

Las Transformaciones del Estado en la Era Macrista

Retroceso histórico en el marco del ajuste, el endeudamiento y la contención social

EQUIPO DE DISCUSIÓN IDEP

Tomás Raffo

Horacio Fernández

Claudio Lozano



Las Transformaciones del Estado en la Era Macrista

**Retroceso histórico en el marco del ajuste,
el endeudamiento y la contención social**

EQUIPO DE DISCUSIÓN IDEP

Tomás Raffo

Horacio Fernández

Claudio Lozano



Prólogo

** por Hugo 'Cachorro' Godoy, Secretario General ATE Nacional*

En un momento en el que las políticas que el Gobierno de Mauricio Macri y su acuerdo y subordinación al Fondo Monetario Internacional están mostrando descarnadamente la magnitud de la catástrofe económica, social y cultural que ha devenido sobre nuestro país, sobre nuestro suelo, sobre las mujeres y los hombres de nuestra Patria, es imprescindible poder analizar a fondo cuáles han sido esas transformaciones estructurales que este modelo de ajuste y saqueo, instalado por este Gobierno, están generando sobre el conjunto del cuerpo económico-social de nuestro país. Esto es fundamental para poder debatir el modelo de Estado que los argentinos y argentinas necesitamos para un **desarrollo basado en el trabajo, la producción, la soberanía y la justicia social.**

Pero debatir en torno a la perspectiva de un Estado democrático y popular requiere analizar a fondo cuáles son las transformaciones del Estado en la era macrista. Es por eso que nos hemos lanzado a enriquecer nuestras luchas cotidianas, en las que desde el primer momento con ATE estuvimos de pie en las calles enfrentando a este modelo, al mismo tiempo que analizamos y proponemos alternativas.

Este primer cuaderno de análisis, que hace un balance de las transformaciones del Estado en estos años, nos permite empezar a pensar no solamente en lógica de resistencia, sino también en lógica de construcción de alternativas que se abren a partir de lograr el cambio de este Gobierno. Porque **hay que derrotar a este Gobierno, pero también hay que derrotar a sus políticas, armando y pensando políticas alternativas.** Eso nos pone a los trabajadores y trabajadoras estatales en el desafío de no solamente garantizar las luchas y ganar las calles, profundizar la democracia, y aportar a la derrota de este Gobierno en las urnas, sino también prepararnos para los debates que devendrán de esta nueva situación. Para que no nos vengan a decir que alcanza solamente con cambiar de personas, sin cambiar las políticas, o que los problemas son la herencia dejada y la imposibilidad de producir los cambios que necesitamos como pueblo y como Nación.

En este aporte a estos debates de fondo, de presente y de futuro, los trabajadores y trabajadoras estatales estamos sumamente orgullosos, y por eso los tratamos en las asambleas, en los lugares de trabajo, en el debate público de cara a una sociedad que no se resigna, a un pueblo que sigue buscando y construyendo alternativas de las que, como trabajadores estatales, somos orgullosamente parte.

INTRODUCCION

En los inicios del último año de gestión de gobierno de la Coalición Cambiemos nos proponemos realizar una serie de estudios que den cuentas de las *transformaciones* que sobre el aparato estatal lleva adelante dicha gestión.

En esta primera entrega, a la que sucederán otras, nos enfocaremos principalmente en lo que de dichas transformaciones se pueden inferir a partir del análisis de la información pública, en particular del análisis de la evolución y la composición del gasto público del Estado Nacional.

Se tratará principalmente de un análisis de la composición del *gasto público*, según distintas clasificaciones, que permita comparar la situación previa a la asunción del actual gobierno (esto es tomando como base de comparación el año 2015) y la que resulte de la última información disponible (principalmente el 2018, aunque también usaremos información contenida en el Presupuesto 2019).

En esta introducción conviene que precisemos lo que estamos buscando. Se trata de rastrear en la información pública utilizada, aquellos elementos que nos permitan cernir la *magnitud* y las *características* que adoptó el proceso de transformaciones del *aparato estatal* de la actual gestión.

Objetivo ambicioso, del cual solamente nos restringiremos a las inferencias y deducciones que pueden realizarse a partir de la fuente de información utilizada. Sabemos que la problemática de los aparatos del Estado no se deja atrapar analizando solamente la información de las asignaciones en el gasto del Estado Nacional. Somos conscientes de que dicho análisis solo permite captar uno de los planos, el más inmediato y directo, aquel que está directamente vinculado con el detalle de las políticas públicas, sus programas y sus subprogramas, así como su distribución y modificación en términos de la estructura burocrática del Estado, a saber: los Ministerios, las Secretarías, Subsecretarías, etc.

Sabemos que el Estado es mucho más que eso. Desde nuestra concepción el Estado es el conjunto de instituciones (públicas y privadas) que reproducen un determinado orden de dominación. Y en esa reproducción se ponen en juego los “aparatos del Estado”, en primer lugar aquellos directamente vinculados con la “función represiva” del Estado, y en paralelo y en combinación, aquellos que se conoce como “función ideológica”. Sabemos que ambas funciones se dejan captar en parte por

las informaciones que en este material se analizará. Pero también sabemos que su problemática excede las fuentes de información utilizada.

Los límites de la información utilizada nos imponen restringirnos a uno de los planos, el más inmediato, en lo que se refiere a las funciones del Estado, y sus mutaciones (que es de lo que este material pretende arrojar luz). Sin embargo, estaremos siempre atentos a acotar aquello que nos obliga una mirada general sobre el Estado, sus aparatos y su funcionalidad.

El objeto de análisis será entonces las transformaciones del aparato del Estado que puede desprenderse del análisis de la evolución del gasto público. Transformaciones que suponen un conjunto de acciones concretas, entre las que se destacan la eliminación y/o supresión de programas y políticas públicas, pero también la modificación y/o alteración sustancial de las mismas; e incluso su continuidad pero en el marco del cambio de las jerarquías y predomios al interior de la intervención estatal.

Transformación entonces no será leído como barajar y dar de nuevo del conjunto de las políticas estatales, sino como el proceso por medio del cual, al compás del mantenimiento de buena parte de las políticas heredadas en tanto forman parte constitutiva de las condiciones de reproducción del aparato estatal, y por su intermedio de la sociedad en su conjunto, aparecen como **rasgo propio de la impronta de la nueva gestión**, las eliminaciones, las preponderancias y las incorporaciones que el nuevo gobierno puso en práctica.

Por otro lado, el proceso de transformaciones vivido lejos estuvo de plasmarse de una vez y para siempre en el marco de un programa o plan pre-concebido que llevaron adelante ni bien desembarcó la nueva gestión. Muy por el contrario se trata de un proceso que reconoce idas y vueltas, avances y retrocesos, ensayo y error, que en su procesamiento concreto van conformando las transformaciones que pretendemos analizar.

Este proceso de ensayo y error, puede leerse también como la contrapartida necesaria de la *improvisación* (noción que como hipótesis indagaremos a lo largo de estos materiales) que el Gobierno demuestra en su vocación de transformar al Estado. Improvisación que es el resultado de que las acciones puestas a transformar el aparato del Estado no concuerdan plenamente con el ideario discursivo que se enarbola desde las principales figuras del nuevo elenco gobernante. O que haciendo coincidir discurso y medida, ellas se desacoplan al revertirse la medida,

lo que revela la endeblez del discurso gobernante. Improvisación que encubre las razones de estas idas y vueltas en que se enreda el gobierno a la hora de plasmar y revertir sus medidas.

En este marco, el proceso de redefinición de los Ministerios, Secretarías y Subsecretarías, al que este material realizará un análisis tangencial, es una muestra del periplo que la improvisación le impone a la gestión del nuevo gobierno. Improvisación que oculta, a nuestro modo de ver, tres cuestiones básicas: por un lado, *el profundo compromiso del aparato estatal vigente al momento de la asunción del nuevo gobierno con el mantenimiento y la profundización de la reproducción del orden social vigente*; por el otro, que *detrás de la improvisación está el cuestionamiento social* al rumbo que pretende imponer las transformaciones que se propone el Gobierno; y por último que *la improvisación no es ausencia de rumbo estratégico*. Este rumbo estratégico se deja rastrear aún en las hojarasca que la improvisación le permite al gobierno disfrazar de ensayo y error, cuando no se presenta las mas de las veces oculto bajo un discurso vacío que enmascara su verdad. A ellos es, a lo que principalmente, se abocara el presente material.

D) EL MARCO GLOBAL: EL ACHICAMIENTO DEL ESTADO

Una de las primeras formas de analizar las transformaciones del aparato del Estado por parte de la nueva gestión, es considerarlo de acuerdo con la evolución del volumen del gasto público, es decir, de lo que comúnmente el Gobierno presenta como “el peso del Estado en la economía”. Noten que en la sola formulación de la noción del “peso del Estado” se filtra la valoración negativa sobre el Estado de quienes así lo nombran.

Son variados los momentos en que los funcionarios de más alto nivel, con el Presidente a la cabeza, han denostado el rol del Estado, asociándolo con una elevada carga que agobia al sector privado, en el que conviven la “grasa militante”¹, de los ñoquis que no trabajan, y que es a su vez cuna de corrupción de los recursos públicos. A modo de introducción del análisis de los datos, seleccionamos algunas enunciaciones que realizara en una

1 Noción que popularizara el primer Ministro de Economía del nuevo gobierno a días de asumir en una conferencia de prensa del 13 de enero del 2016

conferencia de prensa (del 3 de septiembre 2018) el actual Ministro de Economía en momentos en que anunciaba un nuevo ajuste (en el marco de un nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional -FMI – y previo a la presentación del Presupuesto 2019). Allí afirmaba suelto de cuerpo que: “...*La Argentina arrastra desde hace 70 años un déficit fiscal crónico que nos ha arrastrado a situaciones de endeudamiento, de inflación, que a su vez provocaron atraso, pobreza, crisis y de las cuales tenemos que salir definitivamente*”.

Noten la insistencia del significante del “arrastré” que usa el Ministro. El Estado arrastra a todo un país (la Argentina) al atraso y la pobreza, es lo que dice el Ministro. Se desprende así que, si todo un país es arrastrado, es porque está soportando un peso excesivo que no le permite erguirse, que lo amenaza con aplastarlo y por ende, con aniquilarlo. Se trata de un discurso³ plenamente articulado con una función ideológica expresa que pretende deslegitimar al Estado al enunciarlo como un agente de opresión sobre la Argentina a punto que no es exagerado presentarlo como “el enemigo público número 1” (lugar que ocupa junto con el “narcotráfico” y las “mafias”), fuente de casi todos los males que aquejan a la economía y a la sociedad.

Por ende, no resulta extraño que si bien para el Ministro el tema de la conferencia era el de “equilibrar las cuentas públicas”, el problema central para este funcionario es otro, se trata de que el Estado “pesa mucho”, a tal punto, que en el momento de concluir la conferencia el Ministro afirmara: “...*continuamos con la política de reducción de gastos inédita para la historia de la Argentina en la cual desde el año 2015 hasta el 2019 habremos bajado el gasto primario de la administración nacional desde un 24 puntos del PBI hasta 20 puntos. Son 4 puntos porcentuales de reducción del gasto. Si sumásemos la contribución a la reducción*

2 La entrevista completa se puede ver en <https://www.youtube.com/watch?v=jiAa4NJQB9k>

3 Una buena manera de entender la función ideológica de los aparatos del Estado se observa en este ejemplo, donde los contenidos y la enunciación del discurso del Ministro encuentran un formidable eco en los medios de comunicación masivos, donde proliferan un conjunto de economistas ortodoxos cuya ferocidad en el ataque al Estado está en directa relación con sus vínculos con el poder financiero. Entre estos economistas sobresalen los casos emblemáticos de figuras como Milei, Espert y Cachanosky por citar solo alguno de ellos

del gasto de las provincias y mirásemos el consolidado nacional, la baja del gasto entre el 2015 y el 2019 supera los 6 puntos porcentuales. Es decir que habiendo recibido un Estado ineficiente, sobredimensionado, que gastaba demás, poniendo una presión insoportable sobre el sector privado, estamos logrando revertir ese incremento del gasto gradualmente".⁴ Como dice el refrán, "a confesión de parte, relevo de prueba". Las afirmaciones del Ministro hablan por sí solas de la importancia que tiene para esta coalición de gobierno la reducción del Gasto Público, o lo que es lo mismo, la reducción del Estado en la economía, o dicho de otra manera, que el objetivo estratégico, aquello que en la introducción definíamos como el rumbo estratégico presente como norte en las medidas del gobierno, aún camuflado en el discurso es, entre otras cuestiones, el ***achicamiento del Estado***.

"Achicar al Estado para Agrandar la Nación" fue la consigna que sirvió de punta de lanza de la experiencia neoliberal que arreciara en el país a partir del Golpe Genocida de 1976. Se trata de una extraña coincidencia, para aquellos no acostumbrados a la lógica del significante⁵, que este achicamiento del Estado que *discursivamente* vincula en continuidad al Gobierno actual con la Dictadura Militar de 1976, tenga como otro modo de expresión el hecho de que dicho achicamiento estatal se ha dejado sentir en primer lugar con los despidos al interior del propio Estado. Como lo da cuenta en una reciente entrevista, el por entonces Ministro de Modernización⁶, encargado de reducir la planta del Estado, léase despedir trabajadores, afirmó que "se hizo una reducción de la planta del Estado de más del 14%, alrededor de 32.000 casos"⁷ Se ve como el

4 Ver a partir del minuto 13.14 segundos del citado video

5 Noción central dentro del cuerpo teórico del psicoanálisis que se orienta en las enseñanzas de Jaccques Lacan..

6 El Ministerio de Modernización devino en Secretaria como parte de las reformas llevadas adelante. Ver más adelante en este material.

7 Ver la entrevista al descendido Secretario de Modernizacion, Andrés Ibarra al portal "El Tribuno" del 24 de agosto de 2018 disponible en <https://www.eltribuno.com/salta/nota/2018-8-24-9-54-0--se-hizo-una-reduccion-de-la-planta-del-estado-de-mas-del-14-alrededor-de-32-000-casos>

discurso enmascara como “casos” lo que son despidos en los hechos y “desaparecidos estatales” en la lógica del significante. Más llamativo aún, es que los datos disponibles del Boletín Fiscal correspondiente al 3er trimestre del 2018 (último disponible) indica que comparado con el 2015, la cantidad de trabajadores estatales menos correspondientes al Poder Ejecutivo Nacional son poco más de 30 mil (en rigor 30.370 trabajadores). Ver los datos del Cuadro 1.

Cuadro 1: Evolución de la ocupación en el Poder Ejecutivo Nacional. 2015 – 2018*

	2015	2018	Diferencias
Poder Ejecutivo Nacional	381.424	351.054	-30.370
Permanente y Transitorio	309.390	285.425	-23.965
Contratado	72.034	65.629	-6.405

*Los datos corresponden al Boletín Fiscal del 4to trimestre del 2015 y del 3er trimestre del 2018.

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda

Valga esta primera presentación del impacto de las transformaciones del Estado Macrista en la reducción de la planta de trabajadores estatales como un adelanto de lo que retomaremos en una posterior entrega de estos materiales. Aquí queremos resaltar que este achicamiento de los trabajadores estatales que, según el Secretario de Modernización, alcanza “al 14% de la planta de trabajadores” es coincidente con el rumbo estratégico de achicamiento estatal, que como un verdadero axioma, orienta las acciones del Gobierno.

Queremos resaltar otra cuestión clave: según los dichos de los funcionarios, el achicamiento del Estado (del 17% según el Ministro de Economía, al pasar del 24% al 20%) es superior al achicamiento

de la planta de trabajadores estatales (que según el ex Ministro de Modernización fue del 14%). Más aún, con independencia de los dichos de los funcionarios, los datos duros corroboran esta tendencia. Según la información del cuadro 2, la caída del Gasto Total es del 10,8% y según los datos del cuadro 1, la caída de la planta de los trabajadores es del 8,6%. Se ve como los funcionarios *exageran* el achicamiento del Estado, tanto en el total de Gastos como en la reducción de la planta. Se ve como sus dichos traicionan los hechos y revelan sus deseos. Quisieran que el ajuste fuera mayor del que efectivamente fue. Revelan también la resistencia social al ajuste estatal. Y revelan principalmente que no han podido hacer sentir con toda la virulencia que desean el ajuste sobre los trabajadores en términos de despidos, y que ello es la demostración de la *lucha de las organizaciones de trabajadores estatales y de nuestra ATE en primer lugar*. No hay más que recorrer la historia reciente de los últimos 3 años a nivel nacional y en cada provincia y municipio para dar cuenta de los conflictos que tuvo a nuestra ATE a la cabeza para hacer frente a los despidos que en estos 3 años llevó adelante el Poder Ejecutivo y las reincorporaciones que fruto de esa lucha se han logrado.

Cuadro 2: PBI y Gasto Total del Estado Nacional. En millones de pesos. 2015-2019.

	2015	2016	2017	2018	2019*	2019 - 2015
PBI	5.954.511	8.228.160	10.644.779	14.566.559	19.460.923	226,8%
Gasto Total del Estado Nacional	1.431.662	2.056.251	2.564.005	3.203.325	4.172.312	191,4%
Gasto Total/ PBI	24,0%	25,0%	24,1%	22,0%	21,4%	-10,8%

*Se proyecta una evolución del 33,6% en el Índice de Precios Implícitos
Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales

Por otro lado, y de paso queremos señalar que los propios números que presenta el Ministro de Economía contradicen sus dichos, si es cierto que el Estado Nacional representa el 20% del PBI (en rigor 21,4% según el cuadro 2), entonces el sector público no ahoga al sector privado, muy por el contrario, es el sector privado el que tiene el peso dominante en la economía.

Más aún, interesa demostrar la **tautología y la contradicción formal** que se presenta en el argumento y la práctica del Gobierno en lo que se refiere al achicamiento del Estado. Hemos expuesto que su objetivo es el achicamiento del Estado. Los datos demuestran que efectivamente avanzan apresuradamente en dicha dirección. También revelan los datos que los dichos exageran el alcance de los mismos, los que nos lleva a advertir su deseo de proseguir en dicha estrategia. Un paso más en la lógica del gobierno se advierte con los propios datos del cuadro. Efectivamente hay una caída en la participación del Estado en la economía del 10,8%, pero ello se da en el marco de una expansión del gasto total medido nominalmente (pasa de \$1,4 billones en el 2015 a 4,2 billones en el 2019). Es decir no hay caída nominal del gasto sino por el contrario un crecimiento del 191,4%. Claro está que este crecimiento del gasto se transforma en caída en la participación de la economía porque el PBI crece nominalmente a un 226,8%. Entonces la caída se da por el denominado “ajuste inflacionario”, donde el agente del ajuste es el movimiento de los precios (que en el período creció un 266%)⁸ que supera el aumento del gasto nominal. Entonces se ve la tautología y la contradicción formal del argumento oficial. Para hacer el ajuste del Estado deben apelar al mecanismo de la inflación; pero la inflación a su vez aumenta nominalmente el gasto. El ajuste es porque el gasto aumenta menos que la inflación, pero la tautología y la contradicción desde el punto de vista formal del argumento, es que la inflación agente del ajuste del gasto es a su vez agente del aumento nominal del gasto. Claro está que esta tautología y contradicción formal del argumento no es sino **el reflejo del proceso de resistencia social que impide el ajuste nominal del gasto**, la contradicción formal del argumento no es sino expresión contradicción social del ajuste que pretende el gobierno.

Ha quedado claro en esta sección que el achicamiento del Estado es uno de los objetivos centrales de la estrategia gubernamental. Achicamiento

⁸ La evolución superior de los precios respecto al PBI se observa al constatar que en términos reales el PBI del 2018 es un 2% inferior al del 2015.

que supone una menor presencia del Estado en la economía, pero cuyo sentido cobra relevancia al incorporar el conjunto de otras medidas también centrales que la nueva administración puso en marcha ni bien empezó a gestionar. Medidas que también se inspiran en el ideario de achicar al Estado, o lo que es lo mismo en esta formulación, desregularizar otros ámbitos sensibles en la gestión del rumbo económico. Así, el decreto 27/18 de “desburocratización y simplificación” que en la práctica supuso incrementar la desregulación vigente al tiempo que desarma la capacidades regulatorias y de intervención del Estado (que dicho sea de paso no por estar vigente estaban en pleno uso)⁹ que se combinaron con la liberalización cambiaria, la apertura comercial y financiera, el endeudamiento, la eliminación de impuestos que favorecen a las grandes empresas, así como un conjunto de medidas tendientes a obturar la intervención estatal (decreto de desregulación), reformas previsionales, impositivas, laborales son parte de las transformaciones del aparato estatal que el Gobierno lleva adelante, y del que el achicamiento estatal forma parte.

En la sección siguiente nos adentraremos en el proceso de redefiniciones que el achicamiento del Estado produce al interior del mismo.

AI) LOS DATOS DUROS DE LA TRANSFORMACION

Hemos desentrañado en la sección anterior al achicamiento del Estado como el axioma fundamental que define al rumbo estratégico de la actual gestión. Este primer axioma que gobierna a quienes nos gobiernan, en modo alguno supone una concreción pura. El aparato del Estado no se reduce todo en bloque y en la misma proporción. Por el contrario, opera un vasto proceso heterogéneo en donde, en el marco de la tendencia general al achicamiento estatal, que se expresa en eliminación de políticas públicas o bien su desfinanciamiento, también se inscribe un proceso de ampliación de otras políticas públicas o bien su incremento en relación con la situación heredada.

La mejor forma de encarar este análisis es por vía de la comparación de las proporciones que insume cada finalidad y función del gasto del Estado Nacional. Presentamos esta información para el año 2015 y 2018,

⁹ Al respecto consultar el material del IDEP “*Apuntes para el análisis del Mega Decreto de Desregulación 27/18*”

que permite apreciar las transformaciones de la gestión de gobierno actual. Ver cuadro 3.

Cuadro 3: Administración Nacional. Composición del Gasto por Finalidad – Función. 2015, 2018. Diferencias y Variación

FINALIDAD FUNCIÓN	2015	2018	DIFERENCIAS	
ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL	5,8%	4,9%	-0,9%	-16,3%
1.1 LEGISLATIVA	0,6%	0,5%	-0,1%	-13,5%
1.2 JUDICIAL	1,6%	1,7%	0,1%	6,3%
1.3 DIRECCIÓN SUPERIOR EJECUTIVA	0,7%	0,4%	-0,4%	-52,7%
1.4 RELACIONES EXTERIORES	0,5%	0,7%	0,2%	52,1%
1.5 RELACIONES INTERIORES	2,1%	1,4%	-0,7%	-33,1%
1.6 ADMINISTRACIÓN FISCAL	0,2%	0,1%	-0,1%	-67,4%
1.7 CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA	0,1%	0,1%	0,0%	-0,2%
1.8 INFORMACIONES Y ESTADÍSTICAS BÁSICAS	0,0%	0,1%	0,0%	44,5%
2 SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	5,5%	4,6%	-0,9%	
2.1 DEFENSA	1,9%	1,7%	-0,2%	-9,3%
2.2 SEGURIDAD INTERIOR	3,0%	2,3%	-0,7%	
2.3 SISTEMA PENAL	0,4%	0,4%	0,0%	0,4%
2.4 INTELIGENCIA	0,2%	0,2%	0,0%	
3 SERVICIOS SOCIALES	60,2%	63,6%	3,4%	5,6%
3.1 SALUD PROMOCIÓN Y ASISTENCIA	3,9%	3,7%	-0,3%	-6,6%
3.2 SOCIAL	1,5%	1,8%	0,3%	17,7%
3.3 SEGURIDAD SOCIAL	42,7%	48,7%	6,0%	14,0%
3.4 EDUCACIÓN Y CULTURA	6,9%	6,1%	-0,8%	
3.5 CIENCIA Y TÉCNICA	1,5%	1,2%	-0,3%	
3.6 TRABAJO	0,4%	0,2%	-0,2%	
3.7 VIVIENDA Y URBANISMO	2,1%	1,2%	-0,9%	
3.8 AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	1,1%	0,7%	-0,3%	
3.9 OTROS SERVICIOS URBANOS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
4 SERVICIOS ECONÓMICOS	20,8%	12,0%	-8,8%	-42,3%
4.1 ENERGÍA COMBUSTIBLES Y MINERÍA	12,2%	5,7%	-6,5%	-53,1%
4.2 COMUNICACIONES	0,8%	0,4%	-0,4%	-53,8%
4.3 TRANSPORTE	6,2%	5,0%	-1,2%	-19,8%

4.4	ECOLOGÍA Y MEDIO AMBIENTE	0,2%	0,2%	0,0%	1,7%
4.5	AGRICULTURA	0,5%	0,3%	-0,2%	-43,2%
4.6	INDUSTRIA COMERCIO, TURISMO Y OTROS	0,4%	0,2%	-0,2%	-44,8%
4.7	SERV.	0,3%	0,1%	-0,2%	-68,7%
4.8	SEGUROS Y FINANZAS	0,0%	0,0%	0,0%	-4,9%
5	DEUDA PUBLICA-INTERESES	7,7%	14,9%	7,3%	95,1%
	SERVICIO DE LA DEUDA				
5.1	PÚBLICA	7,7%	14,9%	7,3%	95,1%
	TOTAL	100%	100%	0,0%	0,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales del Ministerio de Hacienda de la República Argentina

El análisis de la información brindada en el cuadro 3 permite destacar que:

- Los servicios de la deuda pública, es decir el pago de intereses de deuda, es el rubro *más dinámico*. El mismo creció en 7,3 puntos porcentuales; lo que equivale a un crecimiento del **95% de participación en el período**. Aquí está la evidencia fundamental de una de las políticas públicas centrales de la nueva gestión, a saber: El *brutal endeudamiento*, que desde el minuto cero, puso en práctica la nueva administración del Estado.
- Como se trata de un análisis de distribución; lo que crece de un lado es el reflejo de un achicamiento en otro, o dicho de otro modo, el crecimiento de un rubro se paga necesariamente con el ajuste de otro. Es el rubro de “servicios económicos” el que paga los platos rotos de la política de endeudamiento y crecimiento de los intereses de deuda pública. En efecto, esta finalidad cae 8,8 puntos porcentuales, que equivalen a una variación negativa del 42,3%.
- Uniendo ambos datos entonces, se puede afirmar que una de las primeras manifestaciones de las transformaciones del aparato del Estado por parte de la actual gestión fue modificar abruptamente la distribución de sus gastos, expandiendo los pagos por deuda a expensas de los recursos destinados a lo que se supone que es “el sostenimiento de la infraestructura económica”. Aparece así una primera figura, la de un Estado que *sometido a la rapiña del capital financiero desfinancia los recursos destinados al sostenimiento de la acumulación productiva*.

- Esta primera mirada no deja de ser superficial. La precisaremos en función de la lectura detallado de los datos del propio cuadro. En este sentido obsérvese que el segundo elemento central, es que dentro de la función de “servicios económicos” la finalidad que más aporta a la reducción de este rubro es la de “Energía, Combustible y Minería”. Dicha finalidad aporta casi $\frac{3}{4}$ partes en que se reduce toda la función (de los 8,8 puntos porcentuales que se reduce la función, esta finalidad se reduce 6,5 p.p).
- La reducción de la finalidad de “energía, combustibles y minería” tuvo un correlato expreso en la situación social, que el cuadro 3 no puede captar. Se trata de la emergencia, como **novedad** (en tanto ausente en la gestión anterior) de la política de los **tarifazos de los servicios públicos** (en energía, gas y agua) que de la mano de la eliminación de los subsidios en las tarifas a los hogares y a las empresas, que son los que muestran el cuadro 3, irrumpieron como una característica central de la política económica del actual gobierno.
- Aquí aparece otro rasgo de la transformación del aparato estatal de la nueva gestión: Se eliminan los subsidios a los hogares y a las empresas de buena parte de los servicios públicos y se les imponen que se hagan cargo de una política de tarifazos, que mantiene y profundiza la acumulación rentística¹⁰ de un puñado de empresas oligopólicas petroleras y que al mismo tiempo se le otorgan un conjunto considerable de subsidios, en una verdadera política de privatización de la renta petrolera.
- Perfeccionando entonces la imagen del Estado Macrista, tenemos el encumbramiento del capital financiero vía la política de endeudamiento y su impacto en el crecimiento exponencial del pago de intereses, cuyo primer efecto directo es la eliminación de los subsidios a los hogares y las empresas, que en lugar de ser soportados equitativamente por toda la sociedad

10 Son varios los materiales que dan cuenta que los tarifazos excedieron la simple sustitución de los subsidios estatales, sino que por el contrario, permitieron que las empresas que antes recibían los subsidios incrementaran sustantivamente sus rentabilidades. Al respecto ver, Lozano; Raffo “*La verdad de los Tarifazos*” abril 2017; Lozano “*Paren de saquear: las ganancias de las productoras y distribuidoras de gas durante la gestión macrista*”, octubre 2018; y Lahoud “*La nueva estafa del Gas*”, octubre 2018. Todos estos materiales disponibles en www.ipyp.org.ar

(como pregonan los funcionarios de Gobierno), permiten que un puñado de empresas oligopólicas (fundamentalmente del complejo petrolero) aumenten considerablemente sus ganancias, en una lógica rentística antes que una acumulación productiva. Tenemos así un ***Estado al servicio de la acumulación financiera y rentística de un conjunto reducido de actores.***

Como consecuencia directa de los tarifazos aparece una vieja política económica, heredada de la anterior gestión, pero profundizada y modificada también por la del Gobierno actual. Se trata de la ***profundización del Ajuste Inflacionario*** que desde el 2007 viene marcando las tendencias del rumbo económico local. Verdadero efecto de las consecuencias que se derivan del particular patrón de acumulación, al cual, conviene siempre tener presente, las políticas públicas siempre son, por acción u omisión, parte *constitutiva* de las mismas, la inflación en la argentina parece no pausar su continuidad. Sin embargo, por efecto también de las particularidades de las políticas económicas de la actual gestión el proceso inflacionario tiene nuevas características, más agresivas en términos productivos y sociales. En efecto por la combinación de los tarifazos junto con la eliminación/reducción de las retenciones a las exportaciones agropecuarias y la suspensión de los programas de “Precios Cuidados”, el proceso inflacionario tiene con el nuevo gobierno dos vectores nuevos de tracción, a saber: la energía y los alimentos. Dos núcleos inflacionarios que impactan deteriorando el nivel de actividad y la reproducción de la fuerza laboral, son las especificidades más cruentas de la inflación del actual Gobierno. En ese marco no es de extrañar que es con la actual Gestión donde se han barrido prácticamente todos los registros de los últimas dos décadas en materia inflacionaria. Sin llegar a la época hiperinflacionaria, los datos de la gestión de Macri indican que la tasa promedio de inflación es del 37,5% anual (39,8% en el 2016; 25% en el 2017 y 47,6% en el 2018) superando ampliamente el promedio de las tres gestiones anteriores, donde el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) la tasa de inflación promedio fue del 12%; el primer mandato de Cristina Kirchner (2007-2011) fue del 22% y el último mandato (2011-2015) del 30%. Se ve aquí una ***continuidad y una profundización de la política inflacionaria del Gobierno actual con el anterior.*** Política Inflacionaria que no es otra cosa sino un Ajuste sobre las condiciones de vida del conjunto de sectores que reciben ingresos en pesos, es decir, excluidos los sectores dolarizados de

la economía argentina; esto es, un puñado reducido de empresas y actores financieros.

- Volviendo a los datos del cuadro 2, en lo que respecta a la finalidad de los servicios económicos se observan que aquellas dirigidas *a sostener el nivel de actividad y apuntalar a los sectores económicos presentan importantes deterioros*, a saber: “Comercio, Turismo y otros servicios” se reduce un 68,%; “Comunicaciones” un 53,8%; “Industria” y “Agricultura” un 44,8% y un 43,2% respectivamente y “Transporte” que reduciéndose un 20% es la segunda finalidad que más aporta en términos absolutos a la caída de la función de servicios económicos que lleva adelante la actual gestión.
- La dinámica del cuadro presentado nos indica que la reducción de los servicios económicos es superior a la expansión de los intereses de la deuda, lo que le abre espacio a la ampliación de otros gastos: el único de ellos, y de los que la gestión gubernamental gusta de mencionar es el crecimiento de la función vinculada con los “servicios sociales”. En efecto, los servicios sociales de la gestión de Macri crecen 3,4 puntos porcentuales respecto los de la gestión anterior. Aquí también ***la novedad no es la reducción de los servicios sociales sino su ampliación.***
- La imagen de un Estado más preocupado por lo social que podría dar lugar a la mera afirmación anterior, y a la que el Gobierno gusta de enunciar, debe someterse al análisis más detallado de la composición que dicha finalidad contiene y que nos brinda el mismo cuadro 3. Se observa que es la “Seguridad Social” la más importante: crece 6 puntos porcentuales (advertimos de no tomar lo expuesto como prueba de la mejora del sistema previsional, sino sólo del aumento en la proporción en la que participa dentro del conjunto de funciones que lleva adelante el Estado – más aún; un capítulo central, que aquí solo podemos señalar, de las transformaciones del Estado es la que atañe precisamente al sistema previsional entre las que se incluye la “Reparación Histórica”, las modificaciones de la fórmula de movilidad, los cambios en la administración de los activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, las reformas en las instituciones de la Seguridad Social, principalmente el ANSES, por solo mencionar algunos de los aspectos de esta problemática)

- Resulta este otro dato central de la nueva administración del aparato del Estado: al compas que ubica en primer lugar a los acreedores y al oligopolio petrolero (por ahora hemos llegado hasta aquí con los datos) lo que supone ubicar a la economía en un proceso de ampliación del ajuste inflacionario por vía del motor de los tarifazos, el incremento de la importancia de la seguridad social (que es la expresión de la ampliación de la cobertura de la Asignación Universal, de los pagos de la Reparación Histórica de los Jubilados, y el aumento de los planes sociales que estaban congelados en la gestión anterior) es la apuesta del gobierno a transitar con **contención social** adecuada el proceso de ajuste en curso. Aumento de la Seguridad Social debe leerse entonces como el reflejo **del temor a que el Ajuste se lleve puesto la gobernabilidad** y con ello, como lo muestra la experiencia del 2001/02 a la actual gestión. Contención¹¹ que no supone que el ajuste no se descargue sobre los beneficiarios de la seguridad social, sino que sobre ellos el ajuste tiene un impacto menor en dos vías: una concreta y objetiva, en tanto el ajuste debe atravesar la malla de contención reforzada que el Gobierno realizó y por otro lado, una cuestión subjetiva sobre los nuevos beneficiarios de la contención estatal a los que no les es indiferente el hecho de estar inscriptos en el nuevo régimen de seguridad social que se va gestando.
- Esta ampliación de la cobertura de “lo social” se observa también en la función de “promoción social” que incrementándose en 0,3 puntos porcentuales, está en línea con sostener debidamente **aceitadas las mallas de la contención social**, tan o más necesarias, cuanto mayor es el ajuste que se pretende.
- Lo expuesto supone entonces que el Gobierno, advertido por la experiencia histórico de los efectos desestructurantes que sobre la gobernabilidad, y por ende la dominación, conlleva una estrategia de ajuste como la que está implementado, complementa su política con una extensión de la malla de la

11 En modo alguno debe desprenderse de lo anterior que el Gobierno ha mejorado las condiciones de vida de los jubilados, para un análisis más en profundidad sobre la cuestión ver: Fernandez; Lozano “*La Reforma Previsional de Macri*” noviembre 2017; disponible en www.ipyp.org.ar donde se muestra los efectos negativos de esta reforma sobre la vida de la población pasiva.

contención social (que lo aparta de la experiencia de finales de la Convertibilidad en este punto sensible). Pero a su vez, la malla de contención opera en un contexto inflacionario que va minando progresivamente lo que de contención puede brindar. ***Una extensión de la malla de contención social cada vez más endeble.*** Llega a más pero contiene menos es la fórmula de la contradicción y el peligro que para el propio gobierno le supone su estrategia en curso.

Ahora bien, el mantenimiento de las redes de contención no debe ocultar los ***profundos ajustes del gasto social*** que lleva adelante la actual gestión. Todos los rubros vinculados con la garantía de la vigencia de ciudadanos de derechos aparecen *reducidos*. Así las 2 finalidades portadoras de derechos universales básicos como es el caso de la “salud” y la “educación” se reducen un 6,6% y un 12,1% respectivamente. Por otro lado, aquella vinculada con el sostenimiento y consolidación de una fuerza laboral en condiciones acordes con el paradigma tecnológico presenta una *profunda contracción*, tanto en la función “trabajo” que se reduce un 48% (la reducción más grande en esta función), así como en “ciencia y técnica” que se reduce un 20%. El abandono de las políticas públicas sobre las condiciones de vida de los sectores más vulnerables se observa en las reducciones de las finalidades de “vivienda y urbanismo” que se reduce un 43,8% y el de “agua potable y alcantarillado” que se reduce un 31,3%. Lo expuesto viene a agregar al perfil del Estado Macrista: Preocupación central por la contención social de los efectos del ajuste al mismo tiempo que practica un ajuste/desfinanciamiento sobre el resto de los gastos que definen buena parte de las condiciones de vida y de reproducción de la sociedad en sus segmentos más vulnerables. ***Contención social deprimiendo ciudadanía es el combo de la política social del Gobierno para transitar las transformaciones que impulsa.***

La eficacia de la estrategia gubernamental en la creación de consenso para la reducción del gasto público se deja leer bien en el caso de la salud y la educación. En tanto el Estado ajusta los recursos destinados a estas dos funciones, deprimiendo la calidad de los servicios prestados, induce a buena parte de las franjas medias a refugiarse en los servicios privados de la educación y la salud; al mismo tiempo que prepara un terreno fértil para el cuestionamiento al Estado en tanto buena parte de la recaudación impositiva se concentra en estas capas medias. De ahí que los

discursos tendientes a eliminar impuestos y reducir al Estado encuentre en estos sectores una importante validación, que no es otra cosa que el reflejo del abandono estatal en los servicios públicos garantes de ciudadanía y una estructura impositiva por demás desigual. Efecto de lo cual lo que se produce al compás del cuestionamiento estatal es un progresivo ***incremento en la privatización de estos dos bienes esenciales***.

- A estas grandes líneas trazadas, el cuadro 2 nos presenta mayores detalles, y están vinculadas con la reducción de las otras finalidades del gasto: tanto la “administración gubernamental” como los “servicios de defensa y seguridad” presentan la misma proporción de reducción: 0,9 puntos porcentuales y una variación negativa de 16%. Veamos un poquito en detalle estas finalidades.
- En el marco de las finalidades represivas, se observa que todas las finalidades se reducen, salvo el sistema penal, que se mantiene. Las finalidades que más se reducen es “seguridad interior” que tiene una variación negativa del 23,3%. Sin embargo estas reducciones *no deben entenderse como un relajamiento de las funciones represivas del Estado*. No es el propósito de este material abocarse a esta cuestión central del aparato estatal en la era Macrista. Quedará ello para futuros materiales. Vaya como adelanto el hecho de que no se puede soslayar el cambio de paradigma que esta gestión ha realizado en materia de seguridad, poniendo a las Fuerzas Armadas, vía un Decreto, a colaborar en tareas de seguridad interior, defensa de fronteras, luchas contra el narcotráfico y “las nuevas amenazas del siglo XXI”¹². Ni que decir de todo el andamiaje discursivo que con la “doctrina Chocobar”, premia la represión, en un contexto donde la resistencia social a las transformaciones llevadas adelante, cuentan con importantes episodios represivos, entre los que destacan las asesinos de Santiago Maldonado y Rafael Nahuel.

12 El Decreto 683/2018 fue anunciado el 23 de julio de 2018 en un acto en Campo de Mayo, lugar simbólicamente asociado a la represión genocida de la última dictadura militar, donde operó un centro clandestino de detención, tortura y exterminio y donde funcionó una maternidad clandestina.

- Por el lado exclusivo de la función de la administración del Estado aparecen dos grupos: los ganadores de la gestión y los perdedores. En el primer grupo se destaca la función “Relaciones Exteriores” cuya variación es del 52% y que es una muestra de la apuesta de la *Argentina alumno modelo del mundo*, que se expresara recientemente con la cumbre del G20 (conviene recordar que en el marco del G20 lo que se operó fue un verdadero reforzamiento del equipamiento represivo del Estado Nacional). Por otro lado, aparece la finalidad de “Informaciones y Estadísticas Básicas” que aumentando un 44,5% viene a reflejar la importancia que para la acumulación política del gobierno adopta la recuperación de la credibilidad del INDEC en lo que hace oposición a la etapa oscura de la intervención del gobierno anterior, que le permite al elenco gobernante mostrarse como los “garantes de la verdad” en oposición a la “manipulación del relato anterior”.
- Por último, dentro de los ganadores aparece la finalidad “judicial” que aumenta un 6,3% y que es también el reflejo de la importancia que para la estrategia de acumulación política de la actual gestión tiene el eje de la “judicialización de la política”. Contracara de la ausencia de una reforma judicial que garantice dosis creciente de democratización de dicha instancia de Poder.
- Dentro del campo de los perdedores emerge en primer lugar la “Administración Fiscal” que se reduce un 63% para un gobierno que prefiere endeudarse antes que hacer una reforma tributaria progresiva que busque incrementar los recursos públicos. Todo lo contrario, si hay un rasgo que definió el momento inicial de la actual gestión fue la puesta en marcha de la Reforma Tributaria Regresiva de hecho, por la vía de la eliminación y/o reducción de las retenciones a las exportaciones; las bajas en el impuesto a las ganancias y a las contribuciones patronales, así como la reducción de las alícuotas de bienes personales y de ingresos brutos en las provincias. El achicamiento de esta finalidad revela la intención del gobierno de no disponer recursos para una estrategia fiscal que busque aumentar progresivamente la carga, porque de lo que se trata no es de autofinanciarse; sino de desfinanciarse para apelar a la noción de que “el déficit fiscal es el causante de todos los males”; puerta de entrada clave al proceso de endeudamiento, cuyo horizonte no es otro sino el de achicar el Estado.

- A contrapelo de lo que sucede a nivel judicial, las funciones “legislativas” y las de las “relaciones interiores” que conforman las otras esferas con las que el Poder Ejecutivo debe interactuar en pos de conseguir sus objetivos de gestión, presentan significativas reducciones, del 13,5% y del 33,1% respectivamente. Datos que indican la menor relevancia y jerarquía que para el Ejecutivo tienen los ámbitos de pluralidad de voces y representaciones; contradiciendo su discurso de la “calidad democrática”.
- La frutilla del postre lo tiene las áreas de “Dirección Superior Ejecutiva” y la de “Control de Gestión Pública”. En el primer caso se observa una importante reducción, del 52,7%; y en el otro un mantenimiento de la proporción de esta función. La lectura es sencilla: luego de que el Gobierno desembarcara al aparato del Estado con una cuadrilla de CEOs de las principales empresas del país, a las que para “seducir” en materia de salarios tuvieron que realizar gestión “creativa” de las normas contables del sector público¹³; al poco tiempo comenzó para la propia tropa de funcionarios, incluidos Ministros, Secretarios y Subsecretarios un verdadero proceso de ajuste de su status al interior de la jerarquía estatal, como lo muestra el hecho de haber encumbrado un Ministerio de Modernización para posteriormente transformarlo en una Secretaría, haciendo que el funcionario pasara de Ministro a Secretario casi como en un cuento invertido de Cenicienta. Este mismo proceso abarco a buena parte de las transformaciones institucionales que puso en marcha Cambiemos, y que más adelante presentaremos un primer desarrollo. Por otro lado, la pasión del elenco gobernante por “evaluar el desempeño del Estado” en pos de encontrar siempre excusas para un ajuste, es lo que explica el mantenimiento de la proporción que se lleva la finalidad de “control de la Gestión Pública”. Se trata de la pasión por evaluar propia de todo aquel que detenta el Poder sobre sus subordinados. Evaluación que es siempre un arma de disciplinamiento al interior del propio aparato del Estado, principalmente sobre sus trabajadores, en un contexto donde los procesos de formación y capacitación presentan importantes déficits en su concepción e implementación.¹⁴

13 Entre las que destacan el pago de una doble indemnización de CEOs previo a desembarcar en la función pública, una a cargo de la empresa que se desvinculaba y la otra financiada por el propio Estado Nacional

14 Ver Raffó, T.; Fernández, H. *“La capacitación y evaluación de los estatales en*

Hemos presentado las puntas del iceberg de las profundas transformaciones que sobre el aparato del Estado ha llevado adelante la actual gestión. Cada ítem de por sí es pasible de un análisis más detallado y en profundidad, y es a eso a lo que pretendemos dar continuidad en futuros materiales. Pero queremos destacar un dato que nos parece fundamental: El achicamiento del Estado, objetivo estratégico de la actual gestión, es uno de los instrumentos por medio del cual se encumbra una **nueva alianza de los sectores dominantes**, que supone cristalizar en el Estado la presencia y el monitoreo de los representantes del capital internacional, en este caso el Fondo Monetario Internacional. No es casualidad que en el propio Banco Central se creó una oficina para que funcionarios del FMI realicen un seguimiento y control del programa económico acordado en el marco de los acuerdos de endeudamiento realizado.

Es esta nueva alianza entre viejos conocidos de las clases dominantes las que emergen como correlato de la práctica estatal de la actual gestión de gobierno. Representantes del capital financiero internacional conducidos por el FMI y sostenidos por la estrategia de los Estados Unidos hacia la región, es el **dato en novedad** que viene a agregar las redefiniciones que en materia de sectores dominantes supone la experiencia de Macri en el Gobierno. Alianza de sectores dominantes donde a la par del capital financiero internacional conviven los actores locales del sistema financiero doméstico, conjuntamente con las empresas que conforman la élite empresarial, entre ellos y no exento de contradicciones, los grandes exportadores de agropecuarios, el puñado de empresas petroleras y los nuevos favorecidos en el conglomerado de la obra pública.

Alianza de facciones de los sectores dominantes cuyo intento de reorganizar la lógica de funcionamiento del Estado no se libra de las contradicciones que le impone la lógica de su política económica: en efecto el desfinanciamiento estatal produce mayor endeudamiento y mayores pagos por intereses de ese endeudamiento. Esos mayores pagos de intereses evitan la caída del gasto total, concentrándose las reducciones en el gasto primario a excepción de la red de contención social necesaria para sostener mínimos consensos sociales en los sectores más vulnerables. El efecto es doble: mayor endeudamiento y poca reducción del gasto total que una estrategia de esta naturaleza necesita. Esta lógica requiere de dosis crecientes de endeudamiento

en la vieja conocida e inconsistente de tomar deuda nueva para pagar deuda vieja. Estrategia que sólo se sostiene en la medida en que no se interrumpa el flujo de endeudamiento. En el transcurso del proceso la situación social se deteriora paulatinamente al compás de la caída del gasto primario y los efectos que sobre el nivel de actividad tiene la lógica del endeudamiento. Se ve así el horizonte de esta estrategia, no es otro sino el encumbrar una *crisis externa y social de proporciones*.

BI) LAS FASES DE LAS TRANSFORMACIONES

Las transformaciones del aparato estatal llevadas adelante por la nueva gestión no han sido, en modo alguno, un plan preconcebido que se fue plasmando desde el minuto cero del desembarco de los nuevos funcionarios del Gobierno. Por el contrario, se trató de un proceso que incluso en su implementación concreta, reconoce avances, retrocesos y modificaciones aún de las propias modificaciones (la modificación de la modificación) impuestas por el nuevo Gobierno, aquellos que hemos presentado bajo el signo de la improvisación.

Sin embargo, el norte y la perspectiva han estado siempre gobernando las medidas, las marchas y contramarchas del Gobierno. Incluso aún bajo la censura discursiva del Gobierno, donde no siempre se enunció con la contundencia que lo hiciera el Ministro de Economía en la extracción que hicimos de su conferencia de prensa (ver punto II); lo cierto, es que el achicamiento del Estado a que da lugar la práctica concreta de las políticas implementadas por la nueva gestión se dejan entrever desde el minuto cero de su gestión, previo paso a un gran rodeo de medidas dispuestas, repasémosla brevemente:

En los primeros días de su gestión la nueva administración dispuso 3 medidas centrales:

- La liberación del control del mercado de cambios (conocido como “cepo”), lo que provocó una abrupta devaluación del 50% que impactó acelerando el ritmo inflacionario (del 25% al 40% anual), iniciando la profundización del ajuste de los ingresos de los sectores no dolarizados; es decir el conjunto social menos las firmas exportadoras.
- La eliminación de las retenciones a los productos primarios y la reducción escalonada de la soja. Ella determinó amén del incremento de los beneficios de las empresas exportadoras,

acelerar el incremento de precios de los alimentos (sesgando el ajuste de manera más regresiva aún), y desfinanciando al Tesoro Nacional, que perdía parte importante de su recaudación (del 7,2% del total de recursos tributarios del 2014 al 3,4% del 2018). La pérdida de la recaudación inducida por el Gobierno sólo para el año 2018 alcanza a \$130.000 millones; o lo que es lo mismo un equivalente en dólares de U\$S 3.300 millones.

- Acordar con los Fondos Buitres que no habían entrado a los sucesivos Canjes de Deuda, por lo que tuvo que reconocer deuda no prevista por más de U\$S16.000 millones.

En esta primera etapa la gestión de gobierno, contrario sensu a sus enunciados, **incrementó el déficit fiscal**, por vía de resignar recursos beneficiando a las empresas exportadoras y reconociendo una monumental cuenta de intereses a los acreedores más fuertes (en tanto son los fondos buitres que pudieron esperar 14 años sin entrar voluntariamente a los canjes) de la deuda pública. Al compás del aumento del déficit, el Gobierno realizó una monumental transferencias de ingresos vía devaluación y negociados (como el dólar futuro) en favor de un reducido grupos de actores que se concentran en el negocio exportador y que con información privilegiada se hicieron de un dólar barato; a expensas de los sectores populares y las empresas orientadas hacia el mercado interno. En esta primera fase de lo que se trató fue de **provocar un mayor déficit fiscal vía desfinanciamiento**, beneficiando a actores concretos de los sectores dominantes (los exportadores, los que especularon con el dólar futuro, los acreedores en default), para poder presentar unas **cuentas públicas desmadradas que necesitaban, sí o sí, un ajuste de su gasto**.

Una segunda fase de la política Macrista fue el proceso **de quita de subsidios y tarifazos** a los usuarios de los servicios públicos de agua, energía, gas y transporte. Medidas que agravaron el cuadro de ajuste distributivo en perjuicio de los sectores más vulnerables de la sociedad. Al mismo tiempo en esta fase el gobierno puso en marcha las reformas previsionales y fiscales de finales del 2017. Así, los jubilados tuvieron un desfase en el aumento de la movilidad que les supuso un menor aumento efectivo, al tiempo que nuevamente los sectores más concentrados de la economía se beneficiaban con la reducción de las contribuciones patronales, y las rebajas en varios tributos (principalmente en ganancias y tributos provinciales). Esta segunda fase es heredera de la anterior: frente a las cuentas públicas desmadradas, **el objetivo fue reducir el gasto primario sobre la base principal de eliminar los “subsidios”**

permitiendo que las empresas oligopólicas practicaran un verdadero abuso de poder *con tarifas que se incrementaron exponencialmente*.

La tercera fase es una combinación de la primera con la segunda: devaluaciones más profundas, esta vez del 100% a inicios del 2018, con el mantenimiento de los tarifazos pero esta vez con subsidios directos a las empresas oligopólicas del sector petrolero, y la puesta en marcha de una política de reducción del déficit sobre la base de una reducción del gasto primario (con excepción de la red de contención social) fruto del acuerdo con el FMI, durante el 2018 y comprometiendo un fuerte ajuste en el 2019 con incluso un *mayor déficit financiero como efecto del incremento de la cuenta de pagos por intereses de la deuda* contenida en la Ley de Presupuesto.¹⁵

En estas 3 fases se observa un hilo conductor que las une: es el rumbo estratégico que anunciara el Ministro de Economía: Achicar al Estado; y para ello nada mejor que presentarlo como un Estado que gasta demás, ocultando que esos gastos aparecen en exceso porque previamente se decidió quitarle recursos beneficiando a las empresas exportadoras y por otro lado, abultando la cuenta de gastos de los intereses de deuda. Por ello, lejos de improvisaciones, distantes de las marchas y contramarchas, el rumbo estratégico del Gobierno, y las transformaciones abocadas a ellas del aparato estatal saltan a la vista.

Rumbo estratégico que para muestra, aunque no solo de color, basta un botón: el que se esconde detrás de las idas y vueltas sobre el organigrama del Estado, o bien lo que podría definirse como el esqueleto visible del aparato estatal.

IV) LA IMPROVISACION NO DISCRIMINA: EL AJUSTE DE LOS MINISTERIOS

El análisis del devenir de las idas y vueltas del organigrama de los Ministerios del Estado Nacional es una buena muestra de la improvisación que el Gobierno ha llevado adelante, bajo el marco general de que su objetivo ha sido achicar al Estado.

15 Ver Lozano, C: “Razones para no aprobar el Presupuesto 2019” octubre 2018; disponible en www.ipyp.org.ar

Se puede hacer el racconto: Macri asume con una estructura burocrática de 16 Ministerios; disuelve uno, el emblemático Ministerio de Planificación (que había crecido al calor de la gestión anterior, y sobre el que el que el nuevo gobierno concentró todo los esfuerzos de presentarlo como la cuna de la corrupción del Estado) y creó 5 Ministerios nuevos, totalizando al inicio de su gestión con 20 Ministerios. Posteriormente, a finales del 2018 anunció que reducía la totalidad de Ministerios a sólo 10. Se ve la lógica: ***primero agrandar para sobredimensionar al Estado, y posteriormente achicar en una medida mayor a la inicial.***

Estas marchas y contramarchas no solo incumben a los Ministerios creados y eliminados, sino también al cambio del peso relativo de cada una de las jurisdicciones involucradas. Situación cuyos datos los presentamos en el Cuadro 4.

Cuadro 4: Distribución del Gasto de la Administración Nacional según Jurisdicciones.

2015 y 2019.

INSTITUCIÓN	2015	2019
PODER LEGISLATIVO NACIONAL	0,8%	0,6%
PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	1,1%	1,1%
MINISTERIO PÚBLICO	0,4%	0,4%
PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	0,3%	3,6%
JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS	0,7%	0,3%
MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE / Min Interior, Obras Pub y Viv	3,4%	1,5%
MINISTERIO DE RELAC. EXTERIORES Y CULTO	0,3%	0,3%
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS	0,9%	0,7%
MINISTERIO DE SEGURIDAD	4,5%	3,8%
MINISTERIO DE DEFENSA	3,9%	3,6%
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS /Ministerio de Hacienda	1,4%	4,1%
MINISTERIO DE INDUSTRIA	0,2%	
MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA	0,9%	
MINISTERIO DE TURISMO	0,2%	
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FED., INV. PÚBLICA Y SERVICIOS	13,1%	
Ministerio de Transporte		2,4%
MINISTERIO DE EDUCACIÓN /Min de Educ, Cultura, Ciencia y Técnica	4,9%	5,4%
MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA	0,6%	
MINISTERIO DE CULTURA	0,2%	

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL/ Min de Producción y Trabajo	38,3%	0,9%
MINISTERIO DE SALUD	2,4%	
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL / Min de Desarrollo Social y Salud	5,8%	48,7%
SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA	7,6%	17,9%
OBLIGACIONES A CARGO DEL TESORO	8,2%	4,5%
TOTAL	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales del Ministerio de Hacienda

Los blancos de la columna del 2019 corresponde a las eliminaciones y/o reabsorciones llevadas adelante en la última modificación ministerial, donde el gobierno anunció que reducía a “sólo 10 Ministerios” la estructura del Estado. La sola enunciación del objetivo de “10 Ministerios” alcanza para observar una parte esencial de los que hoy administran el aparato del Estado. Esa concepción que se afirma en sostener que el Estado es una máquina burocrática que enlentece la actividad privada (“la ahoga” decía el Ministro de Economía) y a la que se le opone una visión simplista y efectivista que busca reducir la complejidad de lo que supone la gestión del Estado en una fórmula de “10 Ministerios”. Simplicidad y efectivismo que oculta el profundo desconocimiento del aparato del Estado y que en buena medida explican las marchas y contramarchas de la gestión de la propia estructura burocrática, a la par que efectivamente van transformando al propio Estado en una máquina de errores de gestión, que provocados por su desconocimiento, son imputados al propio Estado, en el obvio objetivo de deslegitimarlo.

En modo alguno son neutrales aquellos Ministerios que fueron eliminados y/o reabsorbidos en el marco del objetivo de “los 10 Ministerios”. Tienen todo un valor concreto sobre los aparatos del Estado y sobre el simbolismo que pretende la gestión. Repasémosla someramente:

- El Ministerio de Industria, el de Agricultura, Ganadería y Pesca, así como el de Turismo *desaparecen lisa y llanamente* y pasan a formar parte del Ministerio de Hacienda pero en carácter de secretaría. Eliminar los ministerios “productivos” principalmente el de Industria (a pesar del bajo peso que puedan detentar y de las falencias de dicho Ministerio) es un indicador por demás elocuente del modelo económico de la actual gestión. Dicho de otro modo, es claro que la Industria (por no mencionar

siquiera un proceso de reindustrialización) no está en el objetivo del gobierno actual; y más aún; pretende que dicho objetivo sea desterrado de la agenda pública, al ubicarlo en un lugar desjerarquizado de la trama burocrático del Estado.

- Del mismo modo, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios fue el primero en desaparecer, en el marco de las denuncias de corrupción y según lo que reza el dicho de “*tirar el bebé con el agua sucia*”, esto es sacrificando la idea que supone la “planificación” para toda intervención pública que pretenda modificar el status quo. En rigor, este Ministerio se había descompuesto en el Ministerio de Energía y Transporte en la primera reforma institucional de la gestión en el 2016. De estos 2 ministerios sólo se mantuvo el de Transporte, mientras el de Energía fue reabsorbido por el Ministerio de Hacienda.
- Los Ministerios de Ciencia y Tecnología conjuntamente con el Ministerio de Cultura también fueron eliminados y reabsorbidos por el Ministerio de Educación. El descenso ministerial abarcó a estas importantes funciones del Estado. Aún sumando el conjunto de estos 3 Ministerios en el 2015 se observa una reducción de su importancia respecto del 2019. Representaban el 5,7% y pasan al 5,4%. Sin embargo interesa destacar las desjerarquización de los ministerios involucrados: en un mundo donde el insumo clave de los procesos productivos pasa por el lugar del conocimiento y este debe continuamente actualizarse, la eliminación del Ministerio de Ciencia y Tecnología va a contramarcha del proceso mundial. En esto el gobierno revela todo su arcaísmo, propio de lo que le impone su proyecto de reprimarización productiva. En este marco, no es por casualidad que una de las más denostadas luchas que se observan al interior del Estado se realicen en organismos vinculados con la ciencia y la tecnología (como es el caso del INTI, el Senasa,) donde nuestra ATE viene sosteniendo un lucha continua.
- Por su parte, la eliminación del Ministerio de Cultura es otro muestrario más de la pobreza de concepción del Gobierno. En términos políticos se puede asociar con la visión elitista de la cultura, donde son los sectores más pudientes los que acceden a las producciones culturales de vanguardia, y deja de ser una prioridad del Estado el hacer llegar cultura a todos los sectores, en particular a aquellos de menores recursos.

- La eliminación del Ministerio de Salud y su reabsorción como Secretaría en el marco del Ministerio de Desarrollo Social es otro de los *grandes retrocesos históricos* que de manera simbólica plasma el Gobierno. En términos de lo ya expuesto la eliminación del Ministerio de Salud está de la mano de la estrategia de ajuste del gasto primario centrado en reducir ciudadanía sobre la base de desfinanciar las políticas públicas universales portadoras de derecho como es el caso de la salud. Afinando lo anterior, ubicar a la Salud en el marco del Ministerio de Desarrollo Social es solidario con transformar a la salud pública en una sistema para pobres, induciendo a los sectores medios a migrar hacia la salud privada, consolidando los procesos de deslegitimación del Estado.
- Por último, y como todo un dato sintomático de las modificaciones ministeriales y del *gran retroceso social* que pretende el Gobierno, lo constituye la eliminación del Ministerio de Trabajo y su reabsorción como Secretaría en el Ministerio de Producción y Trabajo. Producción y Trabajo supone toda una concepción del lugar de los trabajadores para el Gobierno, los cuales emergen como parte subordinada del proceso productivo. No son ya una problemática en sí mismo, sino en el marco de la producción. La eliminación del Ministerio de Trabajo pretende barrer con toda la *historia de luchas del movimiento obrero* que sin dudas marca la impronta del recorrido histórico de las transformaciones de nuestra sociedad.

La eliminación de estos Ministerios y entre ellos los históricos de Salud y Trabajo no son un dato al azar del nuevo gobierno. Cargan con todo un *simbolismo histórico*. Aquel que nutrido por las luchas sociales, reconoce en la práctica concreta de la emergencia del Peronismo como su legado histórico. Lo expuesto supone desde el Gobierno el intento de volver, por lo menos en lo que se refiere a la organización interna, a un **Estado Pre-Peronista**. Toda una demostración del contenido revanchista que anima a la facción de clase de los sectores dominantes que representa el actual Gobierno.

A lo ya analizado respecto a las “desapariciones” de Ministerios, corresponde realizar un análisis más global del cambio de la importancia de las distintas jurisdicciones. Así puede realizarse 3 agrupamientos:

El grupo de los *perdedores*, claramente el más numerosos (14 de 22 involucrados) y donde de la mano de su eliminación y/o pérdida de importancia se encuentran, además de los que ya mencionamos, al Poder Legislativo, a la Jefatura de Gabinete de Ministros, al Ministerio del Interior, al de Justicia y de Derechos Humanos, al de Seguridad, al de Defensa, al de Turismo y a las Obligaciones a Cargo del Tesoro (que son los fondos que dispone el Gobierno para diversas finalidades, entre ellas asistir a las Provincias). Se observa que el ajuste no improvisa y va sobre áreas sensibles y concretas de la gestión, incluido el de la represión¹⁶.

El segundo grupo es de los que *mantienen* su peso relativo. Se trata de apenas 3 Jurisdicciones, que también indican su prelación respecto a los anteriores y definen también parte de la importancia que le asigna la gestión: se trata del Poder Judicial, el Ministerio Público y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Como ya lo expusieramos, los dos primeros refleja la importancia de la *articulación con el Poder Judicial como clave de la estrategia de acumulación política del Gobierno* (los resonados casos de corrupción con prisión preventiva que con polémica jurídica ha encarcelado a buena parte de los más importantes funcionarios de la gestión anterior); y por otro lado, el Ministerio de Relaciones Exteriores refleja la importancia de volver a ser “alumno modelo” para el mundo, tal cual en los noventa; y en la que la Presidencia del G20 se inscribe.

El tercer grupo es de los *ganadores*. Son apenas 5 Jurisdicciones. Ya la señalamos: “los servicios de deuda”, el Ministerio de Desarrollo Social, la Presidencia de la Nación, el Ministerio de Economía y el Ministerio de Transporte. Aquí se refleja la importancia de la deuda, que tracciona no solo los servicios de deuda sino también el peso incrementado del Ministerio de Economía; por otro lado la estrategia de contención social (reflejado en el Ministerio de Desarrollo Social); y por último la *discreción y los negociados*. Discreción en el aumento que se observa en

16 En términos de pérdida la caída de la importancia del Ministerio de Seguridad y Defensa supone una reducción centrada en la pérdida del poder adquisitivo de las remuneraciones de los agentes de las fuerzas, no así en el equipamiento represivo, que se ha visto incrementado durante la gestión

la Presidencia de la Nación; y negociados en la creación y mantenimiento del Ministerio de Transporte, responsable entre otras cuestiones de las licitaciones y concesiones de peajes; cuna de acumulación del grupo empresario al que pertenece el Presidente.¹⁷

Como líneas centrales de los cambios llevados adelante por la gestión se reafirma lo ya expuesto, respecto a los ganadores de las transformaciones adoptadas por la nueva gestión: Se observa con nitidez que es la función de “intereses de deuda” la única que crece verdaderamente en importancia (pasa del 7,6% al 17,9%). Se trata claramente del crecimiento de lo que puede definirse como “el no-ministerio”. Más aún esta función se ha transformado prácticamente en el **Primer Ministerio**¹⁸ en la asignación de los recursos públicos. Se trata de recursos públicos que se destinan a una función improductiva para resolver las necesidades sociales. Es más, se puede definir a esta función como “de rapiña”, ya que drena recursos de los sectores más postergados en pos de cumplir con los acreedores, lo que supone una manifiesta ilegitimidad, amén de que sobre los acreedores pesa también el cuestionamiento sobre su legalidad.¹⁹

También sobresale el crecimiento de Presidencia de la Nación, que pasa del 0,3% de gasto en el 2015 al 3,6% en el 2019. Se trata sin dudas de

17 Entre las muchas irregularidades destaca la de Autopista del Sol, concesionaria del Grupo Macri hasta abril del 2017 fecha en que fue vendida poco tiempo antes de una renegociación con el Estado de la concesión que extendió por 10 años la concesión (vencía en el 2020 y la extendió al 2030) y cuya operación se sospecha de fraudulenta y se está investigando en la Justicia, al mismo tiempo que la tarifa de los peajes aumentaron desde que está la gestión entre 200% y 270%. En ese marco esta empresa presentó su último balance con un aumento del 480% de sus ventas y de un 6500% de sus ganancias netas.

18 Al respecto si se descuenta del Ministerio de Desarrollo Social los recursos que el sistema de seguridad social tiene dispuesto por ley y los recursos tributarios afectados a dicha función, y solo se toma los aportes del Tesoro a la Seguridad Social, los intereses de deuda pasan ocupar el 1er lugar en el ranking de los ministerios que mayores recursos tienen. Al respecto ver el material “*Mentiras y cinismos del Presupuesto 2019*” disponible en www.ipyp.org.ar

19 No podemos extendernos aquí sobre estas dos cuestiones centrales que definen la problemática de la deuda pública: la legalidad, que se refiere a que buena parte de la deuda pública tiene su origen en la Dictadura Militar y posteriormente las renegociaciones y nuevo endeudamiento no cumplieron con la normativa vigente en materia de endeudamiento; y por el lado de la legitimidad, ella atañe al orden de prioridades que se tiene de asumir los pagos de deuda en un contexto de elevada pobreza y exclusión social.

una muestra de concentración de recursos públicos para su asignación, lo que otorga discrecionalidad, por si hiciera falta, en el área directa de la Presidencia de la Nación. A este respecto, en esta área se absorbió el otrora Ministerio de Modernización que se había creado en el 2016. Muestrario de las idas y vueltas de la gestión, que definen al final una mayor concentración en la figura presidencial.

Por otro lado, la creación del Ministerio de Desarrollo Social y Salud, que absorbe al Ministerio de Salud, pero también al ANSES que antes estaba bajo la órbita del Ministerio de Trabajo. Ahora el nuevo Ministerio concentra el 48,7% del total del Gasto (casi la mitad!) e incluso es superior a lo que en su conjunto representaban el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Desarrollo Social en el 2015, que era del 46,5% del gasto total. Se ve entonces, que queda servida la mesa para que el Gobierno sostenga, que se preocupa y se ocupa de la cuestión social, puesto que es la que más privilegia en la asignación del gasto, cuando en rigor de lo que se trata es de constituir una **seguridad social para pobres**, abriéndole la puerta nuevamente a las demandas de la capitalización individual.

Partiendo de esta evidencia, corresponde realizar una lectura de los cambios y transformaciones ministeriales llevados adelante. Ciertamente la expansión de los intereses de la deuda pública vuelve a mostrar con contundencia la articulación entre la gestión de gobierno y los acreedores. Un Estado para beneficiar a los acreedores es, nuevamente, el primer rasgo a resaltar del Estado Macrista.

Por otro lado, la importancia de la cuestión social, indica con claridad el aprendizaje que la crisis del 2001 – 2002 hizo sobre esta fracción de los sectores dominantes, para quienes se trata de ajustar todo lo que la contención social permita. O dicho de otro modo, es necesario tener aceitado un mecanismo de control y contención social para darle continuidad a la política de ajuste social y achicamiento estatal.

En ese marco, todo lo demás se ajusta; no sin seguir precisas referencias simbólicas, caras al ideario social, como son los casos de eliminación y degradación de los Ministerios de Trabajo, del Ministerio de Salud, del Ministerio de Industria, del Ministerio de Ciencia y Técnica y del Ministerio de Cultura. Se trata de poner claro sobre oscuro respecto a lo que se nombra con la jerarquía de asumir como Ministerio. No todo puede ser, en el ideario de la actual gestión, englobado bajo la jerarquía de un Ministerio. La Salud, la Cultura, el Trabajo, la Ciencia y la Técnica y la Industria no tienen esta importancia para la gestión. Por otro lado,

la importancia del Ministerio de Desarrollo Social, revela el profundo temor del que son conscientes respecto a los efectos disruptivos de su política económica general, y se trata de aprender de los errores del pasado.

A modo de conclusión presentamos el cuadro 5, donde se ve con nitidez que el mandato del Gobierno actual habrá terminado (de cumplirse lo dispuesto en el Presupuesto 2019) con una dinámica, donde el Gasto Total se reduce en 10,8% (es decir 2,6 puntos del PBI), donde convive una ajuste aún mayor del gasto primario de casi el doble de la caída del gasto total, es decir 20,7% (o lo que lo mismo 4,6 puntos de caída del PBI); mientras el pago de intereses de deuda es lo único que sube y de manera exponencial: 108,3%, lo que equivale a 2 puntos del PBI.

Cuadro 5: PBI, Gasto Total, Gasto Primario e Intereses de Deuda. En millones de pesos y participación en el PBI. 2015 – 2019.

	2015	2016	2017	2018	2019*	2019 -2015
PBI	5.954.511	8.228.160	10.644.779	14.566.559	19.460.923	226,8%
Gasto Total del Estado Nacional	1.431.662	2.056.251	2.564.005	3.203.325	4.172.312	191,4%
Gasto Total/ PBI	24,0%	25,0%	24,1%	22,0%	21,4%	-10,8%
Gasto Primario	1.322.049	1.749.436	2.239.348	2.649.196	3.425.923	159,1%
Gasto Primario / PBI	22,2%	21,3%	21,0%	18,2%	17,6%	-20,7%
Intereses de deuda / Intereses de deuda /	109.613	306.815	324.657	554.129	746.389	580,9%
PBI	1,84%	3,73%	3,05%	3,80%	3,84%	108,3%

*Se proyecta una evolución del 33,6% en el Índice de Precios Implícitos
Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales

Se ve entonces, que el Gobierno de Macri habrá *tenido pleno éxito* en su tarea de achicar el Estado, deteriorando la trama social al tiempo que erige en un lugar central de la asignación de recursos y de la definición en la trama de la dominación a los acreedores de la deuda pública y sus representantes: los organismos financieros internacionales.

Las Transformaciones del Estado en la Era Macrista

Retroceso histórico en el marco del ajuste,
el endeudamiento y la contención social

