



RESEÑA DE LIBRO

Book Review

TÍTULO

Políticas Públicas y Democracia en Argentina.

Crónicas de un país que no aprende.

Lo Vuolo, Rubén Mario

Ediciones Miño y Dávila, Buenos Aires, 2017.

(1era Edición, 256 páginas. ISBN 978-84-16467-74-7).

Rubén M. Lo Vuolo, Public Policies and democracy in Argentina.

Chronicles of a country that does not learn

Miño y Davila, Buenos Aires, 256 pages.

Por **María Agustina Mahon***

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2020.

Fecha de Aceptación: 21 de marzo de 2020.

Palabras clave: *Políticas Públicas, Democracia, Ingreso Ciudadano.*

Keywords: *Public Politics, Democracy, Citizen Income.*

* Estudiante avanzada de la Carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: magustinamahon@gmail.com

Como cita la letra del cantautor español Ismael Serrano: "*Cambia lo superficial / cambia también lo profundo / cambia todo en este mundo / pero no cambia (...) / ni el recuerdo ni el dolor de mi pueblo. (...)*"¹. Y es que nuestro país se ve continuamente obsesionado en repetir ciclos políticos que terminan, indefectiblemente, sumergiéndonos en el más profundo de los abismos. Rubén Lo Vuolo en este libro que aquí reseñamos nos invita a reflexionar sobre las oscilaciones de la historia argentina, entre programas económicos de carácter populista y ortodoxo que vienen acechando al país desde décadas pasadas. En el recorrido de su libro, el autor señala los errores que, a su criterio, cometen estas corrientes económicas, y cómo la falta de políticas públicas consensuadas entre todos los actores sociales imposibilitan superar los verdaderos problemas que aquejan al país.

El libro se compone de una serie de artículos que el autor ha ido redactando en orden cronológico en los últimos 25 años. Las dos partes principales que componen el libro tiene sentidos muy marcados: la primera parte que, a su vez, el autor la divide en dos partes, por un lado, abarcan el análisis y la crítica al periodo 1991-2002, donde deja sentada su posición frente a las políticas económicas neoliberales aplicadas tanto por el Menemismo como por el gobierno de la Alianza. Por otra parte, y en el extremo opuesto, hace el mismo recorrido de análisis y crítica al periodo 2003-2015 al que identifica como el periodo de predominio de la corriente expansionista populista, caracterizada por la expansión del gasto público en dirección a los sectores populares, abarcando los tres gobiernos kirchneristas.

En el segundo apartado del libro, el autor ofrece una reflexión sobre los temas explicados a lo largo de su obra y de por qué se produ-

cen, lo que él denomina "los ciclos políticos" al mismo tiempo que hace su propuesta para transformar la estructura económica y social de la argentina.

En el primer apartado, Lo Vuolo hace referencia a la política iniciada por el Menemismo y continuada por el gobierno de la Alianza. Específicamente aborda el denominado Plan de Convertibilidad y todas las dificultades sociales y económicas que esto trajo aparejado para toda la sociedad argentina. Lo cierto es que, para el autor, este camino económico "fue exclusivamente una medida excepcional para un momento excepcional" (2001: 57). Específicamente fue un instrumento para combatir el proceso inflacionario que afectaba al país, pero que, al conseguir estabilizar los niveles de inflación, tanto el Menemismo como la Alianza, y en base a su marcada línea neoliberal, la convirtieron en el programa económico, eje fundamental de ambas gestiones. Esto se hace más visible en el hecho que, las políticas económicas que la complementaron (como la desregulación económica, las privatizaciones de las empresas del Estado, el déficit cero, la apertura económica, entre otros), fueron fundamentales para la consolidación de dicho plan.

La vigencia de la convertibilidad implicó la renuncia al manejo soberano de la política monetaria, de la política fiscal y a la desvalorización del peso argentino en desmedro de la moneda más fuerte: el dólar. La pérdida del valor del peso fue erosionando no sólo la legitimidad de la autoridad política (permitiendo la intromisión del poder económico-financiero local y mundial en la toma de decisiones de políticas públicas) sino, también, el sistema de relaciones sociales que garantizan la integración social.

Para Lo Vuolo, la convertibilidad llevaba implícita una precarización del mercado laboral. Así, con el pretexto de disminuir el alto costo laboral, se promovió la precarización de las condiciones del trabajo de acuerdo con los

1 Ismael Serrano "20 años Hoy es siempre". Canción "Todo cambia". Letra: Mercedes Sosa. Música: Ismael Serrano.

requerimientos del mercado. La presión que se ejerció, producto del alto nivel de desempleo generado a partir de la expulsión de personal de las empresas públicas privatizadas y el deterioro de las economías regionales, condicionó para que las personas que se encontraban ocupadas aceptaran no sólo bajos salarios, sino también la renuncia a los derechos laboral elementales. Este mecanismo perverso que implantó la convertibilidad a través de la división de la fuerza de trabajo presionó para que los que tienen la suerte de trabajar se esfuercen más, trabajen más y acepten peores condiciones de trabajos, trasladando de esta manera el conflicto distributivo hacia el interior de la propia clase trabajadora. Por lo que el viejo apotegma liberal clásico, que el aumento de la productividad trae consigo un aumento de los salarios, no se hizo realidad en este período puesto que la convertibilidad erosionó el mercado laboral

Por otra parte, la opinión del autor respecto al viejo mito del Estado mínimo, fuertemente pregonado durante por toda gestión neoliberal, se lo utilizó para extraer de la sociedad y del poder político fuentes de financiamiento para transferencia de riquezas que consolidan una sociedad desigual en perjuicio de una ciudadanía efectiva y participativa. “De este modo se borra la discusión sobre las modalidades y los límites institucionales del ejercicio del poder: el poder del estado apropiado por intereses particulares y hasta familias” (1999: 45).

Siguiendo con el recorrido del libro, en la segunda parte del primer apartado, *Lo Vuolo*, analiza las políticas aplicadas por los gobiernos tanto de Néstor Kirchner (2003-2008) como el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2008-2015). En este tema, el autor focaliza su análisis en argumentar que el escenario de posconvertibilidad no rompió con el esquema de la convertibilidad. Las medidas aplicadas en materia económica siguieron los lineamientos de las experiencias pasadas, en cuanto

que cargaron al Estado de los problemas del mercado socializando la deuda de los grandes grupos económicos beneficiando, a través de la devaluación de la moneda local, a los sectores más concentrados en desmedro de los sectores populares que se vieron perjudicados por la pérdida del poder adquisitivo, provocando un crecimiento mayor en los niveles de pobreza. En este sentido, y siguiendo con la línea de la crítica anterior, nos explica que, a partir del 2003 durante el gobierno de Néstor Kirchner, lejos de solucionar los problemas, los profundizó: en particular, la concentración del ingreso. La negociación de la deuda es otro de los puntos de crítica del autor. Se sustenta en el acto de optar por pagar la totalidad de la deuda pública a los organismos internacionales de crédito al tiempo que, a los acreedores privados locales, les reestructuró la deuda reflejando una quita de esta, mediante la emisión de más deuda. El acreedor interno más importante, en este sentido, eran los fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP), lo que llevó a perjudicar a los sectores de la tercera edad.

En el área social, *Lo Vuolo* objeta la política asistencialista desplegada por este nuevo gobierno poniendo el acento en la aplicación de políticas focalizadas y no universales siguiendo con la lógica del neoliberalismo como fue el Plan Jefes y Jefas. Estaban dirigidas a un solo sector: los desocupados y trabajadores informales, excluyendo a los trabajadores formales y en relación de dependencia, lo que generó una profundización de la desigualdad. Esto llevó, por otro lado, a fomentar el clientelismo político y a un Estado que avanza en la vida privada de las personas, al exigir que demuestren su forma de vida para poder percibir el beneficio. Pero la objeción del autor no se detiene en este programa en particular, sino que también, pone el foco de atención en las asignaciones familiares que sólo perciben los trabajadores formales. El punto está en que dicho beneficio solamente se percibía por aquellos trabajadores con un mínimo nivel salarial:

provocando que los trabajadores cuyos ingresos se excedían de ese monto requerido por la ley, decidieran optar por percibir una parte "en negro" para no perder la ayuda económica complementaria, provocando que los trabajadores decidieran no luchar por sus derechos como trabajadores y estancar los salarios.

Profundizando la lectura de la obra, el autor seguirá mostrando los defectos de las políticas sociales, llegándole el turno, en este caso, a la *Asignación Universal por Hijo*. La crítica que se propone es la de la falsa idea de universalidad. Lo que lleva a la conclusión que es el mismo programa económico y social aplicado en el pasado.

En el segundo apartado nos va a ofrecer una síntesis de todo lo explicado a lo largo de su obra de por qué se producen esto que él denomina "ciclos políticos" que, a su entender, terminan en crisis profundas. Al mismo tiempo que hará su propuesta para la construcción de un sistema democrático más participativo, más igualitario. El rol del Fondo Monetario Internacional, especialmente en la crisis de la Argentina, y en general en las recientes crisis financieras globales, es uno de los temas que el autor trata en el comienzo de dicho apartado. Con una impecable explicación, *Lo Vuolo* sostiene que el Fondo Monetario Internacional siguió cometiendo los mismos errores fundamentales en cada una de sus intervenciones y que esto es producto de que el Organismo Internacional, nunca tuvo entre sus objetivos trabajar en conjunto políticas con los diferentes gobiernos, para aportar instrumentos que sean capaces de solucionar los problemas estructurales de fondo de la economía real de cada país. Por el contrario, su recurrencia a programas de ajuste estructurales definidos en el Consenso de Washington, favorecen la especulación financiera a través de las altas tasas de interés y el crecimiento del endeudamiento externo. La creencia errónea de que el aumento en la cantidad de dinero circulante por sobre el nivel de reservas provoca el desequili-

brio de las principales cuentas del país, lleva inexorablemente a proponer ajuste fiscal de tipo ortodoxos, afectando no sólo la actividad económica local, sino también aumentando las desigualdades sociales por las políticas de ajuste impuestos por las recetas de estos organismos externos de crédito. Por eso, el autor en oposición al pensamiento de otros actores de la política argentina, se muestra muy escéptico en creer que el Fondo Monetario Internacional puede cambiar su forma de relacionarse con los países periféricos. Simplemente porque es acreedor de nuestro país, y velará sólo porque esos pactos económicos se cumplan en detrimento de las necesidades sociales y económicas de los habitantes del país.

Párrafo aparte merece la posición del autor, respecto del rol que los partidos políticos tienen para la consolidación de una democracia más representativa. Es que, para *Lo Vuolo*, vivimos en un mundo donde se ha ido relegando prácticas democráticas que fortalecían las instituciones y en especial el de los partidos políticos. Actualmente estos últimos están vacíos de todo contenido ideológico y esto es consecuencia de la necesidad de ganar elecciones a cualquier precio funcionando marketinamente. El reclamo se basa en procurar que los partidos políticos vuelvan a ser espacios que sirvan a la construcción de las políticas consensuadas, que vuelvan a representar los intereses de los diferentes actores que lo componen y dejen de ser una mera institución al servicio de los mercados o interesados en representar, solamente, a los más poderosos. Esto es producto, según *Lo Vuolo*, de que los partidos políticos actuales están permanentemente pensando en ganar elecciones, sin importar el costo que asumen para lograrlo. Las plataformas políticas de los mismos se vacían de toda ideología partidaria y son reemplazadas por estudios de mercados y *marketing* que buscan conocer los gustos los clientes (o consumidores) a quienes se pretenden convencer para obtener el voto. Los partidos políticos,

en los últimos años, se han mercantilizado y han olvidado los reclamos de las bases, de sus afiliados. Han subordinado su plataforma política, su ideología a los intereses de los grandes grupos de interés. Ahora no se presentan en las elecciones con programas consensuados para solucionar los problemas estructurales del país sino, por el contrario, buscan ofrecer beneficios e intereses demandados por los grupos concentrados. En este contexto, la democracia representativa se ve amenazada y corre el peligro de desaparecer.

Esta amenaza a la democracia se ve reforzada también por las prácticas clientelares que despliegan los políticos o punteros, al jugar con las necesidades de la población, en un país con alto nivel de pobreza y necesidades básicas insatisfechas. El mecanismo perverso de extorsionar para obtener un voto atenta sobremanera a la democrática. En palabras de Lo Vuolo, estas prácticas “favorece la perduración de poderes hegemónicos vinculados a la práctica de patronazgo territorial” (2015: 245), a su vez, fortalecen el clientelismo político al discriminar en el diseño de políticas públicas a grupos y sectores que no se encuentran en la misma línea ideológica del partido gobernante. Para romper con estos mecanismos antidemocráticos es necesario asegurar la satisfacción de las necesidades materiales básicas de las personas mediante instrumentos de poder que eviten el manejo clientelar por parte de los gobernantes. Por eso para Lo Vuolo, las políticas de asistencialistas personalizada desplegadas por los gobiernos en los últimos 25 años, han limitado el acceso a los beneficios a sectores de la sociedad, creando dependencia y sumisión.

El autor apela a la construcción de un sistema democrático más participativo más igualitario, para ello es necesario terminar con las políticas asistencialistas de carácter individual, focalizadas, en favor de políticas universales e incondicionales en el acceso a un *Ingreso Ciudadano Universal*. El ingreso ciudadano uni-

versal es la propuesta del autor para alcanzar una democracia participativa e igualitaria.

En el libro, *Lo Vuolo* ha dejado sentada su opinión y su crítica a la individualización de la política social aplicadas en los últimos años, que lejos de apuntar a superar la marginación, la pobreza y el estancamiento económicos del país, consolidó un modelo desigual basado en la concentración del ingreso en una cantidad cada vez más pequeña de la población y la profundización los problemas estructurales de la economía.

La política de Ingreso Ciudadano se encamina a reformular la orientación de las políticas sociales actuales: por un lado, para que apunte hacia la universalidad de todas las personas sin discriminación de si trabaja, si es jefe/a de hogar, si tienen o no tienen hijos, si son jubilados o no lo son, etcétera. Es decir, su apuesta principal es que este beneficio pueda alcanzar a todas personas sin importar su situación personal, familiar, etcétera. De esta manera, los beneficiarios puedan mantener su autonomía personal y alcanzar su propio desarrollo. Para financiar a la misma, el autor propone un cambio en la estructura impositiva local, más impuestos progresivos y extender la base imponible de los contribuyentes, es decir, que paguen por todos los bienes que posee la persona y no solamente por su nivel de salario que percibe.

El impacto que la política de Ingreso Ciudadano tendría sobre el mercado laboral sería positiva. En primer lugar, porque al tener un ingreso incondicional garantizado, es decir, por fuera de su relación contractual, no se preocuparía por las oscilaciones del salario, mejorando e incluso en algunos casos no tendrían necesidad de realizar horas extras. Podría además favorecer la disminución horaria de la jornada laboral, permitiendo la contratación de otras personas con necesidad de trabajar. En segundo lugar, los más jóvenes podrían continuar con sus estudios hasta terminarlos contribuyendo, así, a disminuir los elevados ín-

dices de deserción escolar. En tercer lugar, las personas en edad de jubilarse optarían por la jubilación sin preocuparse de que sus ingresos fueran escasos, permitiéndoles tener ingresos merecidos por todos los años de contribución al país. Además, el retiro de estas personas del mercado laboral permitiría la incorporación de nuevos trabajadores al sistema. La propuesta de Ingreso Ciudadano no sería posible aplicarla en un país como la Argentina donde no existen, hasta el momento, las condiciones económicas para hacerlo efectivo. Por eso Lo Vuolo, propone primeramente empezar a través de un Ingreso Ciudadano para la infancia y la vejez.

A modo de conclusión personal, me gustaría destacar la insistencia del autor en dejar atrás los viejos esquemas de gobierno que, sistemáticamente, hicieron caer al país en una seguidilla de crisis políticas y económicas las cuales, indefectiblemente, arrastran dificultades sociales profundas de las cuales es muy difícil salir. Destaco, en este sentido, el aporte del Ingreso Ciudadano. Nos da la pauta que podría ser un buen camino para terminar con el clientelismo político y garantizar una democracia más participativa e igualitaria, al tiempo que fortalece la representación de todos los actores políticos, sociales y económicos, y crea las condiciones para que se desarrolle una democracia real mucho más participativa que no se agote en las urnas. Entiendo el análisis y el camino teórico que el autor quiere dejar reflejado en la obra. Recordamos como un gran fracaso aquellas épocas del Plan de convertibilidad, de la intromisión del Fondo Monetario Internacional en la economía y del desastre social del 2001, producto de todos los desaciertos económicos que bien detalló el autor en la presente obra. Pero creo que, a partir del año 2003, a pesar de aciertos y errores, se logró consolidar un modelo de justicia social, de políticas públicas tendientes a rescatar del naufragio a los sectores más vulnerables que habían sido los más perjudicados en los años

anteriores. Como así también surgieron políticas públicas para las clases medias, como el Plan PROCREAR. Que el gobierno de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández no fue imparcial, eso es innegable. Pero opino que esa es la misión de un gobierno Nacional y Popular: velar por los derechos de aquellos que no tienen voz por no tener poder económico más que el de su fuerza de trabajo.

Creo que la crítica que hace sobre los organismos nacionales, como el INDEC, son minucias que no hacen al fondo de la cuestión. Entiendo que el desajuste que se vivió, tanto económico como social y político, a partir del 2001 comparado con aquello que se dejó en el 2015, es una muestra de todo el trabajo social y de políticas públicas que se realizó por aquellos años. Está a la vista que, aquello que Lo Vuolo muestra como distribución equitativa de la riqueza, se dio en el periodo 2003-2015, gracias a los impuestos progresivos: como ganancias, bienes personales y retenciones a las exportaciones. Confío que es una obra que puede ayudar a iluminar aquellas cosas que no queremos repetir, y que este libro da pautas y puntos de partida que podrán servir, bien trabajadas, para el futuro de las nuevas generaciones de la Argentina.