



**Nº 38**

**Un remedio peor que la enfermedad: la vía neoliberal  
de lucha contra la pobreza en América Latina.**

**Con énfasis en el caso argentino.\***

Pablo Ignacio Caruso\*\*

Buenos Aires, Febrero 2003

\* Escrito presentado como trabajo final al Curso de Posgrado Gestión y Control de Políticas *Públicas* a cargo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y el Instituto Nacional de la Administración Pública (Flacso-Inap), cohorte 2001 (P/23-2001).

\*\* Licenciado en Ciencia Política (U.B.A.)



*INDICE*

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>1. CUESTIONES CONCEPTUALES PREVIAS: POBREZA, POLÍTICA SOCIAL, RÉGIMEN DE ACUMULACIÓN DE CAPITAL Y DESARROLLO .....</b>	<b>5</b>
<b>2. LA VÍA NEOLIBERAL DE LUCHA CONTRA LA POBREZA. ....</b>	<b>8</b>
2.1.- <i>LA MACROECONOMÍA NEOLIBERAL: DIAGNÓSTICO, POLÍTICAS Y PROMESAS.....</i>	8
2.2 - <i>LA POLÍTICA SOCIAL DEL NEOLIBERALISMO: ASISTENCIALISMO FOCALIZADO Y REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO. ....</i>	11
<b>3. PRINCIPALES RESULTADOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LA VÍA NEOLIBERAL DE LUCHA CONTRA LA POBREZA .....</b>	<b>19</b>
3.1.- <i>RESULTADOS SOBRE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO.....</i>	20
3.2.- <i>RESULTADOS SOBRE LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA.....</i>	22
<b>4. CONSIDERACIONES FINALES .....</b>	<b>30</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>34</b>



*A mi hija, Violeta, el único y verdadero Sol  
de mi vida.*

*A la memoria de mi hermano Flavio Hernán Caruso.  
Cuanto deseo que estuvieras aquí*

## **Agradecimientos**

En primer lugar, quiero agradecer a Laura Pautassi, por sus valiosas observaciones y sugerencias a una versión preliminar de este trabajo. Desde ya, cualquier falencia que pudiera contener este trabajo es de mi exclusiva responsabilidad.

En segundo lugar, agradezco a Rubén Lo Vuolo y a Alberto Barbeito, por los años compartidos en algunas de las tareas de investigación desarrolladas en el marco del Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas (Ciepp). Esos años representaron para mí años de mucho aprendizaje. Este trabajo, en gran medida, es fruto de ese aprendizaje. Nuevamente, cualquier falencia que pudiera estar presente en este trabajo deberá corre absolutamente a cuenta de su autor.

En tercer lugar, agradezco a Daniel Arroyo. Su flexibilidad en los tiempos previstos para la entrega de este trabajo, me brindó la tranquilidad necesaria para poder concluirlo una vez que consideré que había dicho (casi) todo lo que tenía para decir y de la mejor forma que me fue posible, y no antes de eso.

Por último, agradezco tanto al personal del servicio nocturno de la Biblioteca del Congreso de La Nación como así también a Cecilia y a Mariano, empleados de la Biblioteca de Ciencias Sociales de Flacso, por la amable atención que me dispensaron cuando recurrí a ellos en busca de material bibliográfico indispensable para realizar mi trabajo.



## Introducción

Las sociedades latinoamericanas se han caracterizado, desde los tiempos coloniales, por elevados niveles de pobreza y desigualdad social. No obstante, en el transcurso del último cuarto de siglo, ambos problemas se han agravado de manera dramática, afectando seriamente las condiciones de reproducción social de amplios sectores de la población como así también la calidad (cuando no la propia estabilidad) de los regímenes democráticos de la mayoría de los países de la región.

En este sentido, contribuir a la comprensión de las causas que han llevado a que altísimos niveles de pobreza y desigualdad social constituyan hoy los rasgos centrales de las sociedades latinoamericanas en general, y argentina en particular, constituye el primer propósito del presente trabajo. El segundo, contribuir a la búsqueda de una estrategia efectiva tendiente a revertir y erradicar los problemas de la pobreza y la desigualdad social de nuestras sociedades latinoamericanas.

Hacia mediados de la década del setenta del siglo pasado tuvo lugar en América Latina el inicio de un lento y traumático proceso de vastas transformaciones económicas, sociales y políticas que fueron definiendo los rasgos actuales del capitalismo en la región. Concretamente, de lo que se trata aquí es del proceso de implantación y desarrollo de aquello que defino como el régimen neoliberal de acumulación de capital, que no es otra cosa que la forma actualmente vigente del capitalismo en América Latina.

Este régimen de acumulación, que en términos de correlación de fuerzas sociales expresa un claro predominio del capital sobre el trabajo, se ha ido conformando a partir de un modelo de políticas económicas y sociales que desde hace algo más de dos décadas constituye el modelo hegemónico en el campo de las políticas públicas. Dicho modelo presenta una visión acerca de las causas de la pobreza. Pero, sobre todo, se presenta como una vía segura hacia su solución. Por esto, llamo a esa visión “vía neoliberal de lucha contra la pobreza”.

Por el contrario, la *tesis central* de este trabajo es que *los altísimos niveles de pobreza y desigualdad social que caracterizan actualmente a las sociedades latinoamericanas en general, y argentina en particular, son el resultado, precisamente, de aquel modelo de políticas económicas y sociales. En otras palabras, una gran pobreza y una gran desigualdad son los síntomas evidentes de una lógica de funcionamiento económico fragmentadora y excluyente que es inherente al régimen neoliberal de acumulación de capital en curso.*

En función de ordenar mis argumentos en defensa de la tesis precedente, el trabajo presenta el siguiente esquema.

En la primer parte, presento el marco teórico, concentrándome en precisar los principales conceptos que estarán presentes a lo largo del trabajo. En la segunda parte, me dedico a presentar y analizar críticamente los contenidos de la “vía neoliberal de lucha contra la pobreza”, esto es, el modelo de políticas económicas y sociales neoliberales. En la tercera parte, abordo la cuestión de los principales resultados económicos y sociales de la implementación de aquellas políticas en América Latina y en Argentina, centrándome en mostrar la evolución que han tenido desde mediados de



los setenta a esta parte el crecimiento económico, el mercado de trabajo, la pobreza y la desigualdad. En una cuarta y última parte, presento las conclusiones e intento precisar mínimamente algunas cuestiones referidas a la construcción de una estrategia efectiva de lucha contra la pobreza y las desigualdades sociales en el contexto actual de América Latina en general y Argentina en particular.

## 1. Cuestiones conceptuales previas: pobreza, política social, régimen de acumulación de capital y desarrollo

Así como sucede con cada una de las disciplinas científicas que conforman el campo de las ciencias sociales, caracterizadas por ser terrenos de disputa discursiva y política, lo mismo sucede con la mayoría de los conceptos y categorías de análisis propios de las mismas.

Uno de esos casos es el **concepto de pobreza**. El mismo remite a las condiciones sociales de reproducción de los individuos y “puede entenderse como una forma de vida caracterizada por el acceso insuficiente a ciertos elementos imprescindibles para el bienestar humanos” (Lo Vuolo et. all, 1999; 289). Entre esos elementos se encuentran la salud, la educación, el hábitat, el empleo y los ingresos. Por un lado, ésta carencia que define la situación de pobreza sólo se puede dar *en* sociedad (por lo tanto, nunca *fuera* de ella); y, por otro, es independiente tanto de la percepción subjetiva como de las características personales de los afectados, pues constituye, básicamente, el resultado del modo de organización social en el cual los individuos desarrollan sus vidas<sup>1</sup>.

A la par del proceso de creciente pobreza y desigualdad social característicos de la sociedad argentina desde comienzos de los años '90 a ésta parte, ha habido en las ciencias sociales locales una verdadera “inflación” de estudios sobre la pobreza. En general, en esos estudios prevalece una visión del problema centrada en la descripción de las variadas formas “sociales” y “culturales” de expresión de la pobreza en Argentina. Así, los esfuerzos explicativos son dirigidos a entender cómo los pobres se perciben a sí mismos, de qué manera son percibidos por los otros miembros de la sociedad y cómo valoran los programas asistenciales que los tienen como destinatarios, llegando a la conclusión de que no se puede hablar de “pobreza” sino de “pobrezas”, siendo la misma un fenómeno heterogéneo y que admite diversos modos de expresión<sup>2</sup>.

En este trabajo, propongo un modo de abordaje conceptualmente distinto. No se trata de rechazar un enfoque descriptivo del problema ni, mucho menos, de descartar la idea del carácter heterogéneo de la pobreza pues considero que estos estudios han demostrado sobradamente este rasgo de la pobreza en la argentina. Se trata de rechazar un elemento

---

<sup>1</sup> Uno de los términos más usados en la actualidad para dar cuenta de los procesos de caída en situaciones de pobreza de amplios sectores de la población es el de “exclusión social”. La utilización del mismo sin ciertas reservas puede conducir a la idea errónea de que ser un “excluído” implica *salirse* de la sociedad, quedar *fuera* de la misma. En este sentido, y como bien señala Robert Castel, “nunca hay en una sociedad situaciones fuera de lo social”; ver Castel, Robert: “Las trampas de la exclusión”, en Vasilachis de Gialdino, Irene y otros: *Pobres, pobreza y exclusión social*, CEIL-CONICET, Buenos Aires, 2000, p. 250. Este trabajo de Castel, si bien se enmarca en el caso francés, resulta de suma utilidad para una clarificación tanto del concepto de “exclusión social” como para un adecuado uso del mismo.

<sup>2</sup> Minujin y Kessler (1995) y Feijóo (2001) se inscriben en ésta visión del problema de la pobreza.



presente (tácita o explícitamente) en la mayoría de estos trabajos: una *minimización del factor económico en la comprensión del problema de la pobreza*.

Así, por ejemplo, y refiriéndose al caso argentino, Feijoó (2001) sostiene que se está en presencia de una agenda social compleja, “transversal a la estructura socioeconómica y que engloba un número de demandas que va mucho más allá de la mera –y no menor– demanda económica. En esta sociedad en la cual (...) crecieron los niveles de *heterogeneidad* de la población, dicho crecimiento *no lo es sólo en términos de ingreso y de desigualdad*: lo es también términos de estallido de identidades y preferencias (...).” (Feijoó, 2001: 47; el subrayado es mío). Si por un lado se aclara que las demandas económicas son una cuestión “no menor” más adelante se aboga por “*superar la visión economicista de la pobreza*” (en ningún lado se dice en qué consiste dicha visión) en aras de identificar las capacidades de funcionamiento de las personas, “determinadas por las condiciones *familiares/personales* y las determinaciones *sociales* que habilitan u obstaculizan el acceso a la tierra, al crédito, a bienes de capital, a la participación política y ciudadana”, (Feijoó, 2001: 67; el subrayado es mío). Esto que aquí llamo *minimización del factor económico en la comprensión del problema de la pobreza* es de *doble vía*. En primer término, aparece en el terreno de las causas del problema bajo el manto de la “multiplicidad de factores que explican la pobreza” y, en segundo término, - y como derivación, para los que sostienen dicho enfoque, naturalmente lógica- aparece en las soluciones propuestas para el problema de la pobreza, las cuales pasan más por una mejor organización comunitaria, por un aumento de canales de participación, de motivaciones para la concurrencia a la escuela, y por pautas de consumo más racionales que por la política económica. A mi criterio, para la solución del problema de la pobreza todas esas cosas son sin dudas necesarias, pero no suficientes; y, sobre todo, son jerárquicamente menos importantes que la ausencia de un nivel adecuado de recursos económicos. Como de manera más que acertada afirman Lo Vuolo, Barbeito, Pautassi y Rodríguez, por el camino de la profundización del enfoque aquí criticado, “se pueden hasta revertir las relaciones causales. No es que la falta de ingresos limita las posibilidades de educación, sino que es la falta de educación lo que limita el acceso a mejores ingresos. No es la falta de ingresos lo que limita las posibilidades de organización económica, sino que es la incapacidad de organizarse lo que impide que los pobres sean eficientes y rentables. No es la falta de ingresos lo que limita el desarrollo de pautas adecuadas de consumo, sino que son las pautas de consumo poco racionales las que llevan a un desarrollo que limita la posibilidad de participar en el mercado de trabajo y obtener así ingresos.” (Lo Vuolo, Barbeito, Pautassi y Rodríguez, 1999: 125).

Por el contrario, aquí parto de la consideración de que son las relaciones económicas y el lugar ocupado en el espacio social de las relaciones laborales *lo central* del problema de la pobreza. En este sentido, considero que no se pueden entender las situaciones de pobreza y los procesos de empobrecimiento presentes en la sociedad sin ver lo que ocurre del lado del modo de producir y, sobre todo, del modo de distribuir la riqueza social; es decir, el concepto de pobreza que aquí planteo es un concepto *relativo*, pues se explica en estrecha conexión con su contrario, la riqueza y, por esta vía, con los niveles de igualdad o desigualdad social que producen y reproducen los principios de organización social.

No todos los conceptos de pobreza captan esta estrecha conexión de la pobreza con su contrario, la riqueza (y lo mismo puede decirse de algunos de los indicadores más corrientes en las mediciones de la pobreza). Por ejemplo, según Bustelo (2000: 241-



245), en la historia de la política social han sido tres los conceptos más importantes que se han formulado sobre la pobreza: subsistencia, necesidades básicas y privación o pobreza relativa. El concepto de “subsistencia” se refiere al ingreso que una familia requiere obtener para satisfacer sus necesidades nutricionales y así mantener su eficiencia física. Por su parte, el concepto de “necesidades básicas” aparece como una extensión del concepto de subsistencia en la medida que incluye al conjunto de necesidades que son requeridas ya no por individuos o familias sino por una comunidad como un todo, y que va más allá de las necesidades físico nutricionales (por ejemplo, la idea de necesidades básicas implica referirse a bienes y servicios públicos y universales como salud y educación). Como bien afirma el autor, “ninguno de los dos conceptos – ni el de subsistencia ni el de necesidades básicas – hacen referencia al problema de la pobreza y su relación con la riqueza, esto es, al nivel de igualdad o justicia instalados en una sociedad particular.” (Bustelo, 2000: 243). El que supera esta limitación fundamental es el concepto de “pobreza relativa”, pues incluye necesidades tanto materiales como inmateriales puestas en relación con el ingreso y, sobre todo, porque incorpora al análisis el tema de la relación cambiante entre la privación relativa y el ingreso a lo largo del tiempo y entre los distintos niveles de ingreso; de esta manera, “mientras más desequilibrada sea la distribución del ingreso más aberrante será considerada la situación de pobreza” (Bustelo, 2000: 244)<sup>3</sup>.

En su sentido moderno, el **concepto de política social** significa el conjunto de instrumentos de política pública que afectan las condiciones de vida y de trabajo de la población, entendiendo por tal la política fiscal, la política de empleo e ingresos, y la política de administración de los sectores sociales (educación, salud, vivienda, etc.)<sup>4</sup>. Por el lado de las *funciones* de la política social, esta sirve básicamente a dos, a saber: a) apoyar el proceso de acumulación a través de la reproducción de la fuerza de trabajo; y b) legitimar el orden sociopolítico (Vilas, C., 1997: 932). Por el lado de sus *orientaciones*, se puede hablar, por ejemplo, de una orientación hacia la expansión de los derechos económicos, sociales y culturales de ciudadanía (ciudadanía social) o, polarmente, hacia el control social (Dos Santos, M. R., 1996: 246-250). En otras palabras, las políticas sociales – hablando ahora en plural – pueden estar orientadas hacia objetivos de cohesión e inclusión sociales o por el contrario, ser funcionales a una dinámica económico social que fragmenta y excluye.

No obstante, ni la pobreza ni las políticas sociales pueden comprenderse fuera del espacio del **régimen de acumulación de capital** en curso. En términos conceptuales, siguiendo a la teoría de la *escuela francesa de la regulación del capital*, entiendo por régimen de acumulación de capital “al conjunto de regularidades que aseguran una progresión general y relativamente coherente de la acumulación del capital, es decir que

---

<sup>3</sup> El indicador de desigualdad más conocido es el llamado “coeficiente de Gini”. El mismo tiene un rango de variación entre 0 (situación de distribución igualitaria de los ingresos) y 1 (situación de concentración extrema). Así, cuanto más se acerca el valor del indicador a la unidad, las desigualdades en los ingresos son mayores, e inversamente. El coeficiente de Gini puede calcularse tanto para los individuos como para los hogares.

Para el tema de los instrumentos de medición de la pobreza y su articulación con los conceptos acerca de la misma, ver Salama, P. y Valier, J. (1996), como así también los dos primeros capítulos de la primera parte de Lo Vuolo, Barbeito, Pautassi y Rodríguez (1999).

<sup>4</sup> Ver Bustelo, Eduardo (2000) y Minujin, A. y Cosentino, E. (1993).





permite reabsorber o posponer las distorsiones y desequilibrios que nacen permanentemente del mismo proceso” (Boyer, R., 1989: 59-60). Por su parte, es el concepto de “formas institucionales” el que permite visualizar aquellas “regularidades”. Así, por formas institucionales debe entenderse toda codificación de una o varias relaciones sociales fundamentales. En una sociedad capitalista las principales formas institucionales (o, en el mismo sentido, las principales relaciones sociales) son cinco: la moneda; la relación salarial; la competencia; la inserción internacional y el Estado<sup>5</sup>.

Por último, el **concepto de desarrollo**. Por mucho tiempo, en el seno de las ciencias sociales se le asignó al término desarrollo al menos tres contenidos: crecimiento económico sostenido, distribución progresivamente más igualitaria de los ingresos y disminución de la pobreza (Azpiazu, D. y Nochteff, H., 1994: 2). En éste sentido, quiero resaltar aquí un punto que considero muy importante para la discusión que plantearé en lo que sigue del presente trabajo: el crecimiento económico es un elemento necesario *pero no suficiente* del desarrollo.

## 2. La vía neoliberal de lucha contra la pobreza.

Dos son los ejes de la vía neoliberal de lucha contra la pobreza, a saber: a) el regreso del crecimiento económico, a partir de los programas de ajuste y las políticas de reformas estructurales, traerá como resultado la reducción de la pobreza; y b) mientras, es necesario algún tipo de política social destinado a paliar la situación de los más pobres entre los pobres.

En consecuencia, explicitar ambos ejes de la estrategia neoliberal de lucha contra la pobreza es lo que me propongo en esta parte de la presente obra.

### 2 1.- La macroeconomía neoliberal: diagnóstico, políticas y promesas.

El consenso de Washington, como expresión de la hegemonía neoliberal que se impuso en América Latina en general, y en Argentina en particular, hacia fines de los '70 y principios de los '80, apuntó claramente contra el tipo de Estado que se había desarrollado en la región en el medio siglo anterior a la hora de explicar las causas del crítico desenvolvimiento económico latinoamericano hacia los ochenta, caracterizado por el estancamiento económico y altas tasas de inflación.

En este sentido, la crisis tenía su origen en dos rasgos centrales de la forma institucional *Estado* del régimen de acumulación nacional-populista: la indisciplina fiscal (populismo económico) y el estatismo (proteccionismo nacionalista). Así, la fuerte presencia del Estado en la economía -el Estado productor, regulador y protector de las economías domésticas- fue considerada el factor causal de la crisis por su efecto pernicioso sobre el mercado y la iniciativa privada. En este diagnóstico, no hubo nada referido al tema de la deuda externa. A mi entender, la ausencia de mención al tema de la deuda externa en el diagnóstico neoliberal se explica por lo siguiente. En función de su eficacia para imponer un nuevo régimen de acumulación de capital y un nuevo modo de relación Estado-sociedad, el discurso neoliberal tenía que adjudicar al populismo la culpa total

---

<sup>5</sup> Ver Boyer, R., *op. cit.*, pags. 61-67.





por la enorme crisis fiscal en las economías latinoamericanas. Este mecanismo sirvió para ocultar el hecho histórico central que llevó a esa crisis fiscal en los ochenta, a saber: la decisión tomada en los años '70 por gobiernos *no populistas* (casi en todos los casos también militares y autoritarios) consistente en alentar el endeudamiento externo de los actores del poder económico más concentrado y, a continuación, estatizar (socializar) dicha deuda. Por lo tanto, el populismo resulta así acusado por el Consenso de Washington de una culpa que no le pertenece. Por otra parte, tampoco se situó en un plano histórico ni el tipo de intervención estatal ni el populismo económico, sugiriendo, de manera implícita, que fueron *siempre* las causas de la crisis. Cabe preguntarse, a partir de este diagnóstico, cómo fue posible entonces que en América Latina haya tenido lugar entre los años '30 y '70, con “populismo económico” y “estatismo”, un considerable proceso de industrialización (aún reconociendo sus deficiencias), modernización productiva, e inclusión social de la mano del crecimiento económico, el pleno empleo y de la ampliación de los derechos económicos y sociales en el marco de la construcción de un (aunque imperfecto y plagado de contradicciones) Estado de Bienestar<sup>6</sup>. Para ésto, el neoliberalismo carece de respuesta. Lo que sí abunda en el Consenso de Washington no son otras cosas que tesis simples. Esta particular abundancia no resultaría problemática si no fuera por el hecho de que, en ciencias sociales, las tesis simples suelen ser erróneas.

Las recomendaciones de políticas que se siguieron de éste diagnóstico pueden sintetizarse en la siguiente fórmula: *más mercado y menos, mucho menos, Estado*. Tal como planteó John Williamson<sup>7</sup>, el consenso de Washington estableció la necesidad de avanzar en la adopción de diez reformas: 1) disciplina fiscal con miras a la eliminación del déficit público; 2) modificación de las prioridades en torno al gasto público, eliminando subsidios y aumentando gastos en salud y educación; 3) reforma tributaria, aumentando los impuestos si esto fuese inevitable, pero manteniendo la preferencia por los impuestos de base amplia, esto es, los impuestos indirectos (ej.: el iva); 4) los tipos de interés deberían ser positivos y determinados por el mercado; 5) determinación del tipo de cambio también por el mercado, garantizándose al mismo tiempo que fuese competitivo; 6) liberalización del comercio y orientación del mismo hacia los mercados externos; 7) eliminación de las restricciones a las inversiones extranjeras directas; 8) privatización de las empresas públicas; 9) desregulación de las actividades económicas; 10) garantías jurídicas firmes sobre el derecho de propiedad (Bresser Pereira, 1991: 16).

Estas recomendaciones podrían resumirse así: promover la estabilización de la economía mediante el ajuste fiscal y la puesta en marcha de políticas ortodoxas en las que el mercado cumpla el papel fundamental y en las que el Estado resulte drásticamente reducido. Por lo tanto, la lista de reformas se encuentra de manera coherente en la línea del diagnóstico de que la crisis latinoamericana obedecía a la indisciplina fiscal (populismo económico) y al estatismo (proteccionismo nacionalista).

Las políticas de ajuste fiscal, privatizaciones, desregulación y apertura externa, fueron consideradas por el neoliberalismo como la parte central de una estrategia de

---

<sup>6</sup> No es mi intención aquí hacer una defensa del modelo de Estado “nacional-populista”, sino marcar las fallas propias del discurso analizado, esto es, el del Consenso de Washington.

<sup>7</sup> Williamson, J. (1990): “What Washington means by policy reform” en Williamson, J. (org.), *Latin American Adjustment*, Institute of International Economics, Washington, citado por Bresser Pereira (1991), p. 16.



crecimiento “market oriented” que los países de la región debían adoptar para lograr la recuperación de la estabilidad y el crecimiento de la economía. Como ejemplos del nuevo dogma establecido, repetidos hasta el cansancio, lo siguiente:

- “*Privatization, or the reduction of government controls and regulations and the sale of public enterprises to the private sector, has potential to increase transparency and reduce corruption abuses.*” (Brautigam, D, 1991: 24)<sup>8</sup>
- “El buen funcionamiento de los mercados engendra a menudo y *de forma natural* una mayor justicia social.” (Banco Mundial)<sup>9</sup>
- “Los derechos de propiedad son el fundamento para un crecimiento basado en el mercado y para la reducción de la pobreza.” (Banco Mundial; 1997: 52)

Ahora bien. ¿Qué significa, y significó, en realidad, la fórmula rectora de las reformas neoliberales, esto es, “más mercado y menos, mucho menos, Estado”? Para esclarecer su verdadero significado hace falta precisar algunas cuestiones. El mercado, en tanto espacio social de intercambio de bienes y servicios, no constituye un espacio social “libre” ni “igualitario”. Como bien lo explican Azpiazu y Nochteff (1994: 16-17), apoyándose en autores clásicos de la economía política como Paul Samuelson y John Kenneth Galbraith, en las economías modernas, capitalistas oligopolizadas, los individuos se encuentran bajo una doble coacción: la coacción del mercado y la coacción del Estado. Así, el problema no es sólo el de la coacción del Estado sino el de los pesos y contrapesos entra ambas coacciones. Asimismo, existe un poder de determinación sobre el mercado en función de la capacidad de producción, de demanda y de oferta de los que participan en él. Y no todos tienen la misma capacidad de producción, de demanda y de oferta. Por lo tanto, reducir la capacidad de coacción económica del Estado, a menos que al mismo tiempo el Estado fortalezca la capacidad negociadora de otros actores sociales, no implica otra cosa que aumentar el poder de coacción económica de los grandes compradores y vendedores privados del mercado. Es decir, y ya en mis propios términos, el significado profundo de las reformas neoliberales ha sido el de incrementar el poder de coacción económica del gran capital (los grandes grupos económicos locales y extranjeros del agro, la industria y las finanzas)- sobre el Estado, la clase trabajadora y el resto de los actores sociales.

Nótese que de todo lo dicho hasta aquí acerca de visión macroeconómica neoliberal no hay ni una sola mención en ella del término “desarrollo”. En efecto, en dicha visión se opera un primer desplazamiento de la idea del desarrollo; en su lugar, se coloca al “crecimiento económico” como fin último del ajuste y las reformas estructurales, cuando, recordemos, el crecimiento económico es un *medio* para la consecución del *fin* del desarrollo.

En el terreno de las promesas, el consenso de Washington estableció una relación directa entre la implementación de las políticas de ajuste fiscal y de reformas económicas estructurales y una economía en crecimiento, con más inversión, más productividad, más modernización, más empleo y, “en el largo plazo”, con menos pobreza. Concretamente, el discurso neoliberal hegemónico en la región postuló hasta el

---

<sup>8</sup> “La privatización, o la reducción de los controles y regulaciones gubernamentales y la venta de las empresas del sector público al sector privado, posee una fuerza capaz de aumentar la transparencia y reducir los abusos de corrupción.” La traducción y el subrayado en el texto son míos.

<sup>9</sup> Citado por Salama, P. y Valier, J. (1996), pag. 131 (subrayado en el original).



cansancio que la estrategia de políticas “orientadas hacia el mercado” producirían, a través del efecto *derrame*, un mayor bienestar crecientemente difundido sobre el conjunto de la sociedad.

Pero mientras el círculo virtuoso de crecimiento económico-derrame-más crecimiento económico lograra instalarse en las economías de la región como resultado de las políticas de ajuste y de reformas económicas estructurales, el consenso de Washington postuló la necesidad de atender la situación desde la política pública de aquel sector de la población que no podía esperar que el mencionado efecto llegara sin que su subsistencia se viera seriamente afectada, esto es, los “extremadamente pobres”.

## *2.2 - La política social del neoliberalismo: asistencialismo focalizado y reforma del mercado de trabajo.*

### *2. 2. a. El ataque al Estado de Bienestar como antecedente de las reformas neoliberales de política social*

Si, como mostré anteriormente, la reestructuración macroeconómica neoliberal se fundó en una crítica al Estado populista, el enfoque neoliberal de política social hace lo propio en relación al *Estado de Bienestar*, en el sentido de que éste no ha beneficiado a los más pobres. Me detendré, por un momento, a precisar éste punto.

En términos generales, por Estado de Bienestar se entiende la intervención del Estado caracterizada por la implementación de un sistema de protección social definido a partir de la existencia de derechos sociales universales – o sea, que benefician a todos– en materia de salud, educación, vivienda y seguros sociales (jubilación, enfermedad, accidentes de trabajo, desempleo, subsidios familiares).

No obstante, existe un consenso en la literatura especializada en la materia en identificar tres “tipos ideales” de regímenes de Estados de bienestar, caracterizados por diferentes arreglos cualitativos entre Estado, mercado y familia<sup>10</sup>. Las diferentes experiencias nacionales de Estados de Bienestar muestran que no existe un caso puro aunque sí que uno de los modelos resulta predominante. Por un lado, el régimen “liberal” se caracteriza por el predominio de la asistencia fundada en la evaluación de los medios disponibles por los potenciales beneficiarios, y por el carácter modesto que en él tienen tanto las transferencias universales como los planes de seguro social. En éste modelo, el Estado promueve el mercado, sea en forma pasiva (por ejemplo, garantizando sólo beneficios mínimos) o de manera activa (por ejemplo, subsidiando esquemas privados). Como consecuencia, este tipo de régimen se desarrolla minimizando los efectos de “desmercantilización” propios de las instituciones del Estado de Bienestar. “Así, erige un orden de estratificación que queda sesgado hacia una relativa ‘igualdad de pobreza’ entre los beneficiarios de los servicios estatales, una diferenciación de mercado entre las mayorías, y un dualismo político de clase entre ambos grupos.” (Lo Vuolo y Barbeito, 1998: 110). Los casos de Estados Unidos, Australia y Canadá constituyen ejemplos típicos de este modelo. Por otro lado, en el régimen “corporativo”, desaparecen las obsesiones liberales de la eficiencia del mercado y la mercantilización, lo que permitió

---

<sup>10</sup> Sigo aquí la clásica tipología de regímenes de Estado de Bienestar formulada por Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, Princeton University Press.; lo hago tomándola de Lo Vuolo y Barbeito (1998: 108-111).



que el otorgamiento de derechos sociales se haya hecho sin cuestionamientos. Hubo sí un predominio de los diferenciales de estatus. Por ende, aquellos derechos se encontraban ligados a la clase social y al estatus. Tanto los esquemas de seguros privados como los benéficos adicionales vinculados a la ocupación tuvieron aquí un lugar marginal. Este corporativismo se enmarcó en un tipo de Estado dispuesto sin más a quitar al mercado de la función de proveedor del bienestar. Sin embargo, al poner el énfasis en el mantenimiento de las diferencias de estatus, el impacto redistributivo del “arreglo corporativista” es casi nulo. “Típicamente, los regímenes corporativos están moldeados por la Iglesia, por lo que se encuentran fuertemente comprometidos con la conservación del grupo familiar tradicional. Así, en tanto los beneficios de los seguros sociales recaen sobre los ‘trabajadores’, se alienta la maternidad y el trabajo de la mujer en el hogar, otorgando beneficios a los familiares dependientes.” (Lo Vuolo y Barbeito, 1998: 111). Países como Austria, Alemania, Francia e Italia son ejemplos de regímenes corporativos. Por último, el régimen “social-demócrata” presenta, como característica más distintiva, la fusión entre bienestar y trabajo; el derecho a trabajar tiene el mismo estatus que el derecho a un ingreso. Promueve un tipo de igualdad de estándares elevados y no de necesidades mínimas. Este modelo se encuentra orientado hacia la garantía del pleno empleo y es, a la vez, enteramente dependiente de su obtención. El enorme costo que implica el mantenimiento de este modelo de Estado de Bienestar solidario, universalista y desmercantilizado lleva a que deba minimizar los problemas sociales y maximizar los ingresos. Los casos típicos de este tipo de régimen son los países escandinavos.

En América Latina, en general (pero sobre todo en Argentina, Brasil, Chile, México, Uruguay y Venezuela), el Estado de Bienestar, a nivel de derechos, aparece ya desde principios del siglo pasado desarrollándose luego de manera progresiva<sup>11</sup>. Pero es fundamentalmente durante las primeras décadas de los regímenes nacional-populistas cuando se instauran o desarrollan los sistemas de protección social. No obstante, si algo ha caracterizado a la versión populista del Estado de Bienestar en América Latina, ha sido una marcada diferencia entre la norma y los hechos, entre el derecho y la realidad. ¿Por qué? Porque más allá de los principios de universalización y homogeneización de los derechos sociales proclamados en la legislación, los sistemas de protección social en la región se caracterizaron por un bajo grado de universalización, esto es, por la existencia de un gran número de excluidos de los institutos de política social, como así también por un alto grado de heterogeneización, es decir, por prestaciones muy diferentes según el grupo social o las regiones. Los principales beneficiados fueron los trabajadores del sector formal urbano. Esta diferencia entre derecho y realidad, asociada, fundamentalmente, a las relaciones de fuerza entre las clases sociales y a los rasgos centrales del régimen de acumulación nacional-populista, se vio agravada con la crisis de los '80. En definitiva, el Estado de bienestar latinoamericano tuvo, en la práctica, efectos “contra-redistributivos” en detrimento de las capas menos favorecidas de la población.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Por ejemplo, es un clásico recordar, en el terreno de los estudios sobre los orígenes y desarrollo del constitucionalismo social, el hecho de que la primera Constitución escrita en occidente que proclama la universalidad de los derechos sociales, es la Constitución mexicana de 1917; por su parte, en Chile se instituyen, en 1924, el seguro de salud y la pensión para los asalariados del sector privado.

<sup>12</sup> Véase Salama y Valier, *op. cit.*, pags. 133-142.



En el caso argentino, las bases del Estado de Bienestar fueron establecidas durante el gobierno de J. D. Perón entre 1943 y 1955. En términos conceptuales, el modelo corporativo dominó el proceso de desarrollo del régimen de Estado de Bienestar, pero a su vez fueron incorporados elementos propios del social-demócrata; el componente liberal tuvo aquí un papel marginal. Así, se conformó un “híbrido” institucional (Lo Vuolo y Barbeito, 1998: 35). En este régimen híbrido, con predominio del modelo corporativo y bajo el supuesto de un acuerdo distributivo con eje en la relación de trabajo, “el conjunto de los *derechos sociales* nace como un derivado de los *derechos laborales*, a tal extremo que ambos grupos de derechos se consolidaron conjuntamente como norma jurídica. La cobertura estuvo limitada a la fuerza de trabajo asalariada y solo para algunos de los dependientes del grupo familiar. Los mismos se financiaban con impuestos sobre el salario y los beneficios que otorgaban estaban, al menos parcialmente, vinculados con ese impuesto. No existió un seguro de desempleo con base amplia; la distribución del ingreso fue regresiva, profundizándose las diferencias de ‘privilegios’ entre los beneficios que gozaban los distintos grupos cubiertos, sobre la base de mecanismos de financiamiento poco transparentes.” (Pautassi, L., 2001: 1-2).

Esta diferencia entre derecho y realidad, y la constatación de un modo de funcionamiento cuyo resultado antiredistributivo fue evidente, como rasgos sobresalientes del Estado de Bienestar latinoamericano, otorgó credibilidad al principal ataque neoliberal contra el mismo, a saber: que no es un buen instrumento de lucha contra la pobreza. No obstante, quiero plantear aquí la siguiente cuestión. Como vimos, algunos tipos de regímenes de Estado de Bienestar promueven la inclusión más que otros y, también, en su variante populista en América Latina, aquel presenta efectos perversos derivados de sus particulares arreglos institucionales. Pero todo esto no invalida el hecho de que el *ideario* del Estado de Bienestar (en cualquiera de sus variantes) sea un ideario de inclusión-integración social, en el sentido de afirmarse, en principio, sobre la idea de *universalidad de los derechos sociales de ciudadanía*.

Por el contrario, hacia fines de los ochenta y principios de los noventa, en América Latina en general, y en Argentina en particular, comienza un proceso de reformas en torno a los sistemas de protección social que, en el marco general de la recomposición de las relaciones entre Estado y mercado, política y economía, sobre la base de la hegemonía neoliberal, significó la imposición de un nuevo régimen que simboliza un ideario de exclusión-desintegración social. Precisamente, esto es lo que voy a intentar demostrar aquí a partir de ahora.

## 2. 2. b.- Caracterización del modelo neoliberal de política social.

La reforma del sistema de políticas sociales constituye el segundo eje de la vía neoliberal de combate a la pobreza. La ejecución de los cambios institucionales en éste área, en el marco de la severa crisis económico-social de los ochenta, de severas restricciones fiscales, y con el objetivo declarado de aumentar la eficacia y la eficiencia del gasto público social para llegar a los que más lo necesitan (esto es, los “extremadamente pobres”), han dado forma al modelo neoliberal de política social.

Dicho modelo, en el terreno de la administración de los sectores sociales (esto es salud, educación, previsión social, asistencia social, etc.) presenta tres características principales:





- Primera característica. Programas sociales focalizados hacia los “extremadamente pobres”.

Desde hace algo más de una década, en los informes del Banco Mundial (principal promotor del tipo de política social que aquí se describe) dedicados a la problemática de la pobreza en los países en vías de desarrollo, se hace una diferenciación sistemática entre los pobres y los extremadamente pobres. Cabe destacar que en América Latina los primeros son más numerosos que los segundos. No obstante, para los primeros, es decir, los pobres, el neoliberalismo “ofrece”, como vimos anteriormente, los efectos benéficos del crecimiento como producto de las políticas de reformas económicas estructurales de “libre mercado”.

Por el contrario, para los extremadamente pobres, considerados como incapaces de soportar el costo de las reformas y de protegerse por su propia cuenta, se plantea que el Estado debe, sólo a ellos, tender unas “redes de seguridad”. Dentro de la categoría de “extremadamente pobres”, a menudo se incluye a campesinos de zonas desérticas o semidesérticas o sin tierra, residentes de villas de emergencia con precaria o nula inserción laboral, o bien a ciertas categorías sociales como las madres, los niños y los ancianos, que padecen tasas de morbilidad y mortalidad más altas que el resto de la población, un patrón alimentario insuficiente en cantidad y calidad, y condiciones de hábitats totalmente insalubres.

Así, estas políticas sociales focalizadas<sup>13</sup>, cuya finalidad declarada es asegurar a los grupos poblacionales más vulnerables un mínimo de servicios de primera necesidad e infraestructuras sociales, adquirirán diversas formas: programas especiales de alimentación; programas de asistencia médica para niños y madres; programas para el desarrollo de la educación elemental; trabajos de canalización de agua e irrigación; programas para el mejoramiento del medio ambiente en los barrios más pobres; programas de empleo para el sostenimiento de la infraestructura pública; o bien programas para el desarrollo de microemprendimientos productivos.

En Argentina, desde principios de los noventa ha habido una verdadera “inflación” de programas sociales focalizados, tanto en el caso de programas de asistencia social a las familias como en el de programas asistenciales de empleo. Muchos de estos programas se han desarrollado bajo la órbita de la mayoría de los ministerios y en general se han superpuesto con las acciones provinciales y/o municipales (Pautassi, 2001). Asimismo, muchos de ellos se financian con recursos provenientes de créditos acordados con organismos financieros multilaterales (principalmente, el Banco Mundial y el BID) y van desapareciendo a medida que se agotan dichos recursos. Además de la superposición entre instancias gubernamentales y la escasa permanencia en el tiempo observadas en estos programas, los mismos resultan profundamente estigmatizantes para los ciudadanos, puesto que hay que demostrar que “se es pobre” o “desempleado” para poder acceder a ellos. Puesto en relación con los derechos sociales, y como felizmente lo expresara Pautassi (2001), se consagra una realidad en la cual para el/la ciudadano/a ya no hay “derecho a” sino un “programa para”. Es decir, “no se efectivizan los derechos de las personas, por ejemplo el derecho de acceso de una mujer embarazada al sistema de salud, sino que existe un programa asistencial focalizado para

---

<sup>13</sup> Por focalización entiendo la identificación de grupos específicos (“población meta” o “población objetivo”, en la terminología habitual de los/as agentes de la burocracia estatal partícipes del diseño, ejecución y/o control de los programas sociales focalizados) con características particulares que los hacen pasibles de elección para ciertas políticas.



mujeres embarazadas carentes de recursos” (Pautassi, 2001: p.8). Pero sobre todo estos programas fomentan el clientelismo, refuerzan el control social y resultan absolutamente ineficaces frente a la magnitud de los problemas de la exclusión social tanto en Argentina como en el conjunto de América Latina (magnitud de la cual intentaré dar cuenta en el punto 3 de este trabajo).

En este sentido, entiendo que los programas sociales focalizados representan una modalidad particularista de intervención desde la política pública en el marco de un modelo de política social que se entiende como *compensatoria* del ajuste y de las reformas económicas estructurales. Abandonándose a funcionar como una dimensión marginal de y posterior a la política económica (Bustelo, 2000: 61), el modelo de políticas sociales focalizadas representa una concepción residual de la política social (Salama y Valier, 1996: 146).

Por último, sostengo que se produce aquí un nuevo desplazamiento de la cuestión del desarrollo, esta vez en el marco de la visión neoliberal de política social; si antes lo fue frente a la idea de crecimiento económico, ahora lo es a manos del concepto de compensación social, en el sentido que se expulsa del terreno de la política social todo objetivo que no sea el de amortiguar, morigerar, el impacto del ajuste y las reformas económicas estructurales sobre la parte “más pobre” de la sociedad; entre esos objetivos expulsados de la política social, uno es crucial: el de la lucha por un patrón más equitativo de distribución de los ingresos y, por ende, de las oportunidades de vida en el seno de la sociedad; dicho de manera simple y directa, el objetivo de producir mayores grados de *igualdad social*.

- Segunda característica: políticas sociales asistencialistas y de privatización.

Las políticas sociales focalizadas son políticas asistencialistas apoyadas en una concepción de la sociedad típicamente liberal, esto es, una concepción que entiende a la sociedad como una simple agregación de individuos. Por “asistencialismo”, entiendo un tipo de política dirigido a paliar alguna necesidad social con un modo de intervención que produce y reproduce una relación social de dominación, a través, fundamentalmente, de la implantación de una cultura de dependencia de los “asistidos” del Estado, de los políticos y/o de la generosidad de los ricos. Es decir, todo lo contrario a una cultura de la emancipación del individuo de aquellas condiciones “objetivas” y “subjetivas” que no le permiten desarrollar una vida digna.

En el terreno de la privatización, la misma se fundamenta –argumentan los defensores de este modelo de política social– en la necesidad de aliviar la crisis fiscal, aumentar la eficacia de la oferta de servicios, y sortear las irracionalidades a que dio y da lugar su gratuidad. La privatización lleva a introducir o incrementar el arancelamiento de los servicios y al abandono de la noción de servicio público y su reemplazo por el de actividad mercantil orientada hacia la obtención de ganancia, con fuertes impactos en términos de calidad y extensión de la cobertura (Vilas, 1997: 936-937).

En Argentina y en Chile, la privatización ha resultado un rasgo significativo en la reforma de sus sistemas de políticas sociales. El área previsional y el de la salud constituyen los sectores donde más ha avanzado la ola privatizadora. En Chile, bajo la dictadura de Augusto Pinochet, se llevó a cabo una profunda reforma del sistema de jubilaciones y pensiones consistente en el abandono del sistema de reparto y la adopción de un esquema privado administrado por entidades privadas, llamadas “Administradoras





de Fondos de Pensiones” (AFP). En el caso argentino, la reforma previsional fue la primera reforma en materia de seguridad social que se realizó. Tomando como referente directo la reforma chilena, aunque con algunas adaptaciones, se creó un Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP; Ley 24241/93) en la cual coexisten bajo una misma estructura jurídica dos regímenes: el régimen previsional *público* de reparto, y un régimen de administración *privada*, organizado bajo el criterio de capitalización individual. Cada uno de estos regímenes poseen formas de financiamiento bien distintas. Tanto los/as trabajadores/as en relación de dependencia como los autónomos han sido integrados obligatoriamente bajo éste sistema previsional. Tanto en la reforma chilena como en la argentina, uno de los objetivos centrales de la misma ha sido el de la expansión del mercado financiero. En el área de la salud, y siguiendo con el caso argentino, se destacan dos ejes de la reforma: el modelo de “Hospital Público de Autogestión” y la “desregulación y libre elección de Obras Sociales (O.S.)”. En el primer caso, se plantea el “autofinanciamiento” del Hospital Público a través de la facturación de sus servicios a las Obras Sociales de los usuarios. Así, aquellos ciudadanos que no posean ningún tipo de cobertura deberán ser declarados “pobres de toda pobreza” para recién después poder acceder a la atención médica, lo que equivale a una regresión a lo peor de la beneficencia: su carácter estigmatizante. En el segundo caso, la libre elección de la O.S. implementada por la reforma significa la quita de la obligatoriedad para el/la trabajador/a asalariado/a de adherir a la O.S. del gremio de pertenencia, y así poder optar por otra O.S. que brinde mejores prestaciones a un mejor precio. Este capítulo de la reforma en el sector salud, hizo que el mercado de los seguros privados (las O.S. prepagas) creciera ampliamente disputándose el mercado. Lo que no solo no creció, sino que incluso disminuyó, fue la cobertura. En conclusión, tanto el sistema previsional como el de salud, con la reforma han cambiado por completo su lógica de funcionamiento, alejándose radicalmente de sus objetivos fundantes (Pautassi: 2001).

De esta manera, la privatización es así la otra cara de la política social orientada hacia los extremadamente pobres.

- Tercera característica: políticas sociales descentralizadas con apelación a la participación de los “beneficiarios”.

En contraposición al carácter centralizador de la política social propia del modelo de Estado de Bienestar, los programas sociales focalizados en general han sido acompañados de procesos de descentralización administrativa en lo que hace, principalmente, a la ejecución de los mismos. Los fines declarados que operan como justificación del esquema descentralizador son básicamente dos: mayor eficacia y racionalización de los gastos, por un lado, y facilitar cierta sinergia entre recursos gubernamentales y no gubernamentales para el financiamiento de las actividades sociales, por el otro. Estos objetivos perseguidos por el enfoque descentralizador explican el hecho de que en términos generales, en la región, la descentralización haya afectado más la ejecución de los programas que el diseño y la planificación de los mismos (osea, una descentralización que ha sido más *operativa* que *política*). (C. Vilas: 1997).



En Argentina, y como dije anteriormente, desde principios de los noventa ha habido un crecimiento desmesurado de programas sociales focalizados cuya ejecución reposa en Estados provinciales y, fundamentalmente, en Municipios. Además, la descentralización no concierne sólo a los programas focalizados sino que se también se utiliza para reducir el déficit presupuestario de los sectores clásicos de la política social del Estado de Bienestar, es decir, salud, educación, vivienda. En este sentido, más que para funcionar como instrumento de aumento de la eficiencia, sostengo que la descentralización ha operado más como un poderoso instrumento para la disminución del Gasto Público Social, afectando severamente los niveles de eficiencia en los sectores descentralizados. En el caso de los Municipios, es evidente el fuerte déficit en materia de eficiencia cuando le son transferidas responsabilidades de ejecución de programas de asistencia social sin contar muchas veces con la capacidad de gestión<sup>14</sup> acorde con la tarea encomendada<sup>15</sup>.

Asimismo, los organismos financieros internacionales (Banco Mundial, BID, etc.) con frecuencia han insistido en la necesidad, en nombre de la eficiencia, de que junto con la descentralización, los programas sociales focalizados fueran acompañados también con una participación activa de los beneficiarios de los mismos. A este respecto, en la práctica de éstos programas en la región, lo que se observa es un claro predominio de programas impuestos verticalmente, en los cuales los funcionarios decisores o diseñadores son los portadores del saber y los beneficiarios meros sujetos pasivos de dichos programas. Por lo tanto, mientras el discurso aquí plantea un sí a la participación, en los hechos sucede todo lo contrario (B. Kliksberg: 2000).

## 2. 2. c.- *Una reforma central en el marco de la redefinición neoliberal de la política social: la reforma del mercado de trabajo. El caso argentino.*

En virtud del concepto de política social que he planteado en el presente trabajo, se impone aquí, en un intento por completar el cuadro de caracterización del modelo neoliberal de política social, dar cuenta tanto de los principales contenidos como del sentido y las implicancias de la reforma en el mercado de trabajo o, lo que es lo mismo, de la relación capital-trabajo. En este punto, centro el análisis en el caso argentino.

En aras del sagrado objetivo de la recuperación y sostenimiento del crecimiento económico, la reforma de la legislación laboral llevada a cabo en Argentina se presentó, en el terreno de la acción comunicativa o discurso, como tendiente a producir la baja de los costos laborales, a través de la desregulación de la relación capital-trabajo, para aumentar así la competitividad de la producción argentina y, en un círculo virtuoso, el crecimiento y el empleo. Por el contrario, en el terreno de la práctica de la reforma o de las políticas “realmente implementadas”, lo que se observa es una re-regulación que altera radicalmente los principios jurídicos sobre los cuales se asentaba el derecho laboral argentino; esta re-regulación produjo una fuerte flexibilización y precarización del contrato laboral y de las condiciones de trabajo.

---

<sup>14</sup> Por *capacidad de gestión* me refiero al conjunto de recursos económicos y habilidades administrativas, técnicas y coercitivas del aparato estatal.

<sup>15</sup> Para el tema de los nuevos roles asignados a los Municipios y de los diferentes estilos de gestión, en el marco de los cambios sociales estructurales ocurridos en la Argentina en los últimos años, véase el trabajo citado en la bibliografía de Arroyo,



La reforma en materia de derecho laboral avanzó en tres direcciones: “la reforma de las relaciones individuales de trabajo (modalidades de contratación laboral, flexibilización laboral, políticas activas de empleo), las relaciones colectivas (convenio colectivos de trabajo), y el cambio de lógica en la regulación del derecho económico laboral (Relaciones laborales para Pequeñas y Medianas Empresas, Reforma del Régimen de Concursos y Quiebras).”<sup>16</sup>

Como ejemplo de la profusa acción normativa desplegada por la racionalidad del poder-Estado en el campo de la legislación laboral durante la década del noventa en Argentina, y en un contexto de crecientes niveles de desempleo y subempleo, valga lo siguiente:

- La llamada “ley de empleo” (24.013), puesta en vigencia en diciembre de 1991, introdujo un conjunto de nuevas figuras, las “modalidades promovidas de contratación” que, sin formar parte de la relación de trabajo, sin embargo pasaron a ser consideradas casi a un mismo nivel. Dichas nuevas figuras, establecen una relación jurídica no laboral, alterando el concepto de relación laboral ininterrumpida y eximiendo a los empleadores de hasta el 50 % de su contribución al sistema de Seguridad Social. “A su vez, todas estas modificaciones se traducen en regulaciones legales poco claras, ambiguas, complejas, y de difícil comprensión por parte de los trabajadores/as. Por caso, el ‘aprendiz’, los ‘pasantes’ en programas de formación, etc.”<sup>17</sup>
- El decreto 1334/91, el cual establece la restricción de la negociación salarial al aumento de la “productividad”, excluyendo todo otro criterio.
- El decreto 470/93, que otorga la facultad a una de las partes del convenio colectivo de proponer la modificación del nivel de negociación, permitiendo de este modo el descenso de la misma al nivel de la empresa, precisamente el espacio de máxima neutralización del poder sindical.
- La “ley de riesgos del trabajo” (24.557/95), que reforma el régimen de accidentes de trabajo. Entre otras medidas, se elimina la indemnización por accidente o enfermedad y se la reemplaza por prestaciones mensuales; desaparece el concepto de culpa y únicamente se puede iniciar una acción civil contra el empleador en caso de dolo. La confección del listado de enfermedades del trabajo corre por cuenta del Poder Ejecutivo. Se fija la obligación de un seguro para los empleadores en Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART), las que funcionan con una lógica similar a las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones. Es decir, al igual que lo que sucede con la pasividad laboral en el marco de la reforma del sistema previsional, aquí también se produce la transferencia al sector privado (privatización) de la cobertura, en este caso, la cobertura de las contingencias de los accidentes y enfermedades del trabajo. (Kesselman, 1996; Pautassi, 2001)

Así, la reforma del mercado de trabajo en Argentina a manos de la ortodoxia neoliberal en la materia ha sido de tal magnitud, que prácticamente ha hecho desaparecer las tres reivindicaciones que históricamente han formado parte de la esencia del derecho laboral en Argentina: a) el empleo estable; b) el salario suficiente; y c) las condiciones dignas y equitativas de labor (Kesselman, 1996). En el mismo sentido, sostengo que dicha

---

<sup>16</sup> Pautassi, L., *op. cit.*, p. 9.

<sup>17</sup> *Idem*, p.10.



reforma ha trastocado radicalmente el principio constitutivo del derecho laboral en tanto campo jurídico autónomo: en lugar de su sentido originario en tanto cuerpo de normas tendiente a establecer ciertas condiciones de igualdad teniendo en cuenta la desigualdad que en la empresa padece el/la trabajador/a, ahora, tras su reforma, aparece como un instrumento al servicio de la acumulación de capital al interior de la empresa.

De este modo el modelo laboral argentino ha pasado a ser el del “trabajador descartable”, o “empleado pobre”, caracterizado por la inestabilidad e inseguridad de su posición en el mercado de trabajo. Resulta notable, en el ideario neoliberal, la extrema variabilidad de la consideración prestadas a las cuestiones de la “estabilidad” y la “seguridad jurídica” según el tipo de capital que se trate. Mientras la estabilidad y la seguridad jurídica aparecen como principios indispensables para asegurar la rentabilidad de la inversión en capital físico y financiero, cuando se trata del capital humano la exigencia parece ser exactamente la contraria: inestabilidad e inseguridad en el trabajo, fuente primordial de la fenomenal inestabilidad e inseguridad en los ingresos que padecen grandes sectores de la población en la actualidad.

En este sentido, culmino este punto afirmando que el modelo neoliberal de política social posee una orientación no hacia la consolidación y expansión de los derechos sociales de ciudadanía sino hacia el control social. De este modo, este modelo de política social es la expresión de un modo de regulación estática de la pobreza<sup>18</sup>. Esto significa que, en conjunto, el tipo de intervención social del Estado neoliberal no apunta a superar el problema de la pobreza sino a administrarlo de modo que no se convierta en un peligro social y político en función de la “governabilidad” del sistema.

Por otra parte, y esto es fundamental, el modelo neoliberal de política social, centrado en la idea de atender a los extremadamente pobres, elude aquello que es la causa fundamental del problema de la pobreza y la exclusión social en América Latina y en Argentina, esto es: la extrema desigualdad de la distribución de los ingresos y de la riqueza social.

### **3. Principales resultados económicos y sociales de la vía neoliberal de lucha contra la pobreza**

Tras un cuarto de siglo de implantación y desarrollo de un nuevo régimen de acumulación de capital en América Latina en general, y en Argentina en particular, y luego de haber intentado dar cuenta en este trabajo tanto del contexto como de las características sobresalientes del modelo de políticas económicas y sociales que dieron forma a dicho régimen, me propongo ahora realizar un análisis de sus resultados en términos de: a) el tipo de crecimiento económico efectivamente instaurado; y b) la evolución de la desigualdad y la pobreza.

---

<sup>18</sup> Sobre este concepto de “regulación estática de la pobreza” véase Lauttier, B. (1998): “Représentations et régulations étatiques de la pauvreté en Amérique Latine”, en Poulin, R. y Salama, P. (eds.), *L'Insoutenable misère du monde, économie et sociologie de la pauvreté*, Editions Vents d'Quest, Québec. Yo lo he tomado del tratamiento que se hace de este concepto de Lauttier, en Lo Vuolo, Barbeito, Pautassi y Rodríguez (1999).



### 3. 1.- Resultados sobre el crecimiento económico

Según la Cepal, en su recientemente publicado *Panorama social de América Latina 2001-2002* (Cepal, 2002), la evolución del crecimiento económico durante el último lustro (1997-2002) representa “media década perdida”, en el sentido que el bajo dinamismo y la inestabilidad característicos del crecimiento económico durante éste período ha producido un marcado deterioro de la situación social y un aumento de la pobreza. Concretamente, allí se establece que durante el 2002 se produciría una caída para el conjunto de la región del orden del 2% del producto por habitante respecto del nivel registrado en 1997.

Los datos correspondientes para cada sub-período dentro del quinquenio 1997-2002 confirman su carácter inestable y de bajo dinamismo. Así, el año 2000 significó una recuperación tras el recesivo bienio 1998-1999, pues mostró un crecimiento del producto interno bruto del 3,9 %, frente a sólo el 0,5% en 1999, tasas que tomando en cuenta el producto por habitante caen a 2,3% y -1,1%, respectivamente<sup>19</sup>. Por el contrario, el 2001 representó un año de contracción del producto, ya que el PBI global de América Latina creció tan sólo un 0,4%, cifra que, tomado el producto por habitante, significó una contracción de 1,1%. Los dos movimientos contrapuestos (crecimiento-contracción) en la evolución del PBI por habitante durante el bienio 2000-2001, como así también el bajo dinamismo y la inestabilidad resultante para todo el período 1997-2002, obedecen, según la Cepal, a la incidencia relativa que el cambiante entorno internacional tiene sobre cada uno de los países de la región conjuntamente con “desequilibrios y dificultades internas” presentes en muchos de ellos. Así, por ejemplo, para los países de la Comunidad Andina y para Chile, el año 2000 representó una “fuerte recuperación” de la actividad de sus economías motorizada por el aumento de los precios a nivel internacional de sus productos de exportación, cuando los mismos habían decaído fuertemente durante 1998-1999; Brasil, por su parte, también mostró en el 2000 una mejora de su PBI, producto del abandono del tipo de cambio fijo (devaluación de enero de 1999) y su impacto positivo en los sectores productores de bienes transables; por otro lado, se afirma que el gran dinamismo de la economía norteamericana benefició particularmente a México, República Dominicana y algunos países centroamericanos. Por su parte, en las causas de la contracción del 2001, siguiendo con el ejemplo, se mencionan “la pérdida simultánea de dinamismo de las principales economías mundiales” (Estados Unidos, Unión Europea y Japón) y sus secuelas en términos de caída del comercio (México y Centroamérica), deterioro de la relación de precios de intercambio (Venezuela, Chile, Ecuador), y menor acceso al financiamiento externo (Argentina y Brasil), como así también “desequilibrios internos” que fueron “agudizados o puestos en evidencia” por el difícil marco externo, entre los cuales la Cepal destaca la crisis energética en Brasil y los problemas de sobreendeudamiento y del sistema de convertibilidad en el caso argentino. Para el corriente año se estima una caída del PBI por habitante para el total de la región en torno al 2,4%. Las caídas más pronunciadas se producirían en Argentina (-15%), Uruguay y Venezuela (alrededor de 5% en ambos casos). Aunque de menor magnitud que lo estimado para dichos países, también se prevé una reducción del PBI por

<sup>19</sup> No obstante, esta recuperación del crecimiento del producto para el conjunto de la región en el 2000, es rápidamente relativizada por el propio Informe, al afirmar que “el mejor desempeño de 2000 fue en varios casos apenas una recuperación parcial a partir de niveles muy deprimidos del producto, y que por lo general *no estuvo acompañado de un proceso de inversión que hiciera presagiar el inicio de un período de crecimiento sostenido en la región.*”, (Cepal, 2002: 1; el subrayado es mío).





habitante en los casos de Bolivia, Colombia, México y Paraguay, y un estancamiento en Brasil y la mayor parte de Centroamérica. (Cepal, 2002).

Veamos, brevemente, la intensidad de los movimientos de crecimiento-contracción en la economía argentina de los últimos 20 años. Luego de una intensa y prolongada contracción durante el período 1982-1990 (el PBI registró, para todo ese período, una caída promedio del 0,3%), entre 1991 y 1998, el PBI se incrementó a una tasa cercana al 6% anual. No obstante, la actividad económica tuvo varias fases bien diferenciadas durante el transcurso de esos años. En el período 1991-1994, el PBI creció a una tasa equivalente al 8,5%. En 1995, ésta fase de crecimiento se interrumpe bruscamente con una fuerte caída de la actividad (4,5%), asociada a la crisis financiera mexicana (“efecto tequila”), la que golpeó con intensidad sobre Argentina por el lado de una aguda contracción del crédito externo<sup>20</sup>. Entre 1995 y 1998 se produjo una considerable recuperación (6% anual), cortada por la recesión que comenzó hacia finales de 1998 y continúa hasta el presente. (Heymann, D., 2000)

Así, tras algo más de dos décadas de hegemonía de las políticas de ajuste y de reformas económicas estructurales neoliberales, tanto para el conjunto de América Latina, como para Argentina en particular, la promesa de la recuperación de un sendero de crecimiento económico sostenido a partir de dichas políticas ha sido claramente desmentida por la realidad. A mi juicio, existe una razón profunda, estructural diría, que explica en gran medida por qué un crecimiento económico sostenido brilla aquí por su ausencia; esa razón tiene que ver con lo siguiente. En el marco de una economía y un Estado-nación capitalistas, para que haya un proceso de crecimiento sostenido del producto bruto interno, es fundamental que los actores económicos dominantes –el gran capital– tengan un tipo de comportamiento económico volcado predominantemente en el

---

<sup>20</sup> A mi modo de ver, el fuerte impacto negativo de la crisis mexicana sobre la economía argentina, puso de manifiesto el notable grado de vulnerabilidad externa de la configuración económica establecida tras el tipo de estabilización de los precios internos de la economía (plan de convertibilidad) y las políticas de apertura y liberalización del comercio y las finanzas que fueron implementadas. En un trabajo publicado poco antes del surgimiento de la “crisis del tequila”, y, en gran medida, verdaderamente anticipatorio de la misma, Damill, M., Fanelli, J.M., Frenkel, R. y Rozenwurcel: *Crecimiento económico en América Latina: experiencia reciente y perspectivas*, en Revista Desarrollo Económico, nro. 130, vol. 33, Buenos Aires, julio-setiembre 1993, analizaron la coyuntura económica de seis países de la región (Argentina, Brasil, Colombia, México, Chile y Venezuela). Allí, ya se apuntaba el serio problema de cuenta corriente que evidenciaba la economía argentina. Así, si en 1990 la cuenta corriente se había mostrado superavitaria, con la posterior caída del tipo de cambio real, la liberalización comercial impuesta produjo un fuerte aumento de las importaciones, lo cual sumado al estancamiento de las exportaciones hizo que el balance comercial rápidamente se deteriorara. Por ésta vía, la cuenta corriente empezó a mostrar déficit crecientes en 1991 y 1992, los cuales fueron financiados totalmente a través de la cuenta capital, esto es, por la gran afluencia de capitales al país (los autores señalan como factores centrales del ingente ingreso de capitales a las privatizaciones, a la repatriación de ahorros del exterior y a la reapertura del crédito externo para las firmas argentinas; p. 243). Este proceso de recapitalización de la economía argentina via ahorro externo permitió un considerable aumento de la reserva de divisas entre 1991 y 1992. No obstante, los autores advirtieron ya entonces que “la rigidez impuesta a la política cambiaría por el Plan de Convertibilidad torna difícil revertir la apreciación de la moneda en términos reales y probablemente agrave los problemas de los sectores comercializables, así como el déficit en cuenta corriente. Como resultado de ello, *el equilibrio externo dependerá en grado sumo de la continuidad de los ingresos de capitales. Esto torna a la situación económica potencialmente vulnerable frente a eventuales perturbaciones externas.*”, p. 244; el subrayado es mío. En el balance final de ese trabajo, Argentina y México son colocados juntos conformando un sub-grupo particular (dentro de los seis casos analizados), caracterizado por la creciente fragilidad del tipo de crecimiento económico que en ellos transcurre, fragilidad debida a que la perdurabilidad de dicho crecimiento “depende cada vez en mayor medida del financiamiento externo” (p. 262).



circuito de la producción. Sin embargo, históricamente las clases dominantes locales en América Latina han demostrado una lógica de comportamiento económico bien distinta a aquella. En efecto, bajas tasas de inversión en relación con el producto, preferencia por la especulación financiera, fuga de capitales al exterior y una alta propensión al consumo son sólo algunos de los rasgos (pero de los más importantes) que hacen al tipo comportamiento económico característicos de las clases dominantes locales y que van en contra (no sólo) de la existencia de economías con crecimiento económico sostenido. Así, basándose en datos de la Cepal que fueran recogidos por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en 1997, Nun sostiene que “a comienzos de la década del noventa, los sectores de altos ingresos de Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela consumían en promedio más del 85% de lo que recibían de sus propiedades y de sus empresas, o sea, hasta cerca de un 40 % del ingreso nacional de sus respectivos países.” (Nun, 2000: p. 138). En consecuencia, vuelvo a algo que sostuve anteriormente; que la fórmula rectora de las reformas neoliberales, el “más mercado y menos, mucho menos, Estado”, tuvo como objetivo -y lo consiguió- aumentar considerablemente el poder de coacción económica del gran capital frente al Estado y al resto de los actores sociales. Para decirlo directamente, el neoliberalismo dejó en un grado considerable la dirección del proceso económico global, y con él la responsabilidad principal por la obtención de un crecimiento económico sostenido, en manos de un agente económico cuyo histórico modo de comportamiento económico se ha revelado una y otra vez como contrario no sólo a la posibilidad de un tipo de crecimiento semejante. Más aún, las clases dominante locales no resultan así sólo un problema de restricción para el crecimiento económico sostenido. Representan una restricción mayor al mismo desarrollo. De ahí la profunda regresividad social a la que vienen asistiendo las sociedades latinoamericanas desde hace algo más de dos décadas, y de la cual me ocupo en lo que sigue.

### *3. 2.- Resultados sobre la desigualdad y la pobreza*

Si elevados niveles de desigualdad y de pobreza han caracterizado desde siempre el devenir histórico de las economías y sociedades latinoamericanas, lo que viene ocurriendo en términos de evolución de aquellas variables desde el último cuarto del siglo pasado, y en los albores del siglo XXI, muestra un continuo y profundo deterioro de las condiciones de existencia de amplios sectores de la población.

La idea central que quiero plantear aquí es que ese continuo y profundo deterioro social en América Latina hoy es inherente al régimen de acumulación de capital en curso. En efecto, las políticas económicas y sociales neoliberales hegemónicas en la región en los últimos 20 años - la “vía neoliberal de lucha contra la pobreza”- han producido sociedades caracterizadas por altísimos niveles de desigualdad social y una extendida e intensa pobreza. Es decir, aquellas políticas que, supuestamente, iban a introducir a la sociedad en el camino de un bienestar crecientemente difundido, se han revelado como productoras de procesos en sentido contrario, es decir, procesos de creciente desintegración y exclusión sociales.

En efecto, las políticas de ajuste fiscal, privatizaciones, desregulación, aperturas comercial y financiera, junto con las reformas del sistema de políticas sociales, han tenido pocos y evanescentes efectos positivos, contra muchos y persistentes impactos negativos sobre la distribución del ingreso, el mercado de trabajo, el empleo y la pobreza.





En un trabajo que analiza el funcionamiento económico y social de los países de América Latina en los '90, centrado en los casos de Argentina, Brasil y México, y desde una perspectiva crítica de la ortodoxia neoliberal, Roberto Frenkel<sup>21</sup> ha planteado dos fases o momentos sobre la dinámica socioeconómica como resultado conjunto tanto de la implementación de las políticas económicas neoliberales como de las condiciones financieras internacionales. Así, en una primera fase, la recuperación del crecimiento económico y la reducción de la inflación, generaron efectos positivos sobre el mercado de trabajo y sobre los ingresos provenientes del trabajo. El aumento de la actividad productiva llevó a una mayor demanda de trabajo. La reducción de la inflación, con la baja consecuente del “impuesto inflacionario”, posibilitó una recuperación del poder adquisitivo de los salarios, particularmente de aquellos percibidos por los sectores de más bajos ingresos. En una segunda fase, en cambio, prevalecen los fuertes impactos negativos que sobre la desigualdad, el mercado de trabajo y la pobreza producen políticas tales como las privatizaciones, los ajustes en los gastos o en diversos niveles del sector público, y, especialmente analizado por el autor, la combinación entre apreciación de la tasa de cambio y apertura comercial. En el caso de las privatizaciones de las empresas estatales productoras de bienes y servicios, las mismas han sido usualmente precedidas o seguidas de procesos de racionalización de la fuerza de trabajo que sumergen el nivel de empleo. Iguales efectos se produjeron como resultado de las políticas de ajuste de los gastos en diferentes niveles del Sector Público, pues los mismos han implicado, generalmente, fuertes contracciones en el empleo y en los salarios. Así, *“those effects on employment and wages are ‘once-and-for-all’ negative impacts.”*<sup>22</sup> Por su parte, la fuerte política de apertura comercial que tuvo lugar en América Latina en los '90, con disminución de tarifas y eliminación de restricciones no tarifarias para el ingreso de insumos y bienes del exterior, se justificó, desde la teoría, en la búsqueda del objetivo de incrementar la eficiencia y la productividad del sector transable de la economía. Asimismo, esa apertura comercial se dio en un contexto de apreciación de la tasa de cambio. En todos los casos observados, sostiene Frenkel, hubo un proceso de desplazamiento de firmas y del empleo en las áreas menos eficientes del sector transable, afectando particularmente al sector manufacturero. La pérdida de competitividad de muchas actividades existentes inhibieron los incentivos hacia nuevas exportaciones tanto como a desarrollar algunas sustituciones de importaciones. En consecuencia, la combinación de apertura comercial y apreciación de la tasa de cambio implicó efectos negativos sobre el empleo y la distribución del ingreso. Estos son los casos, según el autor, de Argentina, Brasil y México (Frenkel, 1998; 12).

En virtud de observar, en términos relativos, el patrón de distribución de los ingresos entre los diferentes estratos sociales que rige actualmente en la región, diversos autores concuerdan en afirmar que América Latina representa la zona más desigual del planeta (Bustelo, 2000; Nun, 2000; y Kliksberg, 2000). Así, en América Latina, mientras el 5% de la población se apropia del 25% del ingreso nacional, del otro lado, el 30% de la población tiene sólo el 7,5% de dicho ingreso, constituyendo ésta “la mayor brecha del planeta” (Kliksberg, 2000; 39). Por su parte, y tomando el habitual criterio internacional de presentar los datos nacionales de distribución del ingreso divididos por quintiles (un quintil equivale a un 20% de la población), Nun (2000) establece una diferencia entre

---

<sup>21</sup> Frenkel, Roberto (1998): *Capital Market Liberalization and Economic Performance in Latin America*, Serie Documentos de Economía nro. 7, Universidad de Palermo/Cedes, Buenos Aires.

<sup>22</sup> Idem., p. 12. (“Esos efectos sobre el empleo y los salarios son ‘una vez y para siempre’ impactos negativos.”; la traducción es mía, así como también lo es el subrayado en el texto).



las sociedades de 40:40:20 y las de 60:30:10, según los esquemas particulares de apropiación de ese ingreso. En este sentido, “las primeras son las menos desiguales: en ellas, el 20% más rico recibe un 40% del ingreso total; el 40% siguiente, un 40%; y el 40% más pobre, un 20%. Es la situación de la mayoría de los países desarrollados, salvo Estados Unidos, Australia, Irlanda y Nueva Zelanda, donde los desequilibrios son mayores. Como puede advertirse, no nos hallamos ante condiciones que un observador sensato se atrevería a llamar igualitarias. Sin embargo, resulta notable su contraste con las que caracterizan a las sociedades más desiguales: en éstas, el 20% más rico tiende a apropiarse del 60% del total de los ingresos; el 40% siguiente de un 30%; y al 40% más pobre sólo le queda un 10%. Además de Africa, es éste principalmente el caso de América Latina.” (Nun, 2000; 124)<sup>23</sup>. Medida la desigualdad de América Latina por el coeficiente de Gini, el mismo se encuentra, en todos los países, arriba de 0,40, llegando en muchos casos por encima de 0,50. Para los países desarrollados, el coeficiente de Gini no llega al 0,40, estando en la mayoría de los casos alrededor del 0,30. (Bustelo, 2000; 71).

En América Latina, las remuneraciones al trabajo, integradas principalmente por sueldos y salarios, representan el mayor componente de los ingresos familiares (Cepal, 2002; 20). En consecuencia, es de vital importancia ver cómo han impactado las políticas de ajuste y de reformas estructurales en la evolución del mercado de trabajo, pues esta evolución posee una incidencia directa sobre una mayor o menor desigualdad social.

El crítico desenvolvimiento económico latinoamericano en los '80, con caída del producto, altas tasas de inflación y elevado endeudamiento externo, derivó en la aplicación de férreos programas de estabilización y ajuste que tuvieron un marcado impacto regresivo sobre el mercado de trabajo. En efecto, en esos años hubo un incremento del empleo informal, el cual pasó, para el conjunto de la región, del 40,2% en 1980 al 52,1% en 1990. Por su parte, el salario real tuvo un significativo descenso; en 1990 llegó a ser un 31% más bajo que en 1980<sup>24</sup>. Como vimos anteriormente, los años '90 comienzan con una reactivación de la economía, en el marco de una generalización de las reformas “orientadas hacia el mercado” –apertura comercial y financiera, privatizaciones, desregulación, flexibilización laboral-. También vimos cómo el nuevo estilo de crecimiento así forjado resultó de una extrema fragilidad. Así, en términos de impacto sobre el mercado de trabajo, la nueva configuración macroeconómica de los '90 no pudo menos que profundizar el carácter regresivo que el mismo había ya evidenciado hacia fines de los '80. Actualmente, el mercado de trabajo en América Latina presenta las siguientes características:

- *Existencia de un sector de empleo de elevada productividad, conformado por asalariados con calificación profesional o técnica. Aquí las tendencias son hacia*

---

<sup>23</sup> La salvedad establecida por Nun para aplicar el esquema de apropiación del ingreso nacional de las sociedades “menos desiguales” a los casos de aquellos países desarrollados –Estados Unidos, Australia, Irlanda y Nueva Zelanda- en los cuales “los desequilibrios son mayores”, resulta coincidente con lo apuntado por O'Donnell (1997) en el sentido que “desde la década del ochenta ha aumentado la desigualdad en la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), especialmente en Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Estados Unidos, donde se siguieron políticas económicas semejantes a las adoptadas en el mismo período en nuestros países.” (O'Donnell, 1997; 341. El subrayado es mío).

<sup>24</sup> Estas cifras las tomo del trabajo de Bustelo, *op. cit.*, p. 75.



un incremento de la productividad y el producto pero con baja absorción de empleo.

- *Ampliación de la brecha salarial y agudización de la concentración del ingreso*, observable tanto entre sectores económicos –a favor, fundamentalmente, de aquellos orientados al sector externo- como al interior de la fuerza de trabajo – entre diferentes niveles de calificación-.
- *Tendencia a la baja del empleo en el sector público* en relación al sector privado; también los salarios reales en ese sector tienden a disminuir.
- *Nueva expansión del empleo informal*, de baja productividad, bajos salarios y elevada desprotección legal.
- *Aumento del desempleo y subempleo*.

En este sentido, resulta claro que las políticas de ajuste y de reformas económicas estructurales han generado un tipo de evolución del mercado de trabajo en América Latina que produce mayores niveles de desigualdad en la distribución de los ingresos y la riqueza.

Veamos ahora los resultados sobre la pobreza. Un frágil e inestable estilo de crecimiento económico y, fundamentalmente, una elevadísima desigualdad social, han producido un notable aumento de la pobreza en la región, tanto en términos absolutos – aumento del número de pobres- como en términos relativos – aumento del porcentaje de población en situación de pobreza sobre el total de la población-. Durante la “década perdida” de los '80, la población en situación de pobreza creció al doble del ritmo que la población total de América Latina (44% y 22% respectivamente). Esto es indicativo que la causa de ese incremento de la pobreza, no ha de encontrarse en cuestiones que hacen a la evolución demográfica sino en el impacto regresivo de las políticas de ajuste y liberalización puestas en práctica en esos años, en un contexto de fuerte caída del PBI junto con altos niveles de inflación. Durante los '90, la evolución de la pobreza para el conjunto de la región ha tenido la siguiente trayectoria. A comienzos de la década, la recuperación del crecimiento económico y la drástica reducción de la inflación en aquellos países más afectados por la misma en los años previos permitieron un descenso de la pobreza relativa, si bien continuó aumentando la pobreza en términos absolutos. Sin embargo, hacia finales de la década, las cifras relacionadas con la pobreza mostraron un significativo aumento de la misma<sup>25</sup>. En consecuencia, tras algo más de dos décadas de neoliberalismo, América Latina presenta hacia el 2003 una mayor pobreza que en 1980, medida tanto en términos relativos como en absolutos (Vilas, 1997; Bustelo, 2000; Klisberg, 2000).

Para la Cepal, en cambio, “durante la década de 1990, tanto la pobreza como la indigencia en América Latina se caracterizaron por una tendencia generalizada a la reducción” (Cepal, 2002: 2). Independientemente de la profusa evidencia empírica que

---

<sup>25</sup> Según estimaciones realizadas por la Cepal, las cifras de la pobreza que arrojaría el 2002 para el conjunto de América Latina significarían un importante incremento en relación a las cifras del 2001. Así, el porcentaje de personas en situación de pobreza se ubicaría en torno al 44 por ciento de la población, un punto porcentual más que en el 2001, mientras que la indigencia se situaría en torno al 20 por ciento, contra 18,6 por ciento en el 2001. Por su parte, en relación al volumen de la pobreza, el 2002 mostraría un aumento de siete millones con respecto al 2001, de los cuales casi 6 millones serían indigentes. Tomando el período 2000-2002, y de cumplirse las estimaciones previstas para el 2002, el número de pobres en América Latina habría aumentado en 15 millones. (Cepal, 2002).



valida exactamente lo contrario, esto es, la trayectoria ascendente de la pobreza y la indigencia en América Latina durante los noventa, esta afirmación hecha por la Cepal en su citado informe, resulta irremediamente contradictoria aún dentro del *corpus* del propio texto. Me explico. Luego de reconocer la “trascendencia que tienen los cambios en la distribución de los ingresos para reducir la pobreza y la indigencia” (Cepal, 2002: 18), se sostiene que “la evolución de la desigualdad en la década de 1990 se caracterizó principalmente por una gran rigidez –yo agregaría, *una rigidez a partir de un nivel sumamente alto*-, y en los pocos casos en que se registraron variaciones significativas, éstas apuntaron a un deterioro distributivo (Cepal, 2002: 20). ¿Cómo explica entonces la Cepal que la pobreza y la indigencia hayan disminuido en la región en el transcurso de la década de 1990? Lo hace planteando que eso ha sido posible gracias al crecimiento económico que, a “tasas moderadas”, registraron varios países de la región lo largo del período. Ahora bien. Si los niveles de desigualdad durante los noventa se han mantenido “rígidos”, en niveles particularmente altos, y donde se alteraron lo hicieron hacia arriba; y si “tasas moderadas de crecimiento económico” alcanzan para explicar, por sí solas, una “tendencia generalizada a la reducción” tanto de la pobreza como de la indigencia, cabe formularse la siguiente pregunta: ¿dónde queda, entonces, la “trascendencia” de los avances hacia una mayor igualdad distributiva en función de la “lucha contra la pobreza”? A mi modo de ver, queda, claramente, fuera del análisis. Así, entiendo que esta contradicción en el planteo de la Cepal pone en evidencia el predominio, en última instancia, de la visión típicamente neoliberal –criticada en el presente trabajo- en el sentido que el crecimiento económico lleva, por sí solo, a la reducción de la pobreza.

Veamos ahora, específicamente, el caso argentino. El mismo ilustra hoy, tal vez como ningún otro, los rasgos centrales del cuadro social imperante en América Latina. Así, una *gran desigualdad* junto a una *elevada pobreza* caracterizan, como nunca antes, la realidad socioeconómica argentina.

Si hasta mediados de la década del setenta la Argentina, junto a Uruguay y Costa Rica, constituía una de las sociedades menos desiguales de la región, a partir de entonces esto dejó de ser así.

CUADRO 1

Estimaciones de la distribución del ingreso de los hogares en Argentina

Año	Fuente (b)	Cobertura	Coeficientes de Gini (a)	
			Ingreso total del hogar	Ingreso per cápita del hogar
1974	EPH (EI)	GBA	0,356	0,342
1980	EPH (EI)	GBA	0,411	0,382
1986	EPH (EI)	GBA	0,419	0,403
1990	EPH (EI)	GBA	0,437	0,453
1991	EPH (EI)	GBA	0,430	0,447
1994	EPH (EI)	GBA	0,433	0,464
1997	EPH (EI)	GBA	0,446	0,475



a) Calculados sobre la base de grupos decílicos de la distribución del ingreso , excluyendo hogares con ingreso cero.

b) EPH: Encuesta permanente de hogares; EI: Encuesta de empleo e ingresos.

\* Fuente: tomado de Altimir, O. y Beccaria, L. (2001): *El persistente deterioro de la distribución del ingreso en la Argentina*, en Desarrollo Económico, vol. 40, nro. 160, Buenos Aires.

En efecto, y tal como se observa en el cuadro 1, desde mediados de la década del setenta la sociedad argentina viene sufriendo un continuo aumento de la desigualdad en la distribución de los ingresos y la riqueza. En términos de la distribución del ingreso entre los hogares medida con el coeficiente de Gini, el grado de concentración de los ingresos pasó de 0.356 a 0.446 entre 1974 y 1997. Esto ha sido causado por una combinación de diferentes factores en el marco del proceso de instauración, profundización y desarrollo del régimen neoliberal de acumulación de capital en Argentina. En la segunda mitad de los setenta, el principal factor explicativo del crecimiento de la desigualdad ha sido la represión salarial asociada a la política antiinflacionaria ortodoxa ensayada por la dictadura militar y en el marco de reformas liberalizadoras. En los ochenta, la inflación y el desempleo, en el marco de grandes desequilibrios macroeconómicos, crecimiento inestable y reiterados intentos de estabilización, explican el mayor deterioro distributivo. En el período 1990-1992, la rápida recuperación del crecimiento económico junto a la estabilización de precios de la mano de la fijación del tipo de cambio por ley de convertibilidad permitieron una reducción del nivel de desigualdad. Sin embargo, en la fase posterior, hasta 1994, la irrupción del desempleo estructural explica la mayor parte del desmejoramiento de la distribución del ingreso entre los hogares. Por su parte, en la segunda mitad de los noventa, en medio de fuertes fluctuaciones de la actividad económica que mantuvieron la influencia sobre la desigualdad del desempleo, el incremento del deterioro distributivo se explica más por el lado de la incidencia de la devaluación educacional, esto es, la diferenciación de ingresos de los ocupados por niveles educativos (Altimir y Beccaria, 2000). Durante el 2002, el retorno de la inflación tras la caída del régimen de la convertibilidad, y el aumento del desempleo, en el marco de una crisis integral (económica y política) del régimen neoliberal de acumulación de capital, han hecho nuevamente incrementar la desigualdad de la distribución de los ingresos.

Cuadro 2

Evolución de la distribución de ingresos por estratos de población (1974-1999).

Porcentaje de ingreso	1974	1980	1985	1990	1995	1999
30 % más pobre	11,1	10,5	9,9	9,6	8,3	8,2
30 % medio bajo	22,4	19,2	19,4	19,1	18,5	18,6
30 % medio alto	38,3	37,2	37,4	36,0	35,9	37,0
10 % más rico	28,2	33,3	33,3	35,3	37,3	36,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0





Fuente: Tomado de Rapoport, Mario y colaboradores: *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 2000.

En el mismo sentido, el cuadro 2 nos permite apreciar con mayor crudeza aún la fortísima dicotomía que muestra la evolución de la distribución de los ingresos entre diferentes estratos de la población durante el período analizado. Así, entre 1974 y 1999, mientras el 30 % más pobre de la población sufrió una reducción de su participación en el ingreso del orden del 26 %, el 10 % más rico vio incrementar su parte en un 28 %.

El notable incremento de la desigualdad de la distribución de los ingresos durante la década del noventa fue claramente reflejada por el Indec hacia finales de la década. En efecto, según los datos recogidos por dicho organismo en octubre de 1999, y válidos para la región metropolitana, esto es, Capital Federal y Gran Buenos Aires, el 10 % más rico de la población ganaba 24 veces el ingreso percibido por el 10% más pobre; para ese entonces, esa brecha era la peor brecha de la historia, superior aún a la correspondiente a 1989 cuando, en medio de un proceso hiperinflacionario, los ingresos se hacían añicos, en especial los de los sectores de más bajos ingresos<sup>26</sup>.

Todo estilo de crecimiento o, mejor aún, todo régimen de acumulación de capital, implica un patrón determinado de distribución de los ingresos y no otro. Por lo expuesto hasta aquí, resulta claro que la sociedad argentina viene sufriendo desde mediados de los años setenta un continuo deterioro distributivo, el cual ha implicado la consolidación como rasgo estructural de su economía de un patrón altamente regresivo de distribución de los ingresos y la riqueza.

Al igual que lo planteado para América Latina en su conjunto, el impacto de las políticas de reformas estructurales sobre el mercado de trabajo explican en gran medida el notable aumento de la desigualdad en el caso argentino. En efecto, la abrupta caída del empleo en el sector público, consecuencia directa tanto de las privatizaciones de las empresas estatales como de los sucesivos ajustes presupuestarios en las administraciones provinciales, el cierre de numerosas empresas privadas mano de obras intensivas –p.ej., textiles y confecciones– debido a la imposibilidad de competir en un contexto signado tanto por un tipo de cambio alto, anclado por ley, como por una indiscriminada apertura comercial (con la excepción de un régimen especial tendiente a proteger la producción automotriz), y la flexibilización –de hecho y de derecho– de las normas jurídicas referidas a la regulación de la relación capital-trabajo, representan factores explicativos de que altas tasas de desempleo y subempleo, caída del salario real en sectores bajos y medios, aumento de la precarización laboral, y crecimiento del empleo en el sector informal de la economía, se constituyeran como los rasgos sobresalientes del mercado de trabajo argentino desde temprano los noventa y hasta hoy. Si el empeoramiento de dichas variables se dio en los ochenta en el marco de un contexto de alta inflación y gran inestabilidad del crecimiento económico, en cambio, en la primera mitad de los noventa, en la llamada “fase expansiva del modelo”, más desempleo y subempleo, más precarización laboral e informalidad ocupacional y menos poder adquisitivo del salario, se dieron en un contexto de estabilidad de precios y crecimiento económico. Así, la realidad se encargó, una vez más, de desmentir la “tesis simple” de la teoría del derrame: aquí, un mayor crecimiento económico implicó un mayor desempleo, caída de los ingresos reales para amplios sectores de la población y,

---

<sup>26</sup> Véase Bermúdez, Ismael, “Menem dejó el peor reparto de la riqueza”, en *Clarín*, edición del día 6 de marzo de 2000, pág. 18.



en consecuencia, produjo tanto una mayor desigualdad social como así también (como se verá enseguida) un mayor empobrecimiento de la sociedad argentina<sup>27</sup>.

Por último, veamos los datos que marcan el tipo de trayectoria seguida por la pobreza en la Argentina desde los ochenta a esta parte. Tomando como indicador la línea de pobreza (LP) –que representa el valor monetario del costo de una cesta de bienes y servicios básicos de costo mínimo–, Rapoport plantea que “al finalizar el gobierno militar, el 18 % de la población de Capital y el Gran Buenos Aires se encontraba por debajo de la de dicha línea. Entre 1984 y 1986, la incidencia de la pobreza se redujo al 15,7%, pero el brote hiperinflacionario provocó un fuerte aumento que determinó que el 47,4 % de la población se ubicara por debajo de la LP en 1989. A partir de 1990 comenzó a revertirse la tendencia alcista, ubicándose en 16,9% en 1993. Desde entonces la curva retomó su tendencia ascendente llegando al 28% en 1996, para situarse en el 26% en 1998.” (Rapoport, M. y col., 2001: 1018). Asimismo, mientras para el 2001 la Cepal estimó que el 30,3 % de la población argentina se encontraba por debajo de la LP, los datos oficiales del Indec para mayo del 2002 revelaron un fenomenal aumento de la pobreza, llegando a afectar al 49,7 % de la población, esto es, casi la mitad de los/as argentinos/as se encuentran por debajo de la LP. Además, es de destacar que ese 49,7% de población pobre en Argentina se encuentra casi 6 puntos arriba del porcentaje de población pobre que la Cepal ha estimado como promedio para el conjunto de América Latina en el 2002 (44 %)<sup>28</sup>.

Los mismos factores estructurales que explican el ingente crecimiento de la pobreza en América Latina desde mediados los setenta a esta parte explican también lo sucedido en el mismo sentido en Argentina. Así, un patrón fuertemente regresivo de distribución de los ingresos, caída salarial, precarización laboral y elevado desempleo, en un contexto de crecimiento económico altamente inestable, explican tanto la agudización de la intensidad de la pobreza entre los más carenciados como el incremento de la heterogeneidad de la misma, a partir de su notable expansión alcanzando a vastos sectores medios.

---

<sup>27</sup> Por su parte, la principal fuente de ingresos del Estado, esto es, el sistema tributario por él impuesto al conjunto de la sociedad, presenta en América Latina una histórica y moralmente inaceptable inequidad, constituyendo dicho sistema un factor cristizador de desigualdad; no existe lugar donde se exprese con mayor contundencia el carácter elitista y autoritario del capitalismo latinoamericano que en el veto histórico que los sectores ricos han logrado imponer a todo intento de ser gravados con una mayor presión impositiva. Continuando con el caso argentino, Constantino Vaitsos ha señalado, refiriéndose a la reforma tributaria aplicada durante los noventa, que la misma “(...) imprimió un sello de fuerte regresividad documentado por el hecho de que el decil de ingresos más bajos destina más del 38 % de sus ingresos al pago de impuestos, mientras que el decil de ingresos más elevados dedica a este propósito sólo el 20 %. *No hay muchos ejemplos de sistemas impositivos en la realidad actual internacional que registres el grado de regresividad mostrado por el caso argentino.*”, en Vaitsos, Constantino (2001): “Introducción”, en Vaitsos, Constantino et. all, *Cohesión social y gobernabilidad económica en la Argentina*, Eudeba-Pnud, Buenos Aires, Argentina, pág. 17 (el subrayado es mío). Por mi parte, agregó que esto pone de manifiesto una de las paradojas más perversas de la Argentina actual: los pobres se ven obligados a contribuir más a un Estado que funciona cada vez menos en su beneficio.

<sup>28</sup> Cepal, *op. cit.* Véase nota 28 del presente trabajo.





En este sentido, y como he intentado demostrar aquí, concluyo este punto afirmando que, a contrapelo de la ortodoxia neoliberal hegemónica en América Latina durante algo más de dos décadas, y por ella misma, la región hace su ingreso en el siglo XXI enfrentando graves problemas de cohesión social, siendo la zona más desigual del planeta y con alrededor de la mitad de su población viviendo en situación de pobreza.

Así, el conjunto de políticas económicas y sociales neoliberales, o lo que aquí he dado en llamar la vía neoliberal de lucha contra la pobreza, en la práctica se ha revelado no como una vía de “lucha contra” la pobreza sino como una “de más” pobreza. La gravedad del problema de la pobreza en América Latina y en Argentina no obedece, así, ni a deficiencias en el diseño y/o implementación de aquellas políticas ni a los impactos que sobre estas sociedades tienen los “factores externos” (recesiones) vinculados a alta inestabilidad característica de la economía mundial en su etapa actual. La gravedad del problema de la pobreza en dicho contexto tiene su causa en el modo de organización social imperante. Concretamente, en la profunda desigualdad social que consagra el patrón de distribución de los ingresos inherente al régimen neoliberal de acumulación de capital.

#### 4. Consideraciones finales

La pobreza es un elemento constitutivo de las relaciones de propiedad y de poder que sustentan el modo en que una sociedad se halla organizada. En sociedades capitalistas, las formas concretas que en un momento histórico determinado asume el modo de organización social se capta de manera adecuada con el concepto de régimen de acumulación de capital. En este trabajo, he intentado sostener la tesis de que *la enorme pobreza característica de las sociedades argentina y latinoamericanas actuales tiene su causa en el tipo de régimen de acumulación de capital –al cual he llamado neoliberal– que rige en ellas desde hace algo más de dos décadas, caracterizado por un patrón de distribución de los ingresos profundamente regresivo; esto es, por una gran desigualdad social.*

No obstante, uno de los modos en que el discurso neoliberal buscó legitimar el conjunto de políticas económicas y sociales hegemónico en la región desde la segunda mitad de los setenta, tendiente a la implantación de aquel régimen de acumulación, ha sido precisamente la imposición de una visión particular sobre el problema de la pobreza, visión que implicó tanto una idea sobre las causas de la misma como una estrategia (la “única posible”) para resolverla. Así, el discurso neoliberal repitió hasta el cansancio que la introducción de las políticas económicas de libre mercado producirían un crecimiento económico sostenido que haría, mediante el efecto derrame, eliminar la pobreza. Transitoriamente, hasta que esto ocurriera, era necesario asistir desde un esquema particular de política social a los extremadamente pobres. De este modo, se dió por supuesto que el problema de la pobreza era un problema básicamente de ausencia de crecimiento económico y que, por ende, la sola recuperación del mismo sería suficiente para la solución de aquella. Aquello que llamé en este trabajo la “vía neoliberal de lucha contra la pobreza” hizo referencia tanto al conjunto de políticas económicas y sociales neoliberales como a la visión que buscó legitimar dichas políticas. Anteriormente, vimos cuales fueron los resultados de vía neoliberal de lucha contra la pobreza, tanto en América Latina como en la Argentina: un aumento de la



pobreza a niveles de catástrofe social. De aquí, entonces, el título de este trabajo: *un remedio peor que la enfermedad*.

Por lo tanto, de lo anterior infiero la siguiente proposición: *el diseño y la implementación de una estrategia efectiva de lucha contra la pobreza y la desigualdad social en Argentina y en América Latina pasa por una transformación radical de las instituciones y de las ideas económicas, sociales y políticas que sostienen y definen el actual régimen de acumulación de capital*.

En este sentido, quisiera presentar algunas ideas básicas en torno a algunos contenidos, supuestos y posibilidades que, entiendo, hacen a esta *estrategia efectiva de lucha contra la pobreza y la desigualdad social* en el contexto latinoamericano y argentino.

En el terreno de los contenidos de dicha estrategia señalo los siguientes:

- **Reconstrucción del Estado.** Entiendo que tal reconstrucción apunta a una reforma del Estado en el sentido de hacerlo un Estado *fuerte*, entendiéndolo por tal, un Estado con capacidad de definir objetivos socialmente valiosos y, en función de los mismos, diseñar, implementar, ejecutar y controlar las políticas públicas acorde con ellos. Para decirlo claramente, el Estado heredado de las reformas neoliberales es un Estado *débil* y subordinado casi por completo a los intereses, demandas, y aspiraciones del gran capital. En el sentido de la reconstrucción de un Estado *fuerte*, uno de los aspectos cruciales de la reforma aquí pasa por superar una de las crisis que sufren hoy la mayoría de los Estados latinoamericanos –crisis que expresa a las claras su condición de Estados *débiles*–, a saber: la crisis del Estado en tanto conjunto de burocracias razonablemente eficientes y no corruptas.
- **La recuperación de la idea de desarrollo económico como objetivo central de un nuevo modelo de políticas económicas y sociales.** Una estrategia efectiva de lucha contra la pobreza y la desigualdad social requiere de un nuevo modelo de políticas económicas y sociales que tiendan a revertir la lógica de funcionamiento desigualitaria y excluyente que caracteriza al capitalismo en América Latina, en general, como en Argentina, en particular. Aquí, la idea central que propongo es que tanto la política económica como la política social incorporen como objetivo central avanzar hacia el desarrollo económico. Esto es, recordando lo planteado al principio de este trabajo, avanzar hacia el logro de: a) un crecimiento económico sostenido y duradero; b) una distribución progresivamente más igualitaria de los ingresos y la riqueza; y c) una disminución significativa de la pobreza. En función de este objetivo central, común tanto a la política económica como a la política social, entiendo que algunas de las tareas esenciales a encarar son, por ejemplo, desde el lado de la política económica, la recuperación de una fuerte política de industrialización, la implementación de medidas tanto para evitar la fuga de capitales como para aumentar significativamente la proporción de inversiones productivas respecto de inversiones financieras. Avanzar en la dirección de tan sólo estas tres tareas implica redefinir y/o modificar aspectos centrales de las políticas económicas neoliberales como son las políticas de privatizaciones, de desregulación y de apertura comercial y financiera. Por su parte, y desde la política social, se debe pasar, progresivamente, de un modelo de asistencia-beneficiencia a otro centrado en la idea de protección social y de derechos sociales. Con esto apunto a decir, claramente, que en el marco de una estrategia efectiva de lucha contra la



pobreza, la nueva política social debe atacar directamente lo que el modelo de política social neoliberal elude, esto es, la desigual e injusta distribución de los ingresos inherente al régimen neoliberal de acumulación de capital. En este sentido, la idea aquí sería construir una red universal de seguridad sobre los ingresos por fuera del mercado, que no sólo previniera que las personas cayeran en trayectorias de vida hacia la pobreza sino que posibilitara el desarrollo de una tendencia a sacar de dichas trayectorias a las personas cuyas vidas se encuentran ya inmersas en ellas, y que tanto en América Latina como en Argentina, como vimos, se cuentan por millones. Particularmente, entiendo que una buena propuesta en esta dirección es avanzar hacia la implementación de un Ingreso Ciudadano universal e incondicional, esto es, que se accede a dicho beneficio por ser ciudadano/a y se es ciudadano/a en tanto se accede a dicho beneficio.<sup>29</sup> Todo esto implica, en definitiva, recuperar el ideal de inclusión social propio del Estado de Bienestar pero a través de nuevos instrumentos de políticas, como sería la propuesta del Ingreso Ciudadano. Implica también recuperar aquello que alguna vez, uno de los pioneros en América Latina en estudios sobre el desarrollo, me refiero a José Medina Echavarría, definió como “el carácter humanitario de la política social tradicional, que es ante todo –para decirlo en su lenguaje más noble- una lucha contra la injusticia y el dolor humanos” (Medina Echavarría, J., 1969: p. 9).

- **Una reforma del régimen democrático centrada en la idea de *radicalización democrática*.** Las políticas de reformas económicas y sociales neoliberales no sólo implicaron concentración del poder económico por parte del gran capital; al mismo tiempo implicaron, también, concentración del poder político por parte del mismo actor social. Esto último se expresa, como vimos, en un tipo de Estado –el Estado *débil*- y también en un tipo particular de régimen democrático. Sintéticamente, en un régimen democrático con claras tendencias *delegativas*<sup>30</sup>, sedicentemente representativo, en el cual los gobernantes se encuentran por demás influenciados en sus decisiones de políticas por los intereses y demandas del gran capital, distanciándose así cada vez más del conjunto de la ciudadanía, con los problemas que esto conlleva para la relación de representatividad política. Por lo tanto, entiendo que las democracias, tanto en América Latina como en Argentina, deben ser reformadas para hacerlas “más democráticas”. Esto implica incorporar *efectivamente* los mecanismos de la democracia directa (referéndum, plebiscito, consulta e iniciativas populares) no sobre, sino junto a los actuales principios de la democracia representativa, entendiéndolo que no existe una necesaria contradicción entre ambas. Pero, por sobre todo, entendiéndolo que es de vital importancia incrementar los canales de participación política popular en el marco de los procesos de discusión y decisión en torno a aquellos aspectos cruciales para el interés colectivo, como son, precisamente, las políticas económicas y sociales que hacen a la posibilidad de superación (o de continuidad) de los graves problemas que en términos de pobreza y desigualdades enfrentan hoy las sociedades latinoamericanas. Esto mismo es lo que entiendo por *radicalización democrática*.

---

<sup>29</sup> Sobre la propuesta del Ingreso Ciudadano véase Lo Vuolo, R., comp. (1995). Asimismo, véase también Lo Vuolo, Barbeito, Pautassi, y Rodríguez (1999).

<sup>30</sup> Sobre el concepto de democracias delegativas ver ya el clásico trabajo de Guillermo O'Donnell (1997).



Por otra parte, el supuesto más importante de una estrategia efectiva de lucha contra la pobreza y la desigualdad es que la misma debe entenderse como una *necesidad ética*. Todo juicio ético implica un juicio de valor que postula reglas de conducta. Y todo juicio ético se plantea cuestiones morales. En el terreno de las políticas públicas, ya sea desde una perspectiva de crítica a políticas existentes, como desde una perspectiva de propuesta de políticas, el juicio ético aparece en la consideración del carácter benéfico (o no) de las medidas existentes o propuestas. En el caso de quien esto escribe, la ética que lo guía proviene, para retomar una expresión del joven Marx, del “imperativo categórico de derribar todas las relaciones sociales en que el hombre es un ser rebajado, humillado, abandonado, despreciado.” (Marx, 1965: 31).

Por último, la posibilidad de concreción de una estrategia efectiva de lucha contra la pobreza y la desigualdad –que mínimamente he intentado precisar aquí- no puede estar en otro lugar que no sea en el momento histórico presente de las sociedades argentina y latinoamericanas, esto es, en las mismas contradicciones y necesidades de lo real. Así, dicha estrategia no tendrá lugar a menos que sea encarnada por un poder político colectivo que sea la expresión de una amplia coalición social popular. Pienso, concretamente, en una coalición social y poder político colectivo que sea la expresión de un intento de articulación de los intereses, demandas y aspiraciones de trabajadores, campesinos, sectores de pequeños y medianos empresarios con vocación productiva, sectores medios empobrecidos y sectores medios de identidad democrática y progresista.

En fin, la creciente pobreza y desigualdad social son la fuente de la violenta degradación de las relaciones sociales que caracterizan tanto a la sociedad argentina como al resto de las sociedades latinoamericanas. Empezar el camino de la reforma de las instituciones y de las ideas en pos de la construcción de sociedades de ciudadanos y ciudadanas *realmente* libres e iguales no sólo es posible sino que es éticamente necesario. Ese camino requiere nuestro apoyo.



## Bibliografía

ALTIMIR, O. Y BECCARIA, L. (2000): *La distribución del ingreso y el nuevo orden económico*, Revista Socialis, nro. 2, UBA-UNR-FLACSO, Homo Sapiens Ediciones, Rosario.

ALTIMIR, O. Y BECCARIA, L. (2001): *El persistente deterioro de la distribución del ingreso en la Argentina*, Revista Desarrollo Económico, nro. 160, vol. 40, enero-marzo, Buenos Aires.

ARROYO, D.: *El cambio de la estructura social y las nuevas formas de organización en la Argentina*, Mimeo.

AZPIAZU, D. Y NOCHTEFF, H. (1994): *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política*, Flacso Editorial Tesis-Norma, Buenos Aires.

BANCO MUNDIAL (1997): *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo cambiante*, Washington.

BOYER, R. (1989): *La teoría de la regulación: un análisis crítico*, Editorial Humanitas, Buenos Aires.

BRAUTIGAM, D. (1991): *Governance and Economy. A review*, Working Papers (WPS 815), Policy and Review Department, World Bank, Washington.

BRESSER PEREIRA, L. C. (1991): *La crisis de América Latina ¿Consenso de Washington o Crisis Fiscal?*, Revista Pensamiento Iberoamericano, nro. 19.

BUSTELO, E. (2000): *De otra manera. Ensayos de Política Social y Equidad*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario.

CALDERON, F. Y DOS SANTOS, M. (1991): *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis sociopolíticas y un corolario*, Fondo de Cultura Económica-CLACSO, Chile.

CASTEL, R. (2000): "Las trampas de la exclusión", en Vasilachis de Gialdino, I. et. al., *Pobres, pobreza y exclusión social*, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (Ceil)-CONICET, Buenos Aires.

CEPAL (2002): *Panorama social de América Latina, 2001-2002*, Cepal, Santiago de Chile.

DAMIL, M.; FANELLI, J. M.; FRENKEL, R.; y ROZENWURCEL, G. (1993): *Crecimiento económico en América Latina. Experiencia reciente y perspectivas*, Revista Desarrollo Económico, nro. 130, vol. 33, julio-septiembre, Buenos Aires.

DOS SANTOS, M. (1996): "Estrategias de gobernabilidad en la crisis. Análisis comparado de las políticas de integración social en América Latina: fondos sociales de emergencia y tendencias a la focalización", en Peñalva, S. y Rofman, A. (comp.), *Desempleo estructural, pobreza y precariedad*, Centro de Estudios Urbanos y Regionales (Ceur)-Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires.

FEIJOO, M. del C. (2001): *Nuevo país, nueva pobreza*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

FRENKEL, R. (1998): *Capital Market Liberalization and Economic Performance in Latin America*, Series de Documentos de Economía nro. 7, CEDES-Universidad de Palermo, Buenos Aires.

GARCIA DELGADO, D. (1994): *Estado y sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*, Tesis-Norma y FLACSO, Buenos Aires.





- HEYMANN, D. (2000): “Políticas de reforma y comportamiento macroeconómico”, en Heymann, D. y Kosacoff, B., *La Argentina de los noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas, Tomo I*, Eudeba-Cepal, Buenos Aires.
- KESSELMAN, P. J. (1996): “Legislación laboral, empleo y pobreza” en Peñalva, S. y Rofman, A. (comp.), *Desempleo estructural, pobreza y precariedad*, Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR)-Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires.
- KLIKSBERG, B. (2000): *Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina*, Revista del CLAD.
- LO VUOLO, R. (1995): *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas (Ciepp)-Miño y Dávila editores, Buenos Aires.
- LO VUOLO, R. Y BARBEITO, A. (1998): *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*, Ciepp-Miño y Dávila editores, segunda edición, Buenos Aires.
- LO VUOLO, R.; BARBEITO, A.; PAUTASSI, L.; y RODRIGUEZ, C. (1999): *La pobreza...de la política contra la pobreza*, Ciepp-Miño y Dávila editores, Madrid, España.
- MARX, K. (1965): *Contribución a la crítica de la filosofía del derecho de Hegel*, Ediciones Nuevas, Buenos Aires.
- MEDINA ECHAVARRIA, J. (1969): *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico*, Solar/Hachete, segunda edición, Buenos Aires.
- MINUJIN, A. Y COSENTINO, C. (1993): “Crisis y futuro del Estado de Bienestar. Aportes a un debate”, en Minujin, A. editor, *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social de fin de siglo*, Unicef-Losada, Buenos Aires.
- MINUJIN, A. Y KESSLER, G. (1995): *La nueva pobreza en Argentina*, Planeta, Buenos Aires.
- NUN, J. (2000): *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- O’DONNELL, G. (1997, a): “¿Democracias delegativas?”, en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires.
- O’DONNELL, G. (1997, b): “Pobreza y desigualdad en América Latina”, en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires.
- PAUTASSI, L. (2001): “Estabilización, ajuste estructural y derechos sociales. Acerca de la relación entre orientación política y cambio tecno-económico”, en Courtis, C. (comp.), *Desde otra mirada. Textos de Teoría Crítica del Derecho*, Eudeba, Buenos Aires.
- RAPOPORT, M. y col. (2000): *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Ediciones Macchi, Buenos Aires.
- SALAMA, P. Y VALIER, J. (1996): *Neoliberalismo, pobreza y desigualdades en el Tercer Mundo*, Ciepp-Miño y Dávila editores, Buenos Aires.
- VAITSOS, C. (2001): “Introducción”, en Vaitzos, C. et. al., *Cohesión social y gobernabilidad económica en la Argentina*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-Eudeba, Buenos Aires.
- VILAS, C. (1997): *De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo*, en Revista Desarrollo Económico, nro. 144, vol. 36, enero-marzo, Buenos Aires.