa en el Poder Legislativo o el Judicial o en las provincias y municipios, el impacto del gasto en personal es bastante reducido: dar de baja al 10% de la planta implica un ahorro inferior al 1% del presupuesto²⁵. De esta forma, la reducción de 15.000 puestos de trabajo, en los número globales, implicó un ajuste menor, y al riesgo de generar un shock sobre toda la estructura pública ¿Para qué se hizo? Hubo, al menos, dos razones:

- Responder al ala más gorila del gobierno que quiere acciones punitivas hacia actores que considera enemigos.
- Disciplinar a los trabajadores, en particular a los organizados.
- Dar señal y cobertura a actores privados: ahora se puede despedir a personal

En este sentido, hay dos medidas tomadas por el gobierno nacional que no dejan de ser sugestivas: por un lado el “Programa de análisis y planificación de dotaciones” -trabajo en proceso en todo el Estado Nacional – y, por otro, la organización de una base unificada de

²⁵ www.revistaanfibia.com/ensayo/planta-permanente/, consultada el 01/06/17

información de empleo público y salarios en el Estado, que incluye información de filiación sindical (decreto 365/17) ¿Será la preparación de cesantías masivas en el ajuste que se viene?

En suma, ¿es apresurado decir que estamos volviendo a '90, cuando la única garantía de continuidad la tienen los programas financiados por organismos internacionales? Porque éstos son los únicos que razonablemente pueden garantizar su supervivencia en el mediano plazo; el resto está sujeto a diferentes vaivenes por:

1. Las necesidades del ajuste, que en algunos casos se hace formalmente y, en otros, se realiza por medio del estrangulamiento presupuestario u otros mecanismos burocráticos.
2. La complejidad que involucra llevar adelante políticas públicas, que precisan de las capacidades estatales -políticas, burocráticas y relacionales- para que se concreten acciones. Sabido es que sin un compromiso profundo y cotidiano de todos los estamentos estatales, sin personal que conozca los vericuetos estatales, los programas no avanzan.
3. Las exigencias de una clientela política que busca revancha por los avances sociales de la década ganada a la vez que se propone revertir la ecuación política que empoderó a trabajadores y movimientos sociales.

3. El (exorbitante) desborde estructural en la APN

Uno de los fenómenos más sorprendentes de las políticas de gestión pública se relaciona con el desborde de la estructura del Estado Nacional, que el gobierno generó desde su asunción en diciembre del 2015.

Decimos sorprendente porque el gobierno inició su gestión enarbolando el estandarte de una mayor racionalidad y economía en el gasto público y se empeñó, en una de sus primeras batallas de fondo, en el despido masivo de trabajadores estatales. Sin embargo, al cabo de muy poco tiempo, ya se había recuperado el nivel de empleo público de partida y, fundamentalmente, se incrementaron, y de manera significativa, los cargos con responsabilidad funcional. Analicemos un poco los hechos

3.1. El organigrama nacional o los raviolos

Es sabido que durante la década nacional y popular el Estado fue incorporando una serie de funciones que, paulatinamente, tuvieron su reflejo en el organigrama nacional. Los datos brindados por el diario La Nación que se presentan en el cuadro adjunto son una síntesis del crecimiento de la APN durante las gestiones de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández.

El fundamento de este crecimiento estaba claramente sustentado en la expresa vocación del gobierno nacional de llevar adelante un programa de desarrollo con inclusión, que implicaba un conjunto de proyectos estatales dirigidos a reducir la brecha de desigualdad y a generar cambios estructurales en la economía y en la sociedad argentina.

La extensión de la intervención en el aparato productivo, la nacionalización del sistema jubilatorio, la creación de la Asignación Universal por Hijo, la re-estatización de empresas, los planes PROCREAR, PROGRESAR, QUNITA, Conectar Igualdad, y tantos otros fueron pensados y desarrollados con esas claras finalidades. Su correlato organizacional fue el crecimiento de las organizaciones públicas y la ampliación de la planta de personal necesaria para llevar adelante sus respectivos objetivos.

Ahora bien, de un momento a otro, y en el marco de un discurso que pregonaba la reducción estatal, el organigrama del Estado tuvo un brusco incremento en todos los órdenes jerárquicos, destacándose claramente la creación de cinco nuevas jurisdicciones entre ministerios y secretarías de estado.

	Ministerios / Sec de Estado	Secretarías	Subsecretarías	Direcciones	Inst / Org	Unidades Administ
2007	10	50	92			
2015	16	70	169			
2016	21	87	207	687	122	1.124

Si bien este crecimiento es ya de por sí exorbitante y su sola mención serviría para descalificar cualquier objetivo de gestión racional de los recursos estatales, en esta presentación queremos llamar la atención sobre un aspecto del crecimiento burocrático de la gestión actual -el que refiere a la figura de la coordinación- y sobre el que se ha prestado poca atención.

La coordinación es una función de uso tradicionalmente limitado, ya que la mayor parte de ellas se utilizaba para asignar responsabilidades en las áreas de capacitación de ministerios y organismos descentralizados. En los últimos años la función de coordinador también se asignaba a algunas funciones informáticas.

Como se explicita en el cuadro que está a continuación, la actual gestión ha hecho de la coordinación una suerte de símbolo de época, expandiendo su presencia en casi todos ministerios. Veamos:

	Nivel por debajo de dirección	Coordinación	Otros
TOTAL	831	787	44
PRESIDENCIA	84	46	38
Jefatura de Gabinete de Ministros	61	59	2
Ministerio de Agroindustria	0		
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable	18	18	
Ministerio de Ciencia, Tec e Innovación Productiva	31	31	
Ministerio de Comunicaciones	14	14	

Ministerio de Cultura	12	12	
Ministerio de Defensa	3	3	
Ministerio de Desarrollo Social	67	67	
Ministerio de Educación y Deportes	30	30	
Ministerio de Energía y Minería	56	56	
Ministerio de Finanzas	17	17	
Ministerio de Hacienda	127	127	
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	33	33	
Ministerio de Modernización	86	86	
Ministerio de Producción	26	25	1
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	29	29	
Ministerio de Salud	0	0	
Ministerio de Seguridad	55	55	
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	25	25	
Ministerio de Transporte	2	1	1
Ministerio de Turismo	7	5	2
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda	48	48	

FUENTE: Mapa del Estado, obtenido 31 de mayo de 2017

La observación de esta extensa tabla permite ver la amplia y heterogénea presencia de esta figura. Mientras solo un par de ministerios (Agroindustria y Salud) carecen de coordinaciones, y otros ministerios no superan la decena (Defensa, Transporte y Turismo), el Ministerio de Hacienda supera largamente la centena (127) y Presidencia, Jefatura de Gabinete de Ministros y el Ministerio de Modernización se acercan a esa cantidad (84, 61, 86). Finalmente, el resto de los amplios 21 ministerios cuenta con un variado número de coordinaciones, dando como resultado un número por encima de los 800 cargos de designación discrecional.

Como no podía ser de otra manera, tal profusión de cargos -muchos de ellos dibujos para los amigos- generó una ristra de nombres y posiciones extravagantes. Una nota se encargó de pasar revista a los más notorios²⁶. Traemos a colación los siguientes:

- Dirección Nacional de Movilidad en Bicicleta, que acompaña la Dirección Nacional de Transporte No Motorizado (Ministerio de Transporte)
- Gerencia Operativa de Arte y Creatividad, en el Ministerio de Hacienda (!)
- Gerencia Operativa de Planificación Urbana, en el Ministerio de Justicia (!!)
- Directora General de Discurso, en la Secretaría General de la Presidencia (!!!)

No sólo es un despilfarro y una cuestión ridícula. Esta estrategia genera diversas consecuencias negativas sobre el funcionamiento estatal, empezando por el obvio efecto distorsionante de producto de universalizar un nuevo nivel directivo: es sabido que la proliferación de estructuras genera disfuncionalidades de coordinación, comunicación y control.

²⁶ <http://www.argnoticias.com/politica/Los-cargos-mas-insolitos-y-llamativos-creados-durante-al-gestion-Macri-20170707-0035.html>, consultada el 11/07/17

Por otro lado, esta misma proliferación genera rupturas jerárquicas: si se multiplican las funciones de conducción, es claro que se devalúa el rol de las jefaturas de segundo nivel, que generalmente ocupa el personal profesional o de conducción intermedia -lo que en la jerga se conoce como personal técnico-a favor de cargos políticos, que era justamente lo que este gobierno venía a corregir. Volveremos sobre el tema en el siguiente punto.

3.2. La expansión del empleo público *chic*

Como ya se dijo, a poco de asumir -y en un movimiento desplegado en el sentido inverso de lo que fue la gestión del empleo público desde 1983 a la fecha- este gobierno a poco de asumir dispuso cesantías masivas, sólo comparables en número a las realizadas por la dictadura o en ocasión de las reformas de los '90.

Utilizando métodos reñidos con el más mínimo sentido humano -el lugar de trabajo es un espacio clave de socialización para cada persona- se militarizaron los ingresos a oficinas y, de un día para otro, se prohibió el ingreso de personal. Fue además, rodeado de un discurso ofensivo y mentiroso sobre *grasa militante*, *aguantadero de la política* y otros por el estilo. Se sostuvo que fueron unas 15.000 personas cesantes, pero considerando las consultorías universitarias y otras modalidades de contratación es posible que hayan sido unas 30.000 las personas que perdieron su empleo; es decir nada más y nada menos que el doble de las anunciadas oficialmente.

Ahora bien, si la suba salarial de 2015 por las paritarias estatales fue de 27,4%, y la de 2016 de 31% -con lo que la masa salarial debió haber crecido un promedio de 29,2%- cómo es que a pesar de los despidos, ésta creció un 34%? ¿Qué generó este incremento?

Para entender lo ocurrido es necesario dar algunas explicaciones relativas al perfil organizacional de los puestos ocupados. En primer lugar, la proliferación de estructuras de rango ministerial, secretario y subsecretario, remite a puestos y cargos de los que se conoce en términos presupuestarios como el nivel Superior (o dicho coloquialmente, las funciones típicamente políticas). Cada uno de ellos, induce una serie de puestos de trabajo de este carácter - asesores, asistentes, secretarías personales- que multiplica el peso de cada creación.

Pero no está allí lo más exuberante; volvemos a señalarlo aquí porque es altamente significativo, el dato relevante es que se produjo un incremento inusitado de la figura de coordinación, que hasta diciembre del 2015 se aplicaba sólo a las áreas de capacitación, a emprendimientos informáticos o a nuevas iniciativas que, a futuro, plasmarían en más amplios desarrollos organizacionales.

Insistimos, la proliferación de esta figura no sólo ha generado un incremento del gasto, sino que, además, se hizo ocupando competencias que son propias de las aperturas de segundo

nivel -los departamentos y las divisiones- obturando de esta manera la carrera del personal permanente.

Como es sabido, la ocupación de estas unidades organizacionales corresponde a personal de planta permanente, a través de un procedimiento de selección. En efecto, de acuerdo con el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial correspondiente al SINEP, se establece en el artículo 21 que “El personal sólo podrá acceder a la titularidad de un puesto con Función de Jefatura mediante el Sistema de Selección General. En este supuesto, gozará del derecho a la estabilidad [...] por un término de TRES (3) años calendario contados a partir de la notificación de la designación respectiva.”

Con la finalidad de clarificar el sentido de estos comentarios es útil considerar que en la carrera administrativa del núcleo central de la Administración Pública Nacional, expresado en el escalafón del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) surgido de un acuerdo paritario entre el Estado nacional y las entidades sindicales ATE y UPCN, existen básicamente dos tipos de recorridos laborales.

Por un lado, la carrera básica, incluye seis niveles, relacionados con la formación alcanzada y la experiencia laboral. Por otro lado, escindida de esa carrera básica, el ámbito de las llamadas Funciones Ejecutivas, que corresponden a responsabilidades directivas. Esta segunda condición cuenta con cuatro categorías entre la I (la más alta) y la IV (la más baja).

Lo cierto es que el acceso a alguna de estas funciones da lugar a un salto salarial significativo respecto del resto de la carrera. Por otro lado, la práctica administrativa permite la designación transitoria de funcionarios para el ejercicio de estos cargos a través de un simple acto administrativo.

Estas funciones ejecutivas se expresan en cargos identificados como Dirección Nacional (o General), Dirección y, en la práctica tradicional una figura de escasa aplicación, la Coordinación a la que se le suele aplicar la Función Ejecutiva IV (es decir, la de menor impacto económico, aunque también muy por encima de los haberes de la carrera).

Como puede observarse, esta proliferación de cargos de “libre designación” como se menciona en la literatura española, no sólo habilita el ingreso masivo de adherentes a la actual gestión de gobierno, sino que, tan serio como eso, limita la posibilidad de que el personal de planta permanente ocupe puestos de Jefatura, ya que sus funciones han sido absorbidas por cargos ejercidos desde un nivel valorado inflacionariamente (es decir, cargos significativamente más onerosos) y cubiertos sin cumplir mínimos requisitos de idoneidad.

Para convertir la movida en una estafa [otra más y van...], el Ministerio de Modernización, encargado de dotar de racionalidad a todo el Estado, que hace de la técnica y la meritocracia su

credo, elevó el número de empleados de 540 en enero de 2015 a 1.200 en abril de 2017. Y en el lugar que supo ser la marca más importante del prestigio profesional estatal, el INAP, cuadruplicó los puestos "*de libre designación*", sin colocar en ellos ningún funcionario, del mundo político, académico o investigador, de prestigio.

El diario La Nación -en una nota que, por su tono, sólo podría ser publicada en ese diario- explica las razones de esta estrategia: "Muchas coordinaciones, direcciones y subsecretarías fueron creadas por el macrismo porque cuando ofrecía nombramientos en categoría A (la más alta) en planta transitoria (cargos políticos) los salarios eran de hasta 25.000 pesos y no podían convencer a profesionales para sumarse al Gobierno. Para sueldos más altos debían crear coordinaciones y direcciones"²⁷.

Hay, en el texto, por lo menos dos prejuicios: en primer lugar, uno referido a la necesidad de profesionales, cuando el Estado tiene una proporción superior a la que se encuentra en el sector privado²⁸. En segundo lugar, desconocimiento del mercado profesional: a un salario de \$ 25.000 se encuentran excelentes profesionales... pero claro, no los del estilo PRO.

En verdad, hubo una necesidad de pagar favores a una clientela cara -la de las clases acomodadas- al mismo tiempo que se instalaba en el Estado una nueva subjetividad, basada en las vivencias de esta clase social. Para ellos era necesario inventar puestos laborales que permitan acceder a ingresos por encima de los salarios promedios de la APN.

Los que trabajamos en el Estado ya hemos tenido oportunidad de conocerlos: nenes de papá nacidos en cuna de oro, con una contracción al trabajo no especialmente importante. Egresados, en la mayoría de los casos, de universidades privadas, con nula experiencia profesional en el sector público. En ocasiones estos cuadros tienen una especialización en una universidad gringa de menor cuantía, chamuyan tres o cuatro palabras en inglés y con ello se consideran expertos en Administración Pública.

Su propia extracción social, además, hace que no sean los que tienen un conocimiento más acabado de las múltiples realidades que se manejan en la administración pública: saben mucho de Punta del Este -y precisan de un sueldo acorde a su necesidad de seguirla frecuentando- pero seguro que, como el presidente, en cualquier momento propondrán construir un puerto en Santiago del Estero.

Como colofón de lo anterior se muestra la presencia de figuras familiares con ingresos que superan los mencionados estándares.

²⁷ <http://www.lanacion.com.ar/2021555-para-bajar-el-gasto-el-gobierno-prepara-una-reestructuracion-del-estado-despues-de-octubre>

²⁸ Ver investigaciones de CIPPEC, por ejemplo <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1130.pdf>, consultado el 01/07/17

FUNCIONARIO	FAMILIAR	CARGO	SALARIO	Fuente
Andrés Ibarra	Esposa María Carla Piccolomini	Directora de Relaciones Institucionales de Radio y Televisión Argentina	\$141.000	Prensa
Eduardo Amadeo	Esposa Beatriz Victoria Orlowski	Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad	\$45.734	Mapa Estado
Emilio Basavilbaso	Primo Iván Kerr	Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	\$48.954	Mapa Estado
Emilio Monzó	Habilitó contratos para parientes	Congreso	entre 25 y 35 mil pesos	Prensa
Federico Pinedo	Hermano Enrique Pinedo	Director General de Relaciones Institucionales del Senado.	\$56.345	Prensa
Federico Sturzenegger	Esposa Josefina Rouillet	Fondo Nacional de las Artes	\$45.734	Prensa
Francisco Cabrera	Hija Rosario	Asesora en el ministerio de Desarrollo Social de la Nación	\$54.732	Prensa
Gabriela Michetti:	prima María Alejandra Illia	Senado	\$68.500	Prensa
Héctor Lostrí	Primo Jorge Latorre			Prensa
Iván Pavlovsky	esposa Marina Klemensiewicz	Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano	\$127.200	Mapa Estado
Jorge Triaca	Esposa María Cecilia Loccisano	Subsecretaría de Coordinación Administrativa	\$54.732	Mapa Estado
Juan J. Gómez Centurión	Hijo Juan J Gómez Centurión (h)		\$64.500	Prensa
Juan J. Gómez Centurión	Hijo José R Gómez Centurión		\$58.400	Prensa
Marcos Peña	Hermano Andrés Peña	Ministerio de Producción / Subsecretaría de Desarrollo Institucional Productivo	\$127.000	Mapa Estado
Mario Cimadevilla	Hijo Lucas Cimadevilla		\$46.000	Prensa
Mario Cimadevilla	Sobrino Matías Cimadevilla		\$46.000	Prensa

Martiniano Molina	Padre Jorge Molina...	Intendencia de Quilmes	\$56.345	Prensa
-Martiniano Molina	Hermano Tomás Molina	Intendencia de Quilmes	\$63.000	Prensa
(José Gustavo Santos, mto. De Turismo	Hijo Matías Santos		\$135.220	Prensa
Mauricio Macri	(medio hermano de la primera esposa, Ivonne Bordeu) Fernando de Andreis		\$65.467	Prensa
Pablo Avelluto	Novia Carolina Azzi		\$45.734	Prensa
Patricia Bullrich	Prima Paula Urroz...		\$57.456	Prensa
Patricia Bullrich	Primo Pedro Cernadas		\$47.300	Prensa
Patricia Bullrich	Nieta de su tía Maria Julieta Williams		\$80.456	Prensa
Patricia Bullrich	Cuñada Ana Gascón Araoz		47.320	Prensa
Patricia Bullrich	Hijo Francisco Langieri Bullrich	Ministerio de Modernización / Secretaría País Digital / Dirección de Gestión de Proyectos Sur	\$69.150	Mapa Estado
Ricardo Buryaile	Primo Amadeo Nicora	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)	\$113.000	Mapa Estado
Rogelio Frigerio	Tío Mario Frigerio	Interventor de la Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (AFTIC)	\$57.456	Prensa

4. La situación de las provincias

Así como lo hacían con el gobierno central, las principales críticas a las provincias referían a su tendencia hacia el déficit fiscal.

Según la visión instalada por los medios, esta tendencia era acicateada por políticas nacionales que favorecían conductas irresponsables en los gobiernos amigos. En su lugar, el nuevo gobierno promovería la responsabilidad fiscal, la institucionalización y la transparencia en las relaciones intergubernamentales.

4.1. El escenario fiscal de las provincias

Empecemos por la cuestión fiscal: a un año y medio de inicio del nuevo gobierno -y de forma paralela a lo ocurrido en el ámbito nacional- las provincias no han hecho más que deteriorar su desempeño fiscal, que empieza a mostrar algunos indicadores alarmantes.

Este deterioro en tiene origen en la reducción de los ingresos por impuestos propios, los recursos de origen nacional y las transferencias nacionales, las que han evolucionado por debajo de la inflación. Paralelamente, la deuda pública provincial se ha disparado y hay enormes presiones sobre el gasto para que tape los baches que produce la recesión. Analicemos, con cierto detalle, algunos de estos ítems.

Los impuestos que cobran las propias provincias -centralmente Ingresos Brutos, Sellos, Inmobiliario, Automotor- crecieron entre septiembre de 2015 y septiembre de 2016 (último dato publicado) un 34,5%²⁹; en el cálculo anual puede haber subido un punto más, pero queda lejos del 41% de inflación.

En el caso de los recursos de origen nacional; esto es, los recursos de fuentes tributarias compartidas que cobra la nación y se transfieren automáticamente a las provincias -entre otros, la coparticipación federal de impuestos- la situación fue bastante peor: los recursos se incrementaron entre 2015 y 2016 en una cifra del orden del 25%.

Por último, las transferencias nacionales a provincias, tuvieron una evolución zigzagante como ya adelantamos en la sección 2.2. Estos guarismos refieren a aquellos recursos presupuestarios de la Nación que ejecutan las provincias, cuya característica más saliente es vincularse a programas específicos y/o tener algún grado de discrecionalidad en su asignación. La trayectoria de estos recursos deja entrever cómo fue evolucionando la situación fiscal provincial.

Hasta noviembre del año 2016, estas transferencias se habían incrementado en un 27,1%, acorde con el tono general de ajuste del esquema financiero fiscal que venimos describiendo. Pero la situación presupuestaria crítica de varias jurisdicciones obligó a transferencias corrientes extraordinarias, que ese mes aumentaron un exorbitante 260% (vs diciembre de 2015). Tal crecimiento se explica fundamentalmente por tres programas³⁰:

²⁹ <http://www2.mec.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/recursos/recaudacion.php>, consultado el 31/5/17

³⁰ <http://www.asap.org.ar/wordpress/wp-content/uploads/2014/09/infoasapapn1216.pdf>, consultado el 31/5/17. Ver también www.lanacion.com.ar/1972522-en-varias-areas-el-ano-termina-con-fuerte-subejecucion-del-presupuesto, en donde se describe esta situación: "en los primeros once meses del año, el gobierno

- Transferencias y Contribuciones a la Seguridad Social, a cargo de la ANSeS, con un total de \$ 19.200 millones (vs. \$ 0 en 2015), destinadas a atender el financiamiento el déficit de las cajas previsionales provinciales que no fueron transferidas;
- Fondo Nacional de Incentivo Docente – FONID, a cargo del Ministerio de Educación y Deportes, con un total de \$ 18.800 millones (+\$11.200 mill., +147% con respecto al año 2015; y
- Asistencia Financiera a Provincias, Obligaciones a cargo del Tesoro, con un total de \$ 15.250 millones (+\$11.400 mill., +294% con respecto al año 2015), directamente aplicadas a permitir el pago de aguinaldos y apagar los incendios regionales en ciernes.

No hay información oficial sobre las erogaciones provinciales del año 2016, y los datos que se encuentran en diferentes fuentes son contradictorios, pero se estima que el incremento del gasto fue del orden de la inflación.

Se debe tomar en cuenta que, por su despliegue territorial, las provincias reciben un impacto mucho mayor que la nación en las presiones para incrementar el gasto en ocasión de la recesión inducida por las políticas de devaluación y apertura que lanzó el gobierno. En todo caso, la estimación oficial incorporada por el Ministerio de Hacienda en el presupuesto 2017 para el consolidado de las 24 jurisdicciones es pesimista y proyecta un déficit de 105.000 millones de pesos en 2016, el doble del que el que se generó en el año 2015³¹.

Más allá de la falta de información, el endeudamiento nos puede dar pistas de las dificultades del frente financiero fiscal de las provincias.

Los datos oficiales publicados (a septiembre de 2016)³² indican que en nueve meses del gobierno de Cambiemos, el stock de deuda se incrementó en un 53%, alcanzando en esa fecha los \$ 413 mil millones. El grueso de la deuda se obtuvo a partir de bonos, cuyo stock se incrementó en un 86% vs. deuda de diciembre del 2015.

Estos datos no toman en cuenta la deuda flotante que como indican todas las señales y como ocurre en todo momento de dificultades financieras, no habría hecho más que expandirse. Tampoco, claro está, el grueso de las emisiones de bonos provinciales, que ocurrió en los últimos meses y que fue profusamente difundido en las noticias financieras, tanto por el

nacional distribuyó \$ 100.500 millones... en su mayoría para atender gastos corrientes... a esta cifra hay que sumar otros \$ 26.719 millones que el Gobierno giró la semana pasada a las provincias por decreto.

³¹ "Este pésimo resultado se registró en un año no electoral, y cuando las provincias comenzaron a recibir 3 puntos de una devolución gradual de 15 puntos de coparticipación (en el caso de Córdoba, Santa Fe y San Luis por el fallo de la Corte la devolución fue completa), más 6 puntos extra en préstamos de Nación a tasa subsidiada. También ocurrió cuando las jurisdicciones pudieron volver a financiarse en el mercado de crédito internacional" <http://www.diariobae.com/article/details/134389/equilibrio-fiscal-de-las-provincias-o-el-unicornio-azul>, consultado el 1/6/17.

³² <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/deuda.php>, consultado el 31/5/2017

monto -del orden de los U\$S 10.000 millones- como por las tasas de interés en dólares que se pagan: un promedio fue de 8,3% anual -con picos cercanos al 10%- contra el 6,8% que pagó la Nación y el 2,4% que paga Bolivia³³.

Una consulta hecha en diferentes provincias estableció que entre el 30% y el 40% del endeudamiento se utiliza para pagar salarios³⁴. El gasto en servicios de la deuda pasó de 1,4% al 2,1% desde el 3º trimestre del 2015 al 3º trimestre del 2016 y ya representa una suma que se acerca al gasto provincial en vivienda³⁵.

La sumatoria de todos los guarismos que venimos comentando -baja de ingresos, incremento del gasto, endeudamiento desbocado a altas tasas y aplicadas a gasto corriente- marcan un escenario explosivo.

En este sentido, no está de más recordar que el circuito del gasto provincial es diferente del nacional; en aquel está ligado directamente con el pago de salarios -de empleados de la propia provincia; por la vía de transferencias, del empleo municipal y de los docentes privados- y jubilaciones. No debe perderse de vista que las provincias y municipios explican el 80% de los casi cuatro millones de empleados públicos³⁶.

Por la forma en que está dispuesto el gasto en los niveles subnacionales, una crisis financiera impacta necesariamente sobre la masa salarial y, de allí, sobre la demanda agregada que, en varias provincias, depende en alto porcentaje de ella. Las historias de la década del '90 nos eximen de hacer mayores comentarios acerca de las implicancias que sobre la gobernabilidad produce esta combinación.

"Hay una brutal caída de los recursos nacionales que nos pone en alerta. No podemos ceder más", se quejan, por lo bajo, los gobernadores. Y advierten que resistirán una eventual reforma tributaria que desaliente el nivel de Ingresos Brutos que cobran las provincias. "Primero hay que resolver cómo la Nación devuelve recursos que son de las provincias, y luego ver cómo esos fondos se distribuyen", coincidieron³⁷.

³³ <http://www.eleconomista.com.ar/2017-04-las-provincias-tomaron-deuda-us-9-600-m/>;
<http://www.eleconomista.com.ar/2017-04-las-provincias-tomaron-deuda-us-9-600-m/>; consultadas el 31/5/17

³⁴ <http://www.perfil.com/economia/las-provincias-destinan-hasta-40-de-la-deuda-que-toman-para-pagar-sueldos.phtml>

³⁵ www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/info_presupuestaria/gasto_FIN_FUN/fin_fun_total_anual_ACOD.php

³⁶ En el año 2014, el empleo público según una investigación CIPPEC/ASAP que tomó como base la EPH era de Nación 750 mil empleados, Provincias 2,17 millones y Municipios 990 mil empleados www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1082.pdf, consultado 12/06/17.

³⁷ <http://www.ambito.com/883340-surge-liga-renovadora-de-gobernadores-del-pj>, consultado el 1/6/17

4.2. Hijos y entenados

En el esquema federal de nuestro país, la Nación ocupa un lugar central en términos de promover cierto tipo de políticas como, asimismo, tiene diferentes herramientas para premiar o castigar jurisdicciones.

Durante la década ganada, supuestas arbitrariedades del gobierno nacional fueron reiteradamente denunciadas por parte de cambios y la prensa afín, que exigían transparencia e igualdad de oportunidades.

A despecho de este discurso, no había pasado un mes desde su asunción al gobierno cuando por el decreto 194/2016 cambió las reglas del financiamiento subnacional incrementando en un 168% los ingresos por coparticipación del distrito más rico del país: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La arbitrariedad en este cambio de reglas hizo que, a pesar de ocurrir dentro de lo que se conoce como "los cien días de gracia" de todo inicio de gobierno, las quejas de gobernadores no se hicieran esperar³⁸.

Con esta sola medida, la Ciudad de Buenos Aires recibió un plus de ingresos de \$ 1,7 miles de millones durante el año 2016; esto es, mientras los recursos de origen nacional, como vimos, se incrementaron en aproximadamente un 25%, la CABA los aumentó un 234%.

En enero del 2017 se decidió dar una ayuda extraordinaria a la Provincia de Buenos Aires por \$ 25.000 millones lo que, huelga decir, generó el rechazo generalizado del resto de los miembros del pacto federal³⁹, más aún cuando el (en ese momento flamante) Ministro Dujovne acababa de asumir con un discurso de austeridad fiscal.

Más allá de la justicia, necesidad o eficiencia que eventualmente podrían tener estas medidas, modifican sustancialmente el perfil de las transferencias Nación /Provincias y, en tal sentido, introducen imprevisión e irracionalidad en las relaciones federales, justamente lo que el gobierno venía a combatir.

Otro espacio en el que se observa este favoritismo es la deuda que tienen las provincias directamente con el fisco nacional.

Si se toma un promedio de un 29% de incremento de la deuda con Nación entre 2015/16, se observan resultados muy disímiles. En algunos casos, provincias que ya tenían un alto porcentaje relativo de endeudamiento, incrementaron sus compromisos con el gobierno

³⁸ <http://www.lanacion.com.ar/1863623-macri-subio-la-coparticipacion-para-la-capital-y-genero-malestar-en-el-pj>, consultado el 31/5/2017

³⁹ https://www.clarin.com/politica/provincias-quejan-transferencia-millonaria-fondos-mauricio-macri-maria-eugenia-vidal_0_Hk6ovlnHe.html, consultado el 1/6/17

central por sobre el promedio (Corrientes, San Juan, Catamarca, Chubut, Salta). Pero todos estos son casos menores frente al desenvolvimiento de la CABA, que no tenía deuda con Nación, y en un solo ejercicio ha superado los compromisos de nueve jurisdicciones hasta endeudarse en \$ 1,8 mil millones.

Con respecto al endeudamiento en bonos, es sabido que la Nación puede facilitar o hacer más difícil el proceso y, en el límite, prohibir un lanzamiento. En este sentido, es notoria la facilidad con que hicieron emisiones provincias como Mendoza, Chubut o Salta, que tienen un stock bastante superior al promedio (medido en términos de sus respectivos presupuestos).

Tomemos el caso de la Provincia de Chubut, que incrementó su stock de deuda en un 165%, permitiéndole emitir bonos por \$ 11,6 mil millones desde diciembre de 2015 a septiembre del año 2016 hasta alcanzar los \$ 20 mil millones como stock de deuda total. A una provincia gemela, que tiene inclusive mayor Producto Bruto Geográfico, en mayo del presente año se le prohibió el endeudamiento pese a que tenía sólo 1/3 del stock de deuda de aquella ¿Hace falta decir que se trata de Santa Cruz y que su pecado es tener una gobernadora alineada con el universo "k"?

4.3. Favores en el año electoral

En este año electoral, la Nación ha modificado, en parte, su estrategia. Esto no surge directamente del presupuesto 2017, que presentaba una suba del 29% en la inversión real directa y transferencias de capital a provincias, registro moderado, tomando en cuenta que presumía una inflación del 17%.

Sin embargo, la ejecución (devengado) a abril de este año muestra un incremento del gasto en este rubro de un 77% con respecto al mismo mes del año pasado. Esto se explica por un rango de ejecución presupuestaria mucho más acelerado: se elevó casi un 50% (pasó de un promedio simple por provincia de un 21% a un 30%).

Claro está, esto no ha sido parejo para todas las provincias. Con respecto a la ejecución del año pasado, las provincias que más han incrementado las transferencias por este rubro, han sido, en términos relativos, Jujuy, y en términos absolutos Provincia y Ciudad de Buenos Aires⁴⁰.

Jorge Neme, Secretario de Relaciones Internacionales de la Provincia de Tucumán, enumeraba en una nota periodística las obras para la Provincia y Ciudad de Buenos Aires: soterramiento del Ferrocarril Sarmiento por \$45.000 millones, la Autopista Ribereña por \$9.700 millones, la Autopista Illia Bis por \$1.600 millones, el Metrobus Sur por \$1.500 millones, la urbanización de la Villa 31 por \$320 millones, obras de agua y cloacas por \$1.900 millones y las mejoras de las estaciones suburbanas del Ferrocarril Belgrano por \$ 3.000 millones. De esta forma, prolifera

⁴⁰ Análisis presupuestario ASAP, abril 2017.

la inversión pública en la Ciudad más rica de la Argentina mientras los recursos nacionales destinados a inversiones transferidos a las provincias del Norte disminuyeron del 46,3% en el 2015 al 33,9% en el 2016.

Seamos claros, las relaciones entre los miembros de una federación -en todos los países del mundo que tienen esta forma de gobierno- se caracteriza por la negociación, los *toma y daca*, los acuerdos.

Si se vuelve sobre datos y expresiones autorizadas -no el revoleo irresponsable de los medios concentrados- las críticas a las políticas federales de la década ganada se centraban en algunas ayudas extraordinarias o accesos preferenciales a programas que se otorgaban en el marco de las negociaciones citadas. Se reconocía un esquema generoso y abundante de la estructura general de relaciones Nación Provincias, y una redistribución preferencial sobre los márgenes o sobre la gran obra pública ejecutada por la Nación.

Lo que venimos describiendo hasta aquí del comportamiento del gobierno macrista es una mutación profunda: son cambios estructurales decididos unilateralmente, a pesar de tratarse de recursos de gestión compartida. A esto, se le suma la inexistencia de reglas relativas al endeudamiento provincial. Y, finalmente, el congelamiento de transferencias o de acceso a programas ya acordados.

En este último elemento, el de la gestión de programas Nación / Provincias es difícil de captar el favoritismo, pues su evaluación, con los datos publicados hasta el presente, es imposible. Por otro lado, el cerco mediático -y el miedo a la retaliación- hace que muchos de los protagonistas provinciales se expresen con prudencia. Además, cuando lo hacen, sus declaraciones se consideran sesgadas por su carácter opositor.

Un gobernador que se permitió un discurso crítico -y al que sería un exceso considerar opositor- fue el de la Provincia de Santa Fe:

"Nación anunció muchas obras pero todavía no puso en marcha ninguna, sólo continuó con las que estaban en ejecución (...) No puedo decir que no haya diálogo, porque de hecho hay apertura, teléfonos y despachos abiertos, hay buena predisposición pero a la hora de distribuir los recursos no hay equidad"

*"El ministro (Ricardo) Buryaile se comprometió a hacer una transferencia de 250 millones de pesos ..., a tres, cuatro meses después seguimos esperando el aporte nacional (...) Lamentablemente, en otros temas ocurre lo mismo. Se hacen otros anuncios con bombos y platillos y después, la plata no llega"*⁴¹.

⁴¹ <http://www.ambito.com/882844-con-macri-hay-dialogo-pero-a-la-hora-de-distribuir-los-recursos-no-hay-equidad> y <https://www.pagina12.com.ar/40511-prometen-pero-la-plata-no-llega>, consultado 1/6/17

La táctica se va haciendo más burda en la medida que se acercan los tiempos electorales. Antes de las PASO el oficialismo utilizó " *los recursos estatales para asegurar que haya una sola lista en cada distrito y varias de las fuerzas de oposición, en especial aquellas vinculadas con el peronismo y/o el anterior gobierno nacional*". En las negociaciones respectivas "se notificó a cinco intendentes de Río Negro que querían presentar lista en la PASO que quien lo hiciera no recibiría 'un ATN en la puta vida'". El diálogo fue grabado y se filtró a la prensa⁴².

Un lugar donde los ruidos internos del partido gobernante permitió que tomara estado público la distancia enorme entre lo prometido y lo que efectivamente se hizo fue con los planes Belgrano y Patagonia. Dos proyectos desarrollo regional que en su momento fueran lanzados con bombos y platillos. Si bien no es un tema directamente vinculado con la gestión provincial, los múltiples vínculos entre lo regional, lo federal y las administraciones subnacionales ameritan un breve repaso de ellos.

Comencemos por el Plan Belgrano, una de las promesas de campaña electoral de la coalición Cambiemos, en el marco del escándalo electoral ocurrido cuando un juez trató de anular las elecciones a Gobernador de Tucumán en que José Cano fue derrotado por más de 12 puntos porcentuales en manos del peronismo (51% a 39%).

El Plan fue creado en diciembre de 2015 en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación, y su conducción fue encomendada a Cano como un modo de compensar su aporte a Cambiemos. El plan, puesto en marcha para "para saldar la deuda histórica que la Argentina tiene con las 10 provincias del norte y su gente"⁴³ se fijó cuatro objetivos:

- Desarrollar el aspecto social, la vivienda y el hábitat.
- Potenciar la infraestructura, la logística y el transporte.
- Fortalecer las economías regionales.
- Luchar contra el narcotráfico.

Para llevar a cabo estos cometidos, se creó por decreto 435/16 la Unidad del Plan Belgrano con las correspondientes coordinaciones y subcoordinaciones, en el estilo PRO de designar personal de dirección con altos sueldos a troche y moche, que ya describimos en la tercera sección. Así fueron nombrados, entre otros, con rango extraescalafonario, coordinadores de desarrollo humano, de infraestructura, de desarrollo económico y empleo, de relaciones institucionales, administración y comunicación y subcoordinadores del noroeste y noreste.

Pasados 16 meses desde la puesta en marcha del Plan, los resultados son nulos: "lo cierto es que hoy nadie conoce en qué consiste el Plan. No existen políticas, gestión, presupuesto, inversiones ni obras. Ni siquiera se reunieron una vez los diez gobernadores del Norte (...) Más

⁴² <https://www.pagina12.com.ar/47641-estado-de-derechoa>, consultado 11/07/17

⁴³ <https://www.argentina.gob.ar/planbelgrano>, consultado 1/6/17

aún: a casi un año y medio del lanzamiento, no hay un enunciado que defina cuáles son los problemas de la región (...) No se avanzó en la tarea primordial de ponerle letra al Plan ni elaborar un discurso sobre la gravedad de la realidad nortea y las propuestas para abordarlo⁴⁴.

Como si todo esto fuera poco, la fiscal federal Alejandra Márgano imputó a José Cano en una causa judicial en la que se investiga si hubo un intento de negociado con Corea del Sur⁴⁵. El Plan no dio un solo paso, pero ya tiene personal bajo sospecha.

Igual descripción podría hacerse del "Plan Patagonia", desarrollado en espejo del Plan Belgrano, dirigido al desarrollo social, productivo y de infraestructura del sur argentino. Quien fue más frontal en su análisis fue el gobernador chubutense Mario Das Neves -al que no se le puede achacar, justamente, un rol particularmente antagonista con el gobierno- que en su momento definió al Plan Patagonia como "*puro piripipi*"⁴⁶.

5. Transparencia y lucha anti corrupción [o las palabras mágicas]

Tanto en la campaña para las elecciones presidenciales como luego de asumir, el actual gobierno martilló hasta el hartazgo con un discurso plagado de nociones simpáticas con las cuales es difícil no acordar, como ser la participación, la honestidad, la información abierta, todas ellas sazonadas con la idea de que el Estado no es de "la política" sino de la gente.

Una vez en el gobierno, estas difusas ideas se incorporaron al programa modernización del Estado en conceptos tales como transparencia, colaboración, participación, que tendrían como mecanismo de despliegue el llamado Gobierno Abierto. De manera paralela, el gobierno lanzó una ofensiva discursiva sobre el manejo honesto del Estado y la lucha contra la corrupción ¿Será así?

5.1. El milagroso y liberal gobierno abierto

Si bien sus antecedentes pueden rastrearse hasta décadas atrás, puede decirse que enero de 2009 fue la fecha en que el concepto de Gobierno Abierto adquirió vigencia mundial. En esa ocasión, el presidente de los EEUU, Barack Obama, promulgó el memorándum que le dio rango de política global, a partir de enumerar los principios liminares que potenciarían el uso de las TICs en el Estado: Transparencia, Colaboración y Participación.

⁴⁴ https://www.clarin.com/opinion/plan-belgrano-nueva-derrota-norte-argentino_0_SJKtJSZ1-.html, nota escrita por Jorge Neme, Secretario de Relaciones Internacionales de la Provincia de Tucumán

⁴⁵ <http://www.infobae.com/politica/2017/05/26/imputaron-al-funcionario-jose-cano-sospechado-por-negociados-con-corea-del-sur/>, consultado el 1/6/17

⁴⁶ <http://www.ambito.com/884477-dudan-provincias-sobre-ambicioso-plan-patagonico>

Un segundo hito en esta construcción ocurrió en el año 2011, cuando se lanzó la Alianza para el Gobierno Abierto / *Open Government Partnership*, una plataforma internacional que tiene el propósito de fomentar gobiernos abiertos, transparentes y responsables para los ciudadanos. Actualmente 65 países se han comprometido a llevar a cabo planes de acción en este sentido, reportando continuamente los avances logrados.

Podría decirse que el gobierno abierto toma nota de los cambios tecnológicos y culturales y, a partir de utilizar el enorme potencial de las TICs, se propone establecer un nuevo tipo de diálogo entre la ciudadanía y el Estado, mejorando los servicios públicos y robusteciendo la transparencia y la rendición de cuentas.

Hasta aquí, se sigue la evolución interdependiente entre sociedad, tecnología y organización; cada una sosteniendo la otra y así, el conjunto, va estructurando nuevos escenarios donde se redefinen roles y lugares de los actores sociales, económicos y políticos. Es decir, sociología de la ciencia en su máxima expresión.

Lamentablemente ciertas perspectivas de gobierno abierto repiten los peores abusos de las visiones tecnofílicas -del estilo Nicolás Negroponte⁴⁷- que coloca el centro de gravedad del proceso social en los inventos y descubrimientos científicos y en su dinámica de creación tecnológica. En el tema que nos ocupa, la clave de bóveda de un Estado efectivo estaría en su capacidad para incorporar las tecnologías infocomunicacionales.

Más temprano que tarde, diferentes autores hicieron notar que un Estado inteligente no es necesariamente el que puede incorporar los últimos adelantos, sino aquel que usa la tecnología con eficiencia y eficacia en pos de lograr los objetivos del bien común y de generación de valor agregado para la ciudadanía⁴⁸.

En sentido contrario, algunos de los miembros del movimiento por el gobierno abierto ven en la incorporación de TICs la llave para cambiar el formato estatal y el modelo de dominación. La automatización y el uso de algoritmos solucionaría el problema de burocracia pública y de las diferentes relaciones que ella establece con la ciudadanía y la esfera política.

Esta visión *naïf* del accionar estatal, pronto chocó con la dura realidad: el escándalo de los wikileaks mostró que quien había firmado el memorándum de gobierno abierto encabezaba una administración que espiaba a propios y extraños, no sólo con objetivos de defensa y

⁴⁷ En el *best seller* "Ser Digital" {Being Digital} este autor consideraba a las TICs como la llave de una nueva era, subordinando a ellas -o directamente ignorando- los problemas políticos y sociales en el análisis.

⁴⁸ Kliksberg, Bernardo (1998) Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos. Sociedad y Política, Buenos Aires

seguridad -lo que ya de por sí es condenable- sino también detrás de fines políticos, comerciales y de espionaje tecnológico.

Esto se hizo todavía más chocante cuando Edward Snowden filtró a la prensa datos de la vigilancia que agencias de inteligencia de Estados Unidos han estado realizando de manera masiva sobre la población mundial y gobiernos supuestamente aliados (Brasil, Alemania). Para ella se servían, entre otras herramientas de la introducción de software espía en aplicaciones móviles muy populares como Google Maps, la ruptura de la seguridad de los sistemas operativos iOS, Android, o la violación de los cifrados de las BlackBerry⁴⁹. O sea:

- (1) El Estado que había hecho del gobierno abierto su bandera, en verdad comandaba una operación a escala mundial para hacerse con información secreta y sacar ventaja de ello, y
- (2) Los propios instrumentos TICs, cuya dinámica interna algunos esperaban que creara el entrono abierto, fueron las herramientas que sirvieron para obtener información.

5.2. La implementación del gobierno abierto

Más allá de los problemas de implementación y de las conceptualizaciones que se realizan a su amparo, la cuestión tecnológica y la estrategia para su despliegue en el Estado son temas importantes, y el camino que se elija dista mucho de ser neutral.

En el caso concreto del Gobierno Abierto, el actual gobierno ha adoptado un enfoque individualista propio del liberalismo. La participación que tiene como horizonte la opinión del individuo, expresada por el *like* desde su computadora o teléfono móvil, tratando de evitar la organización e intermediación colectiva, sea esta estatal o de la sociedad civil.

En el plano de la gestión concreta -lo que se conoce como gobierno electrónico, el actual gobierno se ha mostrado particularmente incompetente. En la operatoria dirigida a definir el modo en que se presentan los datos, el gobierno ha optado por la conocida, y engañosa estrategia de presentar sin mostrar; es decir, publicar un conglomerado de datos cuyo volumen y orden interno terminan por esterilizar su capacidad informativa.

Ester Kaufman afirma que lo presentado hasta aquí en el Portal de Datos Abiertos obedece a la lógica propia de los organismos oferentes de los datos más que a la detección de las necesidades de información de los diversos públicos a quienes está dirigida. Cedemos la palabra a la especialista:

Conforme al portal lanzado “Datos Argentina” (www.datos.gob.ar), los datos que allí aparecen han sido mayormente generados por instituciones dependientes del Ministerio de Modernización, a la sazón también autoridad de aplicación de esta normativa. No se han incluido aún datos

⁴⁹ es.[wikipedia.org/wiki/Revelaciones_sobre_la_red_de_vigilancia_mundial_\(2013-2015\)](http://wikipedia.org/wiki/Revelaciones_sobre_la_red_de_vigilancia_mundial_(2013-2015)), consultado el 09/06/17

Una visión del escenario completo, muestra que el actual gobierno no ha hecho más que continuar políticas previas. Por ejemplo, en la Resolución 538/2013 de JGM, que dio nacimiento al Sistema Nacional de Datos Públicos (SINDAP), el nuevo gobierno lo único que hizo fue pasar la norma de Resolución a Decreto (Nº 117/2016), y agregar algunos ítems nuevos al portal de Internet.

De forma parecida, si la mencionada Resolución de 2013 era la concreción final, en términos de instrumentos concretos, del Decreto 1172/2003 de Acceso a Información del PEN, el actual gobierno promovió la Ley de Acceso a la Información Pública (Nº 27.275), que sólo agrega la ampliación a los demás poderes del Estado y los fondos públicos. Tampoco el portal comprar.gob.ar es novedoso, puesto que sólo se modificó el formato del previamente existente Portal de Compras Públicas Sistema Nacional de Contrataciones.

Inclusive, en 2013, el gobierno anterior ya había entregado el Primer Plan de Gobierno Abierto a la Alianza de Gobierno Abierto y comenzado a elaborar el segundo, que presentó este gobierno en 2015.

5.3. Corrupción en el Estado, ¿de qué hablamos?

El tema de la transparencia se emparenta con el enfoque de la corrupción, cuestión de creciente importancia en la bibliografía e interés de estudios y estudiosos. La idea de Estado relacional y la multiplicidad de los actores en juego⁵² ofrecen una noción acabada de la criticidad del tema, tanto en términos de asignación y reasignación de recursos como de captura o distorsión de la representatividad colectiva.

Ahora bien, esta importancia en la literatura no debe confundirse con la oleada moralizadora que recorre América Latina y que está dirigida a demoler la idea de que el Estado puede intervenir a favor del desarrollo y de la dignidad de los humildes más que a preocuparse por cuidar la renta de los grandes contribuyentes. Esta situación no debería sorprendernos: cualquiera que haya leído un poco de historia argentina encuentra idénticas estrategias en 1930, 1955 y 1976, a la caída de gobiernos populares. Y más aún, se puede hacer un repaso por

⁵² Estado relacional: da cuenta de lo estatal como un vértice desde donde se despliega por sí, a través de terceros o por medio de la reglamentación / regulación, tareas críticas en el ordenamiento social. En cuanto a los actores en juego, enumeramos: 1) la política (financiación heterodoxa de los partidos políticos, apropiación de recursos públicos por parte de los líderes políticos), 2) la administración pública (a través de la capacidad de las burocracias y los sindicatos de empleados públicos para capturar recursos estatales), 3) las empresas privadas (a través de captura de organismos reguladores, concesionarias de obras, servicios públicos y con partenariados con las instituciones estatales), 4) movimientos sociales (en su lógica de influir en las decisiones públicas) y 5) organizaciones del tercer sector (que han ido adquiriendo un papel y problemática similar al de las empresas privadas).

toda América Latina con los casos de Allende (Chile), Vargas (Brasil), Chávez (Venezuela), Siles Suazo (Bolivia) y un interminable etcétera⁵³.

Lo que se discute es la apropiación del excedente económico; los gobiernos citados buscaron su apropiación patriótica por parte del Estado para desarrollar políticas sociales y de desarrollo... y claro que fue una tarea difícil que, ocasionalmente, generó casos de corrupción. Pero el grueso de esos recursos llegaron adonde debieron: AUH, jubilaciones, subsidios al consumo de bienes y servicios públicos, monumental obra pública.

Lo que se busca no es combatir esos casos esporádicos de corrupción, tareas en la que los militantes nacionales y populares tenemos principal interés y pedimos las condenas más severas. Lo que se busca es desatar una caza de brujas moralista de forma tal de desacreditar la tarea estatal y de esta forma lograr que el excedente económico vuelva a ser apropiado por la oligarquía.

La miseria del moralismo vigente es palmaria, se pueden tomar hechos aislados para condenar un gobierno, pero no hablar de fortunas conseguidas al amparo del terror de la dictadura militar y la fuga de divisas que ella financió con el endeudamiento externo. Se trató, como es sabido, de uno de los casos de colusión más notorios entre empresas y Estado, dirigidos a derrotar al movimiento obrero organizado, crear una estructura económica regresiva y construir nuevas heredades alrededor del capital financiero; una de ellas, la del actual presidente de la Argentina.

Porque para hablar en serio del tema, hay que intentar salir de la casuística y analizar la corrupción sistémica -entendida como mucho más que una asociación espuria coyuntural entre actores del ámbito privado y funcionarios públicos- para analizar la cooptación estructural de los ámbitos de toma de decisión pública.

En nuestra posición, esta corrupción estructural surge del accionar ilícito de las principales empresas, cuya posición dominante se construyó a través de las diferentes bicicletas financieras, la fuga de capital y la elusión/evasión de impuestos. Estos fenómenos, cuya

⁵³ En el año 2006 Forbes declaró que Fidel Castro tenía U\$S 900 millones y era uno de las personas más ricas del mundo; ante las pruebas presentadas por el líder cubano, Forbes debió reconocer que no tenía ningún documento que avalara su aseveración. Esto no fue óbice para que Clarín reprodujera la especie en medio de ola moralista del año 2016 (www.clarin.com/mundo/fortuna-extravagante-fidel-castro-forbes_0_Sy3TY3Kzg.html), ni tampoco hizo que se escandalizara con los mandatarios -aliados de EEUU- que no negaron sus fortunas: el rey de Arabia Saudita, Abadlá Bin Abdulaziz (21.000 millones); el sultán de Brunei, Hassanal Bolkiah (20.000); el jeque de los Emiratos Arabes, Jalifa bin Zayed al Nahyan (19.000), el emir de Dubai, Mohammad bin Rachid al Maktum (14.000), el presidente de Guinea Ecuatorial, Teodoro Obiang (600 millones), y a las reinas Victoria II de Inglaterra (500) y Beatriz de Holanda (270).

envergadura tienen un impacto indiscutido⁵⁴ generan, además, una presión continua sobre el Estado para que encubra el accionar delictivo.

El gobierno de Cambiemos ha incorporado a este complejo escenario de colusión en el marco de la Ceocracia que describimos páginas atrás: Odebrecht, dólar futuro, Correo Argentino, blanqueo para familiares, Avianca, Shell, entre otros casos resonantes... Esto es mucho más que hechos de corrupción de funcionarios públicos, es un plan sistemático de los grupos económicos por alinear el Estado con sus intereses.

En lugar de centrar la atención en la corrupción estructural, ésta se desvía a vasos capilares y a la gestión, para instalar que ella es inherente al accionar estatal. La corrupción estatal existe, es éticamente inaceptable y organizacionalmente demoledora pero, contra lo que se sostiene desde las usinas del establecimiento, tiene un impacto menor en el ciclo económico⁵⁵.

El problema de fondo es indagar (y saber) quién se queda con el excedente y, más profundamente, quién manda: si el poder político o los dueños de la riqueza y de las relaciones con la embajada. Y si estas definiciones se dejan en manos del mercado o de las ONGs, ya sabemos quién va a ganar la disputa.

No está de más recordar que los *leading case* de enraizamiento (*Corea, China*) se caracterizan por la centralidad estatal y la dureza de las penas punitivas para quienes incumplen lo pactado, sean estos del sector público o privado. En nuestra visión, la tarea pendiente es la construcción de un entramado político institucional que logre disciplinar a las grandes empresas; ése es nuestro desafío de cara al futuro.

5.4. No hay conflicto de interés en la revolución de la alegría⁵⁶

La posición descrita no es, claro está, la que esgrime el gobierno de la alianza Cambiemos.

Lo cierto es que la frase “no es delito en sí mismo”, que adelantó Laura Alonso, titular de la Oficina Anticorrupción (OA) para defender públicamente, pero sin pruebas, a Mauricio Macri por su vinculación con los *Panamá Papers*, marcó la impronta del organismo. En otra entrevista, esta vez en Radio Nacional, Alonso aseguró: “los conflictos de intereses no son corrupción”.

⁵⁴ Ver, por ejemplo, informe de la oficialista consultora Economía y Regiones reproducido aquí: <http://www.lapoliticaonline.com/nota/102361/>.

⁵⁵ Una serie de notas han hecho notar lo acotado del impacto de la eventual corrupción. Ver, por ejemplo, www.pagina12.com.ar/39060-se-robaron-un-pbi (consultada el 10/6/17) que refuta la consigna moralista “se robaron el equivalente a un PBI”.

⁵⁶ Esta sección fue escrita sobre la base de los trabajos publicados en <http://www.nuestrasvoces.com.ar/investigaciones/>. En particular, los trabajos del periodista Ari Lijalad, como por ejemplo <http://www.nuestrasvoces.com.ar/investigaciones/alonso-no-encontro-solo-caso-corrupcion/>, consultado el 9/6/17

Alonso afirmó en la radio pública que “la Oficina Anticorrupción funcionó en estos 15 meses como nunca había funcionado desde que se creó”. Desconocemos en qué se basa para tal aseveración, pero lo concreto es que en todo este tiempo la OA no encontró ningún conflicto de interés entre los funcionarios macristas que tienen o tuvieron paso por la actividad privada y ahora gestionan la misma área desde el Estado, a pesar de la masiva presencia de directivos de empresas que describimos en el presente trabajo (ver secciones 2.3. y 2.4.).

De esta forma, se resolvieron 26 de 80 casos pero no se detectó conflictos de interés en ninguno: ni Aranguren con Shell, ni Braun con La Anónima, ni Macri con Correo Argentino.

Alonso no sólo no encontró hasta ahora ningún conflicto de interés en los funcionarios nacionales, sino que incluso llegó a recomendarles, por televisión, que en caso de duda deleguen la firma. Es decir, les enseñó a trampear la legislación.

En una entrevista en Infobae le consultaron: “¿Cómo harías para avanzar en una información muy sensible, por ejemplo, respecto del Presidente, sabiendo lo que eso podría desencadenar?”. Alonso contestó: “La Dirección de Investigaciones tiene plena libertad en la oficina para avanzar en lo que corresponda. Y en todo caso si yo sintiera que hay un conflicto o un dilema del tipo ético, en mi caso trasladaría a otro funcionario la decisión en todo caso de denunciar. Pero no llegué a ese punto”.

La respuesta deja su *modus operandi* al descubierto. ¿Qué dilema ético podría tener la titular de la oficina que justamente tiene que denunciar si encuentra casos de corrupción o conflictos de interés? La respuesta es una sola: su protección a Macri.

“Macri tiene claro que es la persona más observada del Gobierno, y las más observada por la Oficina Anticorrupción”, aseguró Alonso. Sin embargo, hasta ahora no resolvió ningún caso sobre el Presidente. Correo Argentino, Odebrecht, Iecsa, Avianca, son algunos de los casos donde el Macri acumula conflictos de interés. La OA no dijo nada al respecto, ni siquiera sobre las incompatibilidades en sus Declaraciones Juradas.

Sí lo hizo sobre sus principales colaboradores, aunque en ningún caso encontró un conflicto de interés. Tanto a Mario Quintana (Secretario de Coordinación Interministerial) como a Gustavo Lopetegui (Secretario de Coordinación de Política Públicas) la OA sólo le hizo “recomendaciones preventivas en virtud de sus vínculos profesionales/comerciales previos y/o actuales”.

La experiencia de Laura Alonso -ex Presidenta de la ONG Poder Ciudadano- muestra las limitaciones de una forma de pensar la política en la cual se le asignan virtudes cívicas a las ONGs: puestas a elegir, como ha sido el caso de la titular de la AO, se ponen sin dudas la camiseta partidaria. No debe olvidarse que muchas de las ONGs que realizan análisis de políticas públicas tienen su neutralidad fuertemente presionada por el financiamiento internacional que reciben y que, de movida, tiende a sesgar sus opiniones.

Como dijimos previamente, muchas de las circunstancias que venimos analizando ofician de incentivo para (re) pensar los controles de debería realizar el Estado: nos debemos un

profundo debate respecto del control institucional que necesita un Estado al servicio del pueblo.

Siendo conocido que no existe un único enfoque de control, el énfasis se puede poner, por un lado, en la eficiencia económica y, por otro, en la eficacia en conseguir resultados de bienestar social. Hugo Cormick lo señala claramente:

es interesante destacar que los tres principios básicos que sustentan el modelo de control instaurado por la ley 24.156: eficacia, eficiencia y economía, aparentemente presentados como tres dimensiones complementarias, encierran la fuerte tensión que atenaza a las políticas estatales. Estas se baten entre garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos por las autoridades políticas del Estado (eficacia) o velar porque tales objetivos se cumplan con la menor afectación de recursos (eficiencia). La práctica de la década de 1990, al privilegiar el segundo escenario, se inscribió en un contexto de restricción del gasto público en desmedro de objetivos de bienestar para la población⁵⁷.

6. Lo que viene, lo que viene (a ajustarse los cinturones, los pantalones, los zapatos...)

Lo que se viene es, tal vez, el ajuste más anunciado de la historia Argentina.

Hay una urgencia relacionada con los desequilibrios fiscales, que luego de lo dicho hasta aquí no es necesario remarcar, pero también estará en juego el liderazgo político y elementos estatales y administrativos que son igualmente cruciales. En esta sección los analizaremos.

6.1. El ajuste fiscal

Tal como detallamos en la sección 2.1., las medidas tomadas por el gobierno terminaron generando un nivel de desequilibrios fiscales exorbitante, cuyo origen puede rastrearse tanto en los compromisos electorales -reducciones impositivas-, como en las impericias en el manejo estatal.

De todas formas, hay un sector del gobierno y de los sectores dominantes que considera que las urgencias fiscales pueden ser utilizadas como una herramienta que apalanque el programa

⁵⁷ Cormick, Hugo (2016) "Desafíos del control público en un contexto de cambios en las políticas públicas. ¿Qué personal para qué control? Ponencia presentada a la Jornada sobre Políticas de Regulación y Control en el Sector Público "El Control de las Políticas Públicas: experiencias y desafíos", Universidad Nacional de General Sarmiento y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, junio.

neoliberal de gobierno⁵⁸. Estos sectores inducen a un reclamo constante de los gurúes económicos, formadores de opinión y demás miembros del llamado *círculo rojo* acerca de la necesidad de realizar una drástica reducción del déficit público y de acelerar una pasiva integración a los mercados mundiales. En suma, de transformar el triunfo electoral del 2015 en un nuevo patrón de funcionamiento de la sociedad argentina -sistemáticamente negado durante la campaña electoral- para terminar de una vez por todas y para siempre con el populismo.

Quien más ruido hizo en este sentido fue el economista Carlos Melconian, amigo personal de Mauricio Macri, quien expresó: "Ojo porque se puede ir todo a la mierda". La frase se habría dado mientras hablaba de los riesgos que enfrenta un modelo basado en "un gasto público muy elevado", principalmente en "materia previsional, de subsidios y de recursos para las provincias"⁵⁹.

Ahora bien, decir que hay que ajustar sólo es un parte de problema; la cuestión es dónde hacer los recortes y lograr el doble efecto fiscal y disciplinador.

Según una nota periodística, los núcleos de análisis para la reducción del gasto girarían alrededor de cuatro temáticas: 1) el sistema de previsión social, 2) los subsidios por servicios públicos, 3) las erogaciones por salarios públicos, y 4) diferentes programas como Fútbol para Todos, Tecnópolis, y otros⁶⁰.

En la primer temática, el gobierno hizo diferentes intentos-bajas masivas de pensionados viudos y discapacitados, cambios en el cálculo de haberes jubilatorios que significaban una merma sobre el aumento previsto por la ley de movilidad jubilatoria- pero a poco de implementarlas, retrocedió en su decisión ¿Volverá a la carga?

En una nota del gubernamental Diario Clarín que se pregunta por dónde pasará la tijera del ajuste. Y, en tal sentido, comenta que el 56% del gasto público de la Nación está en las prestaciones de la ANSeS (jubilaciones, AUH, pensiones) y el PAMI⁶¹.

Sobre el particular ya comenzó el bombardeo de cifras y verdades a medias que esconden las intenciones de achicamiento. La Jefatura de Gabinete de Ministros informó un déficit del 1,8% del PBI en el ANSES utilizando una metodología que involucra todos los gastos vinculados a esa unidad estatal, lo que enfatiza sus desequilibrios. Según se informa, el déficit del sistema

⁵⁸ Esto está muy bien descrito y ejemplificado en el libro "La doctrina del shock" de Naomi Klein, Editorial Paidós, 2007.

⁵⁹ www.infobae.com/economia/2017/06/06/melconian-reclamo-avanzar-con-la-cuestion-fiscal-despues-de-las-elecciones/, consultado el 10/06/17.

⁶⁰ <http://www.lapoliticaonline.com/nota/106834-exclusivo-como-es-el-ajuste-que-disenan-macri-y-dujovne-para-alcanzar-las-metas-fiscales/>, consultado el 10/07/17

⁶¹ https://www.clarin.com/politica/pasara-tijera-ajuste_0_HkjiThOz-.html, consultado el 10/06/17

jubilatorio sería bastante más acotado (-0,4% del PBI), que igualmente evidencia un fuerte deterioro frente al superávit de 2015 (+0,5% del PBI)⁶². Esta variación se origina en la reducción de la recaudación de la ANSES producto de la recesión y de los cambios tributarios que hicieron crecer los recursos netos en un 32%, algo más de 12 puntos porcentuales por debajo de los gastos.

En lo que hace al segundo ítem, ya se han producido notables recortes en los subsidios al consumo de servicios públicos. Las transferencias corrientes por este rubro que habían acumulado un crecimiento del 3% interanual en los primeros tres meses, se retrajeron un 28% en abril, promediando una caída del orden del 7% en el cuatrimestre. Algunos pronósticos basados en el presupuesto calculan que la caída llegaría al 26% a fines de 2017⁶³. Pero los resultados fiscales fueron tan malos que estas reducciones fueron como una gota en el mar.

Cuando se ponen a elegir adónde realizar el ajuste, los economistas del establecimiento hacen notar que será del gasto público agregado (Nación + Provincias + Municipios), ya que cerca del 45% corresponde a los ámbitos provincial y municipal, espacios desde donde se administra el grueso de la educación, la salud y la seguridad pública⁶⁴.

En cuanto a las provincias, el Gobierno de Cambiemos pretende actuar como una suerte de FMI, imponiendo condicionalidades para el “auxilio” financiero y los permisos de endeudamiento. El Ministro Dujovne anticipó a los legisladores oficialistas que presentará una ley de responsabilidad fiscal para contener el gasto de las provincias⁶⁵.

En este caso -como el de las Universidades Nacionales- refiere al tercer ítem, empleo público, ya que el alto impacto de la masa salarial en el total del gasto, hace que cualquier ajuste recaiga sobre los trabajadores. No son casuales las presiones sobre las paritarias docentes –en el sentido de que otorguen aumentos por debajo de la inflación- ya que ellas funcionan como casos testigo de todos los trabajadores del Estado.

El cuarto ítem, el fatídico *otros*, da una pauta azarosa -como fue la reducción del gasto hasta ahora- que implica que cualquier beneficiario de un programa estatal o cualquier empleado público puede ser sujeto del ajuste.

⁶² www.ecolatina.com/interno/PDF/1496068557Sintesis%20de%20prensa.pdf, consultado el 09/06/17

⁶³ www.lanacion.com.ar/1980971-el-gobierno-preve-un-recorte-de-77000-millones-en-subsidios, consultado el 09/06/17

⁶⁴ Durante el año 2015 (último año publicado), la Nación ejecutó el 56,1% del gasto consolidado www.minhacienda.gob.ar/secretarias/politica-economica/programacion-macroeconomica/gasto-publico-consolidado/, consultado el 10/06/17

⁶⁵ <http://www.lapoliticaonline.com/nota/106623-hacienda-confirma-que-buscara-bajar-el-gasto-de-las-provincias/>, consultado 11/07/17

Por otro lado, la idea de financiar la reconversión estatal a través del endeudamiento y la estrategia general de financiarización de las erogaciones reducen las posibilidades de achicar el gasto público desde el rubro financiero, como ocurrió durante la década ganada.

El pago de intereses representa un 12% del gasto total, ha crecido un 92% interanual y ya explica el 18% del crecimiento del gasto total. Las explicaciones son obvias: financiar "el rojo fiscal vía emisión de deuda genera lógicamente un mayor peso de los intereses"⁶⁶. La explicación para este crecimiento radica en que el actual gobierno no quiere financiar el déficit con emisión... pero igual no ha podido frenar la inflación. Para los que analizamos estos temas, no podemos dejar de recordar que ese mismo esquema y los mismos resultados recorrieron la gestión del superministro de la dictadura, José Alfredo Martínez de Hoz⁶⁷.

Nótese que los números que venimos describiendo a lo largo de todo el trabajo desentonan con la imagen del Estado como una caja que distribuye coimas y privilegios para funcionarios y burócratas. Luego de la década ganada, el patrón de erogaciones tiene sus principales componentes en la provisión de bienes con alta valoración social, tales como la seguridad social, la salud y la educación, además de tener un lugar clave en la demanda agregada y el desarrollo.

Este patrón hace dolorosa (económica, política y socialmente hablando) una reducción y tiene pocas alternativas teniendo en cuenta que los rubros del gasto público están bastante concentrados, tanto en lo que hace al gobierno nacional como a los gobiernos provinciales. Así, parecen inevitables algunos enfrentamientos de escala, pues los recortes deberán dirigirse necesariamente a rubros como el ANSES, el gasto provincial, las Universidades: no en vano numerosos expertos han resaltado la inflexibilidad a la baja que tiene el gasto público.

Para terminar esta sección, que abruma, no podemos dejar de recordar que, a lo largo de nuestra historia la inflación ha sido una herramienta reiteradamente utilizada para avanzar en procesos de ajuste. No es un secreto que el gobierno no ha podido controlarla, y que en caso de devaluación pos electoral -tema también instalado en la agenda por poderosos actores sociales- seguramente generará otro incremento sustancial. Su efectividad, explican los gurúes, estará en lograr un nuevo esquema de precios relativos a partir del *retraso* de los salarios.

6.2. La nueva (des)organización del Estado

Mientras la discusión que reseñamos en el punto anterior ocupa, con razón, buena parte de las estrategias del oficialismo y la oposición, hay otra discusión subsecuente sobre la que se toma

⁶⁶ www.ecolatina.com/interno/PDF/1496068557Sintesis%20de%20prensa.pdf, consultado el 09/06/17

⁶⁷ Lo dicen los voceros del establecimiento, como Luis Espert <http://www.infobae.com/opinion/2016/10/23/mauricio-macri-el-hombre-record/>, consultado el 11/07/17

poca nota y que remite al lugar del Estado. En este sentido, la prensa ligada a la city financiera comenta que el nivel de gasto público es el que le quita competitividad a la economía, más aún que el déficit fiscal.⁶⁸

Resulta fatigoso seguir discutiendo cuestiones que nuestra historia reciente desmiente: una de las peores crisis de la economía de nuestro país (año 2001) ocurrió cuando la Argentina tenía uno de los Estados más pequeños del mundo, casi tan pequeño como el de Camerún⁶⁹. Sin embargo se vuelve al clamor por la reducción de la maquinaria estatal, a la que se asume ineficiente sin necesidad de dar prueba alguna al respecto.

Se anuncian⁷⁰, así, reducciones de organismos, fusiones o eliminación de programas con idénticas finalidades y dentro de estas restricciones podrían incluirse la reducción de los giros a las universidades nacionales. Se menciona la existencia de "infinidad de planes de capacitación laboral o beneficios sociales que conviven en Desarrollo Social, Salud, Trabajo, Educación y la ANSES, o en las carteras económicas". De la misma forma, comienza a ponerse sobre la mesa la "eficiencia" de las 53 empresas del Estado -YPF, Aerolíneas, Fadea, Tandanor, el Correo Oficial, Fabricaciones Militares, Enarsa, AySA, Nucleoeléctrica Argentina, Canal 7, Radio Nacional y Télam, etcétera- a las que no es de extrañar que se intente privatizar⁷¹. El fatídico "otros" que hicimos mención.

En esta batalla ya no estarán en juego los fríos números del déficit sino el lugar del Estado: ¿Qué debe hacer? ¿En qué temas se debe involucrar? ¿Cuál debe ser su rol frente al círculo rojo? ¿Cuánto poder debe acumular?

El gobierno no se equivoca cuando ve en el Estado su principal contendiente. En la medida en que le quita herramientas de intervención; que reduce su área de trabajo empresarial; que cercena los programas de desarrollo tecnológico, de regulación económica y de acción social, es menor el poder que puede acumular y menor su capacidad de ser herramienta del movimiento nacional. En este sentido, el gobierno ve en el Estado el mayor peligro y por eso busca todos los atajos posibles para debilitarlo.

⁶⁸ Notas de este tipo se publican cotidianamente, citamos dos, un poco al azar

www.ambito.com/886280-empobrece-este-gasto-publico-excesivo y www.lavoz.com.ar/negocios/que-bajar-primero-gasto-publico-o-impuestos, consultadas el 12/06/2017

⁶⁹ Esto fue reseñado inclusive por Clarín (edant.clarin.com/suplementos/zona/2003/07/27/z-00201.htm, consultado el 09/07/17).

⁷⁰ www.lanacion.com.ar/1972247-macri-quiere-fusionar-areas-para-recortar-el-gasto-estatal, consultado el 09/06/17

⁷¹ Dentro de las áreas a fusionar y desgazar, ¿qué pasará con el Ministerio de Modernización? Hasta ahora puede mostrar el éxito de ser una agencia de colocaciones para amigos y acomodados y emisor de mensajes tecnologizados de consumo para el electorado gorila porteño ¿quedará? ¿será capaz de reconvertirse en la conducción estratégica del ajuste?

Vale resaltar que los programas de desguace, además del impacto directo sobre las incumbencias estatales, terminan por generar otros efectos que conspiran contra su capacidad estratégica. Por ejemplo, empodera las áreas hacendarias, lugares de visión monocorde y funcionalista de la Administración pública que, además, suelen ser de las más colonizadas por el pensamiento antinacional. En épocas en que los recursos financieros se convierten en ultraescasos, estas áreas adquieren una autoridad infinita e irradian a toda la organización un halo de impotencia estatal: nada se puede hacer porque no hay plata.

Con el tiempo, esta situación produce una escisión entre dos administraciones:

- la que tiene acceso a créditos internacionales, en donde se garantiza continuidad, planificación y recursos de todo tipo. En tales programas se tiene una infraestructura deslumbrante, mobiliario lujoso, viajes a Washington y seminarios bilingües con invitados internacionales, y
- el resto de la Administración Pública, que no puede desarrollar un horizonte más allá del corto plazo porque las políticas de ajuste constantemente redefinen su situación. En línea con esta situación, desarrollan una cultura de la alteridad y el trabajo de baja calidad, pues el ahorro llega, irracionalmente, hacia todos los rincones operativos: computadores y software viejos, carencia de útiles y muebles, imposibilidad de contrataciones accesorias, etc., etc.

7. A modo de conclusión

Hemos visto en las páginas precedentes el desenvolvimiento de las políticas de gestión pública nacional del gobierno de Cambiemos. A despecho del carácter superficial con tonos *new age* del discurso que enuncia el gobierno, hay elementos que tienen meridiana claridad en términos de orientación, objetivos y calidad.

Sin ser el centro de nuestro análisis, lo primero que se destaca es la inevitable direccionalidad hacia el abismo que tienen las políticas neoliberales en lo que respecta a los grandes equilibrios financieros fiscales del Estado. Tanto es así que ya es un lugar común hablar de las correcciones que se realizarán en octubre y de quienes serán los ganadores y perdedores de ese nuevo cimbronazo sobre la sociedad.

Esto es la *crónica de una muerte anunciada*: el cambio del patrón de intervención estatal construido durante la década ganada precisa necesariamente de *ajustes estructurales*. Estos ajustes se centran en el Estado, en la asignación de sus recursos y en su orientación reguladora, lo que deriva en nuevos ganadores -el sector financiero, importadores, las grandes empresas formadoras de precios- y viejos perdedores: asalariados, industria nacional, beneficiarios de programas estatales.

En el nivel de la gestión cotidiana, es manifiesta la desconfianza del discurso neoliberal sobre todo lo que haga el Estado. En el mar de descrédito general con que se busca encastrar a todo lo público, en esta etapa se ha resguardado al Poder Judicial, al que se le quiere dar el rol de garantía para los grandes actores, en el sentido de que sus intereses jamás se verán amenazados.

Hay un cambio en la orientación estatal y ese cambio tiene un costo expresado en el desmantelamiento de planes que justamente es uno de los lugares en los que se expresa con mayor claridad quienes son los que tienen que empezar a perder.

En ese contexto, la ofensiva sobre el empleo público, que más allá de los números se manifiesta en la cancelación de contratos, y en la reticencia a la paritaria docente, expresa este cambio de orientación y manifiesta una clara señal para el sector privado respecto de cuáles son las líneas estratégicas en cuanto a los “costos laborales”.

Esta visión -que desde la época de Yrigoyen viene criticando la ampliación de la esfera de actuación del Estado- denosta, agravia y ofende al empleado público y a todo lo estatal, expresa un discurso de mucha densidad en la sociedad argentina, que necesita ser saldado.

Este texto, este relato urgente, que aquí toca a su fin, ha querido señalar las tensiones y contradicciones insalvables del programa del programa neoliberal y los traspiés y desaciertos del primer año y medio del gobierno de Mauricio Macri en su implementación.

Nos queda por último reflexionar sobre qué es lo que ha ocurrido para que el gobierno muestre tales niveles de indecisión y contradicción. La mejor respuesta que se nos ocurre para comenzar a despejar esta cuestión, que involucra la vida de todos los argentinos, se llama estafa electoral. No otra cosa que una estafa electoral ha sido la promesa de que el nuevo gobierno iba a responder al mismo tiempo y en la misma forma a los intereses populares y a los de los poderosos. El gobierno tomó partido, ya sabemos por quién. ¿Habrá quedado claro en nuestro trabajo?

Comisión Estado y Administración Pública en el Proyecto Nacional
Buenos Aires, julio de 2017