ISSN 2591-6599

JUNIO 2018 – NÚMERO 3

TRAMAS

Revista de Política, Sociedad y Economía

FISCALIDAD Y EQUIDAD

Pablo Nemiña

Jorge Gaggero

Alexandre Roig

David Jacoby

Darío Rossignolo

Fiscalidad y Equidad

Número 3 - Junio 2018

Este número es el resultado de pensar los mecanismos que favorecen la equidad entre las regiones que componen nuestro país; la formación y el empleo, las reformas del sistema tributario, el impuesto a la renta personal, los problemas de déficit fiscal y el endeudamiento internacional propician un debate en torno a la compleja relación social que tenemos con el Estado a través del pago de impuestos.

Contenidos

Dossier

Lo que nos dejaron las I Jornadas Chaqueñas de Democracia y Desarrollo 4
por Equipo Editorial

Conversaciones

Conversando con Alexandre Roig 17
por Equipo Editorial

Artículos

El FMI y Argentina 18 años después 25
por Pablo Nemiña

El sistema de transferencias (coparticipación) en el sistema tributario argentino. Aspecto central para la reforma tributaria.. 31
por David Jacoby

De cara a la crisis: un Esbozo estratégico 40
por Jorge Gaggero

El impuesto a la Renta Personal y la medición de la desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina 45
por Dario Rossignolo

Miradas Locales

Un recorrido por la estructura ocupacional del Chaco 53
por Cristian Bonavida y Miguel Alegre

Reseñas

La era de la juventud en Argentina 63
por Moira Delovo

¡Viva la Revolución! 66
por Renzo Balbiano

Autores de este número 71

Staff

Dirección:
Mirta Merlo

Equipo editorial:
Cristian Bonavida Foschiatti
Gregorio Miranda
Juliana González Jáuregui
Lautaro González Obregón
Moira Delovo

DOSSIER

Lo que nos dejaron las I Jornadas Chaqueñas de Democracia y Desarrollo

Por: Equipo Editorial

Las Ciencias Sociales buscan entender la realidad para poder transformarla y, para lograr ambos objetivos, se necesita de encuentros. Encuentros que permitan destruir, deconstruir y reconstruir así como intercambiar, discutir y consensuar las ideas que participan del imaginario colectivo de un momento histórico determinado.

Con este desafío en mente, y entendiendo que en la región no abundan espacios para pensar el territorio en clave política, económica y social; la Escuela de Gobierno llevó adelante durante los días 5 y 6 del mes de abril, las Primeras Jornadas Chaqueñas de Democracia y Desarrollo.

Durante las Jornadas, se encontraron académicos, profesionales del sector público y privado, funcionarios y estudiantes, entre otros miembros de la sociedad civil. Con conferencias que favorecieron la participación del público y diferentes mesas de ponencias, se "hicieron surgir" los conflictos, las preguntas, las prácticas y las ideas respecto de determinados ejes temáticos: el Estado y la Sociedad; la Democracia y la Representación; las Formas de Participación y Comunicación Política; el Trabajo y el Empleo; los Modelos de Acumulación y Estructura Productiva; el Ambiente, la Sustentabilidad y el Desarrollo Local, por mencionar sólo algunos de ellos.

En tiempos donde la práctica muchas veces acota el espacio para reflexionar y donde se interpela a los científicos sociales a dar cuenta de la "utilidad" de su pasión convertida en trabajo, más de 300 personas se reunieron en una de las provincias más pobres de nuestra república, para expresarse y participar en la construcción del país que desean y, dado el contexto, este no es un dato menor.

En un intento por recuperar los análisis presentados en torno a la Democracia y el Desarrollo, con sus diversas perspectivas, y de poner a disposición lo acontecido aquellos días, que trascienda e incida en la comprensión del momento político, económico y social que nos atraviesa como argentinos, ponemos a disposición este dossier. El mismo es sólo un breve resumen de los valiosos debates que hicieron de las I Jornadas un espacio de discusión y reflexión, que tendrá lugar, de ahora en más, una vez al año en nuestra provincia.

Deudas de la democracia

Dubet (2015) nos provoca en su libro "¿porqué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario)" a pensar en la construcción discursiva de las sociedades del Siglo XXI, allí el autor entiende que lo que predomina es una crisis de las solidaridades y un debilitamiento de los lazos sociales antes que una búsqueda de igualdad. Esta provocación también puede hacerse alrededor de los conceptos de **democracia y desarrollo**, por ser conceptos en apariencia deseables, pero de difícil acuerdo por todos y cada una de las personas que componemos la nación argentina.

Sin duda **democracia** fue uno de los conceptos más usados en las diferentes disertaciones realizadas durante las I Jornadas, aún cuando sus abordajes hayan sido muy dispares.

Por un lado, se presentó el debate en torno a los tipos de democracia, capacidades estatales y procesos de desarrollo inclusivos y sostenibles. *Carlos Acuña*,[1] sostuvo que el desarrollo argentino no ha sido inclusivo ni sostenible y que éste es un desafío para las condiciones político-institucionales. Tomando como indicadores a la pobreza, la desigualdad, la informalidad y la distribución del ingreso en los períodos 1974-2015 aproximadamente, evidenció que el desarrollo de nuestro país no ha sido inclusivo, sino que ha aumentado las desigualdades sociales, como tampoco sostenible, sino que se ha caracterizado por una volatilidad en la economía. Para el autor, los diferentes tipos de democracia, capacidades estatales y sociedades se configuran, por un lado, en democracias "liberales" -caracterizadas por la centralidad del Mercado para la asignación de recursos, actores sociales debilitados, sociedades más desiguales y Estados "mínimos", "subsidiarios"-. La paradoja es que estos países no necesariamente podrían ser clasificados como conflictivos socialmente. Por otro lado, están las democracias "neo-corporativas", con actores sociales organizados, fortalecidos, y Estados con alta capacidad de intervenir en los mercados y administrar las relaciones capital/trabajo, resultando en sociedades más igualitarias e inclusivas. Siguiendo esta interpretación teórica, Acuña entiende que la Argentina es una democracia "Dual", que lidia con las tensiones propias de la relación capital/trabajo, como las tensiones entre sectores formales/informales-excluidos; es decir se enfrenta a problemas de desarrollo económico simultáneamente con los de desarrollo

humano y social, tendientes a la integración y cohesión social. Esto hace que las capacidades estatales a desarrollar sean más complejas.

De acuerdo con Acuña, existen 4 obstáculos principales que complicaron nuestro entendimiento sobre la centralidad del Estado para el desarrollo, ellos son: Insuficiente reconocimiento del valor estratégico de la organización estatal y la gestión pública; "Nominalismo", en el sentido de que no siempre contamos con integralidad sistémica, "Dogmatismo", o lecturas sesgadas que imputan contradicción cuando no necesariamente la hay; Desconocimiento de la especificidad y magnitud de los desafíos que enfrenta el accionar estatal: de la coordinación sectorial/horizontal; de la coordinación vertical; de la planificación; de la evaluación; y de la administración de conflictos.

En los comentarios finales de su presentación, Acuña destacó que las condiciones para la construcción de una sociedad más justa y con capacidad de desarrollo inclusivo y sostenible son múltiples, y que debemos reconocer que algunas se encuentran fuera de nuestro control. Entre aquellas condiciones que están bajo nuestro control, el desarrollo de capacidades estatales es *sine qua non*, y este desarrollo, más allá de sus aspectos técnicos, constituye un proceso centralmente político, que afecta intereses y que demanda la construcción de acuerdos amplios, con mayor humildad y diálogo de los que han caracterizado a la política argentina hasta el presente.

Marisa Duarte[2], por su parte, focalizó su presentación en la inestabilidad de las democracias formales y en las tensiones entre economía y política. La autora entiende que la alianza político-social gobernante -Cambiemos-, al integrarse vía el sector financiero, el agroexportador, la banca internacional, la corporación judicial y los medios de comunicación, expolió a los sectores populares del país de los derechos obtenidos, y lo hizo principalmente a través del endeudamiento de las cuentas fiscales a niveles exponenciales, la transferencia de recursos a sectores muy poderosos, obstaculizando el mantenimiento del poder adquisitivo de los sectores populares. Desde su perspectiva, esta situación conllevó un debilitamiento de los mecanismos democráticos en el país. La discusión sobre las formas de democracia y desarrollo, entiende, debe ser a partir de un replanteamiento del rol que cumplen los distintos actores, cuyas características han cambiado en el tiempo. De acuerdo con Duarte, es menester indagar si los sectores que forman parte de la burguesía nacional son verdaderamente son funcionales a intereses nacionales. Por otro lado, afirma que aquellos sectores que integran el campo de lo popular son víctimas de un esquema económico que los excluye; sin embargo, ejercen la oposición, disputan poder y discuten los modelos de desarrollo, los discursos

y las recetas impuestas por organismos internacionales.

"Las democracias hoy constituyen una ficción" enfatizó *Jorge Capitanich*[3] en su conferencia. De hecho, afirmó que el poder económico corporativo se ha encargado de destruir los principios esenciales del sistema republicano, democrático, federal y social de gobierno. Para él, las democracias de los países occidentales están subordinadas a los poderes económicos, en las democracias ficcionales el verdadero poder lo tienen las corporaciones y no existe representatividad popular. Es por ello que las sociedades se caracterizan cada vez más por ser injustas y desiguales, especulativas, con mayor desempleo y explotación. De acuerdo con Capitanich, en este contexto en que las corporaciones transnacionales -en algunos casos- cuentan con mayor poder económico que muchos países en desarrollo, resulta imprescindible redefinir el sistema político, institucional, económico y social que garantice una humanidad donde la libertad sea posible.

El estado de las cosas

En estrecha relación con la agenda de la cuestión social, durante las I Jornadas se presentaron, además, reflexiones en torno a la pobreza. Al respecto, *Mariana Heredia*[4] se preguntó si este interés también se corresponde a la pregunta por la desigualdad y planteó la necesidad de reconocer la evolución del concepto de pobreza. En ese sentido, afirmó, es menester la definición de las dimensiones y los indicadores de la variable que hacen observable y medible al concepto de pobreza, las diferentes formas de medición y el predominio que brindan a los ingresos para la satisfacción de las necesidades. Puso énfasis en la centralidad de los números que hacen que se entienda a la medición como la única verdad y se desproblematice que se trata de construcciones humanas, que suponen ciertos recortes e insuficiencias, que son más o menos sensibles a la coyuntura y que, además, operan sobre las acciones humanas. Las mediciones de la pobreza tienen tanto fortalezas como debilidades; tienen, por ejemplo, una gran capacidad de síntesis y efecto, pero ponen más énfasis en las magnitudes que en la calidad, poseen una gran capacidad performativa y, sobre todo, hacen una delimitación ficticia de grupos con características sociológicas muy diversas y cuyas fronteras son mucho menos estrictas de lo que las categorías "línea de indigencia" y "línea de pobreza" muestran. La autora profundizó su crítica al término "pobreza", expresando que ese concepto reduce la inscripción social a los ingresos, subestimando la temporalidad de otras dimensiones. Además, el término no diferencia entre supervivencia y bienestar, soslaya las diversas condiciones y oportunidades de vida de quienes superan la pobreza, así como elude la discusión sobre qué es necesario y justo en materia de distribución, al tiempo que relega a los grupos subalternos a la pura negatividad.

En su conferencia, Heredia propuso discutir las gradaciones de la distribución; mostró cómo la escala de ingresos y la medición de la pobreza son sólo la punta del iceberg, mientras se oculta la desigualdad social y, con ella, los problemas de la precarización del empleo y la exclusividad del sistema educativo, sobre todo en los niveles superiores. En lo que respecta a la relación educación-trabajo, Heredia enfatizó sobre la exclusión que realiza el mundo del trabajo de los menos calificados, el riesgo que corren con la

automatización cada vez mayor de las actividades de producción primaria y, por ende, la profundización de las desigualdades que esa situación conlleva. En sus conclusiones, señaló que es necesario repensar la democracia y el desarrollo a través del diálogo entre las Ciencias Sociales y la creación de espacios de controversia pluralista especializada, donde, fundamentalmente, los números no reemplacen la interpretación de la realidad social.

Que queremos más y mejor **democracia y desarrollo** parece el discurso imperante en nuestro país, por lo menos desde hace más de tres décadas. Sin embargo, como se dijo anteriormente por momentos parece un discurso vacío de contenido, porque no dice nada de la forma en que se alcanzarán. Y en estas formas se esconden tensiones, por ejemplo, sobre las ideas de desarrollo bajo la concepción neoliberal, que como dijo *Mercedes Marcó del Pont*[5], plantea límites a las sociedades.

Para Marcó del Pont, se trata de un panorama difícil para cualquier país subdesarrollado como la Argentina encarar el desafío del desarrollo económico y la equidad en la distribución de la riqueza en el marco de una globalización financiera que afecta al mundo entero, porque implica discutir el desarrollo en un contexto de contradicciones. De acuerdo con la autora, es posible calificar esta etapa del capitalismo de los últimos 40 años como de *globalización neoliberal,* donde predomina un pensamiento hegemónico que, en definitiva, plantea la pérdida de espacio, de poder, de capacidad de maniobra del Estado sobre lo impuesto por el contexto de globalización. Detrás de este tipo de interpretación subyacen ciertas decisiones políticas, porque no es posible la desregulación, la apertura financiera, el disciplinamiento del trabajo y de las organizaciones sindicales, la desgravación a las empresas y los ricos, y el desguazamiento del Estado de Bienestar sin decisiones políticas de Estados nacionales. Esas decisiones las realizaron, fundamentalmente, los países centrales. De acuerdo con Marcó del Pont, no se debe perder de vista que el discurso neoliberal, ortodoxo, de derecha, en busca de un Estado mínimo, esconde o disfraza la transferencia del Estado al Mercado de las principales decisiones en materia económica, social o política, delegándolas en los intereses del capital; y no sólo del capital en sentido amplio, sino del capital financiero específicamente. La autora definió a esta etapa que tuvo inicio a mediados de los '70 como un proceso de hegemonía del capital financiero por sobre el capital productivo, una *financiarización de la economía*. Esto supone una riqueza ficticia, que llegó a ser 14 veces mayor a la riqueza productiva y que consiste en generar dinero del dinero, no generar dinero a través del excedente del trabajo. "Ese es el mundo en el que estamos metidos", destacó.

En la historia más reciente de nuestro país, Marcó del Pont reivindicó del gobierno kirchnerista muchas decisiones políticas, pero en especial, una que marcó una línea importante: ir en contra de la lógica de financiarización, que supuso, por ejemplo, no permitir que ingresen capitales a corto plazo especulativos; fortalecer y proteger a los mercados internos considerados fundamentales para el crecimiento a través del trabajo bien pago; la capacidad de consumo; cambiar la idea de que el Banco Central sirva a la bicicleta financiera -el rol de los bancos tenía que ser orientar el crédito, los ahorros de todos los

argentinos hacia la producción y sobre todo hacia las medianas y pequeñas empresas. La autora sostuvo que durante ese periodo hubo una serie de decisiones políticas que permitieron recuperar grados de soberanía, entendida como capacidad del Estado, para desplegar políticas públicas a favor del desarrollo, de las mayorías, de la industrialización, o como se quiera al desarrollo económico. En ese sentido, afirmó: "Pensar que podemos hablar de industrialización, de transformación de nuestra base productiva primaria, de los patrones de inserción internacional sin discutir esta lógica de la financiarización, es estar viendo películas diferentes. Porque la contradicción principal para el desarrollo es la financiarización de la economía y no quedan dudas de que el neoliberalismo es funcional a los intereses financieros antes que productivos. Un neoliberalismo que de *neo* tiene poco, porque en realidad es la vieja política liberal, subordina estructuralmente a países como la Argentina a las economías centrales, achicando las libertades y, por ende, la soberanía".

En estrecha relación a la idea de subordinación a las economías centrales que planteó Marcó del Pont, bajo el título "La deuda del desarrollo en el modelo económico actual", *Pablo López*[6] aportó a la discusión el debate sobre el endeudamiento en los procesos de desarrollo de los países. Retomó las ideas de autores nacionales clásicos como Diamand, Di Tella y Ferrer, entre otros, para responder al interrogante: "¿Cómo puede superarse el limitante crónico al crecimiento económico, que ha sido la falta de divisas, recurriendo al endeudamiento?". El autor señaló que cuando se observan los procesos de endeudamiento, es difícil sacar como conclusión que el crecimiento del endeudamiento está asociado al crecimiento de la economía. En realidad, en una mirada de largo plazo, durante la etapa '60-'75 se evidenció, por ejemplo, un crecimiento pronunciado de la economía, pero no asociado a ningún ciclo de endeudamiento. Entre 1975 hasta el año 2000, en general, los períodos de crecimiento del endeudamiento en la Argentina estuvieron ligados a procesos de estancamiento, por ejemplo, el de los años '75-'80, y un poco más difuso en los '90. La década del '80 suele denominarse como "década perdida" para los países de América Latina, ya que los países no crecieron y estaban altamente endeudados, y se caracterizaron por el refinanciamiento permanente de la deuda en acuerdo con el FMI. Argentina, por ejemplo, entre el '83-'92 firmó 10 acuerdos de reestructuración de la deuda con el FMI, Brasil 9, y México 8, respectivamente. Estos acuerdos conllevan llevar adelante una serie de políticas recomendadas por el organismo, a la misma modalidad se suma el Banco Mundial, que en un primer momento otorgaba préstamos para obras de infraestructura, principalmente, pero luego termina adoptando un comportamiento similar al del FMI y, por último, a finales de la década del '80, se suma el Banco Interamericano de Desarrollo. La

década del '80 termina con el establecimiento del Consenso de Washington en el '89, y con el famoso Plan Brady, que consistía en cambiar la deuda directa que tenían los países con los bancos por bonos respaldados con bonos del tesoro de EEUU. Este cambio de configuración de la deuda -pasar de deberle a los bancos internacionales a un sin número de acreedores financiadores tenedores de bonos- es lo que permitió el desarrollo del modelo económico de los '90, donde el indicador deuda externa/PBI aumentó casi 30 puntos porcentuales, siendo el período de mayor crecimiento de deuda. Ese periodo finaliza con la mayor crisis económica de la historia de la Argentina en el año 2001. La etapa 2003-2015 se caracteriza por una fuerte política de desendeudamiento, donde la Argentina negocia con la mayoría de los acreedores logrando grandes quitas en los bonos a pagar a los llamados "fondos buitres". En este proceso de desendeudamiento, la deuda llegó a representar el 8,9% del PBI.

Para López, a partir del cambio de gobierno en 2015, es posible afirmar que empezamos a ponernos "a tono" con los demás países de América Latina; se comenzó a emitir deuda, hasta acercarnos al umbral del 60% del PBI -hoy ronda el 56%-, con el agregado de que no sólo el Estado nacional se endeuda, sino también lo hacen las provincias y el sector privado, lo que constituye una novedad de este último ciclo de endeudamiento. Las provincias se endeudaron en dólares, cuando sus ingresos no son en la misma moneda, eso las expone a fluctuaciones en el tipo de cambio, siendo práctica de algunos de los gobiernos provinciales el cambio de esa deuda por pesos y la posterior inversión en Lebacs. En estos años, la Argentina se destaca por ser el país que más deuda emitió en todo el mundo -en sólo dos años, la deuda nominal creció 29%-. Este fenómeno, además, se produce en un contexto en donde la economía argentina no crece, el consumo no repunta, la inversión está estancada si se la mira en relación al producto, y el saldo comercial es fuertemente deficitario. Mientras tanto, la Inversión Extranjera Directa (IED) aumentó muy poco, y la inversión de cartera creció fuertemente. En sus conclusiones, López afirmó que lo que sostiene este modelo es la famosa promesa de "lluvia de inversiones", que no sólo nunca ocurrió, sino que, de hecho, es de las más bajas de la región y se mantuvo prácticamente estancada, según datos que muestran la inversión en términos del PBI.

A propósito de la legitimación del modelo económico actual y las promesas que podrían haber influido en el éxito electoral, *Paula Canelo*[7] destacó que estamos frente a la construcción de un cambio cultural, que incluye oposiciones fundamentales y legitimaciones excepcionales; una de ellas es la "mirada aspiracional" *versus* "la única verdad es la realidad". En el discurso del gobierno de Cambiemos, la aspiración es una promesa que no sólo no necesita concretarse, sino tampoco ser contrastada con la realidad ni validarse en resultados concretos. "La única verdad es la realidad" no es un criterio válido para contraponer a la mirada aspiracional, porque la política deja de ser un instrumento que busca el bienestar de la mayoría, para convertirse en un instrumento de erradicación de los obstáculos que presentan a la gestión los hiper actores individuales.

Los clivajes que presenta la autora se completan con las oposiciones "meritocracia" *versus* "prebenda", y "naturalización y validación de las

jerarquías sociales" *versus* "politización del conflicto social". Respecto del primero, de acuerdo con Canelo, lo que construye este discurso es un imaginario individualista que permea a sectores sociales heterogéneos, e incluso ancla en una nueva "individualidad popular" de sectores populares urbanos, en los cuales los individuos están en estado puro -también llamados hiper actores-, porque están despojados de todas las protecciones institucionales. El mérito como criterio específico de justica se une al ideal de la competencia, en un marco de debilitamiento de las instituciones e hiper individualización de las estrategias. Los criterios de ascenso social justos y legítimos se anclan en la capacidad individual, como un premio a la posesión y puesta en juego de atributos individuales como el carácter, la temple, el sacrificio, la viveza, por mencionar sólo algunos. Mientras que los criterios ilegítimos/injustos se asocian a beneficios institucionales y estatales -prebenda-, vinculados al "consumo artificial". Las figuras paradigmáticas del modelo meritocrático son, por un lado, los CEOs y su supuesta portación de valores de eficiencia y transparencia -probados y validados en el sector privado- y, por otro, los emprendedores, cuyo mérito es el resultado -éxito- que obtengan en sus emprendimientos. Respecto de la última de las oposiciones, se trata de una estrategia comunicacional que muestra por prácticas, usos y reglas específicas de una posición social muy diferente al resto de la sociedad, lo que la autora denomina una "señalética de clase" para denominar a estos ricos que se muestran como ricos. Según Canelo, su legitimidad radica en la posesión de ciertas propiedades excepcionales que conllevan la representación por notables; dichas propiedades son: encarnar y escenificar el éxito a través del dinero y la libertad económica; y garantizar el mantenimiento de las distancias sociales antes que bregar por la politización del conflicto social. A lo anterior agrega que se trata de una minoría que defiende la poderosa cohesión interna fruto de su pertenencia de clase, mientras propone para el resto de la sociedad una acentuada individualización. Esto se repite en el discurso meritocrático que se propone como criterio de justicia para la sociedad, mientras se ocupan las más altas posiciones en la jerarquía social por atributos de los cuales no son responsables, como la riqueza familiar.

En su desarrollo, la autora regresa a la idea del cambio cultural previamente mencionada; y contextualiza ese cambio fundamentalmente en la instalación de un nuevo sistema de valores que consolida un proyecto antipopular y regresivo, que propone una alejamiento de las tensiones derivadas de los procesos de integración del modelo kirchnerista. Es decir, la construcción de una frontera con el modelo anterior es central en la construcción de este nuevo sentido común. A modo de cierre, la autora explicó las consecuencias que acarrea este modelo, focalizando en la profundización de las individualidades y en las "crisis de solidaridades"; Canelo asocia estos fenómenos a la búsqueda de "mantenerse a salvo" del otro. En este contexto, afirma que existen vastos obstáculos para construir una oposición política, por las dificultades que implica contrarrestar la promesa aspiracional con una promesa alternativa no centrada exclusivamente en políticas económicas orientadas al crecimiento económico y el empleo.

Cabe resaltar, por último, que al presentar el perfil sociológico del gabinete nacional inicial del gobierno

de Cambiemos, según los datos recabados por el Observatorio de las Elites Argentinas, Canelo sostiene que existe un cambio significativo en la articulación entre élites políticas y económicas caracterizada por la alta presencia de CEOs y dirigentes empresarios en la función pública, incluso con un alto porcentaje de funcionarios con experiencia exclusiva en el sector privado, y una marcada participación en las organizaciones de la sociedad civil.

Reglas del juego

Teniendo en cuenta el inédito contexto de articulación entre élites políticas y económicas que caracteriza a la Argentina del presente, *Ana Castellani*[8] abordó la cuestión del **desarrollo** desde la articulación público-privada para la producción de servicios públicos como el transporte, la salud y la educación. En su conferencia, sostuvo que la articulación entre el poder estatal, económico y social puede ser virtuosa en un marco de reciprocidad, y que estos modelos híbridos de gestión de servicios públicos permiten advertir las ventajas y limitaciones a tener en cuenta. Desde su perspectiva, existen capacidades estatales que son necesarias para el desarrollo: capacidades institucionales relacionadas a la cohesión y coherencia de la burocracia, y capacidades relacionales vinculadas a la negociación, intercambio, disciplinamiento o autonomía del poder estatal. Para Castellani, el poder económico tiene la capacidad de incidir de manera determinante en el proceso de acumulación del capital, la distribución de la riqueza y la orientación de la acción estatal; para hacerlo, despliega acciones como: *lobby*, financiamiento a partidos políticos y ONGs, control de grandes medios de comunicación, acuerdos secretos con funcionarios para acceder a diversos privilegios a cambio de sobornos, colonización de reductos claves del entramado estatal colocando directivos de empresas en cargos públicos, etc. La autora señaló que el poder social, por su parte, reside en la movilización y organización voluntaria de la sociedad civil, que opera como contrapeso del poder económico y estatal. Esto permite, por un lado, menguar la tendencia hacia la concentración de la riqueza del poder económico y la concentración en la toma de decisiones, propia del poder estatal. Por otro, permite organizar acciones cooperativas para producir, distribuir y controlar bienes y servicios, para generar nuevas subjetividades y formas de relación social; disputa el sentido hegemónico en el espacio público y fortalece la democracia estableciendo vínculos sólidos con el poder estatal.

De acuerdo con Castellani, deben existir 4 condiciones para que la articulación virtuosa de estos poderes promuevan el desarrollo: Intervenciones económicas estatales de alta calidad; Un empresariado "disciplinado" y comprometido con el desarrollo; Un denso entramado de asociaciones voluntarias de la sociedad civil; Adecuados niveles de

reciprocidad entre el sector público y privado.

Según la autora, la hibridación es la marca distintiva de los modelos de gestión en la Argentina, pero esto acarrea una tendencia hacia la configuración de *ámbitos privilegiados de acumulación* de capital para las empresas privadas, enriquecimiento ilícito de funcionarios e incremento del poder de asociaciones gremiales en algunos servicios públicos específicos.

Las limitaciones principales que se identifican en el modelo actual son: Vaivenes en la orientación de la acción estatal; Predominio de la lógica prebendaria en el sector privado, y de la corporativa en las asociaciones civiles y sindicales; Incremento en los niveles de autonomía estatal en la formulación de las políticas públicas -aunque estos niveles se erosionan en el proceso de implementación; Problemas de coordinación intra e inter burocrática y persistencia de déficits de capacidades técnicas y administrativas, agravados por la existencia de diversas modalidades de trabajo -contratados, planta permanente, transitoria, etc.- ;Persistencia de relaciones de colusión público-privada -la gestión del transporte público como caso paradigmático; Ausencia de canales institucionalizados con actores sociales para definir metas comunes y favorecer procesos de reciprocidad público-privada.

En cuanto a las ventajas de este modelo en los servicios seleccionados, la autora identifica: Amplio grado de cobertura de los servicios públicos; Accesibilidad garantizada en todo el territorio para el caso de los servicios educativos y de salud; Tarifas relativamente bajas para el caso del transporte de pasajeros, en especial en la zona metropolitana; Gratuidad garantizada para toda la población en los servicios de salud y en los educativos, incluso hasta el nivel universitario; Recursos humanos formados de alta calidad en los tres servicios; Fuerte activación de la sociedad civil en la defensa de sus derechos; Sólida organización gremial de los trabajadores de los tres servicios, capacidad de coordinación de acciones colectivas exitosas.

"Hablar de educación para el **desarrollo,** es hablar de un elemento absolutamente esencial de un país", fueron las palabras iniciales de *Abraham Gak*[9] para plantear que al respecto existen dos miradas: una que podría catalogarse como neoliberal, que dice que la educación es un producto del comercio, y por lo tanto negociable, donde la confianza está puesta en el desarrollo privado de la educación y el Estado tiene que dedicar sus esfuerzos -los menores posibles- a servir a aquellos sectores que no tienen acceso a esas posibilidades. De acuerdo con esa visión, afirmó, se tiende a pensar en las escuelas públicas como escuelas para pobres, y una escuela privada que prepara para la dirección, el crecimiento, el desarrollo; es, indudablemente, una institución clave para el conocimiento científicamente valorado. El autor aclaró que esa visión no es exclusiva de un país, se encuentra generalizada; a ella se agrega la incorporación de sectores -entre los que se destaca el sistema financiero mundial- que han ido adquiriendo un poder a nivel mundial para imponer sus condiciones. A dichos sectores, sostuvo, no les interesa tener una población capacitada, que tenga espíritu crítico, que pueda enfrentar las crisis y proponer soluciones, buscan más bien un alumnado obediente, conciente y convencido de que su tarea es atender a las necesidades del sector privado. Según Gak, nuestro país

hoy forma parte de este modelo educativo mundial, en tanto no hay un interés por parte del gobierno actual de modificar las condiciones de funcionamiento del sistema educativo -si es que, como afirmó el autor, se puede llamar sistema-. Al respecto, aclaró que lo que existe actualmente se parece más a una anarquía generalizada, donde distintos sectores tienen asignadas responsabilidades.

En referencia al contexto descrito, Gak se preguntó: "¿Qué podemos hacer?". Para él, lo primero y fundamental es definir si nuestra tarea es formar profesionales -trabajadores, en lo posible capacitados para determinadas tareas-, o si, en cambio, buscamos formar ciudadanos con mirada crítica, y que esa meta alcance a la mayor cantidad de personas posibles. A continuación describió como la cantidad de años de escolaridad ha variado con el tiempo por la presión social: de la obligatoriedad impuesta de nivel primario en 1882 -con resultados nacionales muy diversos- a la incorporación de niños de 5 y luego 4 años en la actualidad. Se desprende que hay una población de 0 a 3 años que está exclusivamente -salvo esfuerzos particulares de algunos municipios- en manos privadas. Para Gak, este es un problema sumamente serio, porque se trata de una edad clave en la formación de cada chico y, además, porque consideramos que, de alguna manera, estando en manos privadas la educación de esta población es para una minoría, mientras la mayoría está en servicios sociales de la comunidad, o queda en manos de un vecino o vecina o una persona que no tiene una capacitación específica para atender a las situaciones de este grupo etario. La escuela primaria, secundaria y también inicial ya no es patrimonio de los docentes, no se puede aceptar que una escuela no tenga servicio de atención psicológica, que no haya por lo menos un trabajador social que pueda atender las situaciones particulares que se presentan y, desde luego, se debe contar con el apoyo de sociólogos que le permitan avanzar en la formación de ese futuro ciudadano. Para Gak, ese sueño de que todo ese sector que es la educación maternal debe estar en manos del Estado es fundamental. Además, por la detección temprana de las situaciones que pueda tener cada chico: problemas de familia, problemas de salud, etc., que en la medida que no se atienden generan condiciones de desigualdad de oportunidades. En sus conclusiones, Gak destacó que la igualdad de oportunidades es la condición básica y legítima de la democracia; no se puede cumplir en la medida que no nos hagamos cargo realmente como comunidad de la enseñanza. Y esto supone una enorme inversión, por un lado, para la creación de aulas y, por el otro, para el reconocimiento salarial de los docentes.

Un espacio para el debate nacional, fue la definición que utilizó *Jorge Argüello*[10] para las jornadas de **democracia y desarrollo**, destacando los aportes de las actividades de Escuela de Gobierno en la interpretación de la realidad local y nacional. Arguello se adentra en su conferencia en las vicisitudes que plantea una nueva edición del G20, este año presidida por Argentina. El G20 es el grupo de las 20 economías principales del mundo, donde por una suerte de magia o designación tienen a su cargo el comando y las principales definiciones lo aquello que tiene que ver con las grandes "avenidas" en materia comercial. Esto se da en un contexto particular, donde por ejemplo nosotros estamos saliendo de

una etapa de certezas, entre comillas al menos, se trata de las certezas que al mundo le fueron dadas a partir de la finalización de la segunda guerra mundial. Porque en ese momento, los ganadores organizaron un sistema de funcionamiento, de toma de decisiones, un sistema de reglas y desde entonces -con sus más y con sus menos- eso funcionó en todo el mundo, lo que no quiere decir que fuera un sistema justo, pero sí que era el sistema imperante. Tenía eficacia, porque iba resolviendo (con sus más y con sus menos) el caos del mundo. Ese sistema hoy se encuentra en crisis, y para Argüello, se trata de una crisis terminal, porque aquello que daba certeza, previsibilidad hoy sólo genera incerteza e imprevisibilidad, y esto se debe a que la realidad ha cambiado. El proceso de globalización ha potenciado todo este cambio y entonces, hay problemas nuevos que requieren respuestas nuevas y nadie las tiene. Por lo dicho, 2008 va a ser recordado como un año de transición, donde vamos a un nuevo sistema, que traerá un nuevo esquema de decisiones y conjunto de normas que todavía no existe. En ese contexto aparece el G20, donde 20 países se reconocen de manera recíproca como representantes de una masa crítica con poder, y se basan en que detentan el 90% del PBI mundial, es decir que la suma de 20 países equivale a casi la totalidad del producto bruto interno mundial, a la vez que la suma de estos 20 países representa el 75% de lo que se comercia en el planeta, mientras que a su vez representa el 65% de la población mundial, mientras que Naciones Unidas se compone de 192 países. Originalmente, el G20 (creado en 1999) era una estructura estrictamente concentrada en lo financiero y se invitaba a Presidentes de los Bancos Centrales y los Ministros de Finanzas, no tenía el nivel de Jefes de Estado, a quienes se convoca recién cuando se dan cuenta (con la crisis de 2008) que las estrategias de los ministros está agotada y se realiza la primera cumbre de Jefes de Estado y Gobierno. El G 20 no es una organización, no es una instancia consensuada globalmente, sino que es un dato de la realidad, una foto de la transición de la que se habló. Para Argüello, en realidad hay un G cero, porque no existe una nación que pueda controlarlo todo, porque la globalización viene acompañada de una crisis de liderazgo.

A modo de cierre de las **I Jornadas de Democracia y Desarrollo**, la Directora de la Escuela de Gobierno planteó la importancia de estos espacios, de la participación de todos -expositores y asistentes- para pensar y prepararnos para la acción transformadora. Estar cerca, intercambiar, aportar, proponer son los objetivos de estos espacios de encuentro, a diferencia de las demás actividades realizadas en la Escuela de Gobierno tendientes a la formación en temáticas relacionadas al Gobierno y la Economía Política. Con la intención de que las Jornadas se fortalezcan con el paso de los años, se invita a todos los

que hicieron posible estas jornadas a continuar participando y comprometerse en la construcción de la democracia como actores fundamentales que son, y venir en Abril de 2019 con aquello que hayamos construido juntos durante estos años y que al hacer el cierre de esas II Jornadas, veamos juntos de qué hemos sido capaces cuando abandonamos el individualismo y nos abocamos a la acción colectiva.

Referencias

[1] IIEP Baires – FCE UBA/CONICET y Escuela de Política y Gobierno/UNSAM

[2] Doctora en Ciencias Sociales (U. de Barcelona). Magíster en Sociología Económica (UNSAM). Docente (UBA, Universidad de La Matanza, UNSAM). Investigador (U. Barcelona, UNSAM, UBA)

[3] Contador. Intendente de la Ciudad de Resistencia, capital de la provincia del Chaco.

[4] Licenciada en sociología (UBA), Magíster y Doctora en sociología (École des Hautes Études de París.) Investigadora adjunta del CONICET, docente-investigadora del IDAES-UNSAM y profesora en la UBA y UDESA.

[5] Magister en Desarrollo Económico de la Universidad de Yale (EE.UU.) Directora de la Fundación de Investigaciones para el Desarrollo (FIDE). Ex diputada nacional (2005–2008), y ex presidenta del Banco Central de la República Argentina (2010)

[6] Licenciado en Economía (UBA), Magíster en Historia Económica (UBA). Especiado en Mercado de Capitales. Ex Secretario de Finanzas, y Director Nacional de Política Macroeconómica del Ministro de Economía. Director del Departamento de Economía, Producción e Innovación Tecnológica de UNPAZ.

[7] Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO), Magíster en Ciencia Política (IDAES – UNSAM) y Licenciada en Sociología (FCS – UBA). Investigadora del CONICET. Docente de grado y posgrado de la UBA.

[8] Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Licenciada y Profesora en Sociología (UBA); Magíster en Sociología Económica (IDAES-UNSAM); Docente UBA, Investigadora CONICET.

[9] Contador Público (UBA). Ex Rector del Carlos Pellegrini e integrante del Grupo Fénix. Actualmente Director de la Revista Voces en el Fénix, perteneciente a ese grupo y la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Profesor Honorario de la Universidad de Buenos Aires.

[10] Abogado (UBA), Magister en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés). Ex- Diplomático de la embajada argentina en Estados Unidos, Portugal y Cabo Verde. Docente en la Carrera de Ciencias Políticas (Universidad Nacional de Belgrano). Actual Presidente de la Fundación Embajada Abierta

CONVERSACIONES

Conversando con Alexandre Roig

Por: Equipo Editorial

Alexandre Roig empezó su formación académica en Francia, siendo Diplomado del Instituto de Estudios Políticos de Toulouse, más adelante se doctoró en Sociología Económica del Desarrollo en la Escuela de Estudios Superiores en Ciencias Sociales de París (EHESS, por sus siglas en francés). Ha publicado en medios nacionales e internacionales relacionados al campo de los estudios del desarrollo, la sociología económica del dinero, de la moneda y de las finanzas. Sus abordajes teóricos incluyen de manera recurrente a autores como George Bataille y Marcel Mauss. En este sentido, la perspectiva del Don y Contra – Don (Mauss. 1925), constituye el corazón del arsenal teórico que suele desplegar.

Es un hombre joven y cautivador, que posee gran versatilidad en sus saberes académicos; si bien es sociólogo de formación, en sus exposiciones y argumentos incorpora conocimientos y perspectivas de distintas disciplinas, entre las cuales se destacan la Filosofía, la Economía y la Ciencia Política. Fue decano del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Economía (IDAES) de la Universidad Nacional de San Martín y actualmente se desempeña como Secretario Académico de la Universidad de San Martín.

En esta oportunidad, a diferencia de las otras entrevistas realizadas, se decidió realizar la misma en las instalaciones de nuestra institución. La cercanía que teníamos con Alexandre por los trabajados realizados previamente, ameritaba un lugar que transmitiese cierta familiaridad. Así, la entrevista se llevó a cabo en un aula en la cual hemos pasado varias horas pensando y construyendo (y deconstruyendo) conocimiento, donde con mates de por medio abordamos temas de relevancia actual.

Dada su experiencia y el bagaje teórico con el que cuenta, la oportunidad estaba dada para indagar sobre la relación social (la menos abordada a nuestro entender) entre fiscalidad, justicia y legitimidad. En un clima relajado, nos sentamos frente a frente e iniciamos nuestra charla:

En numerosos trabajos que publicaste abordas a la economía desde el enfoque del excedente. ¿Que implica pensar a la economía como una ciencia de regulación de excedentes?

"Hay dos grandes concepciones en economía. Una, es pensar a la economía como una adjudicación de recursos en un universo escaso. Cuando uno piensa de esa manera, automáticamente lo lleva al plano de la política, al plano de la competencia por lo escaso, y eso habilita imaginarios sobre la naturaleza humana, en los cuales obviamente los individuos van a buscar su satisfacción, maximizar ganancias, etc. Es decir, se proyecta en la naturaleza humana, la naturaleza del capital, pero la naturaleza no es (por suerte) la naturaleza de la humanidad, entre otras cosas porque la humanidad no tiene naturaleza, es decir la humanidad es un constructo, como lo es o fue construida la naturaleza del capital."

Primeros minutos de entrevista y Alexandre, muy a su estilo, empezó a entrelazar ideas complejas de forma sencilla y natural. Haber trabajado con él previamente nos permitió disimular un poco nuestra cara de asombro. De todas formas, Ale, interpretando nuestros gestos, riéndose nos dijo: "Mira que con esto van a perder lectores, ¡es incomunicable!".

"Se proyecta en la naturaleza humana, la naturaleza del capital, pero no es la naturaleza de la humanidad, porque la humanidad es un constructo, como la naturaleza del capital"

Retomando su explicación, nos comentó: "Ahora, eso es un universo teórico en el cual pensar que la economía se rige desde la escasez tiene una serie de corolarios teóricos que lleva a una ontología, una pregunta sobre la naturaleza en la cual lo humano es simple, burdo, es una teoría psicológica básica, que niega ciento y pico de años de psicoanálisis y más de dos mil años de filosofía y, sin embargo, estamos aferrados a esto porque es más simple. No obstante, hay otra forma de pensar la economía que es justamente pensar que el problema central es que; permanentemente se producen diferenciales. Es decir, hay un desacuerdo radical en lo intercambiado sobre lo que valen las cosas, eso se puede explicar muy fácilmente si cada uno piensa que gana lo que debería ganar o no. En los estudios de

sociología de la justicia salarial la gente piensa que gana menos de lo que debería ganar, ahora… ese menos ¿es una falta o es que alguien se quedó con algo? Si alguien se quedó con algo, entonces es una sobra. Es decir, si alguien se quedó con algo es que existe un excedente que yo no tengo, que me produce efectivamente una falta, que implica a partir del momento en que digo que me corresponde, que voy a ir por ese excedente.

De a poco empezábamos a adentrarnos en el mundo de la teoría económica Marxista: "La tradición Marxista se ordenó justamente en torno a la idea de que el problema de la economía no era la escasez sino qué se hace con lo que sobra, es decir, el ***plus valor***. Se llama plus valor a la idea de que hay algo que sobra y que ese algo es apoderado por otro. Eso permite pensar que la política entonces, no es un problema de competencia entre personas, sino que la política es un problema de relación de apropiación del excedente, o la economía política en ese caso, es una relación de poder donde lo que está en juego es quién se queda con el excedente y, en ese sentido, permite ver a la sociedad ya no como un conjunto de individuos racionales que compiten entre sí, sino como procesos de pugna por apropiación de los excedentes".

Una vez que introdujo dichos conceptos claves, describió las distintas formas de organización social que se crean en torno al excedente, y nos comenta que el capitalismo lo hace en torno a la apropiación, pero que existen otras formas, como la destrucción de dicho excedente[1].

"El capitalismo, entonces, funciona como una forma de regular el excedente desde la apropiación. Ahora, no toda captación del excedente es privativa; el Estado, a través de la fiscalidad, también está captando un excedente."

"La economía política es una relación de poder donde lo que está en juego es quién se queda con el excedente y, en ese sentido, permite ver a la sociedad ya no como un conjunto de individuos racionales que compiten entre sí"

Esa aseveración nos dio pie a indagar acerca de un tema que él trabaja hace tiempo: la relación de fiscalidad en tanto relación de deuda, es decir la relación Maussiana de "Don y Contra-Don".

"Hay que entender que la relación fiscal es efectivamente una relación social. A través de la fiscalidad se producen distintos tipos de sociedades. En función del régimen fiscal que tiene un país, vamos a poder decir que hay distintos tipos de sociedades. El origen de los sistemas fiscales tiene que ver con el modo en el cual se construye la relación con un Estado o, en su defecto, con un centro político… es una relación material que se establece entre ciudadanos y el Estado. Esa relación puede, efectivamente, caracterizarse como una relación de "Don y Contra-Don" en el sentido que plantea Mauss[2]".

"¿Por qué? Primero, porque es difícil establecer cuándo empieza esa relación de endeudamiento, Si fue primero el Estado el que le dio derechos a los ciudadanos y éstos, en

contraprestación, aportaron en dinero, o al revés. Esto hay que tenerlo claro porque los derechos tienen un costo y eso se financia de manera fiscal. Ahora, históricamente es imposible saber si primero hubo derechos y después fiscalidad, o primero hubo ciudadanos que pagaron, que después exigieron derechos. Si miran los trabajos de *Norbert Elías* sobre los procesos de civilización, queda claro que en general, las primeras formas de captación fiscal tenían que ver con el financiamiento de la guerra; después pasamos al financiamiento de los derechos. Digo eso porque, efectivamente, se puede pensar que la política es la continuidad de la guerra por otros medios, invirtiendo la hipótesis de Von Clausewitz; la fiscalidad no es solamente lo que establece la relación entre el Estado y los ciudadanos, sino también lo que caracteriza parte del actuar político en sí mismo.

"Eso da lugar a distintos tipos de sociedades, porque en función de qué elementos de la vida social van a estar solventados por el gasto fiscal y cuáles por los aportes privados -dicho en otros términos, qué va a entrar dentro de la órbita del Estado y qué dentro de la órbita del Mercado-, vamos a poder caracterizar los distintos tipos de sociedades. Lo importante es nunca perder de vista que toda economía real, realmente existente, es una economías mixta. Es decir, no hay una economía en el mundo que no tenga una parte muy importante de su PBI que se rija según lógicas fiscales. Es importante tener en claro la relación entre Estado-derechos-ciudadanía y fiscalidad: no hay Estado sin fiscalidad, no hay derechos garantizados sin gasto fiscal, y no hay ciudadanía sin un régimen fiscal consciente. Uno de los problemas que tenemos hoy en día es que esa genealogía de la fiscalidad se perdió y no hay un lazo consciente entre las lógicas fiscales y la construcción de ciudadanía.

Seguidamente, Ale hizo mención a algunos casos en los que ese proceso, efectivamente, se llevó a cabo. Destacó el caso de Suiza, uno de los últimos países en donde las mujeres lograron el derecho al voto. ¿Por qué ocurrió tan tardíamente? Porque existía un movimiento de mujeres que querían acceder al derecho a votar pero sin pagar la carga impositiva correspondiente. A continuación, nos explicó las funciones de la fiscalidad.

"Las reglas fiscales, efectivamente, van a caracterizar varias cuestiones. Una de ellas, el modo en el cual se va a redistribuir el dinero -una de las primeras funciones de la fiscalidad-. Pero la fiscalidad también interviene en el modo de distribuir valor en la sociedad, porque la manera en la cual se va a gravar tal o cual actividad, va a ser una forma de valorarla socialmente. Entonces, diríamos en términos sociológicos, la fiscalidad es un operador de jerarquías sociales, es decir, puede mover jerarquías valorando actividades y desvalorizando otras -eso sería el lado de la distribución, aclara-, o compensar los efectos jerarquizantes no deseados de los intercambios económicos, en particular en el ámbito del mercado. Entonces la fiscalidad tiene una dimensión tanto productiva como correctiva. Muchas veces se piensa a la fiscalidad solamente en su dimensión correctiva, en su intervención *ex post* del proceso de producción".

Seguidamente, retomamos la idea de construcción de ciudadanía, y el rol que cumple la fiscalidad en ese sentido, en esta ocasión, nos abocamos a las instituciones que dieron origen a nuestro país.

"La fiscalidad interviene en los imaginarios sociales, en particular sobre los imaginarios sociales de *quién* desarrolla el país. Si efectivamente se piensa que el desarrollo viene solamente de la captación en el valor agregado que producen las empresas, entonces vas a construir el imaginario de que son los empresarios quienes crean el país, y en el país agroexportador van a construir, además, que el mundo empresarial es el mundo agrícola. Las interpretaciones sobre los modos de construcción del país están efectivamente mediatizados por los sistemas fiscales que objetivan ***desde dónde*** el Estado capta sus ingresos. Eso, históricamente, ha llevado a la visibilización de algunos circuitos fiscales. Anteriormente les decía que uno de los problemas actuales es que esa relación significativa un poco se perdió, menguó.

"La fiscalidad interviene en los imaginarios sociales, en particular sobre los imaginarios sociales de quién desarrolla el país"

Por ejemplo, vos podrías decir perfectamente que los impuestos captados de los trabajadores sirven directamente para construir rutas, escuelas, hospitales, y en esa conexión significativa mostrás que finalmente el desarrollo estructural del país se hace gracias al aporte de los trabajadores; que no es lo mismo que cuando diluís la fiscalidad en aportes ciegos -que no se sabe muy bien a dónde van- y en gastos presupuestarios que no conectan significativamente el origen del dinero con su destino. Esa dimensión imaginaria es muy importante.

Pensar en un régimen fiscal también implica pensar un criterio de justicia en torno al mismo. En este sentido, en la entrevista surgió rápidamente la idea de progresismo. Nuestra inquietud era saber qué lo justificaba y qué criterio de justicia subyace al hecho de obtener recursos de los que más tienen para redistribuir entre los más desfavorecidos.

"La idea de progresismo está íntimamente vinculada con los regímenes fiscales. La idea de progreso es una idea que se estructura durante el Siglo XVII y se estabiliza en el XIX, significa que mañana va a ser mejor que hoy. Ahora, ¿cómo hacés socialmente, políticamente, cuando gobernás desde la idea de progreso para convencer que mañana va a ser mejor que hoy? ¿Qué hace un gobierno neoliberal como el que tenemos hoy? Es *esperanzista,* no progresista. Gobierna desde la esperanza, que es lo mismo que gobernar desde la espera. La esperanza es un acto de fe, no necesita pruebas. Necesitás creer que las cosas van a llegar y la discursividad política consiste permanentemente en dar esas pruebas para que sigas esperando. Lo que vos necesitas, en línea con Alejandro Rozitchner, es un "individualismo entusiasmado". Tenés que conectar significativamente el esperanzismo con el individualismo entusiasmado. Pero el problema de eso es que hay un momento en que la gente se cansa de esperar. Cala profundo porque apela a una subjetividad contemporánea, es pensarse a sí mismo como un individuo al cual le gustaría estar entusiasmado. Una idea muy distinta es pensar el progresismo conectado con derechos y acción colectiva. Esto último, de hecho, se vincula con el concepto de Robert Castel cuando habla de individuo

afiliado e individuo desafiliado. Un individuo afiliado, básicamente, es un individuo que está atravesado por instituciones y que sabe que su devenir está garantizado por las instituciones, por la exigencia colectiva que defienden esas instituciones y, por ende, por un gasto público que garantiza todo esto. En cambio, al individuo desafiliado, lo único que le queda es su alma y sus aspiraciones personales; en eso consiste el gobierno esperancista, que es todo lo contrario a un gobierno progresista".

"Gobierna desde la esperanza, que es lo mismo que gobernar desde la espera. La esperanza es un acto de fe, no necesita pruebas. Necesitás creer que las cosas van a llegar y la discursividad política consiste permanentemente en dar esas pruebas para que sigas esperando."

Dada su argumentación, inmediatamente apareció una inquietud: ¿qué explicación tiene el hecho de que, en el presupuesto actual, los gastos en seguridad social sean los de mayor magnitud?

"El gasto social en gobiernos neoliberales está vinculado a un vuelco que existe desde fines de los años '90 a nivel internacional, vinculado a la preocupación por la legitimidad de los procesos de transformación liberal. Es coherente en el sentido de que no es expresión de una voluntad de redistribución, es expresión de una voluntad de legitimación de transformaciones estructurales que pretenden los gobiernos neoliberales".

De forma muy expresiva Ale nos dijo: "¡Lo que les digo está fechado eh! En 1998 el Banco Mundial cambia la gramática que usaba anteriormente cuando hablaba de los planes de ajuste estructurales y empieza a hablar de los modelos integrales de desarrollo. A partir de ahí problematiza, justamente, la cuestión de la legitimidad de los planes de ajuste estructural, porque se dan cuenta de que en los años '90 los ajustes estructurales no estaban legitimados. Eso se grafica de hecho con un cuadro, en el cual a la izquierda estaban todos los elementos del ajuste estructural vinculado al Consenso de Washington y a la derecha otro cuadro, llamado post Consenso de Washington -así lo calificó Stiglitz-, que contenía todos los elementos de legitimación de los ajustes estructurales. ¿En qué consisten esos elementos? Cosas que ya conocemos hoy en día: educación primaria gratuita y universal -ya no secundaria-, servicios mínimos de salud y políticas de lucha contra la pobreza. Los mismos se sistematizan en los informes del Banco Mundial del 2001, y desde entonces se empieza a darle significancia.

"Eso es coherente con que un gobierno neoliberal tenga gastos altos en servicios sociales …se gasta en legitimación. En este gobierno, por ejemplo, disminuyeron las condiciones de vida, pero, a su vez, sumaron dos millones de personas a los planes y programas redistributivos. Asimismo, un argumento contrapuesto a eso, que ya no es fiscal, es el hecho de que gran parte de los beneficiarios de los planes son sectores que se endeudan para consumir; con lo cual, gran parte del dinero fiscal distribuido por el Estado, vuelve a manos privadas vía la deuda usurera que pagan los sectores populares. El esquema cierra por todos lados. Por un lado, legítimas el ajuste, por otro, recuperas para la ganancia financiera cuando tenes objetivos de

aumentar la tenencia rentística del capital".

Le dijimos que, justamente, uno de los temas sobre los cuales queríamos ahondar en la entrevista era legitimidad. Le expresamos que nos interesaba su modo distintivo de analizarlo desde el plano de la lógica de producción de sacralidad y profanidad.

Cuando nombramos el tema nos hizo una pequeña broma, "Eso va a requerir una breve introducción, sino los lectores van a pensar que uno está más cerca del esoterismo que de la sociología, ¿no?"

"¿En qué consiste pensar lo social ***desde lo social*** partiendo de la lógica de producción de sacralidad y profanidad? Tiene que ver con la idea de que en sociedades modernas no es que lo sagrado haya desaparecido en la vida cotidiana, sino que lo sagrado ya no se nombra a sí mismo, ya no se dice a sí mismo "sagrado". En una sociedad tradicional, el sistema religioso -la Iglesia- se nombra a sí mismo como sagrado; en cambio, en la sociedad moderna, el discurso económico dominante no se nombra a sí mismo como sagrado y, sin embargo, tiene todas las características de un discurso sacralizado, es decir, ¿qué es algo sacralizado? Es algo que por definición no se puede tocar, lo profano es lo que se puede tocar. Y cuando digo que lo profano es lo que se puede tocar significa que profanar es tocar lo que no se podía tocar. Y en las sociedades contemporáneas tenemos varias cuestiones que tienen estatus de sacralidad, el discurso económico es uno, pero también la idea de que vivir en economía de mercado, la idea de que tenemos que vivir en democracias representativas liberales…"

"Tiene que ver con la idea de que en sociedades modernas no es que lo sagrado haya desaparecido en la vida cotidiana, sino que lo sagrado ya no se nombra a sí mismo, ya no se dice a sí mismo sagrado"

"Exacto, el gasto público es un gasto negativo… pero ahí reside lo propio de la construcción negativa del gasto público, eso ya no está en el plano de la sacralidad sino que, justamente, es lo que se sacrifica para que la cosa sea sagrada. Es decir, para que haya algo sagrado tiene que haber prohibiciones. El gasto público es la prohibición que instala el neoliberalismo para decir que la economía de mercado es sagrada. Para explicarlo más simplemente. Es muy difícil, o se hace mucho más difícil, elaborar un pensamiento crítico, o por lo menos comunicarlo, en sociedades que piensan que algunas cosas son sagradas. Otra forma de decirlo es decir que hay cosas que le aparecen a la sociedad como naturalizadas, lo sagrado y lo naturalizado tienen lógicas muy parecidas. Entran en una especie de sentido común incuestionable y cualquier persona que lo cuestiona es atacada, agredida, despreciada o desprestigiada".

A partir de esa reflexión, lo primero que se nos vino a la mente fue pensar en la educación y la salud pública, como dos aspectos que, en Argentina, entran en el plano de lo sagrado. Al respecto, Ale nos respondió: "Por suerte hay algunas cosas que están en ese plano. Pero vemos algunos ejemplos de profanación. Discutir, por ejemplo, el número de los desaparecidos, si son 30 mil o no, es un claro acto de profanación. Los números

redondos, justamente, expresan lo sagrado, porque lo sagrado no se cuenta, es un absoluto, no tiene que tener contabilidad perfecta, por eso son seis millones en el holocausto, son 30 mil los desaparecidos en Argentina y no importa el número exacto. Entonces, discutirlo es profanar. Después, efectivamente, otra lógica de los gobiernos que tienden a reprimir es que suelen desacralizar algunas vidas, pero no todas. Es decir, algunas vidas son sagradas y otras vidas dejan de serlo. Eso es lo propio de los Estados represores, construyen una nueva frontera entre lo que es sagrado y lo que no. Por eso es muy peligroso que los gobiernos represores habiliten lógicamente un relativismo en la sacralidad de la vida, aunque después sean ellos los que terminan teniendo, o piensan que tienen, la bandera de la sacralidad de la vida. Eso es un claro ejemplo de desplazamiento de la sacralidad. En el caso de la fiscalidad, hay algunos planos que efectivamente no podes tocar, por ejemplo, en Argentina, arancelar la universidad generaría una ola masiva de desacuerdo, pero no quita que puedas bajar el presupuesto universitario paulatinamente, y eso es una forma de erosionar prácticamente las condiciones de la sacralidad. Hay que entender también que los modos de profanar no son necesariamente brutales".

Con esa última frase, cerramos nuestra conversación con Ale. Su valioso aporte sobre fiscalidad nos dejó tres ideas claves. Primero, que la relación fiscal entre el Estado y los ciudadanos es la relación de endeudamiento por excelencia, no se puede saldar y, por lo tanto, se convierte en el mejor vigilador social. Segundo, que no hay régimen fiscal que no esté imbricado a los regímenes de justicia y, por lo tanto, a las fronteras de lo que una comunidad considera justo e injusto, igual y desigual. Y tercero, que no hay discusión fiscal que no esté asociada a un problema de legitimación del Estado; en ese sentido, no se puede pensar la constitución del Estado sin pensar la forma en la cual se organiza la fiscalidad. En el concepto de fiscalidad, entonces, subyace un significado de justicia, al igual que uno de legitimidad.

---

[1] Al respecto, hizo referencia al Potlach, que era una ceremonia practicada por aborígenes norteamericanos, donde el regalar sus posesiones y la cuantía de lo regalado marcaba el prestigio del dador, llegando a un punto en el cual era tanta la riqueza acumulada que, por prestigio, los mismos llegaban a destruir su riqueza, con esta clara conexión entre distinción social y destrucción de lo acumulado.

[2] La figura del "Don y Contra-don" de Marcel Mauss es la que, de acuerdo con Roig (2017), sirve de arquetipo de las relaciones sociales, incluidas las relaciones sociales capitalistas. En ese sentido, las relaciones de producción se construyen a partir de una triple obligación: "dar" el trabajo, "recibir" el trabajo subsumiéndolo al capital en el proceso productivo, y "devolver" ese trabajo bajo la forma de salario. Sin embargo, resulta imposible equiparar lo "dado" con lo "devuelto"; de ahí que se funde una deuda.

El FMI y Argentina 18 años después

Por: Pablo Nemiña

A pesar de promover el gradualismo como eje rector de la política económica, el gobierno argentino realizó un anuncio que generó un *shock*: de no mediar sobresaltos en las negociaciones, la Argentina volverá a suscribir un acuerdo Stand by con el FMI después de 18 años. Luego de cancelar por anticipado la deuda de casi 10 mil millones con el organismo a finales de 2005 -en una decisión coordinada con Brasil- y denunciar la corresponsabilidad del Fondo en la crisis económica más profunda que afectó al país, el gobierno kirchnerista desplazó al organismo del escenario político local al suspender las revisiones anuales del Artículo IV. Incluso cuando reapareció la restricción externa, combinó la utilización de controles de cambio y la apelación a financiamiento alternativo, como el uso de las reservas y los créditos e inversiones de China, para evitar recurrir a una institución que consideraba poco legítima.

Durante los dos primeros años las bajas tasas de interés internacionales y la eliminación de buena parte de los controles cambiarios establecidos durante el gobierno anterior alentaron el ingreso de capital a través de inversiones financieras especulativas atraídas por las altas tasas reales positivas en moneda nacional, y la emisión de 88 mil millones de dólares de nueva deuda externa pública y privada (equivalentes al 13% del PBI)[1].

"Incluso cuando reapareció la restricción externa, combinó la utilización de controles de cambio y la apelación a financiamiento alternativo, como el uso de las reservas y los créditos e inversiones de China, para evitar recurrir a una institución que consideraba poco legítima."

Pero la combinación de una suba anticipada de la tasa de interés global, la advertencia de una sobre saturación de deuda argentina en los inversores internacionales, el aumento de la meta de inflación estimada por el gobierno y la inminente renovación de deuda del Banco Central equivalente a la mitad de las reservas en un contexto de apreciación cambiaria real, erosionó la confianza de los inversores externos sobre la capacidad del gobierno de sostener el tipo de cambio, lo cual motivó una crisis cambiaria. Para frenar la corrida cambiaria, que demandó más de diez mil millones de dólares de reservas y generó una suba del 25% del tipo de cambio, el gobierno anunció apresuradamente el interés por suscribir un acuerdo con el FMI.

Un repaso de la historia de la Argentina con el FMI revela que la participación del organismo en la economía de nuestro país ha sido frecuente: del período de 50 años que va desde 1956 (año en que el país ingresó a la institución) a 2006, Argentina estuvo bajo acuerdo con el Fondo en 38 años; y el *Stand by* anunciado sería el vigésimo desde el primero firmado por el gobierno de Frondizi en 1958[2]. No obstante, hacía casi dos décadas que el país celebraba haberse librado de la tutela del FMI. Tres motivos permiten comprender el regreso a los créditos del FMI. Primero, el Fondo posee interés en prestarle a la tercera economía de la región, con el doble objetivo de para apuntalar su regreso a América Latina y justificar la utilidad de sus recursos. Segundo, a través del "sello de aprobación" que otorgan sus programas, el gobierno busca restablecer la confianza de los inversores privados a fin de frenar la corrida cambiara y, luego, restablecer el financiamiento privado externo.

"No obstante, hacía casi dos décadas que el país celebraba haberse librado de la tutela del FMI."

Tercero, la percepción oficial de que el FMI ha hecho una autocrítica y sus programas no incluyen las condiciones ortodoxas y de austeridad que los caracterizaban hace décadas. A continuación desarrollaré estos puntos.

El prestamista

La crisis financiera internacional desatada a partir de la quiebra de *Lehman Brothers* en 2008 impactó en los países en desarrollo a través de la restricción financiera y la contracción del comercio[3]. En este contexto, el FMI fue reposicionado como el supervisor de la estabilidad financiera internacional por el G20, para lo cual atravesó por una serie de transformaciones. Primero, se duplicaron sus recursos a 660 mil millones de dólares a través del aumento de las cuotas, para hacer frente a las necesidades financieras de

los países afectados por la crisis. Asimismo, se consolidaron acuerdos multilaterales y bilaterales con varios países por 250 mil y 400 mil millones de dólares respectivamente. Hoy el FMI dispone de 1,35 billones de dólares en recursos prestables, de los cuales tiene prestados menos del 5%. Otorgar un crédito excepcional a la tercera economía de la región le sirve para justificar la utilidad de ese capital y apuntalar su regreso a América Latina.

El FMI incrementó su participación en América Latina y el Caribe luego de la crisis financiera. Al respecto, los flujos netos mostraron un leve incremento, lo cual llevó el crédito pendiente de reembolso de USD 837 millones en 2007 a USD 1.455 millones en 2014 (con un pico de USD 2.530 millones en 2011), concentrados en naciones caribeñas entre las que se destacan Jamaica y República Dominicana.

"Hoy el FMI dispone de 1,35 billones de dólares en recursos prestables, de los cuales tiene prestados menos del 5%. Otorgar un crédito excepcional a la tercera economía de la región le sirve para justificar la utilidad de ese capital y apuntalar su regreso a América Latina."

El deudor

Desde su asunción a finales de 2015 el gobierno de Cambiemos avanzó en una agenda de reformas pro mercado y ofertistas, para lo cual promovió un giro profundo en la política financiera internacional orientada a reinsertar al país en los mercados internacionales de capital. La resolución del litigio con los fondos buitres merced a una generosa oferta rehabilitó el mecanismo de la colocación de bonos en el exterior, que se consolidó como la vía principal para financiar los déficits fiscales y de cuenta corriente, y la persistente fuga de capitales.

Durante los dos primeros años la combinación de alta liquidez global y un bajísimo ratio deuda / PBI como consecuencia de la política de desendeudamiento de la gestión anterior, alentó el inicio de un ciclo de endeudamiento masivo en los mercados internacionales, motorizado por emisiones soberanas, provinciales y corporativas. La entrada de divisas por efecto del endeudamiento y las inversiones financieras que buscaban aprovechar las altas tasas de interés locales contribuyeron a un proceso de apreciación cambiaria que deterioró la competitividad de la economía. La percepción de los actores económicos en torno a la insostenibilidad del tipo de cambio y una respuesta errática del BCRA en torno a cómo enfrentarla, disparó la crisis cambiaria a finales de abril de 2018 que demandó diez mil millones de dólares de las reservas.

"En este sentido, la suscripción de un Stand by con Argentina sería el primer crédito condicional del Fondo a un país del Cono Sur en once años, luego del último programa con Perú en 2007"

Con el fin de restablecer la confianza de los inversores externos, y así moderar la fuga y reiniciar la entrada de capital financiero, el gobierno anunció la intención de suscribir un programa con el FMI. Aprovechando la afinidad con la gestión Trump podría haber apelado a un swap con la Reserva Federal, pero a diferencia de un Stand by no posee condicionalidades. Es probable que el gobierno busque el monitoreo y los condicionamientos del Fondo para inyectar confianza al programa económico a partir de la conformidad que preste un organismo con el cual existen notorias afinidades políticas e ideológicas con el equipo económico. Menos que una intromisión que se padece, la incorporación del monitoreo del FMI aparece como una salida táctica a la corrida cambiaria, mediante la cual se busca re legitimar el programa económico ante los ojos cada vez más recelosos de los inversores externos.

"Menos que una intromisión que se padece, la incorporación del monitoreo del FMI aparece como una salida táctica a la corrida cambiaria, mediante la cual se busca re legitimar el programa económico ante los ojos cada vez más recelosos de los inversores externos."

El contexto

La intención inicial de suscribir una Línea de Crédito Flexible, un programa creado luego de la crisis de 2008 que provee alto acceso sin condicionalidades a países con fundamentos macroeconómicos sólidos, fue rápidamente neutralizada y en su lugar el organismo ofreció el clásico *Stand By*, reservado para economías que atraviesan desequilibrios externos. El acuerdo tiene una duración de dos a tres años, ofrece un financiamiento de hasta 20 mil millones de dólares según la cuota de nuestro país (aunque Argentina ha solicitado aumentar el financiamiento –por ahora de manera precautoria- mediante la política de acceso excepcional), e incluye metas cuantitativas fiscales, monetarias y de deuda, y condicionalidades estructurales cuyo cumplimiento se evalúa en revisiones periódicas.

El gobierno ha señalado que se trata de un FMI diferente al de la década de los '90, que ha abandonado las recetas únicas y muestra mayor sensibilidad social. Sin embargo, la evidencia ofrece poco optimismo en ese punto. Con el fin de reducir el estigma asociado a sus préstamos, el Fondo profundizó la reforma de su política de condicionalidad iniciada en 2002. Para eso, buscó reducir la cantidad de condiciones incluidas en los acuerdos, eliminó algunas condicionalidades estructurales intrusivas y en su reemplazo promovió las acciones previas, con el fin de alentar que los países estuvieran comprometidos con las reformas acordadas, y buscó concentrar las condicionalidades en las áreas centrales de su incumbencia: temas fiscales, cambiarios, monetarios y financieros.

Desde entonces el Fondo muestra un discurso aggiornado, desde el cual se permite ponderar los controles de cambios, promover la reducción de la desigualdad y pisos de protección social para los sectores más vulnerables, y reconocer que en ciertas ocasiones el ajuste fiscal puede ser recesivo[5]. Se trata de

recomendaciones poco atrevidas para la heterodoxia, pero destacables dado el sesgo neoclásico del organismo. Sin embargo, la resistencia política e intelectual de los países centrales y los funcionarios a que permeen los parámetros de evaluación, lleva a que la orientación de sus recomendaciones evidencie más continuidades que cambios.

Si bien se ha creado espacio para la implementación de políticas alternativas en el corto plazo (en especial en el campo fiscal y en la regulación de capitales), es difícil interpretar el giro dado hasta el momento como un quiebre en la visión económica ortodoxa tradicional del organismo[6]. Por otra parte, la fuerte ortodoxia del BCRA que desmonto los controles impide aprovechar irónicamente, una de las pocas ventanas heterodoxas del fondo.

Respecto a la cantidad de condicionalidades estructurales, si bien han disminuido con relación al pico de comienzos de los 2000, están lejos de haberse desvanecido, y se mantienen en niveles semejantes al de la década de 1990, con el agravante de que tienden a subir en los últimos años[7]. Esta preocupación es compartida por la propia Oficina de Evaluación Independiente del FMI en un informe reciente.

El mayor enfoque en la protección social también encuentra obstáculos para permear a las prácticas políticas del organismo ya que su implementación suele verse afectada por las exigencias de austeridad incluidas en los mismos programas. Con relación a las condiciones laborales como los límites a los salarios públicos o las reformas laborales y/o previsionales, si bien discursivamente tienen un lugar marginal en el discurso del Fondo, muchos programas posteriores a la crisis incluyeron límites a los salarios públicos y reformas laborales o al sistema previsional, tal como la aprobada en Argentina a finales de 2017[8].

Reflexiones finales

La decisión de suscribir un acuerdo condicional con el FMI implica un retroceso en la autonomía financiera del país, ya que aumenta los condicionamientos externos sobre la política económica. A partir de ahora, los intereses del organismo, e indirectamente de los países centrales y el sistema financiero, poseen mayores posibilidades para permear y condicionar la política local.

Con todo, es probable que en una primera etapa las negociaciones se desarrollen con un bajo grado de conflicto. Dado que el FMI y el gobierno poseen interés en alcanzar un acuerdo para apuntalar el sector externo, esto se manifiesta en el despliegue de estrategias cooperativas. La receptividad de ambos actores y la disposición del Fondo a que se alcance un acuerdo rápido y adaptado a las particularidades de la Argentina son algunas manifestaciones de eso.

"A partir de ahora, los intereses del organismo, e indirectamente de los países centrales y el sistema financiero, poseen mayores posibilidades para permear y condicionar la política local."

Por otra parte, la coincidencia ideológica y política entre el equipo económico y el Fondo alienta

convergencias en los diagnósticos y en las medidas incluidas en el acuerdo. Al respecto, los pocos trascendidos reflejan una coincidencia en la necesidad de acelerar el ajuste fiscal, en línea con la mirada ofertista que pone al déficit fiscal como el centro de los problemas.

Sin embargo, la experiencia histórica obliga a ser extremadamente recelosos a la hora de esperar que en lugar de garantizar condiciones más favorables para los acreedores externos, esas políticas contribuyan a restablecer el crecimiento y sienten las bases de un proyecto de desarrollo.

Referencias

[1] Datos de Bortz, Pablo y Zeolla, Nicolás (2018) "Argentina: From the "confidence fairy" to the (still devilish) IMF",https://criticalfinance.org/2018/05/17/argentina-from-the-confidence-fairy-to-the-still-devilish-imf/

[2] Datos de Brenta, Noemí (2008) *Argentina atrapada. Historia de las relaciones con el FMI 1956-2006*, Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.

[3] Ocampo, J. A. (2011). ¿Cómo fue el desempeño de América Latina durante la crisis financiera global? *Ensayos Económicos,*BCRA, 61/62, 7-33.

[4] Para más datos ver Nemiña, P. y Larralde, J. (2018) "Etapas históricas de la relación entre el Fondo Monetario Internacional y América Latina (1944-2015)", *América Latina en la Historia Económica*, Vol. 25, N° 1, ene-abr, pp. 275-313.

[5] Ban C. y Gallagher, K. (2015) "Recalibrating Policy Orthodoxy: The IMF Since the Great Recession", *Governance*, Vol 28, N° 2, pp. 131-146.

[6] Vernengo, M. y Ford, K. (2014) "Everything Must Change so that the IMF Can Remain the Same: The World Economic Outlook and the Global Financial Stability Report", *Development and Change*, 45(5), p. 1193-1204.

[7] Kentikelenis, A., Stubbs, T. y King, L. (2016) "IMF conditionality and development policy space, 1985–2014", *Review of International Political Economy*, 23(4).

[8] Íbid.

El sistema de transferencias (coparticipación) en el sistema tributario argentino. Aspecto central para la reforma tributaria.

Por: David Jacoby

Intentaremos a continuación presentar algunas reflexiones o caracterizaciones del sistema tributario y de transferencias considerando no solo la estructura tributaria sino más bien la interrelación y dependencia existente entre los diferentes niveles de gobiernos (jurisdicciones).

Se viene manifestando una necesidad aparentemente objetiva de reestructuración del sistema tributario, pero que durante años ningún gobierno llevó a cabo enteramente o satisfaciendo las amplias necesidades de los gobiernos locales. Analizando las finanzas de las distintas jurisdicciones, a medida que uno baja hacia los gobiernos locales, hacia las provincias y los municipios, lo que encuentra es que los recursos están centralizados , están siempre mucho más centralizados que el gasto. A tal punto que ningún municipio es capaz de cerrar sus cuentas, un equilibrio fiscal, solo con sus recursos propios. ¿Por qué se da esto? Es una cuestión empírica, los recursos más eficientes, es decir los más fáciles de recaudar, son aquellos que están centralizados y cuya jurisdicción tenga competencia territorial en todo el país, por ejemplo un impuesto al consumo que se recauda a través del conocido IVA (Impuesto al Valor Agregado) a cargo de Nación.

¿Qué tipo de tributos les queda a los recaudadores de los gobiernos locales? No le quedan los tributos sino los

recursos no tributarios que son las tasas, las multas, los aranceles, las contribuciones especiales. Es una realidad que la recaudación es más eficiente de forma centralizada, la teoría nos dice eso y la empírea así lo muestra.

Ahora por el lado del gasto sí existieron procesos de descentralización. ¿Cuándo? ¿Cómo? Bueno, existen dos posibles explicaciones: la teoría dice que es más eficiente que gaste la unidad de gobierno más cercana al vecino, al ciudadano, ¿por qué? Porque es el gobierno más cercano el que conoce la mejor forma de distribuir los recursos, conoce las necesidades y las demandas territoriales. La teoría llama a esto "Principio de subsidiariedad": siempre que se pueda, debe gastar y satisfacer la demanda social el menor nivel de gobierno o la unidad ejecutora más cercana a la demanda de la población. En la práctica, en nuestro país, esos procesos de descentralización se terminaron dando a los golpes, "de hecho" (según el autor Cao) ¿"de hecho" que significa? En las crisis se da un proceso de ajuste donde la Nación se retira, se retira de hecho, deja de bajar recursos de afectación específica, cierra programas, restringe beneficios, etc. Es decir se contrae la presencia territorial de Nación ya sea vía escasez de financiamiento o vía recortes en políticas públicas directamente. Los vecinos, sobre todo en situaciones de crisis o de fuertes necesidades económicas (de demandas sociales por ajustes estructurales) le tocan la puerta al gobierno más cercano, es decir al municipio. Esa es la forma en la que se terminan dando los procesos de descentralización: se retira Nación y la participación sobre el gasto de todo el sector público de las municipalidades aumenta relativamente.

En este tipo de procesos de descentralización del gasto, el problema es cómo se desarrolla. Se trata de un proceso de descentralización del gasto pero que no necesariamente es (casi nunca) acompañado por un proceso de descentralización de los recursos.

"En Argentina se han dado procesos de descentralización del gasto, que no fueron acompañados de procesos de descentralización de los recursos"

Entonces se manifiesta y se refuerza cíclicamente la necesidad de tener un sistema de transferencias que salde ese desfasaje entre recursos y gastos de los gobiernos subnacionales, los gobiernos locales. A ese sistema de trasferencias todos los conocemos como "la Coparticipación" y ahí es donde está el meollo de la discusión. Diversos gobiernos plantean la necesidad de hacer una reformulación, una reforma integral del sistema tributario pero concretamente el interés más inmediato de cada gobierno local es el de incrementar su porción, mejorar la participación local en el sistema de transferencias. ¿Qué sistema de transferencias se pretende reformar? Todo el sistema de transferencias porque no se puede discutir un sistema tributario provincial de forma aislada del nacional o municipal sin discutir cómo serán distribuidos los recursos coparticipables.

Existen dos instancias donde se determina el sistema de transferencias, una es la distribución primaria y la otra la distribución secundaria. La

distribución primaria es la separación que existe o el porcentaje de los tributos que va destinado a las provincias en forma de coparticipación y cuánto se queda nación de la base coparticipable. Lo mismo se da al interior de cada provincia, cada provincia también tiene una distribución primaria y una secundaria. La primaria es cuánto de la masa coparticipable se queda la provincia y cuánto va a sus gobiernos locales, a los municipios. La distribución secundaria por lo tanto es de la masa coparticipable, cómo se distribuye al interior de cada sub-jurisdicción, ya sea entre provincias o ya sea entre los municipios.

Ahora cuando esto no alcanza o cuando el sistema de distribución secundaria y por ende también primaria son insuficientes para saldar la brecha entre ingresos y gastos de los gobiernos locales, se manifiestan las necesidades estructurales de los gobiernos locales. Lo que emerge es la necesidad de reformar el sistema tributario, el sistema de transferencias. Claro está que esta demanda de reforma será atendida en función de la fortaleza política de los gobiernos que la demandan. Así vimos recientemente cómo hacia finales del 2017 el gobierno nacional y el de la provincia de Buenos Aires logró aprobar en los respectivos congresos un paquete de medidas que modifican sustancialmente leyes de alcance impositivo entre otras. Un inicio de reforma no solo tributaria sino a toda la administración financiera del sector público.

Queremos destacar que el sistema tributario se tiene que discutir de forma integral, no en una abstracción teórica de qué tributo, qué impuesto es más eficiente, cuál es menos distorsivo, etc, sino que lo que hay que considerar son las necesidades estructurales para las jurisdicciones que van a depender del sistema de transferencias. Se debe discutir el tamaño de la torta y el tamaño de cada porción de la torta. Es un juego de suma cero, y es una discusión que tiende a trabarse en términos políticos, ahí estamos trabados hace años, décadas.

Argentina es un país muy heterogéneo en realidades y necesidades territoriales, lo que está claro es que el sistema de transferencias y los regímenes de coparticipación (provinciales y nacional), no responden a esas necesidades actuales necesariamente.

¿Responsabilidad fiscal o hipocresía en la normativa administrativa?

La administración del sector público se compone por tres grandes jurisdicciones. Enumeradas jerárquicamente son: nación, provincias y municipios.
A partir de la aplicación del régimen de responsabilidad fiscal primero en nación y luego adheridas las provincias tenemos un cuerpo normativo que le exige a cada jurisdicción cerrar y ejecutar un presupuesto equilibrado. Presupuesto equilibrado quiere decir gestionar bajo el principio rector de “se gasta lo que se tiene”, los gastos no pueden superar los recursos. Por supuesto respetar dicho principio no solo es deseable porque existe una normativa que lo establece, sino que gestionar con déficits estructurales y naturalizados no es sostenible en el tiempo y las consecuencias del endeudamiento y cargas de los servicios financieros son un perjuicio que afectará a la misma población y futuras generaciones de la jurisdicción que se trate.

Ahora bien, considerando los diversos procesos de descentralización del gasto que los gobiernos locales han transitado, lo cierto es que existen municipios y hasta provincias que pueden enfrentar situaciones de descalce entre ingresos y gastos que no pueden adjudicarse a simple negligencia o irresponsabilidad fiscal en la ejecución de sus presupuestos.

Lo cierto es que ese presupuesto equilibrado en muchos casos no se puede cerrar, a veces por un problema de gestión, otras por una realidad estructural de transición y no tenemos un mecanismo institucional por el cual el municipio o el gobierno local que tiene un problema de descalce entre recursos y gastos, pueda acudir y proyectar con las autoridades jerárquicas inmediatas, con provincia, con nación, un puente hacia el equilibrio. Las leyes exigen el equilibrio fiscal hoy, y lo que exime de cerrarlo son excepciones a la norma. Entonces entramos en un terreno de discrecionalidad política. Son frecuentes las tratativas y súplicas por ATN (Aportes del Tesoro Nacional) o ATP (Aportes del Tesoro Provincial) donde cada gobierno local depende de la discrecionalidad política con las diferencias de colores partidarios que al caso le toque. Claramente hay una necesidad de reforma tributaria integral pero que no puede ser pensada fragmentariamente, debemos pensar los impuestos y competencias de nación considerando las necesidades financieras de un nuevo sistema de transferencias (coparticipación) a las jurisdicciones subnacionales. La administración financiera del sector público en realidad es una sola porque todas las jurisdicciones están inevitablemente relacionadas, por más que cada una tenga su propio presupuesto y su deseable y constitucional autonomía. Los presupuestos están vinculados entre sí mediante el sistema de transferencias.

"Las leyes exigen el equilibrio fiscal hoy, y lo que exime de cerrarlo son excepciones a la norma. Entonces entramos en un terreno de discrecionalidad política. Son frecuentes las tratativas y súplicas por Aportes del Tesoro donde cada gobierno local depende de la discrecionalidad política"

Cabe destacar que hacia fines del 2017 junto con el pacto fiscal nacional, la Provincia de Buenos Aires sancionó una modificación al Régimen de Responsabilidad Fiscal vigente hasta entonces (Ley nro. 13.295). La ley modificatoria (ley nro. 14.984) establece nuevas condiciones para el incremento del gasto corriente y total, nuevas pautas de endeudamiento como también de incorporación de personal en todos los municipios adheridos. Existió un debate en torno a la posible vulneración de la autonomía de los municipios (defendida constitucionalmente) ya que la Modificación a la Responsabilidad Fiscal de la PBA establece nuevos condicionamientos sobre el gasto y la planta de personal, obliga a homogeneizar tasas municipales pero nada dice del canal institucional para ayudar financieramente a la convergencia al equilibrio fiscal en aquellos municipios que ya se encuentran en desequilibrio (déficit financiero). Nada se dice en el articulado acerca de este plan de

convergencia fiscal . Esta omisión es relevante (pero no casual) para el caso de Municipios que se encuentran en situación de desequilibrio financiero y necesitan asistencia financiera certera y planificada para posibilitar la convergencia al equilibrio fiscal. En ausencia de tales especificaciones (reglamentación inexistente) los municipios con déficits o descalces estructurales se ven subordinados a la discrecionalidad política para acceder a la asistencia necesaria hasta alcanzar el equilibrio fiscal.

En resumidas cuentas la actual gestión de la Provincia y Nación ha logrado condicionar aún más a los gobiernos locales mediante un régimen de responsabilidad fiscal más estricto. Se le exige a todos los municipios equilibrio fiscal desconociendo los procesos históricos que estrangularon financieramente a los distritos más pobres y con mayor demanda social. Es decir que se desconoce el rasgo central que acompañó a los procesos de descentralización del gasto, estos no fueron acompañados por descentralización de los recursos. A nuestro entender esta falta de claridad no es casual y es funcional a un sistema que utiliza la necesidad financiera para disciplinar políticamente a quienes necesitan de asistencia económica por parte de las jurisdicciones jerárquicas.

El gran consenso: la necesidad de la reforma tributaria

Actualmente ninguna fuerza política niega la necesidad de una reforma tributaria, en la práctica la gestión de Cambiemos es la que empuja la Reforma Tributaria junto con paquetes de medidas sobre toda la administración pública.

La Reforma Tributaria se presenta como un norte pendiente y postergado sobre el cuál todo el arco político tiene algo para decir. Nos parece útil analizar los objetivos que oficialmente motivan estas reformas.

Distintos funcionarios del ejecutivo presentaron la necesidad de una reforma tributaria destacando tres ejes objetivos: responsabilidad fiscal, inflación e impuestos.

Por el lado de la inflación la reforma tributaria se presenta como la oportunidad de mitigar el impuesto más distorsivo, el que penaliza a los que menos tienen, los sectores de ingresos fijos en pesos. Acusa el actual gobierno, por lo tanto, que siendo la inflación el principal impuesto mediante el cual se financiaba el gobierno anterior, es la política monetaria restrictiva y la reforma tributaria integral la que permitiría suprimir el peor de los males impositivos generados por el Estado.

Por otro lado está el tema de los impuestos o “la carga tributaria”, esto responde a fundamentos que tienen que ver con una tradición teórica puntual, concretamente la preocupación se debe a que una mayor carga tributaria en realidad se traduce en crowiding out, es decir desplazamiento de la inversión privada por presencia del sector público, se traduce en impuestos ineficientes, que sesgan el consumo y la producción (finanzas públicas tradicionales). Un exceso de carga tributaria es preocupante, porque al desplazar al sector privado se dejaría menos lugar para el desarrollo del mercado.

Por último mencionaremos a la responsabilidad fiscal, objetivo indiscutible para motivar una reforma fiscal, es decir eliminar el déficit fiscal

de los distintos niveles de gobierno que componen al Estado. Aquí el gran riesgo es otorgar el mismo tratamiento a niveles de gobierno muy disímiles. Otorgar el mismo tratamiento significa la exigencia legal a todas las jurisdicciones de ejecutar un presupuesto equilibrado, sin embargo es bien sabido que Nación y Provincia cierran un presupuesto deficitario con amplia capacidad de financiamiento mientras que se le exige a los municipios un presupuesto equilibrado sin posibilidad de financiar un déficit corriente en ningún mercado de capitales o sector bancario.

"Sin embargo es bien sabido que Nación y Provincia cierran un presupuesto deficitario con amplia capacidad de financiamiento mientras que se le exige a los municipios un presupuesto equilibrado sin posibilidad de financiar un déficit corriente en ningún mercado de capitales o sector bancario"

También encontramos a las necesidades sociales, económicas y productivas del territorio con sus distintas realidades. Estas necesidades de desarrollo territorial, infraestructura, economías regionales y regímenes de exenciones impositivas con estímulo a la producción como fue por ejemplo el Régimen de Tierra del Fuego también forman parte de la discusión.

Es claro que se mezclan niveles distintos de discusión: Estado intervencionista vs. Estado Responsable en sus cuentas. Inflación vs. Impuestos no distorsivos. Carga tributaria en exceso vs. Inversión privada.

Entonces por un lado tenemos estas discusiones que se exponen de forma aislada de las demandas postergadas del ámbito de la administración financiera pública. Las primeras discusiones parecen ser más de corte heterodoxia versus ortodoxia. Y las necesidades de la administración financiera pública (como es la reforma al sistema de coparticipación) parecerían tomar siempre la forma más política en el sentido que los intendentes o los gobernadores están negociando como aumentan un punto más en el coeficiente de distribución que les toca individualmente, pero en realidad responde a necesidades materiales del distrito. Generalmente se mezclan todos estos argumentos juntos. Lo cierto es que si queremos discutir una reforma tributaria integral hay que hacerlo con la participación de todas las jurisdicciones. Lo que se está discutiendo es la posibilidad de cerrar presupuestos equilibrados y la salud financiera de los distintos niveles de gobierno. No podemos discutir exclusivamente qué tan grave es el IVA, IVA 21%, 10,5%, o tales productos no pueden tener IVA, aisladamente. Esto es muy frecuente en las discusiones fragmentarias que se escuchan, se discute parcialmente con el fin de pasar tal o cual paquete de medidas aislados o se propone por ejemplo levantar las retenciones a las exportaciones de granos sin que la sociedad conozca el efecto que eso tiene sobre los precios y sobre las obras que se realizaban en los distritos municipales con parte de los fondos provenientes de esas mismas retenciones.

Lo que queremos decir aquí es que la necesaria reforma al sistema de transferencias inter jurisdiccionales (coparticipación tributaria) debe ser parte de la reforma del sistema tributario y no puede tratarse aisladamente.

Autonomía política vs. autonomía financiera de los gobiernos locales.

Generalmente se define a la autonomía financiera como la porción de recursos propios que tiene una jurisdicción sobre el total de recursos, es decir cuán importante son los recursos propios sobre todo lo que se gestiona. Y también se llama autofinanciamiento a la porción de los recursos propios sobre el total del gasto, del gasto corriente o de gasto salarial. Ahora si en la reforma al sistema de transferencias se desconoce la imposibilidad de muchos distritos de financiar sus gastos exclusivamente con la recaudación propia, cada vez habrá menor autonomía política porque caemos nuevamente en la discrecionalidad política de los gobiernos de turno para decidir si se les otorga año a año un salvataje a los gobiernos locales que lo necesitan. Por lo tanto la autonomía financiera es no solo un objetivo, es una necesidad para lograr la autonomía política de los gobiernos locales. Está claro que la autonomía municipal de los gobiernos locales es un objetivo que persigue la última reforma de la Constitución Nacional, y dependiendo de la normativa de cada provincia se implementa en mayor o menor medida. Sin autonomía financiera nos vemos obligados a cuestionar fuertemente que queda de autonomía política. La falta de autonomía política implica que el gobierno local esté condicionado en muchos aspectos no solo el financiero, con tal de que los recursos financieros lleguen. Aquí la importancia de un sistema de transferencias que contemple las necesidades actuales de los distritos.

Los criterios de distribución del sistema de transferencias y los fondos parche.

Si queremos incluir, dentro de la reforma tributaria, al sistema de transferencias debemos debatir los criterios que rigen tal sistema. En la actualidad existe una tendencia a emparchar las deficiencias del esquema de la coparticipación mediante la implementación de fondos de afectación específica. A nuestro criterio lo ideal sería minimizar los fondos específicos y rediseñar el sistema de transferencias de forma tal que satisfaga las necesidades de recursos de cada distrito (gobiernos locales) y que sea el municipio el que asigne y ejecute esos recursos (propios y coparticipados).

El debate en torno a los criterios para el sistema de transferencias es amplio y parte de una disyuntiva entre dos grandes criterios: el devolutivo vs el distributivo. El devolutivo significa que los recursos regresen allí donde se generan, o más o menos la proporción de recursos que el sistema de transferencia baja debe ser parecido o cercano a lo que recauda el gobierno local en su territorio. El otro es el distributivo o el redistributivo que lo que contempla es el otro extremo, aquí el principio del sistema de transferencias es justamente el de solidaridad y subsidiario en términos del recursos, el sistema de transferencias tiene que asegurar los recursos para aquellas realidades territoriales que más lo necesitan. En el medio hay otros criterios, pero

básicamente los ubicamos entre estos dos polos.

"El debate en torno a los criterios para el sistema de transferencias es amplio y parte de una disyuntiva entre dos grandes criterios: el devolutivo vs el distributivo"

Respecto a los parches, los fondos específicos, durante el 2017 en la Provincia de Buenos Aires las obras de infraestructura dependieron de un fondo de afectación específica. El Fondo de Infraestructura Municipal es un fondo que se fondeaba con el 11% del endeudamiento que colocaba la provincia de Buenos Aires. Entonces el parche era útil políticamente ya que todos los intendentes no pudieron estar muy en desacuerdo con el endeudamiento de la provincia porque sus recursos más importantes (casi los exclusivos para infraestructura) dependieron de la colocación de esa deuda. ¿Cuál era antes la principal o el principal fondo de financiamiento de afectación específica para el desarrollo de infraestructura? Otro parche, el Fondo Federal Solidario, que era el fondo de soja, estaba fondeado por el 30% de las retenciones a la soja hasta que se levantaron dichas retenciones. Hemos transitado un cambio de paradigma pasando del financiamiento de la obra pública a través de las retenciones a las exportaciones y (en el extremo) de producción concreta de granos, a un nuevo paradigma donde se financia la obra de infraestructura pero con deuda, con endeudamiento y mayormente endeudamiento externo porque la provincia de Buenos Aires coloca letras afuera también.

El financiamiento del déficit fiscal y su impacto en los gobiernos locales.

Descartado el financiamiento del déficit fiscal mediante emisión monetaria el gobierno nacional ha logrado financiarse a través de colocaciones en divisas. Por lo tanto el recurso "genuino" que financia la brecha fiscal es simple endeudamiento externo. Cambiamos por lo tanto un acreedor interno por acreedores externos. Dadas las condiciones del país y de los mercados de capitales internacionales, las colocaciones son cada vez más caras y esto que estamos titulando como el regreso de Argentina a los mercados internacionales de crédito en realidad es a costa de pagar tasas más caras, allí donde se agota el crédito, se paga más caro y listo. Lo mismo le pasa a las Provincias, no así a los municipios porque no tienen capacidad de endeudamiento prácticamente, por eso tienen esta dependencia tan clara y discrecional de la política, la necesidad de ir a rogar por un ATN o un ATP. A medida que se encarecen las condiciones de endeudamiento externo, las tasa de referencia financiera interna, que es la de Lebac, es cada vez más alta.

Nos podemos preguntar: ¿por qué a medida que financiamos déficits fiscales con deuda externa se incrementa la tasa interna (referenciada en la de Lebacs)? En un esquema de política monetaria restrictiva los lebacs cumplen el rol de absorción del exceso de dinero que el Central estima. Por lo tanto entran dólares por deuda externa que se monetizan en pesos para utilizarlos en gasto fiscal, parte de ese dinero se estima sobrante en la economía y el central lo absorbe ofreciendo una letra rentable.

Asimismo y según este Banco Central, hasta que la inflación no empiece a mermar según los objetivos que tiene, las tasas de referencia

interna (Lebacs) no pueden bajar. Por lo tanto si el rendimiento que se impone es la valorización financiera, no hay ningún incentivo, ningún estímulo para perseguir de parte del sector privado, un rendimiento productivo. El impacto para los gobiernos locales es claro pero indirecto, esto significa menor nivel de actividad porque la valorización es prácticamente financiera, esto significa menos generación de trabajo, menor actividad, menor consumo interno y eso se traduce a los consumos locales, en menor capacidad recaudatoria, en desfinanciamiento local. El estímulo a la actividad económica es muy importante también desde la perspectiva del autofinanciamiento de los gobiernos locales, sobre todo en distritos con gran porcentaje de actividades no registradas, de sectores de economías populares como lo son los municipios del conurbano bonaerense.

Bibliografía

- La ley de coparticipación 23.548. Ley Nacional Nro 24.156; Decreto Nacional 206/2009
- Constitución Nacional
- Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires- Ley 6.769; Ley PBA Nro.13.295; Ley PBA Nro.14.984
- Capello, Marcelo et al (2013), Finanzas Municipales 1993-2010 en el contexto del Federalismo Fiscal Argentino, Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Universidad Nacional de Córdoba.
- Cao, Horacio (2008), La administración pública argentina: nación, provincias y municipios, XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 – 7 nov.
- Porto, Alberto (2004), Las finanzas públicas locales en la Argentina, Documento de Trabajo nro. 57, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.

De cara a la crisis: un Esbozo estratégico

Por: Jorge Gaggero

El 23 de abril del año 2000 fui invitado por Jorge Remes Lenicov - entonces Diputado Nacional por el PJ bonaerense y dos años después Ministro de Economía de la Nación en el período inmediato posterior al derrumbe del "régimen de convertibilidad – a una reunión con varios economistas de su partido, varios de los cuales habían cumplido importantes funciones durante las gestiones de Carlos Menem y Domingo Cavallo. Llevé a la misma una posición escrita que distribuí entre los presentes. Salvo el caso de Jorge Remes, no recibí comentarios de los presentes en aquella reunión, realizada en la sede Central del Banco de la Provincia de Buenos Aires, acerca de este escrito personal – inédito hasta el presente- que se reproduce a continuación. El eventual interés de este breve documento finca en las presentes críticas circunstancias nacionales (2015-2018, por el momento) y sus perspectivas, las cuales –esto es obvio- no deben ser comparadas de modo mecánico y superficial con las de entonces (1998-2001). La visible proximidad de una crisis mayor, para quien quisiese verla, suscitó entonces la redacción de este "texto de urgencia" como parte de un esfuerzo de reflexión y acción que apuntó a intentar evitar primero y luego encarar el estallido de una crisis nacional histórica de gran magnitud. Sin resultado relevante alguno en su primera fase, la previa al estallido, y con consecuencias muy opinables en la segunda (cuyo análisis no forma parte de este texto). El texto distribuido, de modo muy limitado, en abril del 2000 tuvo el mismo título que el que aquí se transcribe.

Aclaraciones para facilitar su lectura:

1.- los valores expresados en pesos se deben convertir en dólares de

entonces "1 a 1"; 2.- los dólares corrientes del año 2000 deben multiplicarse por 1,5 para convertirlos en aproximadamente equivalentes a los de hoy; 3.- para el caso de los valores en dólares de los activos "offshore" de los residentes argentinos, ver nota al pie.[1]

Nota. texto muy preliminar, cifras "de memoria" (sujetas a revisión)

0.- Estas líneas son respuesta a la invitación de un grupo de amigos preocupados por la crisis nacional y –se supone- interesados en sumar esfuerzos y asumir tareas personales (incluída la revisión crítica de las propias responsabilidades, ya sea por comisión u omisión, en el largo período de su maduración, en la década pasada) más allá de los límites partidarios. Si no fuera así, la invitación habría errado: como Uds saben, soy un *peronista histórico*, independiente desde hace más de una década (además, muy difícil de "empaquetar" y poco diestro para fingir).

1.- Parece una obviedad recordar que la crisis es sistémica y, como tal, requiere un abordaje múltiple y complejo. Esto es bastante compartido por las visiones no ideologizadas. Se supone además que no tiene sentido abordar en este papel sus facetas más exploradas: déficit de competitividad; debilidad de la administración y desbalance de la estructura tributarias; los problemas del crédito y la monetización, la falta de la inversión reproductiva y empleo, la ausencia de reforma estatal y la demora del rediseño federal; los límites de la integración regional, nuestro único camino y (a la vez) escudo hacia la globalización (un camino distinto de la rendición incondicional, se entiende).

"Parece una obviedad recordar que la crisis es sistémica y, como tal, requiere un abordaje múltiple y complejo. Esto es bastante compartido por las visiones no ideologizadas"

2.- Creo que el debate "cambiario", tal como suele plantearse ("devaluación vs dolarización", p.e), no tiene el menor sentido. Las opciones acerca del régimen cambiario/monetario sólo ganan entidad en el marco de un explícito escenario estratégico: p-e-, "dolarización para abrazarse ya y definitivamente a los EEUU", con sus más y sus menos claramente explicitados en todos los planos y horizontes relevantes (corto, medio y largo plazos). Y cuando son planteadas en conjunto con el amplio dispositivo de políticas necesarias para darles sustento. Por otra parte, resulta inimaginable una salida elegida y convencional de la Convertibilidad; lo más probable, en todo caso, es que "los mercados" terminen con ella.

3.- En el análisis de la crisis y, sobre todo, en las propuestas de salida es usual que se subvalúen dos cuestiones estrechamente vinculadas:

- el altísimo nivel de evasión tributaria y aduanera (digamos $ 35.000 millones y 12 puntos del PBI), relacionado con la fuga de capitales ($ 12.000 millones/año en los picos del último quinquenio, para un stock de activos argentinos en el exterior estimado hoy entre $ 105.000 y $ 150.000 millones *);
- la dinámica y el nivel de la deuda pública y privada (que ya suma unos $ 160.000 millones) y de su servicio (sólo en la pública alcanza los $ 12.000 millones/año, ¾ de la administración central y alrededor de ¼ de las provincias).

4.- Con un nivel de déficit fiscal consolidado de unos $ 11.000 millones (1999), necesidades de financiamiento anual de alrededor de $ 21.000 millones (suponiendo $ 18.000 millones nacionales y $ 3.000 millones provinciales) y una dinámica de crecimiento de la deuda pública del orden de los $ 11.000 millones/año ($ 9.000 millones/año la nacional, con $ 5.000 millones debidos al déficit y $ 4.000 millones "extrapresupuestarios", y unos $ 3.000 millones/año la provincial), resulta poco menos que patético presentar el problema argentino como una cuestión de mero "desequilibrio fiscal".

5.- Con una desocupación estructural que oscila entre el 12 y el 15 % (y un nivel de subocupación que coloca a más de un tercio de la población activa entre los argentinos con graves problemas de trabajo), una tasa de inversión un tercio más baja (como mínimo) que la necesaria para dar cierta sustentabilidad al sistema económico, un coeficiente de apertura que hace tiempo está estancado en la mitad del mínimo requerido y un saldo de comercio que (estimulado por la recesión interna) alcanzaría –en el mejor de los casos- un nivel equivalente al décimo de las necesidades de financiamiento ($ 2.000 millones), la situación nacional no debe ser definida como afectada por "una demora en la reactivación". Esto se parece más, por el momento, a una "trampa deflacionaria" producto del estrangulamiento del proceso de crecimiento.

6.- La cuestión más importante parece entonces, antes que nada, esclarecer el diagnóstico: el fin del ciclo político-económico del menemismo (con sus costos demorados pero muy gravosos) y la reversión del escenario financiero global no han desembocado en una crisis coyuntural, sólo tornan crudamente visible la crisis estructural subsistente (algunos de cuyos rasgos, estos es obvio, Menem a su vez "heredó").

"La situación nacional no debe ser definida como afectada por ´una demora en la reactivación´. Esto se parece más, por el momento, a una ´trampa deflacionaria´ producto del estrangulamiento del proceso de crecimiento"

Si al cambio financiero siguiese un ajuste drástico en el curso de la economía norteamericana, la perspectiva de complicaría aún más para nosotros.

7.- Argentina no parece tener un "modelo de acumulación" con alguna estabilidad dentro de sus límites nacionales; sí se puede verificar el funcionamiento a régimen de un eficaz sistema de bombeo de riquezas hacia fuera. Las soluciones a un problema de este tipo nunca son fáciles. Por lo pronto, si bien puede comenzar a actuarse "dentro" de las fronteras nacionales, el alcance de las políticas económicas locales no parece suficiente para hacer frente al desafío. Argentina parece necesitar (¿cómo obtenerlo rápido?) un "escudo regional", una cruda redefinición de sus fronteras económicas y –también- un nuevo "trato global". De otro modo, no veo salida de fondo.

8.- A modo de ejemplo. La economía negra oscila entre el 30 y el 40 % de la total; no parece casual que su tamaño sea similar al de la evasión tributaria consolidada (digamos entre 35 y 40 % de la recaudación potencial). Un tercio del flujo de evasión y de la

economía negra alimentan los picos de la fuga de capitales (estimados en unos $ 12.000 millones/año, como ya señalé). Las filiales locales de la banca transnacional (y también las externas y sus casas matrices) canalizan la doble evasión y aseguran el tranquilo disfrute de su renta a los residentes propietarios. Simultáneamente, esas mismas sacrosantas instituciones colocan los bonos públicos argentinos entre los inversores globales: básicamente, residentes de la UE y los EEUU y, en buena medida, también argentinos. El sistema es, a la vez, inestable y perverso. No parece "cerrar"; ni para la economía, ni para la sociedad, ni para la política (la de largo aliento, al menos).

9.- ¿Cómo lograr el "cierre"?. Quizás con el nuevo "trato global" –ya mencionado- al que podría intentar llegarse con un buen "escudo regional". Solos, … parece imposible. La alternativa a este "nuevo trato", creo que no deseable para nosotros ni para nuestros acreedores, parece ser el default y la posterior "reprivatización de la deuda argentina", a través del posible embargo y posterior cobro de lo adeudado por parte de los residentes de la UE y los EEUU de la liquidación de los activos poseídos por residentes argentinos en el exterior (los países centrales saben, a diferencia de nosotros, el "cuánto", el "de quién" y el "dónde" y también sabrán, en el momento oportuno, evitar su emigración a paraísos fiscales o "repatriarlos" desde ellos). ¿ Para qué llegar a esta situación traumática ?. Sí con un adecuado "trato global" esto podría hacerse gradual y civilizadamente: "dame la información necesaria, inmovilizame esos activos ahí, cambiá esas normas allá, colaborá, y te sigo pagando".

" El sistema es, a la vez, inestable y perverso. No parece ´cerrar´; ni para la economía, ni para la sociedad, ni para la política"

Con esto solo no alcanzaría: un "Marshall en miniatura" sería necesario para reprogramar, por unos cinco años digamos, alrededor de la mitad de los intereses que se devenguen (vale decir, unos u$s 5.000/6.000 millones por año) y poder retornar a la inversión pública, encarar con "red de protección" la reforma tributaria y las políticas activas posibles (muy selectiva y controladamente). Como contrapartida deberíamos hacer todo lo pendiente (ver punto 1), en especial la reforma política (nada de *cometa* privada para los partidos), la del Estado y la federal (con déficit provincial cero).

10.- El principal problema de los políticos criollos es que no parecen siquiera plantearse buena parte de los problemas relevantes y, por lo tanto, se equivocan –necesariamente- en la búsqueda de las soluciones. Para ellos parecen escritas las siguientes palabras de un pensador que hemos conocido de niños y nos impactó en la adolescencia:

"La política es el arte de buscar problemas, encontrarlos, hacer el diagnóstico falso y aplicar después los remedios equivocados"

[1] Con respecto a esta estimación caben tres observaciones: a) por un lado, la ya señalada al inicio en el sentido de que –casi 20 años después- los dólares de entonces deben multiplicarse, *grosso modo*, por 1,5 para llevarlos a valores de hoy; b) por el otro, desde entonces el ritmo anual de la "fuga de capitales" se elevó; y c) además, se apeló entonces a la única fuente disponible, la oficial, que ha venido resultando -de modo sistemático y desde que hay estimaciones alternativas- del orden de la mitad de las más verosímiles de ellas, tanto de origen local como externo (en tiempos de mi escrito no había comenzado mis estudios acerca de la cuestión de la "fuga de capitales"; los inicié en el CEFID-AR, hacia el año 2005). En la actualidad, el monto total de los activos "offshore" de residentes argentinos se estima en u$s 500.000 millones (Gaggero J, 2017)

El impuesto a la Renta Personal y la medición de la desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina

Por: Dario Rossignolo

Resumen

El presente trabajo presenta un diagnóstico de la participación de los altos ingresos en distintos países de América Latina. Para ello se analiza la metodología de medición de la participación de los sectores de ingresos elevados entre distintos países. Esto implica adicionar a la información proveniente de encuestas de hogares datos no incluidos en las mismas, como la información sobre ingresos que se obtiene a partir de las declaraciones juradas del impuesto sobre la renta de personas físicas, lo cual evidenciará que la desigualdad es superior a la que surge del análisis de dichas encuestas.

Palabras clave: Desigualdad, impuesto sobre la renta, ingresos

JEL classification: D31; D63; H26

1. Introducción

Al evaluar la evolución de la desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina en los últimos quince años pueden apreciarse dos períodos bien marcados. En primer lugar, los primeros años de la década de 2000 evidencian un significativo, inédito y robusto decrecimiento de la desigualdad, si se compara con los años 90 (López Calva y Lustig, 2010; Gasparini et al, 2011; CEPAL, 2014, Amarante y Jiménez, 2015).

Sin embargo, estimaciones más recientes dan cuenta de una ligera desaceleración del fenómeno en los últimos años. Trabajos recientes (Gasparini, Cruces y Tornarolli, 2016; CEPAL, 2016) muestran un enlentecimiento en la tendencia de reducción de la desigualdad a partir de 2010.

Más allá de las razones que explican esta evolución a distintas velocidades, cabe preguntarse cuán confiables son las estimaciones habituales sobre desigualdad, que se basan en las encuestas de hogares. Esta pregunta es sumamente relevante por tratarse de la región más desigual del planeta y por ser la alta concentración del ingreso en pocas familias la principal característica de esta desigualdad.

"cabe preguntarse cuán confiables son las estimaciones habituales sobre desigualdad, que se basan en las encuestas de hogares"

En este marco, los estudios sobre la distribución de los individuos de altos ingresos ha renacido, de un tiempo a esta parte, en el interés de los investigadores. En particular, se ha existido un marcado esfuerzo en revitalizar los estudios sobre la distribución de los ingresos más elevados utilizando información de las declaraciones juradas del impuesto sobre la Renta personal, que habían sido dejados de lado ante el surgimiento de las investigaciones llevadas a cabo con los microdatos de las encuestas de hogares.

Los mismos comienzan siguiendo las fuentes y métodos tradicionales utilizados en el trabajo pionero de Kuznets (1953) sobre la participación de los ingresos más elevados en Estados Unidos. Estos fueron continuados por el trabajo de Piketty sobre la distribución de los "top incomes" en Francia en el largo plazo, para concluir en la sucesión de estudios que han avanzado en la construcción de las participaciones de los ingresos más elevados a lo largo del tiempo (abarcando gran parte del siglo veinte y los inicios del siglo XXI) en más de veinte países. Estos trabajos han sido compilados en varias publicaciones recientes, las más importantes de las cuales están reunidas en las publicaciones de Atkinson y Piketty (2007, 2010)

El objetivo de este trabajo es brindar un marco conceptual que permita reconocer la importancia de los sectores de más elevados ingresos dentro de la distribución del ingreso y su incidencia sobre las estimaciones cuantitativas relacionadas. Por ello en la segunda sección del trabajo se desarrollan las consideraciones metodológicas realizadas para la delimitación cuantitativa de los "ricos", los "controles" totales y las limitaciones que estos análisis llevan de suyo. Luego, en la sección tercera se resumen los resultados de los principales estudios en la materia en donde se introducen los datos de los trabajos realizados para América Latina. La sección cuarta concluye y presenta las reflexiones finales.

2. La medición de la desigualdad de altos ingresos

En esta sección se presentarán algunas consideraciones metodológicas necesarias para el cálculo de la concentración de los altos

ingresos, tanto a través del empleo de información proveniente de encuestas de hogares como de registros tributarios.

2.1. Importancia de la temática

Una característica típica de las encuestas de hogares es el hecho de que ésta no registra los "verdaderos" ingresos de la población. Este fenómeno puede dividirse en tres partes: la falta de respuesta, parcial o total, a la encuesta; la subdeclaración de ingresos, y la subcaptación de perceptores.

En el primero de los casos, para corregir por falta de respuesta es usual corregir mediante procedimientos de imputación de ingresos no declarados, estableciendo simulaciones de ingresos a partir de determinados parámetros de los hogares; estos ajustes se llevan a cabo en los relevamientos más recientes de las mencionadas encuestas. Algunos relevamientos más recientes efectúan ajustes a los ingresos por lo que se denomina "renta imputada de la vivienda", o del "consumo de bienes durables".

En cuanto al segundo, lo imprescindible del ajuste se hace visible cuando, comparando los niveles de Cuentas Nacionales con los totales de las encuestas, se verifica que la subdeclaración es muy diferente según la fuente de ingreso de los perceptores. Si la misma fuera proporcional al ingreso real para todos los individuos, la distribución del bienestar y la incidencia tributaria no se vería afectada.

Para llevar a cabo este ajuste, el procedimiento habitual es efectuar una corrección por subdeclaración a partir de la información de Cuentas Nacionales, proyectando la estructura del Ingreso Disponible (cuenta del Ingreso Nacional) por factores (asalariados, cuentapropistas, empleadores, capitalistas, jubilados y otros) a los datos de las encuestas.

El tercer caso corresponde a la subcaptación de perceptores. Las encuestas no captan a los individuos con más altos niveles de ingresos. Este problema es verificable aún después de corregir por subdeclaración de ingresos; a partir de las comparaciones entre los ingresos gravados que surgen de los datos de las declaraciones juradas del Impuesto a la Renta, y las simulaciones de ingresos gravados a partir de aplicar el ajuste por subdeclaración anteriormente mencionado, se advierte que surgen grandes diferencias .

Las encuestas fallan, en consecuencia, en captar los ingresos de los perceptores de renta más elevados. En particular, el decil de ingresos más elevados (que inclusive en la información de las encuestas de hogares es el que presenta mayor varianza entre sus ingresos) es el que se encuentra subcaptado.

"Las encuestas fallan, en consecuencia, en captar los ingresos de los perceptores de renta más elevados. En particular, el decil de ingresos más elevados"

Es por esta razón que resulta de suma relevancia analizar la evolución de la participación en el ingreso de los tramos de renta elevada, que no son captados adecuadamente por el decil de ingresos más altos de las encuestas, sino que concentran el 1%, o el 0,1% de

los ingresos más altos. Este sector, denominado "súper ricos", ha sido el objeto de análisis de una serie de estudios llevados a cabo en los países avanzados y que han tenido su correlato en algunas investigaciones realizadas en América Latina. Esta serie de trabajos analiza la evolución de la concentración del ingreso de los tramos más elevados a partir de la información proveniente de las declaraciones juradas del Impuesto a la Renta.

2.2. Las metodologías empleadas para el cálculo de los ingresos elevados

El valor agregado de contar con información tributaria para analizar los ingresos radica en el hecho de que una buena cantidad de países han publicado, de manera sistemática y regular, tabulaciones basadas en las declaraciones juradas del Impuesto a la Renta. Estas tabulaciones presentan los ingresos declarados segmentados por tramos de ingresos antes de impuestos, divididos por fuente de ingreso según el caso, e informando las deducciones que reducen el impuesto determinado.

Una de las mayores ventajas al focalizarse en el tramo de ingresos más altos es que los datos de las declaraciones juradas de impuestos superan el problema de selección muestral y sesgos de autodeclaración provenientes de encuestas de hogares (Atkinson et al., 2011). Mientras que las encuestas de hogares sólo pueden incluir un número reducido de individuos de altos ingresos, los datos impositivos incluyen una cantidad mucho mayor y más amplia de este tipo de contribuyentes.

"El coeficiente β varía entre 1,5 y 3; los valores comprendidos entre 1,5 y 1,8 expresan baja desigualdad, mientras que valores superiores a 2,5 indican elevada desigualdad"

Las metodologías mencionadas no están exentas de limitaciones. La primera es que ponen énfasis sólo en los tramos de ingresos superiores, y no analizan la evolución del resto de la distribución. Como fuera expresado, a diferencia del índice de Gini, por ejemplo, que evalúa en mayor proporción a los sectores medios, este tipo de análisis sólo hace referencia a los tramos de ingresos más elevados.

La segunda de las limitaciones es que consideran ingresos antes de impuestos, con lo cual ignoran posibles reordenamientos que podrían resultar de la acción de la política fiscal. Adicionalmente, la construcción de la información proveniente de las declaraciones juradas de impuestos a partir de consolidar un control total por ingresos asume que, en el caso en que la información sobre ingresos estuviera presentada en valores netos de deducciones, el acrecentamiento del ingreso que devendría de volver a incorporar en las rentas los montos deducidos no generan, se asume, un reordenamiento en los individuos según su ingreso.

En tercer lugar, la definición de ingreso y la unidad de observación pueden variar aún dentro de un mismo país por los cambios en la legislación, si es que éstos hubieren existido. Tanto en el caso de la unidad contribuyente, que ya fuera mencionado, como la

incorporación dentro de la base imponible de determinadas rentas que inicialmente no hubieren estado gravadas, o, a la inversa, el establecimiento de una exención sobre determinadas rentas genera heterogeneidades que impactan fuertemente en la comparación a realizar entre distintos países.

En cuarta instancia, y tal vez la crítica más importante, se destaca que las estimaciones pueden estar sesgadas debido a la evasión o elusión impositiva. Aquellos que declaran impuestos tienen incentivos, sobre todo los de ingresos más elevados, a no revelar la totalidad de sus ingresos con el fin de reducir su obligación tributaria.

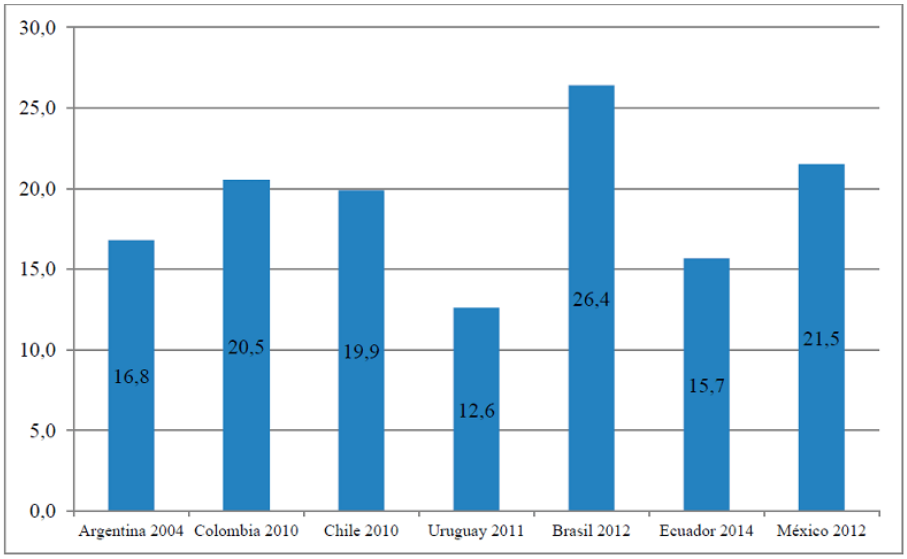
No existe una metodología homogénea de incorporación de los montos evadidos o eludidos en la información de ingresos declarados, con lo cual esto puede generar distorsiones de relevancia a la hora de comparar distintos países a lo largo del tiempo. Sobre este particular pueden estar afectando de manera muy significativa grados de incumplimiento tributario diferenciales a lo largo de los distintos países, como así también las amnistías tributarias afectan a la evolución de las participaciones de las rentas elevadas.

3.Algunos resultados de estimaciones realizadas para la región

Los antecedentes de esta literatura para América Latina, si bien con varias diferencias metodológicas, se encuentran en las contribuciones de Alvaredo (2011) para Argentina utilizando datos agregados de declaraciones juradas del IRPF, clasificadas por tramos de ingresos. Entre los estudios realizados empleando microdatos de las declaraciones juradas se encuentra Burdín et. al. (2013) para Uruguay, mientras que Alvaredo y Londoño (2013), para Colombia, y López et. al. (2013), Fairfield y Jorratt (2014) y Friedman y Hofman (2013) para Chile, emplean en forma combinada ambas fuentes de información. Pueden citarse también a Campos Vázquez et. al. (2014) para México, Medeiros et. al. (2014) para Brasil y Rossignolo et. al. (2016) para Ecuador.

El gráfico 1 muestra las participaciones del 1% más rico en los países mencionados, estimados en los trabajos de referencia. Pueden verse participaciones superiores al 25% del ingreso en el caso de Brasil, o alrededor al 20% en Colombia, Chile y México[1], que si se compara con otras regiones del mundo confirma a los países de la región entre los más desiguales y concentrados del planeta.

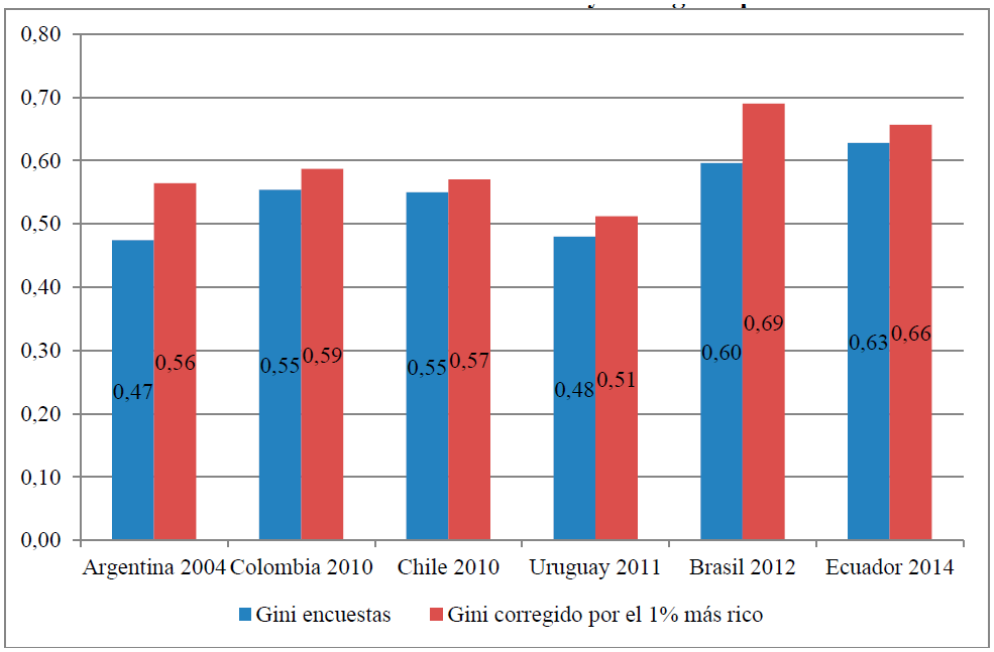
Gráfico 1. Participación en el ingreso total del 1% de ingresos más elevados



Fuente: Rossignolo et. al (2016)

La diferencia entre estas dos metodologías puede verse en el gráfico 2, en donde se presentan los datos del índice de Gini corregido por la participación del 1% más rico. Se observa que la desigualdad es mayor que la reflejada por las encuestas de hogares al incluir a los tramos más ricos, debido a que el Gini se incrementa en todos los casos al corregirlo con la información de las declaraciones juradas impositivas.

Gráfico 2. Indice de Gini considerando datos de encuestas y corregidos por el 1% más rico



Fuente: Rossignolo et. al (2016)

"Se observa que la desigualdad es mayor que la reflejada por las encuestas de hogares al incluir a los tramos más ricos"

4.Conclusiones

Los estudios enfocados en el análisis de los tramos más ricos de la población resultan muy útiles en la medida en que permitan complementar las mediciones convencionales de desigualdad y reflejar mejor la concentración de los ingresos.

Si bien en el mundo desarrollado se ha avanzado de manera notable en analizar las participaciones de los altos ingresos en la distribución, aún queda mucho camino por recorrer, particularmente en América Latina donde este tipo de estudios es reciente y se ha efectuado para pocos países. Una limitación adicional en este tipo de estudios resulta de las resistencias que han mostrado en algunos casos las autoridades fiscales para transparentar la información tributaria a los fines estadísticos, insumo indispensable para este tipo de trabajos.

La subutilización del impuesto a la renta personal en nuestra región, ya sea en términos de recaudación como de impacto distributivo (Jiménez y Podestá, 2017; Gómez Sabaini, et. al., 2011) o como fuente de información para este tipo de trabajos no deja de ser paradójico, ya que la alta concentración de la riqueza y el ingreso, requiere de un aprovechamiento integral del sistema tributario, reservando un lugar privilegiado para aquellos tributos relacionados con la capacidad de pago.

Profundizar el análisis de la desigualdad con nuevos estudios que mejoren la información existente incorporando nuevas herramientas de análisis, es una agenda de investigación de relevancia para la región, que requerirá del compromiso, transparencia y colaboración entre autoridades y expertos.

[1] El gráfico es a los fines ilustrativos, ya que las importantes diferencias metodológicas en la construcción de estos resultados limitan la posibilidad de comparación.

Referencias Bibliográficas

La subutilización del impuesto a la renta personal en nuestra región, ya sea en términos de recaudación como de impacto distributivo (Jiménez y Podestá, 2017; Gómez Sabaini, et. al., 2011) o como fuente de información para este tipo de trabajos no deja de ser paradójico, ya que la alta concentración de la riqueza y el ingreso, requiere de un aprovechamiento integral del sistema tributario, reservando un lugar privilegiado para aquellos tributos relacionados con la capacidad de pago.

Profundizar el análisis de la desigualdad con nuevos estudios que mejoren la información existente incorporando nuevas herramientas de análisis, es una agenda de investigación de relevancia para la región, que requerirá del compromiso, transparencia y colaboración entre autoridades y expertos.

[1] El gráfico es a los fines ilustrativos, ya que las importantes diferencias metodológicas en la construcción de estos resultados limitan la posibilidad de comparación.

MIRADAS LOCALES

Un recorrido por la estructura ocupacional de Chaco

Por: Cristian Bonavida y Miguel Alegre

Indagar acerca de la estructura ocupacional en la provincia y su evolución en últimos años resulta revelador sobre las características fundamentales del mercado laboral chaqueño que a su vez influyen sobre otras variables más agregadas como el producto bruto geográfico, el consumo, el ahorro o el desahorro de las familias.

El mercado laboral se encuentra en plena transformación y el espacio provincial no es un ámbito que escape a esta realidad. Día a día se ponen en juego nuevas maneras y capacidades que definen dónde, cómo y en qué labor una persona encuentra trabajo o tiene posibilidad de encontrarlo. En este contexto no es trivial analizar cómo se distribuyen los ocupados chaqueños entre las distintas actividades, que competencias educativas lo conducen con mayor probabilidad a una u otra actividad y cómo esto influye sobre sus ingresos, sobre la formalización, y sobre la necesidad de ocuparse incluso en otras actividades por fuera de su actividad principal.

¿Dónde se ocupan los trabajadores chaqueños?

Según datos de EPH a 2017 existen tres ramas de actividad que absorben en conjunto cerca del 70% de la población chaqueña ocupada: **servicios** (31%), **administración pública** (20%), **comercio** (18%). Por detrás en orden de importancia podemos encontrar los rubros de construcción (12%), enseñanza (10%) y aún más lejos a la actividad manufacturera con apenas el 5% sobre el total. El problema metodológico presente en el cálculo anterior consiste en estimar el peso de los ocupados en el sector agropecuario ya que la EPH subestima el empleo en este sector debido a que la muestra se realiza sobre los aglomerados urbanos. Para paliar esta dificultad resulta útil complementar el análisis de la estructura laboral con datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Así puede verse que el sector primario, típicamente significativo en nuestra provincia dentro de los sectores de la actividad laboral, participa del empleo con un 9% sobre el total de trabajadores registrados. Cabe preguntarnos si esta fotografía a 2017 es representativa de los años previos o si por el contrario han existido variaciones al interior del mercado laboral, es decir, preguntarnos acerca de su evolución. Pero esta última fuente de información también presenta sus limitaciones en tanto y en cuanto sólo releva a los trabajadores registrados y no mide la actividad en el sector público.

Por tanto la obtención de tendencias y datos significativos pueden surgir sólo del uso complementario de ambas fuentes. De esta manera puede detectarse la trayectoria para los últimos años en el mercado laboral: los sectores que más han ganado en términos de participación en la cantidad de empleo son el sector **servicios** y la **administración pública**. En cuanto al primero de ellos registró un aumento de un 3.5 pp aproximadamente entre 2010-2017 según MTySS. Por su parte el desempeño de la actividad laboral pública es llamativamente expansionista hasta 2015 cuando el empleo en el sector público había registrado un aumento de 14 pp (pasando de 16% a 30%), el mayor aumento del período. En cambio entre 2015-2017 el sector fue objeto de diversos ajustes y solo absorbía el 20% del total del empleo del aglomerado según EPH. Como contrapartida de estos movimientos se evidencia una pérdida en el peso de sectores típicamente más relevantes como lo son el sector **primario** y la **industria**. En términos de absorción del empleo chaqueño el sector agricultura, ganadería, caza y silvicultura resignaba de punta a punta en el mismo periodo 3 puntos porcentuales (del 12% al 9%) al igual que el sector manufacturero (13% al 10%) e inclusive el sector comercio cedió terreno dentro del entramado productivo según MTySS. Por su parte el sector de la **construcción** cobró mucha fuerza hasta 2015 demostrando un gran dinamismo y expansión pero se resintió fuertemente desde 2015 en adelante absorbiendo menos empleo que a inicios del período en análisis.

"Los sectores que más han ganado en términos de participación en la cantidad de empleo son el sector servicios y la administración pública. Como contrapartida de estos movimientos se evidencia una pérdida en el peso de sectores típicamente más relevantes como lo son el sector primario y la industria"

La educación y el mercado laboral

Teniendo en mente este mapa de la estructura laboral debemos ir un paso más para entender qué implica en términos de calificación y conocimientos dicha estructura y cuál es la evolución del nivel educativo en los trabajadores chaqueños. Nuevamente, a partir de los datos de EPH en el mismo periodo analizado se evidencia como tendencia más clara y persistente el aumento del porcentaje de trabajadores con nivel secundario completo, disminuyendo en proporción aquellos con secundario incompleto, primario completo o incompleto.

"se evidencia como tendencia más clara y persistente el aumento del porcentaje de trabajadores con nivel secundario completo, disminuyendo en proporción aquellos con secundario incompleto, primario completo o incompleto"

Esta variación positiva puede estar vinculada a ciertos factores institucionales y estructurales. Por un lado ha sido crucial la Ley de educación secundaria sancionada en 2006, en la que se establecía que la educación desde los 5 años hasta el final del secundario será obligatoria y que al mismo tiempo aumentaba progresivamente el presupuesto para inversión pública en educación hasta un 6% del PIB. Conjuntamente a dicha normativa la mayor facilidad para finalizar los estudios secundarios a través de programas auspiciados por el Estado Nacional como el plan FinES y la condicionalidad de asistir a la escuela para percibir la asignación universal por hijo y las transferencias por escolaridad, han resultado factores impulsores de la finalización de la educación secundaria. Por otro lado, opera una tendencia general que impone la necesidad de contar con trabajadores con mayor calificación inclusive para tareas rutinarias o menos complejas. Esto se verifica también con los mismos datos de EPH. Al tomar como categorización "manual" y "no manual" -como proxi de la calificación de la tarea laboral- se evidencia que para el periodo bajo análisis hay un aumento sostenido en la cantidad de trabajadores que desempeñan una actividad manual, es decir con una calificación menor, y que poseen estudios secundarios completos en relación a los años previos, por lo que la mayor demanda de formación alcanza también a trabajos que no requieren en sí mismos capacidades técnicas específicas o elevadas.

Aun cuando se evidencia un incremento en los trabajadores con secundario completo no debe perderse de vista el nivel de la educación secundaria en nuestra provincia. En este sentido la encuesta APRENDER 2017 arroja datos elocuentes al respecto: los conocimientos de lo estudiantes secundarios chaqueños se encuentran muy por debajo de los resultados para el promedio nacional. Así mientras en Chaco el 63.5% tiene conocimientos por debajo del nivel básico en matemática y el 32.3 % en lengua, a nivel nacional estos registros alcanzan valores de 41.3% y 19.7% respectivamente. Esta misma desventaja relativa de la provincia se comprueba para los niveles de desempeño básico, satisfactorio y avanzado. Entonces debe señalarse, a riesgos de recordar una obviedad, que el hecho de completar los estudios secundarios, lo cual engrosa las

estadísticas de formación aumentado el nivel general, no implica la obtención o la apropiación de las cualidades y conocimientos suficientes que permitan un desempeño satisfactorio dentro del mercado laboral.

"el hecho de completar los estudios secundarios, lo cual engrosa las estadísticas de formación aumentado el nivel general, no implica la obtención o la apropiación de las cualidades y conocimientos suficientes que permitan un desempeño satisfactorio dentro del mercado laboral"

Si bien hasta aquí hemos presentado la tendencia general, hacia dentro de las ramas productivas la distribución de los trabajadores según su nivel educativo es bien diversa. Para reflejar esto clasificamos a los trabajadores en tres categorías según su nivel educativo: bajo, medio, alto.[1] Las ramas que emplean mayormente a trabajadores con nivel alto y medio son la **administración pública**, el sector **servicios** y el de **enseñanza**. Los dos primeros han sido los sectores que entre 2010-2017 tuvieron una mejor evolución en términos de incorporación de trabajadores formados. El empleo en el sector **público** se caracteriza por contar con trabajadores de niveles medios y altos de educación, lo que en parte se debe a que el secundario completo se convirtió en un requisito para el ingreso a las esferas públicas. El sector **servicio** por su parte muestra un aumento significativo en los trabajadores con formación universitaria, incrementando así su nivel de tecnificación y conocimiento.

En el otro extremo, aquellos sectores donde la participación de trabajadores con nivel educativo bajo es más fuerte se encuentran la industria **manufacturera**, la **construcción** y el **comercio**. La primera de estas ramas ha sufrido un cierto detrimento en términos de calificación laboral ya que para el periodo, si bien se incorporaron trabajadores con secundario completo, ha caído a la mitad aquellos con nivel universitario, lo que no es un dato menor por cuanto afecta la capacidad de generar y agregar valor a los productos regionales a través de la incorporación de conocimiento y tecnología a los procesos productivos.

En relación a esto, en términos más generales, la región NEA es la que presenta mayores dificultades para cubrir un puesto de trabajo debido a razones de falta de competencias técnicas adecuadas. Según los datos aportados por el INET (2016) los empleadores de esta región resultan más afectadas por la falta de personal calificado en los sectores manufactureros -entre las que se encuentran las actividades metalmecánicas y metalúrgicas- en las industrias de procesos y las industrias intensivas en trabajo, mientras que dentro del sector servicios sobresalen las actividades de software, telecomunicaciones y multimedia, y los servicios de salud.

Por lo tanto, a pesar de que se haya registrado un aumento significativo en términos de ocupados chaqueños con secundario finalizado, todavía queda mucho espacio por avanzar sobre la calidad y el nivel de dicha educación así como sobre la promoción de formación de la mano de obra en habilidades específicas requeridas por los sectores productivos. Lo anterior constituye un requisito fundamental para ensanchar la agregación de valor

regional, los procesos de innovación tecnológica, y como veremos seguidamente, resulta determinante de la formalidad y los ingresos alcanzados.

La formalidad y el ingreso como correlato

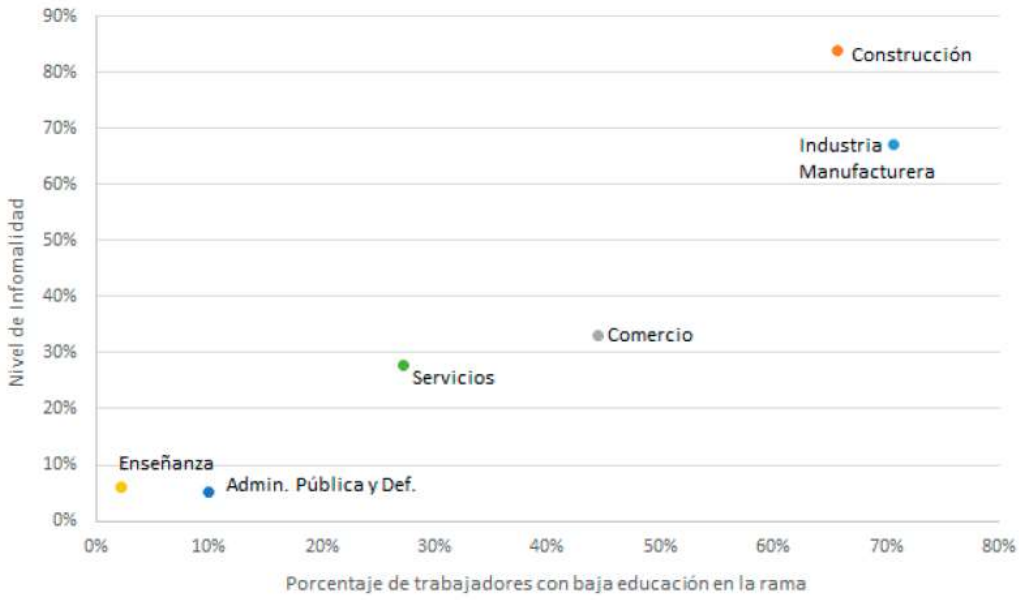
Como se adelantó en el párrafo anterior, se puede verificar la estrecha relación existente entre el nivel de educación alcanzado y el nivel de informalidad entre los sectores. Así por ejemplo, la industria manufacturera y el sector construcción que poseen en promedio el 70% de sus trabajadores con niveles bajos de estudio, son así mismos los sectores con mayor proporción de trabajadores informales,con el 67% y 84% respectivamente. En el otro extremo, en los sectores de administración pública y enseñanza que detentan los mayores niveles de estudio, más del 90% de sus trabajadores se encuentran registrados en la seguridad social.

Asimismo el mencionado aumento en la tecnificación del sector servicios parece tener su correlato en una mejora en los registros de calificación de los trabajadores del sector que arrojaba un 41% de informalidad para 2010 mientras que para 2017 ese mismo indicador había disminuido en 13 pp. Lo mismo se confirma al interior de dicho sector el cual esconde, tras la agregación en una misma categoría, a distintas ramas bien heterogéneas entre sí. Así las dos actividades que menor tasa de informalidad poseen son las de servicios financieros e inmobiliarios y el de servicios de salud y sociales que son justamente aquellos en los que existe mayor participación de trabajadores con educación media y alta, mientras que en la actividad de trabajo doméstico por ejemplo la informalidad llega al 78% y en el caso de hoteles y restaurantes el 33%, siendo ambas preponderantes en nivel educativo bajo y medio.

La correlación parece ser directa y estrecha, y la misma ya ha sido verificada previamente. Una investigación publicada por CEPAL (2011) calcula los coeficientes de correlación para las variables determinantes de la precariedad laboral para el total de aglomerados en base a la EPH. Según CEPAL la probabilidad de acceder a un empleo formal teniendo un bajo nivel educativo es del 0.292, mientras que la probabilidad es de 0.873 teniendo un nivel de educación alto. La diferencia entre ambos valores da cuenta de la importancia de una mejora en los índices educativos. . El acceso a la educación formal no sólo propicia la apropiación de conocimientos y capacidades sino que además redunda en una mayor probabilidad de insertarse en un empleo de calidad accediendo a los derechos que la legislación asegura a los trabajadores registrados

"El acceso a la educación formal no sólo propicia la apropiación de conocimientos y capacidades sino que además redunda en una mayor probabilidad de insertarse en un empleo de calidad accediendo a los derechos que la legislación asegura a los trabajadores registrados"

Gráfico N°1: Chaco. 2017. Nivel de informalidad según ramas de actividades en empleos con bajo nivel educativo.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH

Esto mismo se verifica al relacionar el nivel de informalidad con el nivel de calificación requerido en el trabajo, esto es, los trabajos que requieren menor nivel de conocimientos (no calificados y operativos) son asimismo predominantemente precarios. Según se desprende de la EPH en 2010 el 75% de los empleos no calificados era informal, el 31% de los operativos era informal, mientras que menos del 9% de los empleos técnicos y menos del 5% para los profesionales se encontraban en situación de informalidad. Hacia 2017, la tendencia se mantuvo, no obstante la informalidad fue mayor entre los empleo operativos que entre los no calificados en 2017 (51% vs 42%).

Siguiendo con las tendencias en la estructura ocupacional de la provincia, resulta interesante observar el quiebre que se da a partir del 2015 en el indicador de formalidad en la industria manufacturera y el sector de la construcción. La industria **manufacturera,** debido a un incremento del empleo registrado, disminuyó la proporción de informales al interior de dicho sector en 15 pp entre 2010 y 2015. Ahora bien, desde el 2015 el cambio en el modelo imperante revirtió la tendencia: si bien el número de informales disminuyó, también lo hizo el de los trabajadores formales, es decir, operó una destrucción de empleo en ambas categorías y la proporción de informales superó a la del 2010. El sector **construcción** se comportó de forma similar, en el primer período incrementaron tanto el empleo formal como informal pero este último lo hizo en mayor medida. Luego del 2015, se observa la contracción del sector traducida en el retroceso de empleo en ambas categorías. No es una cuestión menor notar esta tendencia dado que es un indicativo cierto de que ante la crisis y la recesión que atravesaron estos sectores[2] el impacto negativo no repercute solo en disminución de puestos de trabajo sino en una menor calidad de los mismos, es decir una mayor precarización.

Al mirar la participación de los trabajadores en los quintiles por ingreso notamos variaciones interesantes y, como era de esperarse, están estrechamente relacionadas a lo descripto previamente. La rama de **manufacturas** en consonancia con el mayor peso de trabajadores con nivel medio de educación, hasta 2015 incrementó la participación en el quintil medio de ingresos mejorando la posición de sus trabajadores ya que además los quintiles más bajos se redujeron en importancia. Sin embargo para 2015-2017 se evidencia un fuerte retroceso en la remuneración de sus trabajadores que en magnitud supera ampliamente la mejora de los años previos, lo que se encuentra directamente vinculado a fuerte recesión de la actividad industrial junto con el aumento de la informalidad ya mencionado. Por su parte, el sector **construcción** para todo el periodo y en términos netos empeoró su participación en el ingreso al registrar un aumento de los trabajadores incluidos en el segundo quintil más bajo, una escasa mejora en el quintil medio y una reducción en los más altos. Esto mismo se corrobora para la actividad de **comercio** entre 2010-2017 con la diferencia que en este caso se evidencia una mayor brecha entre trabajadores del mismo sector debido a que se incrementa el peso de trabajadores en los quintiles más encumbrados mientras aumentan los trabajadores relegados a los ingresos más bajos. Se comprueba así que los sectores para los cuales se registraba menor educación y más tasas de informalidad han retrocedido en términos de participación de ingresos de sus trabajadores y los escasos aumentos registrados (caso de manufacturas) se debieron a una mejora directa en los niveles educativos.

"Se comprueba así que los sectores para los cuales se registraba menor educación y más tasas de informalidad han retrocedido en términos de participación de ingresos"

Cuadro N°1: Chaco. Evolución de la participación de los trabajadores de cada rama por quintiles para 2010-2015 y 2015-2017 en puntos porcentuales.

	QUINTILES MAS BAJO		QUINTIL MEDIO	QUINTIL ALTO	
	QUINTIL 1	QUINTIL 2	QUINTIL 3	QUINTIL 4	QUINTIL 5
INDUSTRIA MANUFACTURERA					
Var p.p. 2010-2015	-16	-17	26	3	5
Var p.p. 2015-2017	47	17,8	-46,2	-7,6	-10,9
CONSTRUCCION					
Var p.p. 2010-2015	11	10	-20	6	-7
Var p.p. 2015-2017	-9,6	-4,7	21,6	-5,9	-1,4
COMERCIO					
Var p.p. 2010-2015	14	-5	-2	-1	-6
Var p.p. 2015-2017	2,2	-2,5	-12,8	2,3	10,8
SERVICIOS					
Var p.p. 2010-2015	-4	2	5	1	-5
Var p.p. 2015-2017	-5,1	-0,1	0,9	-4,1	8,4
ENSENANZA					
Var p.p. 2010-2015	3	-8	16	-5	-6
Var p.p. 2015-2017	2,9	6,6	-14,4	6,5	-1,7
ADM PUBLICA DEFENSA Y SEG SOCIAL					
Var p.p. 2010-2015	4	2	-7	-11	13
Var p.p. 2015-2017	-2,8	-2,4	14,6	9,5	-18,9
OTRAS RAMAS					
Var p.p. 2010-2015	9	-18	-36	6	39
Var p.p. 2015-2017	-8,9	28	23,7	-3,4	-39,4

Fuente: elaboración propia en base a datos de EPH.

Por otro lado, el sector de **administración pública** a 2015 incrementa en 13 pp la participación en el quintil más altos, la variación más elevada entre todos los periodos para todos los sectores. Esta llamativa mejora de los funcionarios estatales en términos de ingresos contrasta con lo que ocurre en el los quintiles más bajos, separándose los ingresos de los trabajadores dentro de esta misma rama de actividad. El ajuste en los presupuestos estatales y en el gasto público parece verse reflejado en los datos obtenidos ya que puede evidenciarse que entre 2015-2017 la brecha entre ingresos se achica con respecto al periodo previo y cobra más peso el quintil medio, perdiendo fuerza la participación en ingresos más altos. El sector que sí demuestra una mejora de punta a punta en el periodo y que se posiciona de forma más favorable en cuanto a los ingresos de sus trabajadores es el sector **servicios**. A diferencia de otros sectores, esta rama de actividad logra una mejora en los indicadores de ingresos hasta 2015 y consigue mantenerla en el agregado hasta 2017, de manera que posiciona una mayor cantidad de sus trabajadores entre los quintiles medios y altos mientras que disminuyen aquellos de ingresos más reducidos. Esta última tendencia es más representativa para el caso de servicios financieros e inmobiliarios y de salud que incluso continúan mejorando su participación en términos de remuneraciones, mientras que el trabajo doméstico y la actividad de restaurante y hotelería presenta signos de haberse resentido o desacelerado desde 2015.

Adicionalmente los datos de quintiles de ingresos permiten verificar que los tres sectores que emplean mayor cantidad de trabajadores dentro de los quintiles de ingresos altos son administración pública (54%) enseñanza (65%) y servicios (36%), reforzando la correlación entre niveles de educación e ingresos e informalidad.

"En cuanto a la distribución del ingreso en el total de la estructura ocupacional puede verificarse que ha existido una mejora en el índice Gini y por tanto un acortamiento de la brecha entre los trabajadores"

En cuanto a la distribución del ingreso en el total de la estructura ocupacional puede verificarse que ha existido una mejora en el índice Gini y por tanto un acortamiento de la brecha entre los trabajadores. La mejora significativa tuvo lugar entre 2010-2015 cuando el coeficiente disminuyó en casi 0,10 en concordancia con la tendencia a nivel nacional aunque duplicandola en magnitud. En cambio para el periodo 2015-2017 el Chaco registra cierta continuidad en la mejora del índice mientras que para el nivel nacional se registra un retroceso y una reversión en la tendencia. Estos datos indican que ha tenido lugar una distribución del ingreso más equitativa más allá del retroceso o la mejora de la posición relativa de las distintas ramas, ya que estos movimientos no invalidan al primero por cuanto una mejora o no en los ingresos no es indicativo de cómo se distribuya el mismo para el conjunto de los ocupados. En este último sentido los datos indican que la distancia entre los más ricos y los más pobres es menor para la provincia que siete años atrás.

Cuadro N°2: Índice de Gini para la provincia y nación. 2010, 2015, 2017.

	2010	2015	2017
NACION	0,448	0,408	0,417
CHACO	0,443	0,359	0,342

Fuente: elaboración propia en base a datos de EPH.

Comentarios finales

A través de esta breve revisión del empleo provincial hemos podido verificar que el acceso a un mayor nivel educativo repercute positivamente y de manera directa en la posibilidad de insertarse en un empleo registrado y de acceder a una mejor posición relativa en términos de remuneraciones. Concretamente en este sentido para el caso chaqueño evidenciamos una estructura dual con dos sectores marcadamente vulnerables (construcción e industria) y otros mejor posicionados (administración pública, enseñanza y servicios). Como dato positivo puede mencionarse que casi la mitad de los ocupados chaqueños se encuentran insertos en 2 de estos 3 sectores. Aun cuando debe tenerse en cuenta la gran heterogeneidad dentro del sector servicios, este último ha sido el que más ha aumentado los niveles de calificación, sus ingresos y la cantidad de trabajadores formales. Por su parte el sector administración pública ha visto una mejora marcada en sus niveles de ingresos, principalmente en los quintiles más altos, y en el porcentaje de empleo generado.

Contrariamente los sectores de mayor vulnerabilidad, que emplean prácticamente al 20% de la población y al 36% si además se incluye al sector comercio, son los que han demostrado un desempeño más pobre en sus indicadores de ingresos, formalidad y educación. La mayor debilidad de estos sectores se vió reflejada en un fuerte ajuste y recesión de ambos en los últimos dos años. Concretamente, el nivel de empleo y la proporción de informales en cada uno de los sectores se resintió desde el 2015.

En cuanto a la variable educación, hemos asistido a una mejora en los términos de cantidad de trabajadores con nivel secundario completo, lo cual ha sido producto de factores institucionales y estructurales. Más allá de esta tendencia positiva, se evidencia una desventaja relativa con respecto al plano nacional en cuanto al nivel educativo del secundario chaqueño. Asimismo se evidencia la necesidad de avanzar sobre la formación específica, más vinculada a las capacidades y niveles requeridos en las industrias y ramas de actividad de peso en el contexto provincial de forma tal de ensanchar la posibilidad de generar y agregar valor regional.

[1] Dichos sectores han sido los que más perdieron en términos de producción, participación en el Valor Agregado y en sus índices de actividad tras las nuevas medida económicas a partir de 2015

[2] Nivel bajo incluye hasta el secundario incompleto; nivel medio incluye secundario completo; y alto educación universitaria completa e incompleta

Bibliografía:

-Groisman, Fernando (2011) Argentina: "Los hogares y los cambios en el mercado laboral (2004-2009)". En: Revista CEPAL 104, Agosto 2011. Pág. 81-102

-Instituto Nacional Educación Tecnológica (2016). "Demanda de Capacidades 2020. Análisis de la demanda de capacidades laborales en la Argentina". Ministerio de Educación.

-Rosati, G. y Donaire, R. (2012) "Sobre el supuesto de homogeneidad en el análisis de la estructura social". Reflexiones a partir de un ejercicio empírico. En Entramados y perspectivas 2(2), 71-98

RESEÑAS

La era de la juventud en Argentina
Cultura, Política y Sexualidad desde Perón hasta Videla.

Por: Moira Delovo

Valeria Manzano, nacida en 1975, se ha formado en historia y especializado en Historia Latinoamericana. Actualmente se desempeña como docente universitaria e investigadora de CONICET. Sus investigaciones están centradas en la formación de culturas juveniles en Argentina desde las perspectivas de la historia cultural, política y sexual.

En este libro, que originalmente fuera una tesis, analiza de manera rigurosa e innovadora el tiempo (desde el primer peronismo hasta la dictadura de 1976) en el que los jóvenes

protagonizaban la política y las nuevas formas de la cultura.

Vincula la idea de construcción de la juventud con la modernidad y la modernización, y ancla la aparición de la categoría cultural y política que es la juventud – categoría central-, a las condiciones de la experiencia peronista y la expansión de la escolarización secundaria y universitaria, por la confianza social depositada en el proceso educativo como espacio en el cual las generaciones posteriores iban a estar mejor.

Los jóvenes de Argentina, pero también de otros países latinoamericanos y europeos, devenidos en nuevos actores sociales -aunque de diversas maneras, ya sea que se hable de hombres o mujeres, de estratos sociales altos, medios o bajos- "traccionaron" hacia un cambio en las prácticas de consumo, los comportamientos sexuales, las normas sociales y familiares, la militancia política. Lo que estaba en juego era la autoridad y, por ello, la pulseada no sería sencilla.

Según sus palabras, desentrañar el proceso de construcción de la juventud entre las décadas 1950 y 1970, (…) "revela una imagen que los argentinos tenían de sí mismos en tiempos de rotundas transformaciones culturales y fuertes convulsiones políticas, inmersas en un incontenible afán por la novedad y el cambio".

La autora presenta en la introducción una aclaración interesante, al explayarse sobre la inscripción de la investigación que diera origen al libro en *"el emergente campo de la historia de la juventud" (….) y "la nueva historiografía de la juventud" (…) que "sugiere historizar el concepto de modernización" (…),* resaltando que se diferencia del estudio de una generación en particular donde el análisis se centra en la pertenencia a un grupo etario (y se une el concepto juventud al de generación), perdiendo de vista que no es posible la unificación de perspectivas y experiencias de personas de un mismo grupo etario que tienen condiciones de clase, género, raza y religión muy diversas. La autora entiende a la juventud como categoría sociocultural y trasnacional que permite establecer conexiones entre múltiples niveles analíticos, antes que una etapa biológica de la vida. De manera muy clara, deja planteada la discusión sobre la importancia de asumir la posición desde dónde se escribe sobre la juventud. Un debate interesante si consideramos la abundancia en la actualidad de estudios sobre la generación "x", "y", millenials, por mencionar algunas de las categorías más usadas por diferentes disciplinas sociales para hablar de los "jóvenes" de nuestros tiempos.

Un dato importante a destacar sobre el libro, es el trabajo de la autora en la búsqueda de "voces" de la juventud. El mismo se nutre de la consulta a diarios nacionales y revistas de noticias, entrevistas semiestructuradas, panfletos publicados e inéditos, música de protesta, libros de memorias, expedientes policiales de acceso público, circulares, boletines oficiales, cartas de lectores en revistas femeninas, juveniles o de actualidad. En fín, algo que la misma autora define como un *collage* de materiales y que hablan de la pasión y entrega puesta en la tarea científica.

El libro, por la complejidad que presenta analizar "la juventud" como categoría sociocultural política, entrelaza diferentes temas sin orden cronológico; desde la masiva

participación de estudiantes en organizaciones estudiantiles, partidarias y guerrilleras al uso de pantalones ajustados, pelo largo y nuevos espacios de sociabilidad, de facultades universitarias efervescentes a la aparición del Rock en Argentina, de la aceptación del sexo prematrimonial a la construcción del "cuerpo joven" como categoría política y cultural, por mencionar algunas de las temáticas propuestas en el recorrido por esta ecléctica época.

A partir de identificar dos "principales coyunturas" de la Historia Argentina que marcaron la "era de la juventud", la autora desanda a lo largo de ocho capítulos los temas mencionados.

La primera coyuntura que la autora identifica sucede en el año 1956, con el golpe de estado que derrocó y exilió a Juan Domingo Perón mientras ejercía su segundo mandato, el mismo dió inicio a un régimen militar que se autodenominaba Revolución Libertadora, que proscribió al peronismo y desmanteló los legados sociales del gobierno derrocado. Con Frondizi e Illia y sus fallidos proyectos desarrollistas, junto a las Fuerzas Armadas participando en la política argentina, la crisis de legitimidad se acentuaba aceleradamente.

La segunda de las coyunturas para la "era de la juventud", la autora la ubica en el periodo 1966 a 1974. Un período marcado por el régimen de Onganía y sus intentos de (…) "liberalizar la economía, desregular las relaciones sociales y restaurar las jerarquías" (…), por un lado, y los jóvenes protagonizando protestas y organizándose con los trabajadores y sectores populares para luchar contra el régimen, por el otro. Los jóvenes, y su participación en la política radicalizada, es para la autora el acontecimiento más distintivo del escenario político mundial durante las décadas de 1960 y 1970, y Argentina no escapa al fenómeno.

El desarrollo del proceso de "restauración de la autoridad", que con la irrupción de las fuerzas militares en 1976, la persecución y desaparición de miles de "jóvenes" dió por finalizada para siempre la "era" de la juventud.

La era de la juventud en Argentina

Valeria Manzano

Editorial Fondo de Cultura Económica

Colección Historia

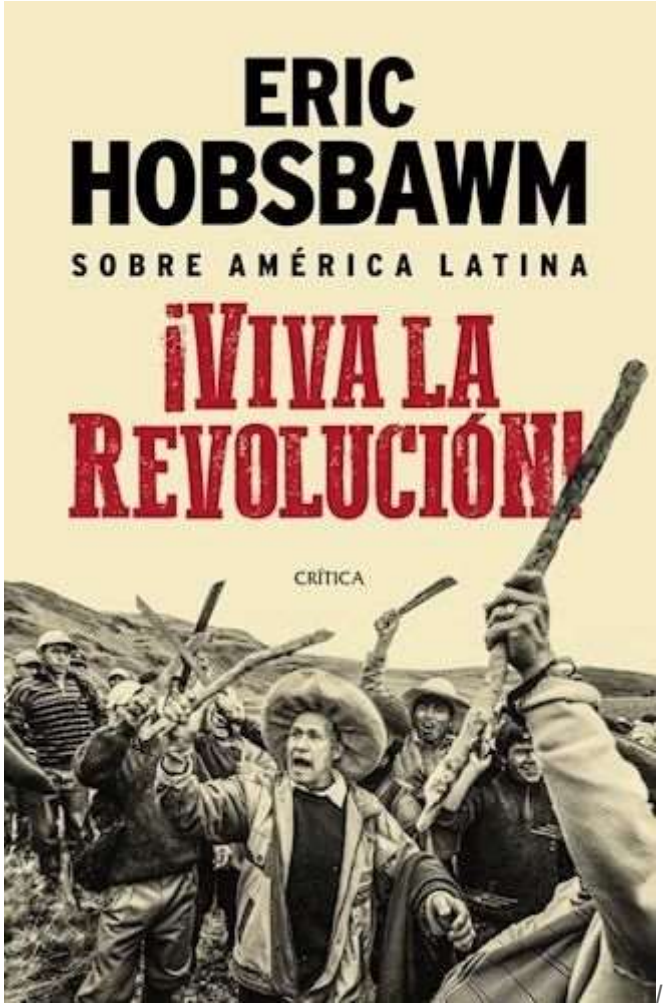
447 páginas / 16 x 23 cm

ISBN 978-987-719-128-8

Año 2017

¡Viva la Revolución!

Por:Renzo Balbiano



Eric Hobsbawn (1917- 2012) fue profesor de Historia Social y Económica en el Birkbeck College de la Universidad de Londres, mundialmente conocido por su trilogía "La era de la revolución, 1789-1848", "La era del capital, 1848-1875" y "La era del imperio, 1875-19" a la cuales añadió un cuarto volumen "Historia del Siglo XX" constituyéndose el conjunto, en obras referentes para obtener una imagen sobre la cambiante y compleja Edad Contemporánea de los siglos XIX y XX.

El libro a continuación se compone de una recopilación de ensayos y escritos del propio Hobsbawn sobre Latinoamérica, labor llevada a cabo por Leslie Bethell, profesor emérito de Historia Latinoamericana en la Universidad de Londres e investigador emérito de St. Antonys´s College, Oxford, quien dirigió la ambiciosa obra -16 volúmenes- de la "Historia de América Latina" de la editorial Crítica.

Es necesario tener en cuenta dos consideraciones importantes para entender a Hobsbawn en su labor de historiador. En primer lugar, fue uno de los principales referentes de un paradigma sobre la concepción y

formulación del conocimiento histórico: "La Escuela Marxista Británica"[1], que brindó aportes sumamente novedosos a la Historia Social desde la casa editorial de la Universidad de Oxford principalmente. Pero además, estos historiadores acompañaron el academicismo y la adscripción a la teoría marxista con la militancia dentro del Partido Comunista Inglés.

De aquí la motivación en comprender los procesos de luchas sociales contra la desigualdad, y el interés, según nos narra Bethell en la introducción del libro, de Eric Hobsbawn por Latinoamérica, con su potencial para la revolución social. En efecto, el primer artículo del libro corresponde a su experiencia visitando Cuba en octubre de 1960 en calidad de delegado del Partido Comunista de Gran Bretaña, invitado por Carlos Rafael Rodríguez del Partido Comunista Cubano. De su mirada se desprenden -en ese momento similar a la de muchos intelectuales de izquierda- impresiones positivas hacia el régimen. Lo sorprende en la isla el apoyo popular hacia la revolución que se encontraba todavía en fase ascendente y que tendría su coronación en la prueba de fuego del desembarco de disidentes contrarrevolucionarios en la Bahía de Cochinos.

Como observador crítico analizaba las ventajas del régimen de Castro: una reforma agraria bien formulada integrando los campesinos sin tierras en unidades de producción más grandes bajo una agricultura bien planificada; suelos fértiles, sub-poblados y escasamente cultivados que permitirían saltos de producción, comunicaciones bastantes desarrolladas (la televisión) que extenderían cierta democracia directa y un catolicismo poco enraizado en la sociedad que restaba dificultades. Por otro lado, destacó el pragmatismo del castrismo para encarar las transformaciones: la continuación de la revolución a través del Estado, la disolución del ejército y el pueblo armado para evitar contrarrevoluciones como en los casos de la Venezuela de Betancourt y de Arbenz en Guatemala.[2]Muchos años después desde la perspectiva temporal reconocería las ventajas con las que contó Fidel y Guevara que "(…) se propuso conquistar el resto de Cuba con 148 hombres, llegando a 300 en el momento en que prácticamente lo había logrado. (…) una fuerza irregular podía controlar un gran territorio liberado y defenderlo contra una ofensiva de, hay que decirlo, un ejército más bien desmoralizado". La inacción tanto del gobierno norteamericano como de la agotada dictadura de Baptista, había contribuido con su cuota en la victoria.[3]

La revolución cubana de 1959, tuvo éxito sin embargo, en generar una proliferación de movimientos similares, ya que tal como se planteaba el contexto a partir de los 60`, la revolución por la vía armada parecía ser el único método de conseguirla. Tanto Bethell como Hobsbawn se opusieron a la creencia lisa y llana de que focos guerrilleros establecidos de manual, lograrían por si mismos la revolución, sin tener en cuenta el contexto tanto económico, social y cultural donde se asentaban. Esto fue examinado por Hobsbawn en varios artículos,[4] sobre la consideración del movimiento guerrillero de Castro como modelo general para la revolución latinoamericana y en general para la guerra de guerrillas, sobre todo porque a partir de 1959 las reacciones de Estados Unidos se incrementan para

evitar otro fenómeno como el de la Sierra Maestra.

Más que un simple idealista, Hobsbawn pudo observar las condiciones y capacidades revolucionarias de América Latina debido a sus numerosos viajes a países de esta región. El primero de ellos (el 31 de octubre de 1962, en el marco de una beca de viaje de la Fundación Rockefeller para investigar las "formas arcaicas" de revuelta social, el tema de su libro "Rebeldes primitivos")[5] tuvo como primera parada Recife: "(…) tiene más de ochenta mil habitantes, lo que duplica con creces la población que tenía en 1940; la mitad de ellos vive en los inenarrables ranchos y chozas que rodean cada gran ciudad de Sudamérica, entre el olor característico de esos arrabales: basura y materia vegetal en descomposición (…) en todas partes la pobreza es desesperante".

Como un historiador que contribuyo a rescatar la historia desde abajo o de los personajes de los estratos más bajos, se interesó por los movimientos campesinos y las luchas de clases de los mismos. Especialmente buscó descifrar la participación de los movimientos campesinos de Perú y Colombia; comprender la organización del campesinado como clase, las movilizaciones y ocupaciones de tierras. Sobre todo en las sierras centrales y del sur de Perú donde a partir de fines de 1950 y comienzos de los 60 se vivió un período de efervescencia con expropiaciones de haciendas y establecimiento de movimientos campesinos en tierras desocupadas. A su vez Colombia, había sido un terreno que también fue abonando una movilización de bases campesinas pero que luego devendría en una guerra civil prolongada a partir del asesinato de Jorge Eliécer Gaitán que desembocó en "El Bogotazo", el fenómeno de movilización urbana más espontaneo del que se tenga registro.[6]

Hobsbawn era consciente de la distancia de las elites en América Latina y su nula conexión con el resto del pueblo, el caso que más le llamaba la atención al historiador británico era el peruano. Describía al país (…) "Algo que distingue a la oligarquía peruana de las otras clases dominantes latinoamericanas es su apego apasionado al libre comercio y su repudio a la interferencia estatal en la economía (…) En ningún otro país resulta tan estéril buscar una burguesía nacional o siquiera un sector significativo de manufacturas locales. (…) Perú era un país cuya injusticia social y su indigencia sin atenuantes helaban la sangre (…) Hobsbawn apoyó el gobierno revolucionario de las fuerzas armadas con el general Juan Velasco Alvarado, que había asumido el poder en el país en octubre de 1968 y tuvo más fé en él que en cualquier movimiento guerrillero de los de ese momento. Entendía que una reforma agraria radical que acabara con el sistema económico de las haciendas peruanas famosas por sus injusticias y explotaciones solo se daría desde arriba y por la fuerza, completando la tarea de las ocupaciones de tierras de campesinos que habían tenido lugar unos años antes de la implantación del régimen[7].

Por otro lado, también escribió sobre el régimen chileno del socialismo por la vía democrática de Salvador Allende, encontró fascinante el ascenso de un líder apoyado por una sólida clase obrera como era la chilena, sumado a la unión de los socialistas y comunistas. Sin embargo, no lo sorprendió el golpe tres años después, la vía democrática del socialismo enfrentaba muchas dificultades en los 70 ´, década con dictaduras para varios

países del cono sur, enmarcadas en un contexto creciente de polarización por la Guerra Fría y la mayor intervención de Estados Unidos en asuntos latinoamericanos[8].

Cabe señalar que como gran aporte de esta obra estamos ante un historiador que fue uno de los primeros en observar la complejidades propias de América Latina y el peligro de usar categorías de exploración y explicación propias del ámbito europeo para esta zona. Relata en el cuarto capítulo "(…) Creemos que sabemos muy bien cuáles son los intereses de los fascistas, hombres inspirados por Hitler y Mussolini. Pero en Bolivia una coalición formada por seguidores locales de los nazis, por otros nacionalistas menos fáciles de clasificar y por trotkistas hizo una revolución social que nacionalizó las minas, distribuyó la tierra a los campesinos, y reemplazó a las Fuerzas Armadas por una milicia de pobres y campesinos armados"[9].

La misma perspicacia en su análisis le permitió argumentar en un ensayo que el desarrollo de la moderna economía capitalista, "generaba o regeneraba, en varios lugares y en varios momentos, relaciones sociales de dependencia no capitalistas (sino) claramente feudales". Este nuevo feudalismo si bien transicional y marginal, se desarrolla entre fines del siglo XIX hasta la crisis de 1930, cuando América Latina se termina de integrar completamente a la economía mundial capitalista en expansión. El eje de su análisis es la *hacienda* "una innovación americana", unidad económica donde observa una organización interna y relaciones de tipo feudales.[10]

Por último, no puede dejar de referirse a la otrora revolución exitosa por excelencia de Latinoamérica "La Revolución Mexicana (…) fue la primera de las grandes revoluciones en el mundo colonial y dependiente en el que las masas trabajadoras desempeñaron un papel principal"[11].

En definitiva, "Viva La Revolución" es una obra esencial para comprender una parte importante de la historia de esa gran parte de la población muchas veces olvidada o en la que se hace poco énfasis, que son las zonas rurales y sus habitantes, sus mecanismos de luchas, sus configuraciones sociales, siempre cambiantes y complejas en una región (Latinoamérica) que a su vez ha dado cuenta de profundas transformaciones y cambios sobre todo en el siglo XX. Ya lo decía Hobsbawn sobre la revolución demográfica y el incremento notable de la población "(…) no hace falta ser un profesional de las encuestas para horrorizarse del aspecto más notable de esta revolución (…) el éxodo temible, desde los pueblos y desde el interior hacia las ciudades (…) los migrantes rurales en las villas miseria y en las poblaciones precarias (…) son ignorantes e inocentes, y comprar su votos donde pueden votar, cuesta poco. Pero no pasará mucho tiempo antes de que la pasión que hoy ponen en hinchar por su club de fútbol se politice".[12]

[1] Maurice Dobb, Rodney Hilton, Christopher Hill, E. P. Thompson y el mismo Hobsbawn nucleados en torno a la revista editada por Oxford University Press, a partir de 1952 "Past and Present" llevaron a cabo una renovación en los estudios históricos destacándose su labor por: a) superar el determinismo económico de considerar la totalidad social basada en el modelo "base" y "superestructura"; b) estudiando el origen, desarrollo y expansión del capitalismo, como cambio social en sentido amplio y no solo económico; c) haciendo hincapié en el análisis de las luchas de clase y d) la perspectiva poco frecuente hasta

ese momento de la *historia desde abajo*, es decir, las experiencias, acciones y luchas históricas de las clases bajas en oposición a la historia de grandes personajes o héroes y la elite (historia desde arriba). Kaye, Harvey (1989), *Los historiadores marxistas británicos. Un análisis introductorio*, Prensas Universitarias, Universidad de Zaragoza, Zaragoza.

[2] Capítulo 1, "Los horizontes de Cuba".

[3] Capítulo 19, "La revolución cubana y sus secuelas".

[4] Capítulos 21, "Guerrillas en América Latina"; 22, "Guerrillas latinoamericanas: una encuesta", y 23, "Imperialismo estadounidense y revolución en América Latina".

[5] Introducción "Eric y América Latina" por Leslie Bethell.

[6] Capítulo 13, "Ocupación campesina de tierras: El caso de Perú". También capítulos 9, "Un caso de nuevo feudalismo: La Convención, Perú" y 14, "Un movimiento campesino en Perú". Para Colombia: capítulo 15, "Movimientos campesinos en Colombia".

[7] Capítulo 24, "Los militares como revolucionarios"; Capítulo 25, "¿Qué hay de nuevo en Perú?"; Capítulo 26, "La peculiar revolución del Perú".

[8] Capítulo 26, "Chile: año uno; Capítulo 28, "El asesinato de Chile".

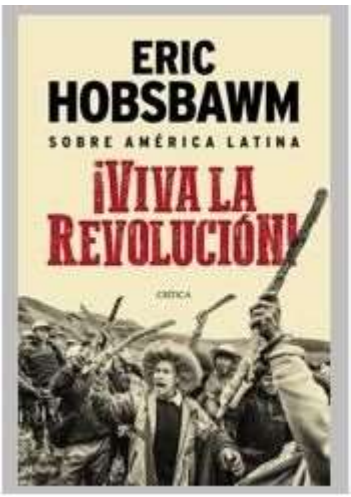
[9] Capítulo 4, "América Latina: no hay región más revolucionaria".

[10]Capítulo 8, "Elementos feudales en el desarrollo de América Latina"; Capítulo 9, "Un caso de neofeudalismo: La Convención, Perú".

[11] Capítulo 18, "La revolución Mexicana"

[12] Capítulo 5, "Cambio social en América Latina"

.



¡Viva La Revolución!

Eric Hobsbawn

Editorial Paidós SAICF – Sello CRÍTICA

488 páginas / 23 x 15 cm

ISBN 978-987-4479-03-7

Abril - 2018

Autores de este número

Pablo Nemiña
Jorge Gaggero
Alexandre Roig
David Jacoby
Darío Rossignolo