

INTERVENCIÓN SOCIAL DEL ESTADO POS CRISIS DEL 2001. CONTINUIDADES Y RUPTURAS CON EL MODELO NEOLIBERAL*

Marina Virginia Dossi*
Juan Santiago Sanguinetti*

Introducción.

Para comprender la naturaleza de la transformación de la Intervención Social del Estado pos-crisis del 2001, como así también las consecuencias e impactos sociales que trajo aparejados estructuraremos el siguiente trabajo en cuatro apartados: el primero, metodológico, donde pondremos el énfasis en lo que entendemos por Intervención Social del Estado y la necesidad analítica de articular este concepto con el de régimen económico de acumulación históricamente desarrollado; el segundo, en el cual explicaremos las *transformaciones* en el régimen de acumulación como en la intervención social del Estado que se produjeron entre las décadas del 70' y 90' en nuestro país. En el tercer apartado, explicaremos los cambios tanto de la primera dimensión como de la segunda, pos-crisis de la convertibilidad, y en un último apartado analizaremos, a modo de conclusión, la sustentabilidad social y económica del nuevo modelo autodenominado por sus ejecutores como “*industrialista*”.

La naturaleza de la intervención social del estado.

Para analizar las transformaciones de la política social en la Argentina y su sustentabilidad temporal se debe en primer lugar, comprender la naturaleza y fundamento de la Intervención Social del Estado. Para ello, es necesario partir del nivel explicativo de mayor abstracción y generalización.

En este nivel, se puede decir que cada *Régimen de Acumulación* del capitalismo, debe inexorablemente poseer *Formas Institucionales* que hagan compatibles los comportamientos de los agentes económicos con el marco de la acumulación del capital, permitiendo de este modo el desarrollo y el crecimiento del sistema¹. El conjunto y particular articulación de estas *Formas Institucionales* (entendidas como codificación de una o varias relaciones sociales fundamentales), constituyen un Modo de Regulación. En otras palabras, sólo se puede estructurar un Régimen de Acumulación si, a la vez, se logra materializar un Modo de Regulación Institucional que posibilite y permita el desarrollo y el crecimiento del sistema.

A la vez, dentro de las Formas Institucionales que componen los modos de regulaciones históricamente específicos, se encuentra cierto plexo de instituciones,

* Trabajo presentado en el VIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político”. Universidad del Salvador. Buenos Aires. 6 al 9 de noviembre de 2007.

* UBA-CONICET

* UBA

¹ Al respecto es interesante la visión que adopta *La teoría de la regulación* de estos cambios; dado que los aborda desde una perspectiva sistémica: entre modo de producción, circulación y regulación de las mercancías en un momento histórico determinado. Para una introducción a esta escuela véase: Agrieta, Michel *Regulación y crisis del capitalismo* México, Ed. Siglo XXI, 1979, Boyer, Robert, ed.; Saillard, Yves, Ed.: *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos*. 1a. ed. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CB, 1996 y Coriat, *Benjamín El taller y el cronómetro. Ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa*. España, Siglo XXI editores, 12a ed., 2000

políticas y acciones estatales que afectan el nivel de vida de la población y al mismo tiempo, contribuyen a garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo y mantener el orden social compatible con el modo de acumulación vigente². A este plexo de instituciones y orientación de las políticas públicas se las llama Formas de Intervención Social del Estado. Esta intervención social del Estado, tiene también un impacto regulatorio sobre el mercado de trabajo, ya que desempeña un papel activo en modelar la oferta de trabajo, determinar los salarios y las condiciones de trabajo y, en regular el conflicto laboral.

Las transformaciones del régimen de acumulación e Intervención Social del Estado entre las décadas del 70' y 90'.

Dejando de lado la discusión sobre el carácter específico que ha adquirido el modelo Keynesiano-Fordista en América Latina y en la Argentina, se puede afirmar que ha seguido un patrón común caracterizado por: 1) un Estado regulador de la actividad económica e intervencionista en ámbitos específicos, incluyendo la propiedad estatal de empresas en la producción, el comercio y los servicios, 2) los incrementos en la productividad del trabajo repercutieron positivamente en el nivel de los salarios y en la ampliación de la demanda de los trabajadores, 3) un modelo de movilización social ascendente.

En este modelo, la intervención social del Estado reforzó el proceso de acumulación en la medida en que: 1) definió economías externas para la inversión privada: inversión pública en infraestructura social (educación, salud, capacitación de la fuerza de trabajo), ambiciosos programas de construcción de viviendas por empresas privadas con financiamiento privado y público, 2) ampliación del consumo colectivo de los trabajadores, quienes elevaron su nivel y el consumo individual a través de las políticas de empleo, salario y precios (Carlos Vilas: 1994).

Este modelo favoreció la incorporación de amplios segmentos de las clases subalternas (principalmente urbanas) a las instituciones sociales y políticas, dotando de nítidas proyecciones sociales a los derechos de ciudadanía. En términos generales, el paradigma implícito en la acción pública, y no sólo de las políticas sociales fue el de la integración.

En la Argentina, este modelo recorre varias etapas: su génesis tras la crisis de 1930, donde comienza el proceso de sustitución de importaciones con un rol más activo del Estado, tanto en la intervención de las variables macroeconómicas como de las variables sociales; su consolidación a partir de la primera presidencia peronista, donde la industrialización y sus efectos multiplicadores incrementaron los requerimientos de mano de obra, cuando la estrategia económica basada en el mercado interno asignaba al consumo de los asalariados un papel significativo; por último, el largo proceso de decadencia que va desde fines de la década del 50' hasta el golpe del 76', donde la etapa "compleja" del proceso de industrialización significó alto grado de conflictividad entre el capital y el trabajo y una recurrente exclusión sindical en las determinaciones de los salarios y condiciones de trabajo.

² R. Cortes y A. Marschall 1994. "Política Social y regulación de la Fuerza de Trabajo", Cuaderno Medico Social de Rosario, 65-66,1994

El golpe militar del 76', significó una profunda reestructuración de la economía argentina y el final definitivo del antiguo modelo de acumulación. Los resultados de la dictadura fueron: una profunda desarticulación del tejido productivo, caída de la demanda de la fuerza de trabajo, un incremento de la deuda externa y un aumento en la desigualdad económica y social. Sin embargo, el régimen militar no fue capaz de articular un nuevo modo de acumulación ni tampoco el plexo institucional que lo regulara.

Luego del impasse radical, el gobierno justicialista que lo sucedió logró implementar un nuevo régimen de acumulación, denominado genéricamente neoliberal, donde las características más sobresalientes son: 1) desregulación amplia de la economía, 2) apertura comercial asimétrica y apertura financiera de la economía, 3) desmantelamiento del sector público, 4) autonomía del sector financiero respecto a la producción y el comercio. De esta manera, el Estado abandona sus funciones de promoción e integración social, reorienta su acción contribuyendo a la definición de ganadores y perdedores a través de la firme intervención del tipo de cambio, tasas de interés y política tributaria regresiva, bombeando ingresos en beneficio del sector financiero³.

En cuanto a la Intervención Social del Estado, queda claramente definido el nuevo modelo a partir de la década del 90'. En el próximo apartado, abordaremos en detalle las implicancias de esta transformación.

Intervención Social del Estado y consecuencias del neoliberalismo.

La política social del modelo neoliberal, se consolida cabalmente luego del estallido de la crisis hiperinflacionaria de 1989. En ese contexto de severas restricciones fiscales, énfasis en la estabilidad de precios y fuerte dependencia del financiamiento externo a corto plazo, el gasto social ya no puede reposar en el déficit fiscal o en cualquier otro mecanismo inflacionario. En esta circunstancia, la Intervención Social del Estado se desarrolló a través de cuatro lineamientos principales. Analizaremos cada uno de ellos y las implicancias sociales que han tenido.

1- Privatizaciones: el fundamento de esta acción ha sido aliviar la crisis fiscal, incrementar la eficiencia de la oferta de servicios, y evitar la irracionalidad a la que induce su gratuidad y la administración por parte del Estado. Además, en este esquema la privatización de servicios sociales ha tenido la función de acumulación, beneficiando al capital financiero y a los sectores más concentrados de la economía argentina.⁴

Conceptualmente, la privatización involucró el abandono del servicio público y su reemplazo por el de operación mercantil orientada a las ganancias. En la Argentina, la introducción de incentivos privados en la Intervención Social del Estado ha sido más avanzada en dos áreas clave: el sistema previsional y el de las obras sociales.

³ Basualdo, EM. (2003): "Las reformas estructurales del Plan de Convertibilidad durante la década del noventa. El auge y la crisis de la valorización financiera", Realidad Económica, N° 200, Buenos Aires, noviembre-diciembre.

⁴ Basualdo, EM. (2000): "Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del noventa. Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los capitales extranjeros", FLACSO/U.N. Quilmes/IDEP, Buenos Aires.

Comenzando por el primero, la reforma de 1994 instituyó el nuevo sistema de jubilaciones y pensiones denominado "Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP)". Dicha reforma se orientó a resolver la crisis e inviabilidad del antiguo Sistema Nacional de Previsión Social.⁵ Sin embargo, la reforma y la consecuente introducción de aseguradoras privadas no cumplieron los objetivos deseados: mayor eficiencia en el manejo de los recursos, menor costo fiscal y mayor confiabilidad. El deficiente diseño del nuevo sistema, conjuntamente con otros factores exógenos a él provocó fuertes desequilibrios que repercutieron adicionalmente en el déficit del Estado (Cetrángolo: 1994, A) Por otro lado, el sistema de prestaciones privadas, ha demostrado altos grados de ineficiencia en los costos administrativos, concentración de afiliados en unas pocas aseguradoras y altos grados de morosidad.

En cuanto a las obras sociales, la desregulación parcial fue introducida en 1993, ella permitió a los trabajadores optar por una obra social que no perteneciera a la rama de actividad económica de empleo. Por otro lado, las empresas prepagas encontraron formas de acceder al mercado de las obras sociales mediante contrato con las mismas, donde, la posibilidad de pactar planes diferenciales de salud entre los beneficiarios sirvió como medio para que ello ocurriera.

Esta reforma, contribuyó a una fragmentación aún mayor del sistema de salud argentino (Cetrángolo: 1994, B) y, paralelamente, que el componente solidario que contenían las obras sociales (a pesar de todas sus imperfecciones) quedara eliminado. En primer lugar, porque el esquema permitió a los "más ricos" elegir la cobertura que cubra todo su aporte al sistema de salud (obra social o privada), y en cambio "los más pobres" quedan en el sistema cubierto por un programa estándar: el Programa Médico Obligatorio. En segundo lugar, esta reforma tiende a favorecer la selección y captación de afiliados de salarios altos por parte de unas pocas obras sociales, y simultáneamente el desfinanciamiento de las obras sociales más pobres, motivado por la fuga de los afiliados con mayores aportes. Por último, la crisis de las obras sociales paralelamente a la crisis social, trajo aparejado que los asalariados y sectores medios empobrecidos recurran a las instituciones públicas de salud que vieron colmadas sus posibilidades de atención, y terminaron excluyendo a sectores de extrema necesidad que antes tenían acceso al hospital público.

Sin dudas, en el "paquete" de privatizaciones de la década del 90', hay otras empresas y sectores privatizados que han incidido directa o indirectamente en el nivel de vida de la población. Por falta de espacio es imposible hacer un análisis pormenorizado de cada una de éstas, pero en términos generales se puede decir que las empresas privatizadas, en numerosos casos han estado mal reguladas, en otros han sufrido sobrepagos tarifarios y también hubo las que perdieron "la función social" que poseían.⁶

⁵ Hasta su modificación sustancial, en julio de 1994, con la sanción de la ley 24.241, el Sistema Nacional de Previsión Social adolecía, por lo menos, los siguientes problemas:

1. "las bajas remuneraciones que se pagaban al sector pasivo;
2. el endeudamiento del sistema;
3. las significativas iniquidades en el tratamiento a distintos integrantes del sector pasivo;
4. la falta de transparencia y confiabilidad"

En Walter Schulthess y Gustavo Demarco, "Argentina: Evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y Propuesta de Reforma", pág 15. Proyecto Regional Políticas Financieras para el Desarrollo, CEPAL, PNUD, Santiago de Chile, Junio de 1993).

⁶ Al respecto se puede consultar: Azpiazu, D. y Nochteff, H. (1994) y Azpiazu, D. y Schorr, M. (2003)

2-Flexibilización laboral: el consenso dominante veía que las normas laborales vigentes en aquel entonces eran sostenibles en el marco de un proceso de industrialización cerrado y muy protegido de la competencia internacional; dada la nueva coyuntura de apertura económica y fuerte competencia internacional esas normativas se tornaban inviables. Por consiguiente, era necesario según esta visión, para lograr mayor competitividad internacional abaratar los costos de la mano obra e incentivar la productividad individual. Su desideratum era una fuerza de trabajo disciplinada y maleable, y una escasa injerencia de los sindicatos en el mercado y en el lugar del trabajo (Infante, R: 1992)

A mediados de la década, a este argumento se le sumó uno nuevo. Se suponía que la rigidez de la normativa laboral era una de las causas principales del creciente desempleo, ya que desincentivaba la demanda de mano de obra por parte de las empresas.

La acción estatal, gracias a las fuertes presiones de actores locales, organismos internacionales y a las propias presiones estructurales de un sistema de cambio fijo (con un peso sobrevaluado), que hacía cada vez menos competitiva a la industria nacional, estuvo orientada a reducir los costos, intensificar la disciplina dentro del ámbito laboral y anular por completo el poder de negociación de los sindicatos en la determinación salarial.

Esta estrategia estatal, se adecuó al modo de regulación institucional indispensable para la reproducción del nuevo régimen de acumulación. La estrategia anterior de acumulación se centraba en la expansión del mercado interno, y en la protección laboral, que conjuntamente con una política expansiva de los salarios, coadyuvaban en esas circunstancias a la reproducción y autovalorización del capital. En cambio, la flexibilización laboral es producto de un modo de acumulación que privilegia la inserción y la apertura irrestricta de la economía nacional al mercado internacional. En este modelo, la baja de los costos laborales y el disciplinamiento de la mano de obra eran un instrumento indispensable para adaptarse competitivamente al mundo.

3-Focalización: la focalización se hace eco de las críticas al esquema Keynesiano Fordista, en el cual las políticas sociales basadas en principios universalistas, no alcanzaban empero a los más necesitados- según esta crítica el sector informal y los sectores de extrema pobreza- sino a los trabajadores del sector formal urbano y a las clases medias. De ahí que las políticas además de focalizadas debían ser selectivas.

Los programas focalizados en la década de los 90' en la Argentina, han sido altamente discontinuos: en algunos casos, como el Bono Nacional de Emergencia ha estado sospechado de corrupción, en otros casos, se han utilizado con fines netamente clientelísticos como el Plan de Justicia Social elaborado en 1992 por el gobierno de la Provincia de Buenos Aires⁷. Además, entre 1991-1994, la proporción del PBI destinada al gasto en programas sociales de bienestar social incluyendo los de combate a la pobreza era inferior a la de 1985-1990, y ni siquiera aumentó luego de la crisis de

⁷ Dato extraído de R. Cortés y A. Marschall, 1999, "Estrategia económica. Instituciones y negociación social", desarrollo económico vol.36, N°54

1995⁸. Estos magros recursos eran claramente insuficientes para hacer frente a la extrema pobreza, y al alto grado de desocupación vigente en aquel entonces.

Más que las críticas al esquema Keynesiano-fordista, la focalización respondió a la necesidad de confrontar la masificación de los problemas sociales con fondos recortados; se buscaba un uso eficiente de los recursos escasos. Además, estas políticas, a lo sumo tenían un carácter eminentemente asistencial, apuntando a los sectores en situación de extrema pobreza. Por consiguiente, dejan de tener un carácter integrador como en el viejo esquema y apuntan ahora a impedir un mayor deterioro de la población que ya se encuentra en la extrema pobreza. Es decir, no les ayuda a salir del pozo: tratan de impedir que no se hundan aún más.

El supuesto de equidad (Tiramonti G. 2001) no se resolvía ahora en el campo de la distribución de los ingresos socialmente acumulados y, por lo tanto, no pone en cuestión este patrón de distribución, que en el caso de la Argentina ni era ni es para nada equitativo.

4-Descentralización: la descentralización es una respuesta a la centralización del esquema anterior. Se supone que por un lado, permite a los gobiernos y administraciones subnacionales captar mejor las preferencias y necesidades de la población haciendo un manejo más eficiente de los recursos. Por otro lado, posibilita una mayor participación de la población en la gestión de un determinado servicio público y, de esta manera, refuerza el vínculo democrático.

El proceso de descentralización más amplio, es sin dudas el que se dio en el sistema educativo.⁹ Paradójicamente, y considerando las supuestas consecuencias democratizadoras de la descentralización, este proceso se inicia bajo la última dictadura militar cuando se delega a las provincias la educación primaria. En 1992, con la puesta en vigencia de la Ley Federal de Educación se descentralizan los establecimientos secundarios, se modifica el sistema curricular y se les da mayor autonomía a los establecimientos educativos.

Analizando las consecuencias, se puede decir: en primer lugar, este proceso respondió más a la necesidad del Estado central de descentralizar el gasto que, hacer más eficiente y equitativo el sistema educativo nacional. En segundo lugar, la coordinación a nivel nacional ha sido casi inexistente; en tercer lugar, la descentralización ha coadyuvado a una mayor fragmentación y desigualdad regional de la calidad educativa.

La pauta general de los otros servicios y programas descentralizados en la Argentina, ha sido similar a éste: se han descentralizado con más frecuencia funciones que recursos, posibilitando a la vez una mayor fragmentación regional y social. Sin dudas, para que el proceso de descentralización sea exitoso, como en las experiencias inglesa, española o incluso la chilena, es necesario un Estado fuerte capaz de corregir las desigualdades iniciales.

⁸ Ídem., pág, 45

⁹ Al respecto hay mucha bibliografía sobre el tema: podemos señalar: Cetrángolo Oscar: (1995), Tiramonti (2001, B), Filmus, D y Moragues M (2002), Narodowski, Mariano; Andrada, Myriam (2001), entre otros.

De lo analizado hasta el momento podemos afirmar que la transformación de la política social en la Argentina en los 90' no ha sido azarosa sino que respondió a las pautas de un nuevo modelo de acumulación consolidado a principios de aquella década.

Con la pérdida de centralidad de la estrategia mercado-internista, la política social ha perdido relevancia. Tal es así que por un lado, se ha acotado el concepto a las políticas sociales específicas de carácter generalmente asistencial, y por otro lado, éstas son consideradas una dimensión del gasto y no de la inversión, donde el concepto de desarrollo social se diluye y cede terreno al de la compensación social. En este esquema, las políticas sociales se relacionaban con la política económica por una vía eminentemente pasiva: liberar recursos financieros para la acumulación y prevenir tensiones sociales en situaciones límites.

A su vez, ha habido desdoblamiento de la política social. Por un lado, la política social en el esquema neoliberal ha tenido la función de acumulación en términos financieros, como con la privatización del sistema de jubilaciones y pensiones y la desregulación de las obras sociales; por otro lado, el resto de las políticas neoliberales han asumido un carácter eminentemente asistencial y focalizado, apuntando a segmentos determinados de la población en condiciones de extrema pobreza.

En el próximo apartado analizaremos por un lado y brevemente, los cambios en el régimen de acumulación vigente en nuestro país tras la crisis del modelo neoliberal y por otro lado, los cambios y continuidades producidas en la intervención social del Estado.

El modelo de acumulación pos-crisis del 2001.

El nuevo modelo económico surgió a partir de la crisis económica que comienza en nuestro país tras la devaluación en Brasil del real, en 1998, y se manifiesta con toda agudeza en la implosión social de diciembre del 2001.

En dicha crisis existieron factores estructurales y actores sociales que se movilizaron a favor de un cambio de los dispositivos que mantenían el régimen de acumulación por entonces vigente.

En cuanto a los factores estructurales, podemos señalar que el retraso cambiario afectaba directamente la competitividad del sector industrial como también del sector primario exportador, teniendo además un impacto directo sobre la generación genuina de empleo. Dicha falta de competitividad, además se traducía en un déficit creciente en la balanza comercial, un déficit fiscal a partir de la retracción de la actividad económica y una dependencia creciente del financiamiento externo.

Por consiguiente, los dispositivos institucionales que sostenían a la convertibilidad y que en los primeros años posibilitaron auto-valorización y reproducción del sistema, fueron luego de la segunda mitad de la década un complejo “*forcep*” que impedía cualquier tipo de sustentabilidad a mediano y largo plazo.

Dichos “desequilibrios” macroeconómicos tuvieron un impacto directo adverso sobre el tejido social y calidad de vida de los ciudadanos. Como consecuencia de los cambios introducidos en la estructura productiva, conjuntamente con la reforma del

Estado, que implicó también, un fuerte proceso de *racionalización* y expulsión de mano de obra, la cuestión del empleo se volvió una preocupación central en la Argentina de los últimos veinte años. Si en la década del 80', la tasa de desocupación abierta rondaba en promedio el 5 %, en el 90', se colocaba por encima del 12% y a partir del 2000 en el 15%. En 1995, producto del efecto tequila pero principalmente de las reformas estructurales del primer lustro de los 90' pasó el dígito y alcanzó su pico más alto, hasta aquel momento, con el 18% de la población económicamente activa sin trabajo, y en mayo de 2002 producto de la crisis del 2001, superó la antigua marca contabilizando, incluso con los planes "jefes" como ocupados, el 21% de la población¹⁰.

Consecuencia de que el empleo dejó de ser el eje estructurador¹¹ para la inclusión social en los 90' se agudizaron los problemas de integración, bienestar y ascenso social de gran parte de la población de nuestro país. Por consiguiente, los "factores" estructurales anteriormente señalados tuvieron un impacto directo sobre la calidad de vida de la población: se evidenció una desalarización y expansión de la informalidad¹², una creciente concentración del ingreso¹³ y una situación generalizada de vulnerabilidad y exclusión social¹⁴.

En cuanto a los actores que propiciaron el cambio del modelo, podemos señalar que a partir de las restricciones estructurales anteriormente señaladas se fue conformando paulatinamente un eje social a favor de la devaluación que contradictoriamente aglutinaba a la casi totalidad del sector industrial, al sector

¹⁰ Datos extraídos de la encuesta permanente de hogares del INEC: [Indec:www.indec.mecon.ar](http://www.indec.mecon.ar)

¹¹ Diamand, M. y Nochteff, H. (1994): "La cuestión del empleo", Consejo Académico, FUIA, Cuaderno N° 6.

¹² La fuerte reducción de la estructura productiva generada tanto por el proceso de declinación económica asociado a la "desindustrialización", como por la posterior recuperación del crecimiento basado en la "simplificación" y "primarización" y las nuevas estrategias de producción, ha venido acompañada de una profunda transformación cualitativa en relación con el empleo. La estructura ocupacional del período industrial sustitutivo es sustancialmente modificada por una nueva tendencia dominante: *la caída simultánea del empleo industrial y del empleo asalariado en general* (Pucciarelli: 2000). Provocando un crecimiento de la mano de obra hacia "los trabajadores por cuenta propia". Es decir, el cuentapropismo como "fenómeno natural" de los países subdesarrollados, va adquiriendo, paulatinamente, un mayor peso en la Argentina. El desarrollo de ese enorme repertorio de estrategias individuales para la supervivencia es, en parte, responsable del proceso de fragmentación, dispersión, heterogeneidad y pérdida de centralidad del movimiento obrero argentino

¹³ Todo lo anterior apunta a que las dificultades laborales, manifestadas en el elevado desempleo, la inestabilidad ocupacional y la precariedad tienen un fuerte efecto distributivo. El coeficiente de polarización distributiva nos indica que, en 1972, el ingreso promedio del decil más rico de la población era doce veces más alto que el 10% más pobre; en 1996, en cambio, los ricos reciben beneficios que resultan 22 veces más altos que los ingresos percibidos por el estrato más pobre. Luego de la crisis del 2001, dicho índice ha aumentado, calculándose que en el tercer trimestre del 2004 la diferencia entre el primero y el último es de 31 veces.

¹⁴ paralelamente a los fenómenos mencionados, hay un nuevo tipo de población marginal que no sólo se define por su nivel y su cultura de la pobreza, sino por su creciente imposibilidad de establecer "relaciones primordiales" y de elaborar un mínimo sentimiento de pertenencia hacia un contexto social que sólo los contienen a medias.

De lo que estamos hablando es de un proceso de marginación definitiva, de los que no tienen posibilidad alguna de obtener empleo remunerado en ningún sector de la economía.

En nuestro país, la secuencia desocupación- marginalidad-exclusión es disparada por causas diferentes a la de los países centrales: no es consecuencia del incremento de la riqueza de la sociedad, ni es generada por los cambios tecnológicos, sino que surge de la incapacidad de crecer o de crecer adecuadamente, transformando los excedentes e inversión de capital en mejoramiento de la infraestructura social, y en aumento de la capacidad de consumo de la mayoría de la población.

agrario¹⁵, a los sindicatos, a gran parte de la estructura justicialista y del radicalismo¹⁶ y a diferentes movimientos sociales que subterráneamente fueron surgiendo en los 90' y que tuvieron su eclosión tras la devaluación.

Luego de la caída de la convertibilidad, el nuevo modelo económico denominado por muchos de sus impulsores como “nacional industrial” se ha constituido en función de dos dispositivos institucionales básicos: a) un tipo de cambio alto que posibilita: 1-superávit en la balanza comercial, 2-superávit fiscal en función de las retenciones sobre las exportaciones de los bienes primarios, 3-competitividad internacional de los productos primarios y manufacturados y b) la inversión pública como motor dinámico del crecimiento económico, especialmente en infraestructura y servicios a partir del superávit obtenido por el tipo de cambio alto.

Dicho modelo ha tenido logros genuinos en cuanto mejoría de indicadores socioeconómicos y logros a partir del “efecto rebote” tras la depresión del 2001-2002. Sin dudas, el primer logro ha sido un crecimiento constante de la economía argentina de un 8% anual y el segundo ha sido la caída constante de la desocupación; desde su pico más alto en el 2002, del 21 por ciento pasó al 8,5 por ciento en el 2007.

En cuanto a la segunda característica, la inversión pública en infraestructura y servicios ha aumentado constantemente en los últimos cinco años. De este modo, en el 2006 alcanzó los 19.000 millones de pesos aproximadamente, un 3% del PBI, el doble que en 1998 cuando la inversión pública fue de 1,5 del PBI¹⁷. Si desagregamos por rubros la inversión pública, observamos al respecto un gran dinamismo en infraestructura urbana y transporte: red vial urbana, ferrocarriles, red vial interurbana, agua potable.

En un marco de expansión del gasto total que ha superado el 32%, el Gasto Social tiene una evolución equivalente a la de los años noventa y los servicios económicos crecen un 253%. Este hecho, más la observación de que al interior del Gasto Social sea la inversión en Infraestructura y Educación lo que privilegia la actual gestión, es una demostración más de que la prioridad no pasa por recomponer los ingresos de la población para modificar el perfil de la demanda y la inversión (Claudio Lozano: 2005).

Al respecto y como afirma Isuani en un reciente artículo, el gasto social disminuyó en comparación con los años 90. En palabras del autor: “...mientras el “liberalismo” de los noventa incrementó el gasto público, especialmente el gasto social, los “progresistas” de la actualidad lo mantienen en los niveles más bajos de los últimos tiempos”¹⁸.

¹⁵ Al respecto se pueden consultar los trabajos de Schorr (2001; 2004; 2005) y Castellani, A. y Schorr, M. (2004) y Arceo, E. y Schorr, M. (2004).

¹⁶ En este sentido, el denominado grupo “devaluacionista” se acercó a dirigentes del radicalismo como Raúl Alfonsín y del Justicialismo como el entonces senador Eduardo Duhalde quienes venían manifestándose opuestos al modelo neoliberal y pedían con diferentes grados de intensidad la salida de la convertibilidad. Al respecto el útil consultar las declaraciones de época de estos dirigentes en los principales medios periodísticos.

¹⁷ Ministerio de Economía y Producción(2007)

¹⁸ Isuani, Ernesto (2006) “El Gasto público debe aumentar” en Diario Clarín, 2 de noviembre de 2006., Versión electrónica: <http://www.clarin.com/diario/2006/11/02/opinion/o-02901.htm>

Si uno plantea, por un lado, topográficamente cuáles han sido en los últimos años los Ministerios y unidades estatales con mayor dinamismo en la ejecución presupuestaria real y, por otro, ciertos discursos de los funcionarios más representativos del Gobierno y diversas declaraciones en el seno de las corporaciones industriales, podemos afirmar que las políticas que plantea el actual gobierno en cuanto bienestar e integración social están centradas en la inversión pública, tanto como “soporte” de la inversión privada, como también multiplicadora de puestos de trabajo; y en este contexto, las políticas salariales distributivas y las políticas sociales son en el mejor de los casos, un “engranaje” secundario dentro de esta estrategia general de desarrollo.

La Intervención Social del Estado pos crisis del 2001.

Hemos afirmado en la primera parte de este trabajo que dentro de las Formas Institucionales que componen los modos de regulaciones históricamente específicos se encuentra cierto plexo de instituciones, políticas y acciones estatales que afectan el nivel de vida de la población, y al mismo tiempo contribuyen a garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo y mantener el orden social compatible con el modo de acumulación vigente. A este plexo de instituciones y orientación de las políticas públicas las llamamos Formas de Intervención social del Estado. En el segundo apartado, hemos analizado los lineamientos principales de la Intervención Social del Estado en la década de los 90’ (privatizaciones, flexibilización laboral, descentralización de servicios y focalización de políticas sociales), analizaremos ahora los cambios introducidos en el nuevo régimen de acumulación.

1-Cambios y continuidades con respecto a las Privatizaciones: podemos hacer cinco consideraciones sobre esta dimensión. En primer lugar, se ha detenido el impulso privatizador de los 90’, tanto por la falta de empresas públicas susceptibles de ser privatizadas, como así también por la *deslegitimación*¹⁹ de esta alternativa tras la crisis del 2001. En segundo lugar, ha existido una mayor capacidad de veto por parte del Estado hacia las empresas privatizadas que se tradujo en multas por incumplimiento de contratos en algunas, quitas de concesiones en otras y renegociación de los contratos en el resto²⁰. En tercer lugar, ha resurgido tímidamente la asociación mixta con capitales privados en aquellas áreas consideradas estratégicas política y económicamente²¹. En cuarto lugar, han existido medidas claramente correctivas como en el caso de la Reforma Previsional, sancionada en el 2007, que fundamentalmente posibilita a los

¹⁹ En otro artículo cercano a la crisis del 2001 comentábamos que: “En primer lugar, debemos afirmar que luego de la estrepitosa caída de la convertibilidad a fines del 2001, han entrado en crisis los diferentes dispositivos ideológicos que sustentaban al modelo neoliberal. Esto significa que, si bien aún no esté definido qué rumbo va a tomar la Argentina, se puede debatir nuevamente cuál va a ser la nueva relación entre estado, mercado y comunidad. En otros términos, el contrato social ha entrado en un impasse: puede que haya una restauración de lo viejo o una nueva relación en esta tríada. La restauración de lo viejo sería principalmente continuar con un modelo que reproduce las desigualdades y los efectos socialmente disruptivos del mercado, liberado de toda tutela.... ¿Cuál es la otra tendencia, el otro rumbo a tomar? “El regreso del Estado”, y la intervención social del mismo podrían significar muchas cosas, entre ellas el aumento de diferentes tipos de particularismos: por ejemplo, quedarse en la focalización de programas, como los son el Plan Jefes y Jefas de Hogar, es legitimar, de manera fáctica el discurso neoliberal: tarde o temprano esta forma de intervención traerá, y ya las trae, aparejada una red clientelar funcional a la estructura política de turno” (Sanguinetti: 2002, pág 12)

²⁰ Abeles, M. (1999). “El proceso de privatizaciones en la Argentina de los noventa: ¿reforma estructural o consolidación hegemónica?”, Revista Época, Año 1, N. 1, Buenos Aires.

²¹ Como ha sido el caso de Aerolíneas Argentina, la Petrolera Enarsa o los fondos fiduciarios de inversión mixta.

beneficiarios optar y pasarse de las AFJP al régimen de reparto²². Concordamos en este aspecto con Lozano (C. Lozano: 2007) en que si estos cambios introducidos en el Sistema Jubilatorio constituyen *en sí una reforma* y no meramente un paso hacia una verdadera transformación radical seguirán coexistiendo los actuales problemas estructurales de financiamiento del Sistema Público²³.

Por último, ha tenido lugar un conjunto de subsidios al transporte de pasajeros intra- urbanos y de larga distancia (tanto de empresas públicas privatizadas en los 90', como empresas privadas de transporte en general), donde desde el *discurso oficial se ha legitimado* dicha medida con el fundamento de que ayuda a la gente de menores recursos, ya que ésta es la principal usuaria de aquellos servicios. Lo que aún esta fuera de discusión, justamente es la incorporación del viático dentro del salario de los trabajadores, principales usuarios de los servicios públicos; por consiguiente, el subsidio actual a las empresas de transportes no hace otra cosa que, con impuestos pagados por los propios trabajadores, subsidiar la ganancia empresarial en general (Torrado: 2007).

2- Cambios y continuidades con respecto a la Flexibilización Laboral: en el gobierno de Fernando De la Rúa se sancionó la Ley de Reforma Laboral 25.250, que profundizó el proceso de flexibilización comenzado en los 90'. Diferentes actores del establishment (UIA, Cámara de Comercio, FMI, economistas ortodoxos) argumentaban la necesidad de dicha reforma tanto por las "rigideces que aún mostraba el mercado laboral", como porque otorgaba mayor competitividad a la industria nacional.

La mencionada ley establecía entre sus puntos más importantes: un período de prueba de tres meses ampliable a doce meses por medio de convenios colectivos y no existía ni indemnización ni preaviso en caso de despido; dos sistemas de indemnización de acuerdo a la fecha de ingreso del trabajador: para quienes habían ingresado después de octubre de 1998 se computaba el equivalente a una doceava parte del sueldo por cada mes de antigüedad; el resto continuaba como antes; en cuanto al derecho de huelga, se reglamentaba el uso de la medida de fuerza para servicios esenciales; por último, establecía que en la negociación colectiva, aquellos convenios que estuviesen vencidos debían ser renegociados por las partes y si no se arribaba a un acuerdo, el Ministerio de Trabajo era el responsable de dictar la sentencia definitiva.

²² Esta posibilidad era una de las inconsistencias de la reforma previsional del 94' dado que, por un lado, incentivaba discursivamente la libre "opción", pero en verdad contaba en su "diseño" con incentivos para el pasaje del Sistema de Reparto a las AFJP.

²³ Inclusive tiende a agravarlo dado que la libre opción puede dar lugar a comportamientos especulativos por parte de los trabajadores con mayor nivel de remuneración en palabras de C. Lozano (2007): "Sabido es que estos trabajadores, que por lo general tienen un mayor grado de información respecto a los de menores recursos, presentan un ciclo de ingresos laborales en donde los mejores ingresos se realizan en los primeros años de vida laboral y declinan sensiblemente a mediados del mismo (entre los 40 y 45 años). En las condiciones vigentes (ausencia de movilidad para los haberes) y estimando una rentabilidad anual del 6% real del régimen de capitalización los aportes de los primeros años de vida laboral superan el 1,5% del salario que garantiza el sistema de reparto, pero a partir de mediados del ciclo laboral esta situación se invierte tornandose atractiva la opción de reparto. Es decir se instrumenta un mecanismo que alienta una especulación por parte de los trabajadores de mejores ingresos, que permanecen en el sistema de capitalización en tanto mantienen elevados ingresos y se traspasan a reparto en cuanto estos declinan. La especulación supone un subsidio estatal que es mayor cuanto mayor nivel de ingresos tenga el trabajador, así para un salario de \$1.000 el subsidio es de \$175 mensuales, para otro de \$1.800 es de \$320 y para un salario de \$4.000 es de \$720"

Esta ley fue fuertemente rechazada por los gremios y también por amplios sectores de la oposición partidaria; además se sumaba a esto la sospecha de corrupción que enmarcó a la sanción de la ley. Por otro lado, fue la causa central de la renuncia del vicepresidente, Carlos Álvarez y posterior crisis política de la coalición gobernante.

El presidente Eduardo Duhalde, en el 2002, estableció por 180 días la Ley de Emergencia que establecía una doble indemnización para aquellos trabajadores que eran despedidos sin causa alguna. Dicha ley, en principio transitoria, tenía la finalidad manifiesta de “contener” los despidos masivos que se producían en el peor momento de la crisis pos-devaluación.

Por su parte, en el 2004 se derogó la controvertida Ley 25.250 y se reemplazó por una nueva cuyos objetivos centrales eran la recuperación del trabajo decente, plasmada en la modificación del período de prueba, para que dejase de ser un mecanismo de precarizar a la fuerza laboral. También fue relevante la unificación del sistema de indemnizaciones, que especificaba entre sus principales puntos: un período de prueba máximo de tres meses, sin indemnización pero con un preaviso de 15 días, que en caso de no ser respetado debía ser sustituido con una indemnización equivalente a los quince días; se establecía una indemnización equivalente a un mes de sueldo por año de antigüedad o por fracción mayor a los tres meses; en la negociación colectiva se restituyó la ultraactividad, es decir, que las condiciones del último convenio se encuentran en vigencia hasta un nuevo acuerdo homologado por las partes y siempre se debe respetar el convenio colectivo que resulte más favorable al trabajador; en cuanto al derecho de huelga, se mantuvo la reglamentación para los servicios hospitalarios, de agua, luz y gas y los controles aéreos; por último, se establecía explícitamente una política de promoción de empleo focalizada al sector Pyme, ya que las firmas con plantas de personal de hasta 80 empleados verían reducidas por un año el 33 % de sus cargas patronales de cada nuevo empleado que incorporasen. Si el trabajador era beneficiario de un Plan Jefes y Jefas la rebaja llegaría hasta un 50 por ciento.

Si bien esta ley ha significado, como bien afirmó en el momento de su promulgación un diputado oficialista: “una primera etapa en el camino de la recuperación de los derechos del trabajador”²⁴; todavía no ha habido debate sobre un eventual avance en pos de los intereses del trabajador, incluso la derogación de la “doble indemnización” este año deja abierto el interrogante sobre el carácter y orientación en materia laboral que pueda imprimir la nueva administración entrante luego del 10 de diciembre.

3-Cambios y continuidades con respecto al proceso de Descentralización: en cuanto al proceso de descentralización iniciado en los 90’ podemos afirmar al igual que con las privatizaciones que el impulso descentralizador se ha detenido, tanto por la falta de consenso hacia dichas medidas como porque no existen espacios de aplicabilidad²⁵ para continuar con dicho proceso.

Sin embargo, a pesar de una mejora relativa inicial entorno a las cuentas públicas provinciales, aún está pendiente una reforma en el sistema de coparticipación que cumpla con la transferencia de recursos o funciones con la correspondiente asignación de recursos en la distribución primaria, y con indicadores y criterios

²⁴ Palabras del aquel entonces gremialista y diputado Saúl Ubaldini. Extraído del Diario Clarín, Sancionó Diputados la Ley del Gobierno, miércoles 3 de Marzo del 2004, pág 5.

²⁵ Aunque quede la posibilidad “teórica” de municipalización.

objetivos en la distribución secundaria, condiciones ambas necesarias para una equidad regional y un desarrollo humano equitativo.

En cuanto al sistema educativo bajo la época kirchnerista, más precisamente en el año 2006, se propuso para el debate un proyecto de reforma educativa a través de la realización de jornadas con la propuesta de implementar una nueva Ley de Educación Nacional que tuviese realmente en consideración las necesidades educativas de nuestro país. A diferencia de las políticas educativas de los años noventa, la formulación de las nuevas bases de la ley educativa plasmadas en la elaboración de políticas específicas no estuvo limitada al ámbito del gobierno o los técnicos de la educación; contrariamente se generó el debate a través de un proceso abierto que tenía como pretensión incluir a toda la ciudadanía para obtener un consenso amplio en torno a la nueva Ley de Educación Nacional.

El interés del gobierno de Néstor Kirchner en el ámbito educativo se basaba en la necesidad de revisar la Ley Federal de Educación de los años noventa y promulgar una nueva ley que como se mencionó tuviese consenso y fuese aceptada por los distintos actores intervinientes en el plano educativo.²⁶ Entonces, el presidente de la Nación y su Ministro de Educación, Daniel Filmus, efectuaron en mayo de 2006 la convocatoria oficial al debate para discutir conjuntamente la nueva ley. El Ministerio de Educación distribuyó un documento titulado “Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa”, a través del cual se convocó al debate. El documento hacía hincapié en los principales problemas heredados de la Ley Federal como la estructura del sistema y el desmembramiento de la educación, que sin embargo no fueron prácticamente cuestionadas.

Para la organización de este propósito se delineó un cronograma que proponía que entre mayo y julio de 2006 se procesase el debate para en el mes de agosto poder redactar un primer proyecto, realizar una segunda etapa de consultas a partir de la cual se redactaría un nuevo proyecto, el cual se elevaría al Congreso de la Nación para el mes de octubre. La responsabilidad de estas acciones fue asumida por el Ministerio de Educación junto con el Consejo Federal de Cultura y Educación; estos organismos realizarían las asambleas de discusión y la instrumentación de una encuesta de opinión de carácter masivo. Según el Ministerio de Educación participaron en este proceso más de 750.000 docentes, que representan a las 44.000 escuelas que componen el sistema educativo, más de 700 organizaciones de la sociedad civil, sindicatos docentes y no docentes, centenares de académicos, intelectuales, padres y madres, etc.

Sin embargo y más allá del número de participantes, una vez finalizada la primera etapa de discusión, la misma arrojó como producto los distintos aportes realizados por los partidos políticos, por técnicos especialistas, por las instituciones privadas educativas y por los gremios de la educación, es decir actores ya organizados. Distintos documentos circularon con propuestas no muy disímiles y se sometió a discusión una segunda propuesta del gobierno en la cual podían reconocerse algunas de las propuestas de estos actores organizados. El consenso que pretendió el gobierno con el debate educativo argentino, pudo haber sido alcanzado sin embargo, no como producto de una masiva participación ciudadana, de una deliberación o de una cooperación. El consenso surgió en primer término, de la aceptación por parte de los

²⁶ Es válido recordar que la Ley de Educación Federal de los noventa fue ampliamente resistida por los gremios docentes y desde numerosos sectores educativos fue considerada como una ley ilegítima.

actores principales de la educación de la propuesta del gobierno de derogación de la Ley Federal de Educación y de la convocatoria a expresarse sobre la nueva ley. La derogación de la Ley Federal renovó el pacto entre el gobierno y quienes se opusieron a ella, fundamentalmente los docentes a quienes se les reconoció sus reclamos y rol en la educación. En segundo término, el consenso también se pudo haber obtenido como consecuencia de la cercanía de las propuestas del gobierno con la de los actores más activos, aquellos que por sus antecedentes organizativos fueron capaces de elaborar propuestas como la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), la Unión de Docentes Argentinos, el Partido ARI, la Confederación Argentina de Instituciones Educativas Privadas (CAIEP) o la Asociación de Entidades Educativas Privadas Argentinas (ADEEPRA). A pesar de lo expuesto, se puede señalar que el gobierno argentino planteó una innovación en lo que respecta a cómo discutir una política, pero sin embargo, a la hora de la implantación de los debates y de cómo finalizaron los mismos, la actuación del gobierno fue “tradicional”, en el sentido que concluyó recogiendo demandas ya elaboradas de ciertos grupos y que no era necesario realizar un debate participativo para que estos comenzaran a reflexionar sobre la educación, elaboraran sus demandas y se las hicieran llegar al gobierno. Por último, cabe señalar que la reforma, auspiciosa y con consenso mayoritario de los actores del sistema, aún debe ser evaluada en cuanto a su ejecutabilidad, sustentabilidad en el tiempo²⁷, cumplimiento de los objetivos específicos, e impacto en los actores del sistema.

4-Cambios y continuidades con respecto a las Políticas focalizadas: dada la urgencia social del 2001 se estableció un conjunto de políticas sociales tendiente a otorgar activos²⁸ materiales, relacionales y culturales a los hogares socialmente vulnerables afectados por la crisis. Al respecto existía un consenso político y académico de la necesidad, ante la existencia de más del 50 % de la población por debajo de la Línea de Pobreza y más del 20% de la población económicamente activa desocupada, de crear un plan de asistencia con características acordes a aquellas circunstancias sociales cuasi-universalistas²⁹.

Dicho Plan otorgaba \$ 150 a los jefes/as de familia que tuviesen al menos un hijo menor de 18 años a cargo a cambio de una contraprestación que podía comprender la realización de actividades comunitarias o de capacitación, la finalización del ciclo educativo formal, la capacitación profesional o la incorporación a una empresa a través de un contrato de trabajo formal. El tiempo de duración de estas contraprestaciones no podía ser inferior a las cuatro horas diarias ni superior a las seis.

Dicho Plan llegó a tener casi dos millones de beneficiarios. A los tres meses de haber asumido Ecuador Duhalde el Plan ya contaba con más de 500.000 beneficiarios,

²⁷ Es importante señalar que los aumentos salariales a los docentes continuó la misma lógica de descentralización de funciones y responsabilidades sin su correlato adecuado de recursos. Es por esto que, por ejemplo, renunció en Marzo del 2007 el Ministro de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Gerardo Otero, o se produjeron conflictos con los docentes en diferentes provincias del Sur y Norte Oeste del País.

²⁸ Entendemos a Activos sociales aquellos bienes y recursos de los hogares que permiten la integración social de los mismos en función de su adecuación y aprovechamiento dentro de las estructuras de oportunidades sociales histórica y socialmente determinadas. Al respecto véase Kaztman (1999)

²⁹ Nos referimos a políticas cuasi-universalista dado precisamente el contexto social en que se aplica, no por que en su diseño sean de carácter irrestricto y universal (Por ejemplo, en el Plan Fejes y Jefas además de tener al menos un hijo a cargo debía estar el jefe de hogar desocupado)

cifra que superaba en beneficios otorgados por programas de empleo a cualquier año de los 90: en 1997 que es el año en que se distribuye el mayor número de beneficios, el conjunto de beneficiarios de los distintos programas de empleo es inferior a los 140.000 beneficios mensuales (Golbert: 2004). El éxito en cuanto a la celeridad de su implementación se debió a diferentes factores, entre ellos podemos señalar: 1- el consenso generalizado de las distintas fuerzas políticas y sociales hacia la implementación de un plan con características universales, 2- los recursos humanos y técnicos adecuados del Ministerio de Trabajo para llevar a cabo dicho Plan, 3- el carácter cuasi-universal que posibilitó, 3.1- la ausencia de conflicto de niveles gubernamentales, dado que se creó un Registro Único de Beneficiarios, 3.2- y las características del diseño que permitió facilidad de ingreso de los desocupado al sistema.

Actualmente existen dos Ministerios encargados de las políticas sociales tendientes a mejorar el bienestar de los sectores que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y/o exclusión social: el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo.

El Ministerio de Desarrollo Social, tiene tres grandes planes tendientes a mejorar la calidad de vida de los hogares y regiones económicamente menos favorecidas: *el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, el Plan Familias* que reabsorbió a la mayoría de los Planes Jefes y Jefas y *el Plan de Desarrollo Local y Economía Social*. El primero, tiene como objetivo el brindar asistencia alimentaria a los hogares, facilitar la auto-producción de alimentos a familias y redes prestacionales, realizar acciones en materia de educación alimentaria y nutricional y desarrollar acciones dirigidas a grupos de riesgo focalizados. El segundo Plan coordina esfuerzos y recursos del Estado nacional con los Estados provinciales y municipales y las organizaciones de la sociedad civil para proteger e integrar a las familias en riesgo social, a través de prestaciones monetarias. La misma consiste en \$155 a los hogares con un hijo hasta \$355 a los hogares con 6 o más hijos menores de 19 años a cambio del compromiso del núcleo familiar con la educación y la salud de los menores a cargo. Actualmente, más de medio millón de familias están incluidas en este Plan³⁰. El último Plan del Ministerio tiene como objeto lograr un desarrollo social económicamente sustentable que permita generar empleo y mejorar la calidad de vida de las familias. Para ello, el Ministerio financia distintos proyectos productivos y comunitarios a diversas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de todo el país.

En cuanto a las políticas del Ministerio de Trabajo, por un lado continúa administrando los Planes Jefes y Jefas de Hogar, que aún cuentan con alrededor de un millón de beneficiarios³¹. Paralelamente, se desarrollan otros planes como el de *Reinserción* que incentiva a las empresas a incorporar personas desocupadas o beneficiarias del Plan Jefes obteniendo un 50 % de descuento en las contribuciones que deberán realizar por el nuevo trabajado y *el Seguro de Capacitación de Empleo*, que otorga una asignación mensual a los desempleados y la posibilidad de capacitarse y ser asesorado con el objeto de la obtención de un empleo.

³⁰ Extraído de la página oficial de Ministerio: <http://www.desarrollosocial.gov.ar/planes/dles/default.asp>

³¹ Un estudio elaborado por el Ministerio de Trabajo, destacó que, desde su creación en abril de 2002, "el número de los beneficiarios del Plan en todo el país pasó de 574.420, llegó a 1.904.428 en diciembre de 2002 alcanzó su máximo, 1.990.735 en mayo de 2003, y a partir de allí comenzó a disminuir por causas demográficas -por ejemplo decesos, mayoría de edad de los hijos- o por el acceso al empleo. Ya para febrero de este año, y luego de tres años de crecimiento de la economía a tasas del 8,5 por ciento, "el número es de 1.028.770 beneficiarios"

Con la recuperación económica y caída del desempleo las políticas sociales han quedado destinadas a los sectores sociales más vulnerables otorgando a los mismos activos materiales directos, relacionales y culturales que de por sí no garantizan la plena integración social de éstos. Dichas medidas, como ya hemos afirmado, son en el mejor de los casos, un *“engranaje” secundario*, dentro de la estrategia general de desarrollo que supone que el pleno empleo garantiza *de por sí la integración* de los sectores socialmente menos favorecidos.

A modo de conclusión: Sustentabilidad social y económica del Nuevo Régimen de Acumulación

En primer lugar, podemos afirmar que el nuevo modelo, si bien ha crecido en forma constante en los últimos años a tasas del 8%, es de esperar que dicho crecimiento se desacelere a corto plazo, dada una coyuntura internacional más volátil. A nivel interno, los indicadores claves de la macroeconomía han tenido también sus claroscuros: se ha achicado la brecha del superávit externo, el superávit fiscal y la tasa de inversión privada. Capítulo aparte es la inflación que en el último año se ha duplicado, afectando de manera directa a los sectores sociales más vulnerables.

En cuanto a la política industrial concordamos con la apreciación de Martín Schorr de que: “hasta el presente prácticamente la única política concreta hacia el sector industrial ha sido la mega depreciación del peso, y porque más allá de la implementación de ciertas medidas-menores, atento a la magnitud y las características asumidas por la desindustrialización de las últimas décadas-se puede afirmar que aún no existe en nuestro país una estrategia de largo plazo de desarrollo productivo en general e industrial en particular”.³²

Es decir, no existe una política tendiente a la reindustrialización basada en la integralidad estratégica y fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas. En palabras de Jorge Katz: “Es necesario reinventar el aparato productivo para reinsertarse competitivamente en el mundo. Si la Argentina insiste en volcarse exclusivamente hacia la primarización no hay ninguna chance de que incorpore a diez o doce millones de personas que quedaron excluidas del sistema”.³³

Continuado con los aspectos vulnerables del actual régimen, el proceso inflacionario creciente, debido principalmente a un desfasaje entre la demanda y la ausencia correlativa de inversión, tiene un efecto directo adverso sobre el bienestar de los más vulnerables y potencia la concentración del ingreso en los sectores y actores sociales con mayor poder de negociación.

Esto ocurre por la simple razón de que como lo demuestra Mancur Olson desde el paradigma de la elección racional, “las coaliciones distributivas” (en este caso los sindicatos y las organizaciones empresariales) fijan precios y niveles salariales con más frecuencias que cantidades. Por lo tanto, las empresas externalizan los costos (el aumento salarial producto de las negociaciones con los sindicatos) vía aumento de precios. De esta manera: “Los pobres y los desempleados no tienen incentivos selectivos

³² Schorr, M. (2005), pág 84

³³ Katz, entrevista concedida al Diario página 12, 25 de Agosto de 2004.

que les permitan organizarse, mientras que los pequeños grupos de grandes empresas, sindicatos o individuos acaudalados pueden organizarse con relativa facilidad”.³⁴

En cuanto a la intervención social del Estado, podemos afirmar que las medidas desarrolladas por las dos últimas administraciones han sido de tres clases: 1- *de carácter transitorio*: debido principalmente a las consecuencias de la crisis del 2001 y ahora al proceso inflacionario. Podemos señalar entre ellas los distintos subsidios a empresas de transporte, a diferentes rubros de la canasta básica, la doble indemnización, el Plan Jefes y el actual Plan Familias; 2- *de carácter restitutivo*: es decir, políticas cuyos objetivos han sido restituir alguna situación considerada como un derecho violado ya sea por la crisis del 2001 o por anteriores políticas. Podemos señalar entre ellas, la reforma laboral de 2004, la restitución de los haberes de los jubilados y los sueldo de los estatales, el aumento del mínimo imponible en ganancia, la política de derechos humanos 3- *de carácter constitutivo*: que tienden, dadas las condiciones socio-históricas y la orientación ideológica particular del gobierno, a configura y articular una nueva relación, un nuevo escenario entre los actores destinatarios de aquellas políticas. Podemos señalar entre estas políticas la Ley de Educación Federal, el Plan Mano a la obra, la inversión pública directa, etc.

Dado el escenario actual donde a pesar del crecimiento sostenido que ha tenido la Argentina y de la reducción de la desocupación, aún siguen tres problemáticas sociales esenciales *heredadas o continuadas* del antiguo régimen: la calidad del empleo que se genera, la concentración del ingreso, y la pobreza. Con respecto al primer punto basta señalar que más del 40% de la PEA trabaja en negro y que el empleo de por sí no significa salir de la línea de pobreza, ni dadas las actuales condiciones sociales no son sinónimo de integración social; con respecto al segundo punto, aún hoy el 30% de la población se encuentra por debajo de la Línea de pobreza; y con respecto al tercer punto, si para el año 1999 el 10 por ciento más rico de la población ganaba 15,3 veces más que el 10 por ciento más pobre, actualmente el 10 por ciento más rico gana 25,4 por ciento más.

Mientras esto no se revierta, será dificultoso reactivar completamente el mercado interno, algo necesario para garantizar el desarrollo verdadero, el empleo y la reducción definitiva de la pobreza.

Para que definitivamente la Argentina logre encausarse en el sendero del verdadero desarrollo y la plena integración social es necesario radicalizar las *políticas de tipo constitutivas* tendientes a generar un nuevo escenario y una redefinición de los actores ganadores y perdedores del actual régimen de acumulación. Podemos señalar algunas de estas medidas:

Aplicación de un ingreso universal: cuyo objetivo debería ser el de asegurar las condiciones mínimas de bienestar de todos los hogares.

Redefinición del sistema impositivo: es la deuda pendiente más importante de los 90'. Dicha reforma debería tener un carácter progresivo en contraposición al actual sistema impositivo.

Ampliación del acceso al crédito: debería instrumentarse, por ejemplo un Banco de Inversión, cuyo objetivo debería ser el de asegurar similares condiciones de accesibilidad crediticia a los grandes grupos industriales y a las Pymes.

³⁴ Olson, M (1992), pág. 74

Imposición de gravamen sobre la renta financiera.

Avanzar en una reforma laboral sistematizada que asegure incrementos salariales (no sólo del sector formal) por encima de la inflación.

Establecer un sistema de coparticipación teniendo en cuenta transferencia de recursos o funciones con la correspondiente asignación de recursos en la distribución primaria y, con indicadores y criterios objetivos en la distribución secundaria.

Bibliografía.

- Arceo, E. y M. Schorr (2004). "Argentina: del modelo de la Convertibilidad al modelo de dólar alto", Área de Economía de la FLACSO, Mimeo.
- Azpiazu, D., Basualdo, EM., Khavisse, M. (1987): "El Nuevo Poder Económico en la Argentina de los años 80", Buenos Aires, Legasa.
- Azpiazu, D. y Nochteff, H. (1994): "El Desarrollo Ausente. Restricciones al Desarrollo, Neoconservadurismo y Elite Económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política", Tesis/Norma, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2003): "Crónica de una sumisión anunciada. Las renegociaciones con las empresas privatizadas durante la administración Duhalde", Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Basualdo, EM. (1997): "Notas sobre la evolución de los grupos económicos en la Argentina", IDEP (Instituto de Estudios sobre Estado y Participación), Cuaderno N° 49, Buenos Aires.
- Basualdo, EM. (2000): "Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del noventa. Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los capitales extranjeros", FLACSO/U.N. Quilmes/IDEP, Buenos Aires.
- Basualdo, EM. (2003): "Las reformas estructurales del Plan de Convertibilidad durante la década del noventa. El auge y la crisis de la valorización financiera", Realidad Económica, N° 200, Buenos Aires, noviembre-diciembre.
- Cetrángolo Oscar (1994, A) "El Nuevo Sistema Previsional ¿Una reforma definitiva? Cece. Serie Notas. Octubre 1994.
- Vease Oscar Cetrángolo y Florencia Devoto: "Organización de la salud en la argentina y equidad". Cece. Serie Notas. Diciembre 1994
- Cortes, R y Marschall, A (1994) "Política Social y regulación de la Fuerza de Trabajo", Cuaderno Medico Social de Rosario, 65-66, 1994
- Damill, M., Frenkel, R. Y Maurizio, R. (2003): "Las cuentas públicas y la crisis de la convertibilidad en la Argentina", Buenos Aires, Desarrollo Económico, N° 170, Buenos Aires.
- Damill, M., Frenkel, R. Y Maurizio, R. (2003): "Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social: la Argentina en la década de los '90", Serie de Financiamiento del Desarrollo, N° 135, Cepal, Santiago de Chile.
- Damill, M. (2000): "El balance de pagos y la deuda externa pública bajo la convertibilidad", Boletín Informativo Techint, N° 303, Julio-septiembre.
- Diamand, M. y Nochteff, H. (1994): "La cuestión del empleo", Consejo Académico, FUIA, Cuaderno N° 6.
- Carcar, F., Mancebo, M. y Russo, C. (1998): "La economía argentina a fin de siglo: fragmentación presente y desarrollo ausente", EUDEBA/FLACSO, Buenos Aires.

- Filmus, D y Moragues M (2002).“¿Para qué universalizar la escuela media?” en Tenti Fafani, E.
- Infante R et, al 1992. "América Latina: calidad de los empleos en los noventa". En Ricardo Infante (comp.). La calidad del empleo, Oit, Santiago de Chile
- Lozano, C., Rameri A., Raffo, T.“Observaciones al Proyecto de Presupuesto 2006”, septiembre de 2005. En formato digital.
- Lozano, C., Rameri A. López Mieres, A“Transición o reforma del sistema previsiona?”, Febrero de 2007. En formato digital.
- Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Política Económica, Subsecretaria de Coordinación Económica: Plan Nacional de Inversiones Públicas 2007-2009. Abril del 2007
- Narodowski, Mariano; Andrada, Myriam (2001): Segregación socioeconómica, regulaciones y privatización en el sistema educativo argentino: el caso de la provincia de Buenos Aires, en *Ediciones Novedades Educativas*, 2001pp. 41-52; Buenos Aires: FLACSO. Programa Argentina.
- Olson, M. (1992): *La lógica de la Acción Colectiva. Bienes Públicos y la Teoría Social de Grupos*. Grupo Noriega Editores México.
- Kaztman Rubén (Coord.) (1999) *Activos y estructuras de Oportunidades: Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, CEPAL/PNUD. Montevideo.
- Sanguinetti Juan Santiago *La crisis del sistema educativo*, En Memoria: V Congreso del Cono Sur y la Unión Europea “*Marco de acceso a la cultura y el conocimiento en la diversidad*” (Fundación Suzuki, OEA, OREAC- UNESCO, Universidad de Zaragoza, España.).
- Schulthess W. Demarco G. (1993) Argentina: Evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y Propuesta de Reforma”, pág 15. Proyecto Regional Políticas Financieras para el Desarrollo, CEPAL, PNUD, Santiago de Chile, Junio de 1993.
- Schorr, M. (2004): “Industria y Nación. Poder económico, neoliberalismo y alternativas de reindustrialización en la Argentina contemporánea”, Edhasa, Buenos Aires.
- Schorr, M. (2001). “¿Atrapados sin salida? La crisis de la Convertibilidad y las contradicciones en el bloque de poder económico”, Área de Economía y Tecnología de la FLACSO-Sede Argentina, octubre, Mimeo.
- Schorr, M. (2005). “Modelo nacional industrial. Límites y posibilidades”, Claves para todos, Capital Intelectual.
- Schvarzer, J. (1998). “Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975-2000”, A-Z editores.
- Tiramonti, G. (2001: a): *El papel del Banco Mundial en la construcción de la agenda educativa de América Latina*; en *Cuadernos de Pedagogía*, Barcelona y *Revista Síntesis/23*. Fauli, Buenos Aires.
- Tiramonti, G.: (2001: b); *Los sentidos de la transformación en Modernidad educativa en los 90’ ¿El fin de la ilusión emancipadora?* Temas Grupos Editores. Buenos Aires.
- Vilas, Carlos "De ambulancia y bomberos y policía: La política social del neoliberalismo" P, 931 "Desarrollo económico: revista de ciencias sociales". Enero-marzo 1994.