

# La cultura y la austeridad

## Análisis etnográfico en un programa cultural argentino\*

### Culture and austerity

#### An ethnographical analysis of an Argentine cultural program

ELODIE BORDAT-CHAUVIN\*\*

#### Abstract

*This contribution analyzes the effects of extreme austerity on cultural policies during Mauricio Macri's presidency. Based on Albert Hirschman's 1970-developed theoretical framework and Bajoie's 1988 amendments, this article discusses the different types of behavior that were observed during several-months-long participant observation in an Argentine Ministry of Culture program which had its funding gradually taken away. "Loyalty" is the preferred option of those actors who believe they have significant power to change the course of the organization they are in, "apathy" is the one chosen by those who think they don't have that power and cannot leave the organization, "voice" or protest by those who think the course can be changed by alerting sectors outside the organization, finally "exit" by those who believe they can no longer change the course they disagree with.*

**Key words:** sociocultural program, Argentina, ethnography, Hirschman, budgetary austerity

#### Resumen

*En esta contribución se propone observar los efectos de la extrema austeridad sobre las políticas culturales argentinas durante la presidencia de Mauricio Macri. Gracias al marco teórico desarrollado por Albert Hirschman (1970) y enmendado por Gilles Bajoie (1988), este artículo analiza los diferentes tipos de comportamientos que se registraron durante una observación participante de varios meses en un programa sociocultural del Ministerio de Cultura que fue progresivamente desfinanciado. La "lealtad", opción preferida de los actores que consideran tener el poder de cambiar el rumbo de su organización; la "apatía" para quienes no creen tener ese poder y no pueden irse de la organización; la "voz" o la protesta para aquellos que buscan cambiar la situación alertando a sectores dentro y fuera de la organización, y la "salida" para quienes piensan que no pueden cambiar una situación con la que están en desacuerdo.*

**Palabras clave:** programa sociocultural, Argentina, etnografía, Hirschman, rigor presupuestario

#### Introducción<sup>1</sup>

Las políticas culturales se han enfrentado a programas de austeridad presupuestaria que han contribuido a debilitar, con mayor o menor intensidad según los contextos nacionales, los cimientos sobre los que se construyeron esas acciones públicas. El propósito de este artículo es reflexionar acerca de las consecuencias de la extrema austeridad presupuestaria (Karyotis y Gerodimos, 2015) sobre las políticas culturales de Argentina,

\* Artículo recibido el 08/04/20 y aceptado el 20/05/20.

\*\* Institut d'Etudes Européennes – Paris 8. 2 rue de la Liberté - 93526 Saint-Denis cedex <elodie.bordat-chauvin@univ-paris8.fr>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7246-2656>.

<sup>1</sup> Agradezco mucho las lecturas cautelosas y comprensivas de Rosario Lucsoles y de los dos dictaminadores.

estudiando los comportamientos y estrategias de un equipo de agentes públicos al frente de un programa sociocultural del Ministerio de Cultura.

La institucionalización de una política cultural argentina fue un proceso que comenzó con el retorno a la democracia en 1983. Esa política, y en particular la del cine, fueron utilizadas por el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) como instrumento de *democratización* en una cultura política marcada por el autoritarismo (Aguinis, 1986).<sup>2</sup> Posteriormente, fue empleada como instrumento para promover la inclusión social y la ciudadanía (Nun, 2006) en los mandatos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015). Durante las crisis económicas (1989-1990, 2001-2002 y 2008-2009), la política cultural se redujo al mínimo y se mantuvo gracias al dinamismo del sector asociativo y de las fundaciones a las que se les asignaron importantes misiones (Bordat-Chauvin, 2018) para contrarrestar el repliegue transitorio del Estado y los efectos muy limitados de la *descentralización cultural* (Moulinier, 2002).

Las políticas de extrema austeridad –que se siguen aplicando a pesar de su demostrada ineficacia–<sup>3</sup> afectan las políticas culturales y el sector de la cultura en general. En la Argentina, el Estado sigue siendo el principal actor y financiador de la política cultural, pero sus presupuestos se han reducido de manera drástica durante las crisis económicas (Wortman, 2002; Bordat-Chauvin, 2018). Por ejemplo, según datos del Sistema de Información Cultural de la Argentina (Sinca), el presupuesto del Ministerio de Cultura, que era en promedio 0.18 por ciento del presupuesto público total entre 2013 y 2015 (gobierno de Cristina Fernández de Kirchner) se redujo a 0.15 por ciento entre 2016 y 2017 (gobierno de Mauricio Macri) (Sinca, 2019a: 10). Entre 2016 y 2018 volvió a caer 19 por ciento (Sinca, 2019b). Cabe señalar que, desde 2017, muchos presupuestos no se han ejecutado. Un estudio

del Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Avellaneda muestra que en 2019 más de tres mil millones del presupuesto no se ejecutaron en los sectores de educación, ciencia y cultura y salud (*La Ciudad. El diario de Avellaneda*, 2019).<sup>4</sup> Por último, en 2019, varios programas ya no tenían una línea presupuestaria, como el Centro Nacional de Música o el programa que se analiza a continuación.

Este artículo se basa empíricamente en una observación participante de cuatro meses en un programa sociocultural del Ministerio de Cultura en 2017 y de varias entrevistas realizadas en 2017 y por teléfono en 2019.<sup>5</sup> Este programa financia proyectos socioculturales emprendidos por actores comunitarios buscando consolidar las actividades culturales que ya llevan a cabo y su autogestión. El Programa puede inscribirse en el modelo *asistencial-participativo* de la tipología de Maristella Svampa (2005)<sup>6</sup> que se refiere a programas sociales específicos, no universales, centrados en los excluidos, implementados para compensar las políticas neoliberales de desregulación de las relaciones económicas y destinados a desarrollar la “autonomía” de los sectores populares mediante estrategias de empoderamiento. Estas políticas se pusieron en práctica en un contexto de numerosas privatizaciones y cuando las políticas culturales se transformaron en “gestión cultural” (Wortman, 2002). Según Maristella Svampa, las políticas sociales de los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner “consolidaron el modelo neoliberal consagrando la asistencia como una forma de integración manteniendo a las poblaciones excluidas en ese estatus” (2007: 119).

¿En qué medida un agente público tiene la libertad de afirmar abiertamente su descontento frente a las reducciones de los presupuestos gubernamentales? ¿Cómo analizar la acción de los actores que intentan acomodarse de una “acción pública bajo presión” (Bezès, 2018)? Para contestar estas preguntas el ar-

<sup>2</sup> Sobre el paradigma de la democratización cultural véase el artículo de Mónica Lacarrieu y Mariana Cedeira (2016).

<sup>3</sup> La teoría de la *austeridad expansiva* (Alesina, Perroti, 1995) fue invalidada por los hechos. El economista estadounidense Joseph Stiglitz subraya que en Argentina “la política de austeridad ha transformado la recesión en depresión económica, lo que ha convertido la deuda en una carga aún más insostenible [...]. El FMI se equivocó y proporcionó provisiones totalmente erróneas de las consecuencias de las políticas impuestas. El desempleo y la pobreza se dispararon y el PIB se derrumbó” (Stiglitz, 2015). Tras conceder a la Argentina un préstamo de 50 000 millones de dólares en junio de 2018, el Fondo Monetario Internacional estimó que el crecimiento sería de 0.4 por ciento en el segundo semestre y de 1.5 por ciento en 2019. Unos meses más tarde anunció que sería de -2.8 por ciento en 2018 y de -1.7 por ciento en 2019, con un error de previsión del 3.2 por ciento del producto interno bruto (Weisbrot, Merling, 2018). La violencia de las consecuencias sociales de estas políticas de austeridad está documentada (Vera y Salvia, 2019: 12; Smink, 2019).

<sup>4</sup> En algunas instituciones culturales, los recortes son draconianos: menos 53 por ciento para el Museo Nacional de Bellas Artes, menos 50 por ciento para la Compañía Nacional de Danza Contemporánea (Filmus, 2018).

<sup>5</sup> Esta investigación fue posible gracias a un contrato posdoctoral financiado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas (Conicet) bajo la dirección de Mónica Lacarrieu y Ana Wortman en el Instituto de Ciencias Antropológicas de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. A pedido de las personas entrevistadas, no se mencionará ni el nombre del programa (sólo se le referirá como el Programa) ni los verdaderos nombres de los agentes públicos.

<sup>6</sup> Al estudiar las nuevas relaciones creadas por el neoliberalismo entre los individuos y la sociedad, la autora define tres tipos de ciudadanía restringida, es decir, no universal. El *ciudadano-propietario* (los más ricos), el *ciudadano consumidor* (que comprende a las clases medias) y, finalmente, la *asistencia participativa* (basada en la autogestión de la comunidad).

título utiliza el modelo de Albert Hirschman (1970) *Exit, Voice and Loyalty* enmendado por Gilles Bajoie (1988), quien agrega la apatía al modelo. Esta tipología fue diseñada para analizar el comportamiento de los miembros de organizaciones voluntarias (asociaciones, partidos políticos, etcétera). En caso de insatisfacción, un miembro puede optar por abandonar su organización (salida), o expresarse para intentar cambiar una situación considerada insatisfactoria a través de peticiones, apelando a instancias superiores o movilizándolo a la opinión pública (voz). O, en fin, puede seguir siendo leal a su organización, a pesar de no estar conforme con las decisiones tomadas por ésta, siempre y cuando se sienta con el poder y las capacidades para modificar el curso de la organización desde adentro. Gilles Bajoie propone distinguir los resignados (cuyo comportamiento califica de apatía) de los *fieles por convicción* (1988). Si bien la lealtad supone la confianza, favorece la cooperación y el control social, la salida de la organización pone fin a la cooperación y al control social. En cambio, la protesta lleva al deterioro del control social y al conflicto, pero busca mejorar la cooperación, mientras que la apatía consolida el control social y altera la cooperación. Este marco teórico permite mapear las posiciones tomadas en el espacio de producción de las políticas culturales, con la condición de considerar estos tres registros de acción como un *continuo de posiciones* (Bennani-Chraïbi, 2009 y Bennani-Chraïbi y Fillieule 2003) con fronteras permeables, y de contextualizarlos. También cabe mencionar que para agentes públicos hay relaciones de presión, coerción y coacciones de tipo laboral, que no les deja la misma libertad de dar voces o de salirse de la organización que un miembro de un partido o de una asociación civil, por lo tanto la apatía permite rendir cuenta de ciertas estrategias. Entender el fenómeno de la lealtad es muy importante en un contexto de extrema austeridad presupuestaria, pues las circunstancias para la acción pueden estar particularmente deterioradas, debido al agotamiento de los recursos de financiación. Cada estrategia será el objeto de una sección.

### Una lealtad bajo presión

El análisis de las formas que adopta la lealtad en tiempos de extrema austeridad presupuestaria revela la diversidad de las lógicas de adaptación de los actores e instituciones culturales. Los actores más involucrados

en la organización tienden a asumir la estrategia de la lealtad, porque quienes se consideran influyentes dentro de la organización piensan que son capaces de volver a encarrilarla y se apegan a ella en la medida en que sienten que ejercen un cierto poder dentro de ella. La lealtad también puede contrarrestar la tendencia a desertar de los miembros más comprometidos en la calidad de las organizaciones, pues son conscientes de que privarán a éstas de sus miembros más preparados y capaces de combatir sus dificultades. Los actores que adoptan este tipo de comportamiento retrasan sus deserciones pensando que pueden actuar desde el interior. Mediante la trayectoria biográfica del director del programa analizaremos la estrategia de la lealtad. Lejos de tomar la estrategia de la apatía –que según Bajoie (1988: 326) lleva al actor a dejar de confiar en su organización y en sus dirigentes y a juzgar inútil la protesta–, Mateo busca salvar el Programa que dirige aun cuando éste va quedándose sin recurso alguno.

En 2017, el presupuesto del Programa era de diez millones de pesos argentinos (600 000 dólares de 2017), de los cuales 70 por ciento se destinaba a las subvenciones asignadas en el marco de la convocatoria y 30 por ciento al funcionamiento del Programa: organización de encuentros provinciales, regionales y nacionales, entre otras acciones de animación de redes. El 7 de julio de 2017, al finalizar el proceso de selección de los proyectos que se iban a financiar, la dirección nacional de la que depende el Programa anunció un recorte presupuestal brutal. El presupuesto pasó de 600 000 dólares a 180 000 dólares, una disminución de 70 por ciento. A partir de ese momento, el Programa ya no tuvo partida presupuestaria. No pudo organizar nuevas convocatorias, ni obtener presupuesto para gastos de funcionamiento. En esas circunstancias, Mateo continuó intentando mantener vivo el Programa que dirige desde su creación.

Mateo nació a mediados de los años setenta, en una familia de la clase media argentina, con un padre médico y una madre dedicada a la educación de sus hijos. Después de una licenciatura en administración pública cursó una maestría en sociología en una prestigiosa universidad pública. Inició su trayectoria profesional trabajando con organizaciones socioculturales. A mediados de la década del 2000, cuando el sociólogo José Nun era secretario de Cultura, empezó a trabajar en un programa público que subvencionaba organizaciones de cultura popular. Pese a los cambios institucionales,<sup>7</sup> organizacionales y políticos, Mateo siguió al frente del Programa del que había sido partícipe

<sup>7</sup> Entre 2005 y 2017, el sector cultural público experimentó numerosos cambios organizativos (cambio de dirección nacional, subsecretaría, etcétera), despidos al frente de las direcciones nacionales y de las subsecretarías, reestructuración y

desde su creación, algo excepcional en Argentina, donde los mandos medios permanecen en promedio dos años en sus puestos. Esta larga trayectoria se explica por varios factores. Primero, el excelente conocimiento de Mateo de su sector y de los actores que lo componen, lo cual se traduce en su participación en numerosas conferencias y publicaciones donde establece vínculos con investigaciones de ciencias sociales. Segundo, su capacidad para adaptar el discurso institucional del Programa a las “filosofías de acción” dominantes en el ministerio. En efecto, el campo lexical del Programa pasó de hacer hincapié en la construcción de la ciudadanía e inclusión social, durante el gobierno de Néstor Kirchner (Bayardo, Bordat-Chauvin, 2018), a poner el acento en “los indicadores de impacto” del Programa bajo el gobierno de Mauricio Macri.

Francisco, uno de sus amigos y colega, señala que la permanencia de Mateo al frente del Programa y la continuidad de éste se debe a sus cualidades en las relaciones interpersonales: “Mateo pasa debajo del radar. No me explico sino porque se fortalece el Programa en la gestión Macri. Pasa debajo del radar. Porque nos conocemos desde hace muchísimos años, somos amigos, Mateo es un tipo que está untado en aceite, está todo el tiempo untado en aceite. Y así es y es central así”.<sup>8</sup> Además de su capital social, Mateo tiene también habilidades políticas notables. Por ejemplo, Argentina, a la que representaba en un programa iberoamericano, fue elegida para la presidencia rotativa. Gracias a estos financiamientos, varias acciones del Programa que dirige pudieron llevarse a cabo. El comportamiento muy activo de Mateo no puede ser considerado apático (Bajoie, 1988), sino leal. En efecto, desde la elección de Mauricio Macri, Mateo ha tratado de superar el progresivo desfinanciamiento del Programa por varios medios, entre otros, adelantando los viáticos a organizaciones para que puedan participar en los eventos. En la oficina colectiva bromeaban: “La mujer de Mateo ya no quiere que lo haga, porque ya no tiene ni para el pan”. La “caja chica” que hacía posible algunos reintegros se agotó hasta desaparecer. En 2019, el salario de Mateo era de 900 dólares mensuales y su nivel jerárquico de agente de categoría B no le permite acceder a horas extras.

A diferencia de otros miembros del equipo, Mateo nunca puso en tela de juicio decisiones del gobierno, ni en momentos informales (durante el almuerzo, por ejemplo) ni durante las dos entrevistas que tuve con él. Cuando la directora nacional anunció el recorte presupuestario, Mateo me pidió que saliera de la oficina; fue la primera vez que no pude asistir a una junta. Cuando pregunté sobre las consecuencias del corte en una última entrevista grabada, el director del Programa minimizó sus efectos negativos insistiendo en las actividades que podían mantenerse, lo que contrastaba con lo que presencié en la oficina compartida: llamadas, mensajes y correos para cancelar eventos y explicar a las organizaciones que el Programa ya no podría participar en los gastos de transporte. Sin embargo, Mateo no ocultó su gran decepción en el momento de la selección final de los proyectos que podrían subvencionarse. En vista de los numerosos despidos y renuncias en la Dirección Nacional, de la que depende el Programa, su reserva y prudencia es lo que le ha permitido permanecer en su puesto. Mas esta inestabilidad ha afectado al funcionamiento del servicio, como lo confirma esta conversación de julio de 2017 sobre las normas de reintegro de los viáticos.

Mateo dice a Noelia: —Haz una comunicación, la mandas a Enrique y, si la aprueba, se la mandamos a todos.

Lu contestando a los dos: —Y el próximo mes cambia.

Mateo: —Y sí, cambia cada mes y cambiamos de director cada tres meses, y ¡qué le vamos a hacer!<sup>9</sup>

Seis personas se han sucedido al frente de la Dirección Nacional entre 2015 y 2019.<sup>10</sup> En abril de 2017, al inicio de esta observación, Román acababa de ser nombrado director nacional. Sus estudios y experiencias laborales anteriores estaban muy alejados de la cultura. Para ser reclutado tuvo entrevistas con cuatro superiores, incluyendo al ministro. Aun así, permaneció en el cargo menos de dos meses. Según dijo a algunos miembros de la dirección uno de sus superiores había impugnado varias de sus decisiones, por lo que Román argumentó: “Si no me dejan hacer esto y lo otro, ¿para qué estoy yo?”, y le contestaron: “Pues allí está la puerta si te querés ir y le pidieron

racionalización de los servicios, entre otros. En 2014, la Secretaría de Cultura de la Nación, que dependía de la Presidencia; se convirtió en un Ministerio. En 2018, al tiempo que desaparecían los ministerios del Trabajo y de Salud, el Ministerio de Cultura volvió a ser una secretaría, pero esta vez bajo la órbita del Ministerio de Educación.

<sup>8</sup> Entrevista con Francisco en su domicilio en Buenos Aires, el 12 de julio de 2017.

<sup>9</sup> Extracto del diario de campo, julio 2017.

<sup>10</sup> La primera persona se quedó al frente de la dirección un mes. Según los miembros del equipo, se negó a ser asociada con la ola de despidos que se estaba gestando. La segunda estuvo nueve meses. Según sus consejeros, que integraron después el equipo, “no se llevaba bien con sus superiores y no le pagaban su sueldo”. Un miembro del equipo comentó que ése es un medio de presión utilizado para acallar a los disidentes. La tercera persona permaneció dos semanas, su nombramiento no había sido aprobado en la cumbre de la administración. Estos elementos fueron comunicados por diferentes

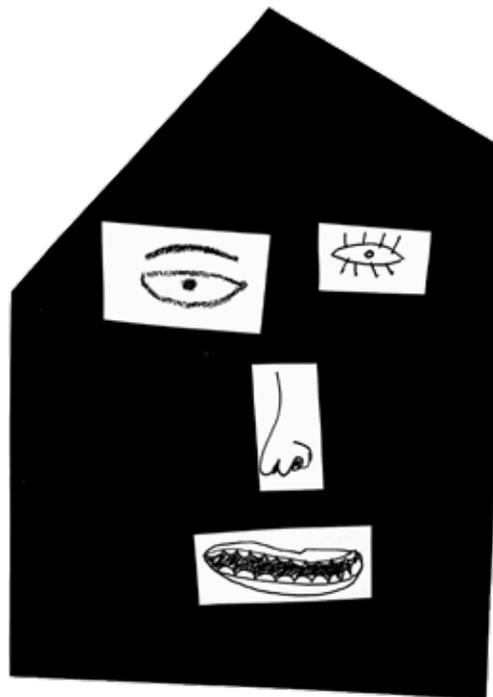
su carta de renuncia”.<sup>11</sup> Aunque el reclutamiento es cauteloso y costoso, la jerarquía no tolera dudas ni cuestionamientos. Después de la partida de Román, la dirección permaneció vacante varias semanas. Quien lo reemplazó tampoco tenía experiencia en el sector cultural, pero era una persona cercana a uno de los ejecutivos, por lo que es dable conjeturar que la lealtad fue más importante que la experiencia profesional. Cuando ese ejecutivo renunció, también lo tuvo que hacer ella. A partir de ese momento, y después de las elecciones de medio mandato, las políticas de austeridad se hicieron más drásticas aún.

Entre más alta sea la posición en el escalafón administrativo más lealtad es exigida, lo que explica que las estrategias de *voice* y *exit* sean más difíciles de concretarse.

### Lu y Pablo: la estrategia de echar voces

Fuera de la oficina (en eventos, transportes, visita a organizaciones) los miembros del equipo tenían mucho cuidado en no expresar alguna opinión sobre las decisiones tomadas por el gobierno y me pidieron que fuera precavido al respecto. Me explicaron su miedo a ser despedidos por poner en tela de juicio las decisiones y acciones gubernamentales. La “toma de palabra exterior” (Cardon, Heurtin, Hirschman, 1995) es cautelosa, así como la interior. Siguiendo a Guillermo O’Donnell, Albert Hirschman distinguió dos tipos de discursos internos, uno vertical y otro horizontal. El segundo describe el discurso dentro del círculo familiar o entre pares dentro de las organizaciones. La toma de palabra vertical interna consiste en pedidos y reclamos que siguen la vía de recurso de la organización, por lo tanto, esa toma de palabra es confidencial. Cuando los miembros de las organizaciones son (o se sienten) excluidos, su intervención puede tener lugar fuera de ella y apelar a la opinión pública. Al comenzar los despidos y los recortes presupuestarios, la mayoría de los miembros del equipo participaban en marchas y firmaban las proclamas de sus sindicatos para alertar a la opinión pública y al gobierno sobre el deterioro de sus condiciones laborales y la erosión de la política cultural.

Si bien la toma de palabra es más riesgosa dentro de una relación laboral (como en la administración pública) que dentro de una organización voluntaria, los agentes públicos no “echar voces” solos, sino en el



marco de estructuras de movilización colectivas: los sindicatos. El libro de Freeman y Medoff (1984) muestra que, para los obreros estadounidenses encuestados, la acción sindical constituye una manera privilegiada de tomar la palabra para exponer las razones de su descontento. En el momento de la encuesta, la mayoría de los miembros del equipo participaban en acciones colectivas internas y externas: firma de petitorios –pidiendo aumento de los salarios para seguir la inflación– y marchas convocadas a petición del sindicato ATE (Asociación de Trabajadores del Estado). Algunos de los agentes también se integraron a los movimientos creados en respuesta al llamado de otras organizaciones culturales públicas, como la Biblioteca Nacional, que había experimentado importantes recortes presupuestarios, y lucharon contra el “presentismo” (una bonificación para los trabajadores que no se habían ausentado del trabajo durante los últimos cuatro meses) y los horarios de trabajo fijos, que darían lugar a la eliminación de las horas extraordinarias.

El 13 de julio, la mayoría de los miembros del equipo, junto con unos 30 agentes del mismo edificio, fueron a una manifestación para llevar un pliego petitorio al ministro de Cultura –para el que recogieron más de mil firmas– con la exigencia de un aumento salarial de 20 por ciento para no verse afectados por

miembros del equipo en una conversación informal sobre el tema, que tuvo lugar en la oficina durante el almuerzo el 23 de mayo de 2017.

<sup>11</sup> Conversación en la oficina el 6 de junio de 2017.



Manifestación del 13 de julio del 2017 frente al Ministerio de Cultura (fotos de la autora)

la inflación y protestando contra los recortes presupuestarios que amenazaban la supervivencia del ministerio. El sindicato había alquilado un autobús para transportar a los manifestantes. Delegaciones de otros departamentos gubernamentales y organismos descentralizados llegaron por la mañana. Al son de una murga con percusión y trompetas se desplegaron pancartas en las puertas del ministerio mientras circulaban folletos (véanse fotos).

Las camisetas de los sindicalistas de ATE llevaban el lema: “Fortalecer el Estado para agrandar la nación”.<sup>12</sup> Varios miembros de organizaciones expusieron su situación en el micrófono. Un miembro del Ballet Nacional de Danza contó que los bailarines cosían sus trajes por falta de presupuesto para comprar atuendos. La manifestación terminó con una representación de pericón, una danza regional argentina, interpretada por el ballet.

Cuando se anunció el recorte presupuestario para 2017, la Dirección Nacional aseguró a los agentes que no habría despidos. Era un tema de preocupación para el equipo, pues sólo uno de los ocho funcionarios del programa era de “planta permanente”,<sup>13</sup> los demás tenían contratos renovables año con año. Lucina (apodada “Lu”) y Pablo comenzaron a trabajar para el departamento en 2012 con el estatus de monotributista.<sup>14</sup> De manera respectiva, dos y tres años más tarde obtuvieron contratos de plantas transitorias,<sup>15</sup> un

contrato potencialmente renovable cada año. Si bien la renovación era casi automática, según los encuestados ese contrato era menos protector en el gobierno de Macri. Aunque los trabajadores del Programa fueron tranquilizados acerca de sus puestos siguieron inquietos respecto a la nueva organización de sus tareas diarias. Sin presupuesto para convocatorias o para las actividades del Programa, les quedaba poco margen de maniobra. Tras el anuncio del recorte, bromeaban sobre lo que iban a poder hacer para ocupar el tiempo de oficinas sin presupuesto para trabajar (darse clases de guitarra, de idiomas, etcétera). Si en aquella época estaban para bromas, sus temores se volvieron realidad. Sus tareas se redujeron mucho, como me lo comentaron Lu, Pablo y Rafa en abril del 2019. A partir del recorte presupuestario sólo pudieron organizar un par de reuniones con organizaciones beneficiarias del Programa. Algunos miembros del equipo dijeron sentirse como “charlatanes” cuando pedían a las organizaciones que participaran en sus eventos sin capacidad para cubrir los viáticos. Todo esto “te pega en el espíritu, te recontrabaja”, dice Lu. Ella nació a mediados de los años ochenta en una familia compuesta por una abogada y un profesional cultural. Tiene una licenciatura y una especialización y es la número dos del equipo. Antes del corte, se encargaba de desarrollar el contenido y la comunicación del Programa, animar la red de organizaciones en un gran

<sup>12</sup> Eslogan que rompe con el del ministro de Economía de la última dictadura que quería “reducir el Estado para agrandar la nación”.

<sup>13</sup> Obtuvo su cargo durante la última campaña de reclutamiento de la administración pública a finales de los años 1990.

<sup>14</sup> Este tipo de contrato, llamado “locación de obra”, se utiliza para trabajos temporales que presentan una factura mensual con las horas trabajadas.

<sup>15</sup> El nombre formal es “artículo 48” o “ley marco”. Esos contratos debían utilizarse para proyectos específicos y de duración limitada. Se benefician de los convenios colectivos que les otorgan derechos (incluido el derecho a participar en acuerdos salariales conjuntos).



Puerta del Desarmadero Bar, en el barrio Parlermo (Buenos Aires); obra del artista Alfredo Segatori hecha con objetos reciclados (foto de la autora)



Manifestación del 13 de julio del 2017 frente al Ministerio de Cultura (foto de la autora)

territorio, pero ha perdido gradualmente la mayoría de sus misiones, por lo que le han pedido que trabaje a la vez sobre un programa conexo. Tal vez gracias a esa tarea no se dejó caer en la apatía.

En la administración pública son tan bajos los salarios que para alcanzar un sueldo digno se declaran horas extra, que si se trabajaran efectivamente corresponderían a 11 o 12 horas de trabajo diario (la semana laboral es de 40 horas semanales). En una entrevista telefónica en 2019 un miembro del equipo explicó “tenemos un sistema en el que las horas extras son un mecanismo de compensación salarial desde siempre”.<sup>16</sup> Esta cuestión, que se resolvía de forma colectiva y sin asperezas aparentes, se convirtió en una fuente de conflicto tras el recorte, dadas las diferencias de estatus de los miembros.<sup>17</sup> Poco a poco la movilización colectiva se volvió difícil. Un miembro nos contó en 2019:

Con el correr del tiempo, la gente empieza a preocuparse por sus cuestiones personales dentro del programa: cuántas horas voy a trabajar, si puedo venir o no a trabajar, si puedo conseguir horas extras, aunque no tenga que hacerlas. Cuestiones vinculadas a cosas lógicas, como los salarios y tratar de estar la menor cantidad de tiempo para tener una vida más o menos digna porque la verdad que estar allí 8, 9, 10, 11 horas sin actividad es verdaderamente enloquecedor.

<sup>16</sup> Entrevista telefónica el 30 de abril de 2019.

<sup>17</sup> El decreto 2098/2008 establece las categorías de personal, el tipo de tareas que deben realizar y los diplomas y la experiencia necesarios para ascender.

<sup>18</sup> En julio de 2017 el tipo de cambio era de un dólar por 17 pesos. A principios de agosto de 2018, el dólar estaba a treinta pesos, subió a cuarenta pesos a fin de mes, lo que representa una devaluación de más de 300 por ciento desde el inicio del mandato de Macri en 2015, cuando estaba a nueve pesos. En noviembre de 2018, Argentina tuvo la segunda inflación más alta del mundo (después de Venezuela) y una de las mayores caídas del producto interno bruto, lo que la llevó a solicitar la ayuda del Fondo Monetario Internacional (FMI).

En un intento por neutralizar esa práctica, la dirección del ministerio instaló un sistema de control biométrico en julio de 2018 para que los agentes se registraran al entrar y salir del ministerio. Para darle la vuelta a la medida, que hacía perder 20 por ciento del sueldo de algunos, quienes no vivían demasiado lejos regresaban a casa después de su jornada laboral normal y volvían al ministerio para fichar.

En 2019, Lu ganaba 700 dólares trabajando 12 horas al día.<sup>18</sup> Cuando empezó a trabajar en la Secretaría de Cultura en 2012 ganaba mil dólares, uno de los salarios más bajos del equipo. Aunque pertenece a la categoría C, cumple las condiciones para pasar a la siguiente categoría, sin embargo, todos los expedientes para subir de grado fueron detenidos durante la crisis. Al igual que sus misiones, su participación en movilizaciones colectivas ha disminuido, progresivamente la estrategia de la protesta se convirtió en la de la apatía, la espera, “una mezcla de vigilancia y de pasividad” (Hirschman, 1972: 36).

Pablo nació a finales de los años ochenta; su madre se dedicaba a la educación de sus hijos mientras que su padre trabajaba en un banco, hasta la crisis de 2001 cuando abrió un pequeño negocio. Pablo empezó la carrera de sociología, al mismo tiempo trabajó para organizaciones barriales antes de unirse a la Secretaría de Cultura hace siete años. Dejó la carrera de sociología sin graduarse y cursó un diploma técnico

en tres años. En 2019 ganaba 500 dólares al mes, al igual que un tercio de los argentinos en 2018 (Arte, 2018). Cabe señalar que el costo de la vida en Buenos Aires es muy elevado, similar al de varias capitales latinoamericanas como México o Quito, entre otras.

Cuando pregunté sobre las movilizaciones colectivas para mejorar su situación económica, Lu y Rafa me explicaron que los sindicatos no podían posicionarse sobre una demanda de alza de salarios ya que toda la lucha de 2018 y 2019 era sobre la defensa de los empleos. Asimismo, desde el comienzo del mandato de Mauricio Macri en 2015, los funcionarios públicos no han tenido buena prensa. Se les ha llamado “ñoquis”, en referencia a empleados que sólo vienen el 29 del mes a cobrar su salario, sin trabajar el resto del mes.<sup>19</sup> Por lo tanto, la “toma de palabra exterior” (Cardon, Heurtin, Hirschman, 1995) se limitó más, pues el llamamiento a la opinión pública es arriesgado.

Los miembros del equipo que viven en las afueras de la capital federal no pueden volver a fichar con el aumento de las tarifas de transporte público y los tiempos de viaje, por lo que han perdido más o menos 20 por ciento de su salario. Además, cuando salen de viaje a las provincias para su labor dentro del Programa, sólo pueden recibir el salario mínimo diario, porque desde julio de 2018 ya no es posible declarar horas extra los fines de semana. Sin embargo, los eventos a los que deben acudir suelen tener lugar los fines de semana, ya que los miembros de las asociaciones y los voluntarios trabajan durante la semana. Así, Pablo me cuenta que, antes de 2018, ir a trabajar a provincia se valoraba gracias a las horas extra, pero con las nuevas reglas presupuestarias estas actividades los penalizan económicamente.<sup>20</sup> Los que tienen los salarios más bajos ya no participan en actividades fuera de la capital federal, que era uno de los objetivos del Programa. En el contexto de la grave crisis económica que atraviesa el país y de los acuerdos signados con el FMI, el aumento de los sueldos de los funcionarios públicos solicitado por los sindicatos es inviable a corto plazo. En septiembre de 2018 el Ministerio de Cultura se convirtió en una secretaría de Estado dependiente de Educación.

Lu y Pablo están muy apegados al Programa para el que han trabajado cinco años. Son parte del círculo más

cercano de Mateo. Hasta entonces, confiaban en que podían actuar desde el interior para evitar el colapso del Programa. No obstante, su lealtad y su expresión están correlacionadas con un fenómeno externo: las elecciones presidenciales de octubre. Lu confesó que, si Mauricio Macri era reelegido, dejaría el ministerio.

### De la apatía a la salida

Rafa no esperó a las elecciones para dejar el Programa. Antes de tomar esta decisión tuvo una larga temporada que podemos calificar de resignada, o apática para retomar a Bajoie (1988). Nacido a principios de 1970 de una madre maestra y de un padre universitario que fue preso político durante la última dictadura, Rafa no tiene título universitario. Después de una carrera como actor y productor teatral, comenzó a trabajar en un programa de la Secretaría de Cultura a finales de los años 2000. Cuatro jóvenes adultos y adolescentes viven con él y su pareja. Como lo contó por teléfono en 2019, cuando el Programa ya no tuvo recursos, el equipo pasaba días en la oficina sin ninguna misión que cumplir. Narra que, después de un tiempo, dejó de firmar peticiones y de ir a manifestaciones, porque pensaba que “no aportaba nada”. Agregó que los sindicatos “estaban también atados por pies y manos porque me imagino que no hay una escucha. No hay nadie que los escuche digamos. [...] La administración se plantó en una falta de diálogo y de comunicación total y no han visto a nadie”.<sup>21</sup> Al cabo de un tiempo, estar sin proyectos que llevar a cabo “le volvía loco”. La apatía, la resignación y el ensimismamiento (Bajoie, 1988: 328) tuvo un costo demasiado alto para él. Si la apatía no lleva a situaciones conflictivas –como puede ser la protesta– contribuye a reproducir el control social de la jerarquía y provoca un deterioro de la cooperación dentro del equipo. Rafa explicó en entrevista que las relaciones dentro del equipo empezaron a desgastarse en torno a la cuestión de las horas extra: “Para mí, es parte de un ‘proyecto político’, ¿entendés?, generar división entre los trabajadores. Yo no quería entrar en eso con mis amigos, mis colegas más queridos”. Rafa tenía menos responsabilidades que Pablo o Lu y tal vez menos apego al Programa. Señaló que había

<sup>19</sup> Según una costumbre argentina ese día se consume ese tipo de pasta. Este apodo y la mala reputación de los funcionarios comenzaron con los despidos masivos y las grandes privatizaciones de finales de los noventa durante el gobierno de Menem. Estas críticas reaparecieron en los medios de comunicación durante los dos primeros años de mandato de Macri.

<sup>20</sup> “Para que vos te des una idea. Nosotros salimos la semana pasada, jueves y viernes estuvimos en la provincia para hacer esto de armar el encuentro regional y yendo allí no sólo no gané plata sino que perdí 400 pesos. O sea, en la cuenta... ya no es redituable económicamente ir a una provincia. [...] Antes nosotros salíamos, cuando el trabajo estaba bueno y acompañábamos a las provincias también implicaba que nosotros pudiéramos hacer horas extras, digamos. Ahora estos estímulos materiales ya no están, digamos” (entrevista telefónica con Pablo, 29 de abril de 2019).

<sup>21</sup> Entrevista telefónica con Rafa el 25 de abril de 2019.

posiciones opuestas sobre el tema de las horas extra dentro del equipo. Al igual que Pablo y Lu, subrayó la imposibilidad de dialogar con la jerarquía. En la estrategia de la salida, ya no hay ni cooperación (con el equipo, la jerarquía) ni control social. Si para un dirigente esa salida toma muchas veces la forma de una renuncia,<sup>22</sup> para un subordinado toma la forma de la movilidad. Rafa pidió su traslado a otra área del ministerio en abril de 2019. Como agente de categoría D, Rafa sigue recibiendo el mismo salario que recibía en el Programa (500 dólares). Sin embargo, en su nuevo puesto, tiene proyectos y presupuesto para llevarlos a cabo.

El otro miembro del equipo que salió (al menos temporalmente) del Programa es Aline. Hija de comerciantes y licenciada en sociología, comenzó a trabajar en el ministerio después de graduarse, hace quince años. Se incorporó al Programa a mediados de la década del 2010, después de haber colaborado en cuatro programas en la Secretaría de Cultura. Al igual que su viejo amigo Mateo es una funcionaria de categoría B. Tomó una licencia de maternidad, sin sueldo durante un año. No fue reemplazada. Cuando un evento se organiza en la provincia que estaba bajo su responsabilidad, sus colegas comparten el trabajo. Durante una conversación informal en 2017 me confió que ya no se sentía orgullosa de trabajar para el Ministerio de Cultura, como solía hacerlo, porque no estaba de acuerdo con las acciones del gobierno. Un gobierno que ni ella ni ninguno de sus colegas habían votado. Por lo tanto, sus lazos con el Programa no eran tan fuertes como los de Lu o Pablo y, por supuesto, de Mateo. Aunque la salida de Aline no fue definitiva, escogió dejar durante una temporada bastante larga el Programa.

## Conclusión

Aline, una de las funcionarias más calificadas, salió por algún tiempo del Programa. Rafa, uno de los agentes con mayor antigüedad en el ministerio cambió de programa. Lu y Pablo son los agentes más comprometidos que han desarrollado relaciones de confianza con organizaciones y tienen el mejor conocimiento de cómo funciona el Programa; son quienes pueden hablar con más vigor y relevancia. Son también los más politizados.<sup>23</sup> Sin embargo, su permanencia en el Programa depende de las próximas elecciones pre-

sidenciales. Por su parte, Mateo sigue defendiendo el Programa mediante la cooperación con la jerarquía, tratando de mostrar a las autoridades la pertinencia de su acción adoptando su discurso de indicadores de “rendimiento” e “impacto”; no obstante, la pérdida de los agentes más calificados y experimentados ha sido un fuerte golpe.

La cultura es uno de los sectores de la política pública que se ve más rápida y severamente afectado durante las crisis económicas, tanto en Europa como en América Latina. El modelo teórico de Albert Hirschman, completado por Gilles Bajoie, permite ilustrar las diferentes estrategias elegidas o experimentadas en estos contextos, variando las escalas de análisis. El análisis del Programa mostró que la lealtad era una estrategia adoptada por los actores que más confianza tenían en su capacidad de actuar en su organización y de invertir la tendencia, como el director del Programa, que moviliza nuevas filosofías de acción según los gobiernos en turno, o busca nuevas fuentes de financiación. En un entorno de fuertes restricciones presupuestarias, como en el pasado con los gobiernos autoritarios, el enfoque vertical se desvanece poco a poco a favor del horizontal. La protesta no puede ser una estrategia de largo plazo. Lu y Pablo confían en un cambio político (que llegó con la elección de Alberto Fernández) para mejorar de manera duradera sus condiciones de trabajo. Cuando los agentes consideran ineficaz la protesta caen en la apatía, que puede desembocar a su vez en la deserción, que para los agentes ejecutores sólo puede ser a través de la búsqueda de un futuro mejor en otros lares.

## Fuentes

- AGUINIS, MARCOS  
1986 “Presentación del programa nacional de democratización de la Cultura”, en *Programa Nacional de Democratización de la Cultura*, Ministerio de Educación y Justicia-Secretaría de Cultura, Buenos Aires, pp. 3-10.
- ALESINA, ALBERTO Y ROBERTO PEROTTI  
1995 “Fiscal expansions and fiscal adjustments in OECD countries”, *NBER Working paper 5214*, agosto.
- ARTE  
2018 “Argentine: la rechute”, en *Arte*, 30 de noviembre <<https://www.arte.tv/fr/videos/085721-000-A/argentine-la-rechute/>> [13 de mayo de 2019].
- BAJOIE, GILLES  
1988 “Exit, voice, loyalty... and apathy. Les réactions

<sup>22</sup> Como en el título de la obra de Weisband y Franck *Resignation in Protest* (1976).

<sup>23</sup> Gilles Bajoie (1988) precisa que la lealtad y la protesta se dan en las organizaciones más politizadas. Consideramos que ese razonamiento también es válido en lo individual.

- individuelles au mécontentement”, en *Revue Française de Sociologie*, vol. 29, núm. 2, pp. 325-345.
- BAYARDO, RUBENS  
Y ELODIE BORDAT-CHAUVIN  
2018 “Changing philosophies of action? Argentine’s cultural policies in the 21st century”, en *International Journal of Cultural Policy*, vol. 24, núm. 5, pp. 594-610.
- BENNANI-CHRAÏBI, MOUNIA  
2009 “Exit, voice, loyalty”, en Olivier Fillieule, Lillian Mathieu y Cécile Péchu (eds.), *Dictionnaire des mouvements sociaux*, Presses de Sciences Po, París, pp. 228-235.
- BENNANI-CHRAÏBI, MOUNIA  
Y OLIVIER FILLIEULE (EDS.)  
2003 *Résistances et protestations dans les sociétés musulmanes*, Presses de Sciences Po, París.
- BEZÈS, PHILIPPE  
2018 “Contraintes budgétaires”, en *Dictionnaire d’économie politique*, Presses de Sciences Po, París, pp. 111-117.
- BORDAT-CHAUVIN, ELODIE  
2018 *Les politiques culturelles en Argentine et au Mexique*. L’Harmattan, París.
- CARDON, DOMINIQUE, JEAN-PHILIPPE HEURTIN  
Y CYRIL LEMIEUX  
1995 “Vertus et limites de la prise de parole en public Entretien avec Albert Hirschman”, en *Poilitix*, vol. 8, núm. 31, pp. 20-29.
- FILMUS, DANIEL  
2018 “Presupuesto 2019: evitemos el ‘culturicidio’ – Infobae”, en *Infobae*, 15 de octubre <<https://www.infobae.com/opinion/2018/10/15/presupuesto-2019-evitemos-el-culturicidio/>>.
- FREEMAN, RICHARD B.  
Y JAMES L. MEDOFF  
1984 *What do Unions Do?*, Basic Books, Nueva York.
- HIRSCHMAN, ALBERT  
1970 *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, Harvard University Press.
- HIRSCHMAN, ALBERT  
1972 *Face au déclin des entreprises et des institutions*, Ouvrières (Economie et humanisme), París.
- KARYOTIS, GEORGIOS  
Y ROMAN GERODIMOS  
2015 *The Politics of Extreme Austerity: Greece in the Eurozone Crisis. New Perspectives on South-East Europe*, Palgrave Macmillan, Londres.
- LACARRIEU, MÓNICA Y MARIANA CERDEIRA  
2016 “Institucionalidad y políticas culturales en Argentina. Límites y tensiones de los paradigmas de democratización y democracia cultural”, en *Políticas Culturais em Revista*, vol. 9, núm. 1, pp. 10-33.
- LA CIUDAD. EL DIARIO DE AVELLANEDA  
2019 “El Gobierno subejecutó más de \$30.000.000.000 en Salud, Educación y Ciencia, durante 2018”, en *La Ciudad. El diario de Avellaneda*, 16 de enero <<https://laciudadavellaneda.com.ar/gobierno-subejecuto-mas-30-000-000-000-salud-educacion-ciencia-2018/>>.
- MOULINIER, PIERRE  
2002 *Politique culturelle et décentralisation*, L’Harmattan, París.
- NUN, JOSÉ  
2006 “Hacia políticas culturales de Estado: inclusión social y democracia”, en *I Congreso de Cultura*, Secretaría de Cultura de la Nación, Buenos Aires, pp. 5-10.
- SINCA  
2019a “Informe sobre el comercio exterior y servicios culturales referidos a los principales datos estadísticos de la serie 2013-2018”, en *Coyuntura Cultural*, año 11, núm. 27 pp. 3-23.
- SINCA  
2019b *¿Cuánto gasta el Estado en cultura?*, Sistema de Información Cultural de la Argentina <[www.sinca.gob.ar/VerNoticia.aspx?Id=48le11-06-2019](http://www.sinca.gob.ar/VerNoticia.aspx?Id=48le11-06-2019)>.
- SMINK, VERONICA  
2019 “Mi hija me dice: ‘Tengo hambre mamá’: por qué cada vez es más difícil sobrevivir en Argentina”, en *BBC News Mundo*, 2 de abril.
- STIGLITZ, JOHN  
2015 “L’Argentine montre à la Grèce qu’il y a une vie après le défaut de paiement”, en *Le Huffington Post* <[www.huffingtonpost.com/joseph-e-stiglitz/argentina-greece-default\\_b\\_7697838.html](http://www.huffingtonpost.com/joseph-e-stiglitz/argentina-greece-default_b_7697838.html)> [30 de junio de 2015].
- SVAMPA, MARISTELLA  
2005 “Ciudadanía, Estado y globalización. Una mirada desde la Argentina contemporánea”, en José Nun, *Nación, cultura y política*, Gedisa, Buenos Aires.
- SVAMPA, MARISTELLA  
2007 “Les frontières du gouvernement Kirchner entre aspiration au renouveau et consolidation de l’ancien”, en *Revue Tiers Monde*, núm. 189, pp. 113-134.
- SVAMPA, MARISTELLA (ED.)  
2015 *El desarrollo en disputa: actores, conflictos y modelos de desarrollo en la Argentina contemporánea*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- VERA, JULIETA Y AGUSTÍN SALVIA  
2019 “Documento de trabajo. Pobreza y desigualdad monetaria en los hogares urbanos de la Argentina a partir de la encuesta de la deuda social argentina (2010-2018)”, Observatorio de la Deuda Social, Buenos Aires, julio <<http://uca.edu.ar/es/observatorio-de-la-deuda-social-argentina/barometro-de-la-deuda-social-argentina/informes-tematicos-de-la-deuda-social-argentina>>
- WEISBAND, EDWARD  
Y THOMAS M. FRANCK  
1976 *Resignation in Protest*, Penguin, Nueva York.
- WEISBROT, MARK Y LARA MERLING  
2018 “Argentina’s Deal with the IMF: Will ‘Expansionary Austerity’ Work?”, Center for Economic and Policy Research, diciembre <<http://cepr.net/publications/reports/argentina-s-deal-with-the-imf-will-expansionary-austerity-work>>
- WORTMAN, ANA  
2002 *El desafío de las políticas culturales en la Argentina*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.