

**Los años
noventa:
¿Desarrollo
con equidad?**

Los años noventa: ¿Desarrollo con equidad?

Adolfo Gurrieri
Edelberto Torres-Rivas
Coordinadores

FLACSO - Biblioteca

FLACSO
Facultad
Latinoamericana
de Ciencias Sociales

CEPAL
Comisión Económica
para el Desarrollo
de América Latina

338.9

A61-a Los años noventa: ¿Desarrollo con equidad?
coord. Adolfo Gurrieri, Edelberto Torres-Rivas.
-- 1. ed. -- San José: FLACSO, 1990
378p.

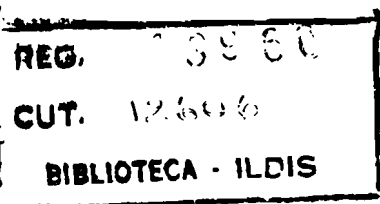
ISBN 9977-68-015-9

1. Desarrollo social - América Latina. 2. Países
en desarrollo. I. Torres-Rivas, Edelberto. II. Gu-
rrieri, Adolfo. III. Título.

Procesamiento de Texto:

Vilma Herrera P.

Mercedes Flores R.



© Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FLACSO.
Comisión Económica para el Desarrollo de América
Latina-CEPAL

Primera edición: junio de 1990

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO
Secretaría General. Apartado 5429. San José, Costa Rica

INDICE

EL DESARROLLO SOCIAL EN LOS AÑOS NOVENTA: PRINCIPALES OPCIONES

Adolfo Gurrieri 9

DESARROLLO, CRISIS Y EQUIDAD EN AMERICA LATINA

Oscar Altimir 63

EQUIDAD, TRANSFORMACION SOCIAL Y DEMOCRACIA EN AMERICA LATINA

Enzo Faletto 125

LOS DILEMAS DE LA EQUIDAD SOCIAL EN LA ARGENTINA FENINSECULAR

Jorge Graciarena 153

COLOMBIA: SU DESARROLLO SOCIAL Y OPCIONES PARA LOS AÑOS NOVENTA

Antonio J. Urdinola 197

UNA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO SOCIAL EN BRASIL

Sonia Miriam Draibe 215

**SUBDESARROLLO SIN EQUIDAD
Y SIN DESARROLLO.
LA EXPERIENCIA DE GUATEMALA**

Edelberto Torres-Rivas 257

LAS POLITICAS SOCIALES EN COSTA RICA

Ana Sojo 287

**HACIA LA UTOPIA: TENEMOS
QUE SER MENOS DESIGUALES**

José Luis Reyna 329

**PARTICIPACION Y CONCERTACION
EN LAS POLITICAS SOCIALES**

Carlos Franco 355

**LOS DILEMAS DE LA
EQUIDAD SOCIAL EN LA
ARGENTINA FINISECULAR**

Jorge Graciarena*

- * **Ex Director de la División de Desarrollo Social
de CEPAL.**

Introducción

Este ensayo tiene como propósito el examen de las condiciones y tendencias que harían posible un desarrollo más equitativo en la Argentina que se acerca al fin de siglo. Se entiende como tal desarrollo uno que ofrezca una mejor situación de empleo, distribución del ingreso y consumo, que a su vez haga posible una plena satisfacción de las necesidades básicas y un cierto grado de bienestar social. Su matriz estructural es la de un capitalismo dependiente, periférico, que presenta las características típicas de este tipo de configuración histórica agravadas ahora por los nuevos condicionamientos del orden económico internacional particularmente acentuadas por la crisis del endeudamiento externo. El método adoptado es histórico estructural, identificándose las tendencias más relevantes de largo y medio plazo que inciden sobre el objeto indicado. Sin embargo, no se ha perdido de vista la índole de la coyuntura en que confluyen aquellas tendencias ni tampoco algunas contingencias que podrían modificar el

curso de los acontecimientos en los años inmediatos, como ser, el resultado de las próximas elecciones presidenciales y el recambio político que traerán consigo. Otras contingencias de mayor envergadura, internas y externas, han sido omitidas para simplificar el análisis y también porque, previsiblemente, no es arbitrario postular, como se hace, la continuidad política del actual régimen democrático durante el largo decenio que resta hasta el próximo milenio.

En el documento de la CEPAL que sirve de referencia para la reunión se hace hincapié en la existencia de dos mayores opciones de desarrollo, una ortodoxa y heterodoxa la otra, con muy dispares efectos sobre los condicionamientos y determinaciones de la equidad social, que ha experimentado un sensible retroceso en los años corridos de la presente década.¹ La opción ortodoxa se identifica con el modelo de ajuste monetario y estructural promovido a través de las negociaciones de la deuda con la banca acreedora y el apoyo técnico del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial que condicionan su mediación al seguimiento de su bien conocido receptor. A esta opción se contraponen la heterodoxa que propicia la dinamización de la economía desde el mercado interno con el aumento de la demanda provocada por la mejor distribución del ingreso, el aumento del empleo y del gasto público social. Sin excluir la salida exportadora pone en ella mucho menos énfasis que la primera opción.

Las posibilidades de estas opciones se procesarán en el marco de las tendencias estructurales y relaciones de poder en este país concreto que es

1. CEPAL, *Desarrollo equitativo. Algunas sugerencias para la acción*, (LC/R. 628) del 22 de diciembre de 1987.

la Argentina de fines de los años 80, las que ciertamente no favorecen —en nuestra opinión aunque no en nuestro deseo— la opción heterodoxa. Con un estado democrático ineficiente, en una situación cercana a la falencia, y un sistema de partidos que cumple muy insuficientemente su función de articular intereses sociales, un orden político democrático, en suma, que afronta los embates de poderosas fuerzas sociales corporatizadas y grandes conglomerados económicos multinacionales, es muy poco efectivo lo que se puede hacer en beneficio del muy heterogéneo contingente de los marginados por el orden corporativo. Algo se hace y se hará, pero no parece que sea suficiente ante la magnitud de las carencias. Concluyamos este adelanto de la tesis sostenida en el trabajo agregando que no parece ser éste el momento propicio para una reforma social porque las fuerzas que se opondrían son muy poderosas y carecen de contrapeso en las que intentan producirla.

El examen practicado consiste de comienzo en el tratado de un perfil estructural de las principales tendencias de la economía y la sociedad con el fin de establecer una base que represente los fundamentos de las configuraciones de fuerzas sociales y políticas que gravitan decisivamente en el estilo de desarrollo vigente. Luego se pasa revista a las propuestas políticas en boga en este momento de campaña electoral, las que finalmente son evaluadas teniendo en consideración sus márgenes de posibilidad y la matriz de condicionamientos que los restringen. En una realidad de democracia todavía precaria y vigoroso capitalismo, aunque sea periférico, las chances están jugadas por algún tiempo en favor de la lógica de este último.

El trabajo concluye ahí: no contiene un recetario de propuestas aptas para promover un desarrollo equitativo, sobre todo porque se ha querido destacar la dimensión de poder que una u otra de las opciones conlleva. De la constatación de este imbalance resulta la prognosis anticipada. Dicen que los deseos son realidades pero no siempre, al menos lamentablemente en este caso. En cualquier hipótesis la opción por un desarrollo equitativo no será posible "si no existe voluntad política, responsabilidad social y sentido nacional de parte de los mismos (gobiernos, grupos sociales especialmente los más poderosos)", porque de otro modo "resultará estéril la política mejor concebida" (CEPAL, Desarrollo ...cit. pág. 22). Así es.

II

Una mirada retrospectiva a la economía argentina en el último siglo produce un estado de desolación. La evolución de sus principales indicadores económicos lleva a la conclusión de que ha sido inestable por largo tiempo, que el crecimiento económico ha sido prácticamente nulo, que la inversión ha disminuido a un nivel que la torna incapaz de contener la obsolescencia y antigüedad de sus equipos, que las exportaciones permanecen estancadas y muy concentradas en los tradicionales productos agrícolas, que posee una elevada y fluctuante inflación crónica, muy antigua, que supera con holgura los promedios inflacionarios de las economías de la región, que el ingreso por habitante de 1987 es inferior al de 1974, que la concentración del ingreso probablemente se ha acentuado según se infiere de la

caída de los salarios reales, por un lado, y de la expansión del consumo conspicuo,² por el otro.

En la industria, que es el eje del desarrollo moderno, la situación no se presenta tampoco favorable. En el último decenio se produjo una fuerte declinación de su nivel de actividad. Esta baja ha sido especialmente pronunciada en la industria con uso intensivo de trabajo y por consiguiente en las empresas pequeñas y medianas (PYMES), que tienen un gran interés social tanto porque su producción se destina casi exclusivamente al consumo doméstico como porque ocupan la gran mayoría de la fuerza de trabajo del sector.

El Informe Okita hace una evaluación de estas empresas y en general de la industria argentina que merece ser glosado *in extenso*. En 1984, las

-
2. Entre 1950 y 1984 la tasa media anual de crecimiento del PIB por habitante fue de 0.7%. En 1983 su nivel era apenas superior al registrado en 1960 e inferior al de 1970, o sea que el PIB por habitante descendió a razón de -0.4% en el decenio que sigue a este último año. Desde 1980 a 1987 su declinación total fue de más de 12%. La contribución del sector industrial al PIB total descendió desde la segunda mitad de la década del 70 con una acentuación del declive desde comienzos de los 80's. Luego de un largo período en que la inversión bruta interna osciló en torno a un 20% del PIB tuvo una brusca caída alcanzando sus niveles más bajos de 12.4% en 1984 y de 10.3% en 1985 para recuperarse levemente en los años siguientes. La tasa de inflación registró entre 1978 y 1987 una media aritmética anual de 250%, con extremos de 688% en 1984 y de 81.9% en 1986, siendo de 178.3% en 1987. En ocho de los diez años del período la tasa inflacionaria fue de tres dígitos. El valor de las exportaciones globales se redujo en un 21% entre 1980 y 1987. Estos datos y otras referencias a tendencias económicas que se mencionan en el texto provienen de los informes que se citan seguidamente, que contienen abundante y reciente información sobre la economía argentina y diagnósticos relativamente coincidentes sobre su presente estado y posibles tendencias.

empresas pequeñas y medianas (menos de 200 personas ocupadas) representaban un 97% del total de establecimientos industriales, un 56% de los trabajadores del sector y un 44% del valor agregado por la industria. Su participación es especialmente importante en metalmecánica y maquinaria, alimentos, textiles y vestimenta, y productos químicos. Presentan las siguientes características: emplean tecnologías anticuadas y obsoletas, fabrican productos uniformes y de calidad estable, el nivel de utilización de su capacidad instalada es bajo y no dependen del financiamiento externo. La gran mayoría carece de una visión empresarial de largo plazo, no muestran interés por el desarrollo de nuevas tecnologías y productos y por penetrar en nuevos mercados. Tales actitudes pasivas parecen estar relacionadas con el deterioro ocasionado por las fluctuaciones económicas y los frecuentes cambios en las políticas públicas desde los años setenta. También su pasividad puede deberse a la protección dispensada por las políticas de sustitución de importaciones. Estas actitudes empresariales conservadoras parecen ser una de las características generales del conjunto del sector industrial cuya competencia en el mercado inter-

- Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) *Estudio sobre el Desarrollo Económico de la Argentina*, preparado a solicitud del Gobierno Argentino por una misión encabezada por el Dr. Saburo Okita. El Informe Final del Estudio que consta de dos volúmenes y está fechado en enero de 1987, se basa en datos de fuentes oficiales, será citado como Informe Okita.

-Ministerio de Economía, *Programa para la Recuperación Económica y el Crecimiento Sostenido*, Buenos Aires, agosto de 1988 (mimeo). Este programa ha sido presentado a organismos internacionales de financiamiento y contiene varios anexos estadísticos.

no ha sido limitada por la constitución de numerosos oligopolios que controlan mercados cautivos. Sin embargo, estos rasgos son más intensos en la PYMES, que carecen, en general, de recursos y posibilidades para invertir en nuevas tecnologías y productos.

Es frecuente que los propietarios de PYMES posean además intereses en otras actividades no industriales. Esta pluralidad de negocios se explicaría por la necesidad de distribuir riesgos teniendo en cuenta la profundidad de las fluctuaciones económicas y las altas tasas de inflación que crean condiciones operativas muy desfavorables para ellas.

Las pocas PYMES "progresistas" se encuentran muy concentradas en los sectores electrónico y de biotecnología y manifiestan interés por utilizar nuevas tecnologías, diseñar nuevos productos y ampliar sus mercados, para lo cual disponen de un personal altamente calificado.

Finalmente, el Informe atribuye gran importancia al efecto negativo de largo plazo de la industrialización por la vía de la sustitución de importaciones que protegió fuertemente a empresas que surtían al mercado interno. Con el correr del tiempo fue surgiendo una estructura industrial débil, demasiado diversificada, de baja productividad e incapaz de competir internacionalmente para poder exportar, que pronto enfrentaría la saturación de los cautivos mercados internos debido al relativo estancamiento de la demanda y la formación de una creciente capacidad ociosa. Como las inversiones permanecieron estancadas en la última década el resultado ha

sido la virtual ausencia de innovaciones tecnológicas que han puesto a este sector industrial en una situación de creciente rezago en el marco internacional. (Cf. *Informe Okita*, cit. vol. I, I).

Desde otro ángulo y en cuanto se refiere al Estado un informe oficial subraya que el mismo ha extendido y profundizado su intervención directa en la economía mediante créditos promocionales, subsidios diversos a la producción protegida; además, el Estado es gran comprador y contratista de bienes y servicios al sector privado así como un fuerte inversor en el sector público. Al agotarse rápidamente los recursos fiscales el Estado ha recurrido cada vez más al endeudamiento interno y externo y también al "impuesto" inflacionario para cubrir sus crecientes déficits presupuestarios; el relativo aislamiento externo y el funcionamiento productivo liderado y protegido por el Estado restaron dinamismo a la economía y bajaron los niveles de eficiencia de la industria, lo que se tradujo en una gran disminución del nivel de actividad y en una aceleración del proceso inflacionario. En los últimos seis años, la incertidumbre relacionada con la crisis de la deuda ha complicado en gran medida el proceso económico y las políticas económicas. (Cf. "Programa...", cit. Introducción, *passim*).

Para cerrar este punto no podría dejar de señalarse que los planes, programas y políticas públicas en materia económica han sido erráticos y contradictorios en los últimos decenios debido sobre todo a la convulsionada vida política del país. Desde la posguerra se han sucedido orientaciones ideológicas populistas, liberales, desarrollistas,

con diversos matices, que han producido un curso de medidas que han confundido más que guiado.³

Estas constataciones han estado produciendo un creciente consenso en cuanto a que está definitivamente agotado el modelo de una economía cerrada sobre sí misma, dinamizada por el gasto interno, público y privado, en un mercado en gran medida saturado y con pocas posibilidades de expansión, al menos a la escala requerida para operar con tecnología más moderna. Tal consenso se extiende a la necesidad de promover una salida exportadora y de facilitar la acumulación privada del capital asegurando su rentabilidad. Por fin, también hay fuertes coincidencias para reducir drásticamente el actual proteccionismo industrial sustitutivo de importaciones porque estimula una mayor diversidad de la oferta de bienes y servicios que la necesaria y compatible con el nivel del producto interno y su distribución. El Informe Okita ha señalado enfáticamente el significado previo de esta distorsión productiva para el eficiente funcionamiento de las plantas industriales. También ha puesto dudas sobre la pertinencia de una estrategia basada en el mercado

-
3. Con un cuidadoso lenguaje el Informe Okita recomienda como de "fundamental importancia que el gobierno asegure la continuidad y la consistencia de las políticas económicas básicas que persigue", recordando que "el caso del Japón presenta la fundamental diferencia de la longevidad en el gobierno por parte del partido Demócrata Liberal... Las condiciones básicas y la historia de la administración pública son esencialmente diferentes en Argentina..." (1-42) Más de cuarenta años de estabilidad política tienen consecuencias en la racionalidad de largo plazo que parece innecesario subrayar. No ha sido así por cierto en el caso argentino, ni tampoco fueron tan propicias las condiciones para la formación de un "consenso nacional" sobre el desarrollo.

interno para impulsar un crecimiento productivo moderno.⁴

III

En este mismo período de postguerra la sociedad argentina ha experimentado profundos cambios en su estructural social. Resulta imperativo hacer un somero resumen de las mayores transformaciones ocurridas. La población ha crecido moderadamente duplicándose en el último medio siglo, se ha urbanizado hasta un grado comparable con las sociedades de los países centrales y ciertamente más que la casi totalidad de los países de la región. Su perfil ocupacional es asimismo moderno predominando el terciario por sobre la ocupación industrial y agrícola. Esta última disminuyó en términos absolutos mientras que la fuerza de trabajo industrial se mantiene constante desde 1960. Las clases medias se han expandido tanto que en 1980 superaban el 40% de la población económicamente activa, colocándose cerca de los trabajadores manuales, asalariados y autónomos, que representaban un 55% de la misma. Mientras este estrato obrero ha estado dismi-

4. En general, se aducen algunas razones para preferir esta alternativa a otra que privilegie la recuperación de la capacidad ociosa. La primera es que la expansión del mercado interno sólo dinamizaría el potencial ahora improductivo concentrado en empresas pequeñas y medianas, también en algunas grandes empresas tradicionales, que operan con tecnologías anticuadas y obsoletas y bajos rendimientos de productividad. Otra de las justificaciones apunta hacia el relativamente reducido sector carenciado de la población cuyo potencial de consumo se concentra en bienes y servicios (alimentación, salud, educación, vestuario) que no requieren tecnologías com-

nuyendo los sectores medios han avanzado, sobre todo debido a los nuevos organismos burocráticos del sector público y también del privado. Se observa un fenómeno general de asalarización de la fuerza de trabajo que coexiste con un proceso similar de ampliación del cuentapropismo y de las microempresas, que en conjunto comprenden más de una cuarta parte de la población ocupada. En cuanto a la categoría empresarial (5 o más personal ocupado) sus miembros han disminuido en una proporción tal que representan poco más del 1% del total ocupado, lo que significa que en términos relativos han descendido a menos de la mitad de su participación dos decenios atrás. Es bien posible que ésto se explique por el aumento de la escala de las unidades productivas y consiguientemente por la concentración de la economía urbana.⁵

plejas y de punta. Por lo tanto, su efecto modernizador sería limitado en este aspecto. Agréguese a ésto que la redistribución de ingresos a los sectores carenciados tendría escaso impacto directo sobre los sectores prioritarios de alta tecnología que se ha decidido implementar; en cambio, ampliaría la demanda sobre sectores arcaicos de la producción. Así planteado el dilema es de hierro, pero es falso porque nada excluye la posibilidad de implementar políticas que se muevan en ambos sentidos, o sea, modernizar con innovación tecnológica y también recuperar capacidad ociosa aumentando la demanda interna. Esta oposición dilemática constituye una cabal demostración de la carga ideológica contenida en el planteo de estos temas.

5. Cf. S. Torrado, *Estructura social de la Argentina: 1945-1983*, versión manuscrita de una conferencia pronunciada en julio de 1988 con datos correspondientes a un trabajo en preparación; H. Palomino, *Cambios ocupacionales y sociales en Argentina: 1947-1985*. Buenos Aires, CISEA, 1987.

Echando una mirada sociológica a este proceso se observa, primero, que a la disminución relativa de la clase obrera industrial se agrega un fenómeno de dispersión estructural mayor, en tipos de ocupación y actividades, que modifica los fundamentos de su autoconciencia e identidad social. Si se atiende además al creciente cuentapropismo y a la economía informal e ilegal que lo distingue, el conjunto de los sectores populares presenta una fisonomía considerablemente diferente de aquella que podía observarse en los primeros años de la postguerra. También los sectores medios forman un universo muy heterogéneo en sus actividades y fuentes de ingreso, niveles de bienestar y experiencias sociales. Una segunda y última observación se refiere a que muchas de estas nuevas ocupaciones son discontinuas y generan ingresos bajos e inestables. Es lo que se conoce como "precarización". Esto sirve para introducir el problema de la pobreza.

La cuestión de la pobreza y su evolución en la sociedad argentina suscita algunas dificultades cuando se la somete a observación desde una u otra de las perspectivas metodológicas con que corrientemente se la estima. La llamada "línea de la pobreza" se sustenta en una relación entre el nivel de ingresos del hogar y el costo de una canasta de alimentos, mientras que la de las "necesidades básicas" pone su atención en la privación de algún servicio considerado esencial para el grupo de convivencia. Según la primera modalidad de estimación la pobreza aumentó considerablemente entre 1974 y 1983, lo que correspondería a la evidente caída de los salarios reales y de la participación de los sectores populares en el ingreso en tal período. El resultado es

inverso si se toman en cuenta las necesidades básicas cuya cobertura habría mejorado. Para reducir esta contrastante disparidad se construyó un índice combinando ambas metodologías, comprobándose que hubo un efectivo crecimiento de los hogares considerados pobres, que en 1974 representaron un 1.8% del total de hogares del país mientras que en 1983 la proporción ascendió a un 6.8%. El porcentaje de hogares bajo la línea de la pobreza es muy inferior a los niveles registrados en los mayores países de América Latina y asimismo para el promedio de la región.⁶ En este sentido se podría concluir que el problema de la pobreza no alcanza una envergadura tal que posea un peso similar al observado en otros países. Una prueba de ésto sería el hecho de que la Argentina está recibiendo inmigrantes pobres de todos los países limítrofes. Sin embargo, no se podría omitir de esta conclusión que muchas evidencias complementarias parecerían confirmar el mayor deterioro observado en años recientes, ni tampoco restarle importancia como problema.

Otros indicadores sociales revelan tendencias parecidas. La educación presenta una ampliación de la cobertura en todos sus niveles, particularmente más acentuada en la formación secundaria y universitaria, con elevadas tasas de repitencia en el primer ciclo y deserción en los demás. Asimismo, se observa un proceso de jerarquización y diferenciación educativa debido sobre todo a la privatización elitista de muchos establecimientos que ofrecen mejores alternativas sólo accesibles para los sectores de altos ingresos. Por el otro

6. L. Beccaria, *Sobre la pobreza en la Argentina*, Buenos Aires, INDEC, 1986 (mimeo).

lado, según estimaciones oficiales los analfabetos puros y funcionales representaban hacia 1980 cerca de un tercio de la población en edad de trabajar, o sea un poco más de 6 millones de personas.

Para concluir este apretado perfil social cabe mencionar que no hay datos recientes sobre la distribución del ingreso aunque hacia 1970 su concentración era menor que en los mayores países de la región y mayor que en los países de la OCDE. Una cantidad de indicadores indirectos permiten presumir que no obstante el estancamiento económico del último decenio la concentración cupular del ingreso se ha elevado considerablemente en desmedro de la parte media e inferior de la distribución, compuesta principalmente por asalariados, trabajadores autónomos y microempresarios. Los trabajadores del sector público incluyendo a los docentes, alrededor de un quinto de la fuerza de trabajo, y los jubilados y pensionados, un contingente también muy numeroso, son los más castigados por este negativo proceso redistributivo y, sobre todo, por los vaivenes de la crónica y creciente tendencia inflacionaria que provoca retrados en los ajustes de sus ingresos cuando no pérdidas relativas y retroceso duraderos.

IV

Lo que se desprende de los estudios económicos examinados es el perfil de una economía que ha padecido un estancamiento endémico, que es anticuada e ineficiente, cuyo sector privado ha vegetado ligado prebendariamente al estado y se ha beneficiado con las oportunidades económicas que éste le ha brindado al reservarle el mercado

interior y al prodigarle generosos créditos y subsidios directos o indirectos así como el privilegio de su poder de compra que constituye una porción muy importante, la mayor sin duda, de la demanda doméstica.

Esta quietud sin embargo es más aparente que efectiva. Los indicadores macroeconómicos corrientes que miden el desempeño global de la economía en el tiempo no reflejan bien los tormentosos procesos que agitan las entrañas del proceso de desarrollo argentino. Con esto no se alude tanto a las periódicas recesiones y fases expansivas características del funcionamiento de una economía capitalista como a una multitud de fluctuaciones, imbalances, distorsiones que parecen ser más específicamente típicos de la economía de este país y que corresponderían al peculiar *modus operandi* de sus relaciones de poder.

Comencemos mencionando brevemente tales alteraciones convulsivas de la economía nacional. En primer lugar, sus niveles de actividad y desarrollo dependen en buena parte de factores aleatorios, tales como los precios y demanda de sus principales productos primarios de exportación, que determinan sus ingresos externos, pero que a su vez dependen de condiciones climáticas propicias en el país y en el extranjero. Segundo, la estructura de sus precios relativos, que incluye todos los imaginables, varía abruptamente en pocos meses registrándose reacomodaciones posteriores que nunca conducen a un retorno pleno a un patrón "normal" de estructuración. Por cierto que estas disparidades se acentúan en los momentos de aceleración inflacionaria, pero no parece que sea meramente la inflación la que explique la naturaleza e intensidad de estos movimientos.

Por supuesto que no carecen de sentido, pero tampoco son totalmente explicables apelando al arsenal de recursos del análisis económico porque trascienden el marco en que éste opera. Hay inquestionables factores de orden social y político que también contribuyen a esta perenne dinámica de estructuración y desestructuración de los precios, salarios, tarifas, tipos de cambio, tasas de interés, etc. Tercero, cuando se observa en perspectiva histórica el proceso inflacionario, que ya ha cumplido unas buenas cuatro décadas, se advierte que la tendencia general ascendente que muestra desde los años setenta se caracteriza por fuertes oscilaciones entre un año y otro y, también, entre la tasa de inflación de un mes y la del que lo sigue, o lo precedió. Estos movimientos no sólo influyen poderosamente sobre la estructura de precios indicada en el punto anterior, sino también sobre la racionalidad de todo el sistema económico, social y político, y sobre las actitudes y expectativas de los agentes económicos y de los sujetos políticos y sociales. Por último, señalemos que los mecanismos de posible estabilización de estas complejas variables no están plenamente representados por las regulaciones políticas y administrativas del Estado ni por el funcionamiento de los mercados. Tampoco son todos ellos visibles, transparentes; algunos dependen de diversas instancias de negociación, otros a una intrincada urdimbre de relaciones de poder que son tanto políticas como económicas, en el más amplio sentido. De estos juegos, para algunos azarosos para otros menos, depende la asignación de los principales recursos, la distribución del ingreso y los grados de bienestar disponibles en la sociedad, así como sus relaciones de poder. En

suma, que la fluctuante espiral inflacionaria exagera la pugna distributiva inherente a una economía capitalista transformándola en la forma principal que adquieren los conflictos de apropiación y distribución que atraviesan la sociedad.

Conforme a una reciente interpretación sostenida por evidencias argumentales y empíricas plausibles la "clase dominante" argentina ha lucrado más de una manera especulativa que productiva. Las fuertes variaciones de precios relativos, que han sido particularmente intensas desde la formación de la Argentina moderna en el siglo pasado, producen importantes traslaciones de ingresos de un sector a otro. Sus integrantes primero pasaron de la producción ganadera a la agrícola y viceversa, y luego lo hicieron incorporando a sus actividades el comercio exterior y las finanzas. En una economía que se fue cerrando desde la Gran Depresión, estas rendidoras movidas sectoriales se fueron ampliando con motivo de la industrialización. "La astucia y el control del mercado ofrecían una base más sólida para la riqueza que el proceso de inversión productiva y de innovación tecnológica". "Por ello, la fuerza relativa de cada sector, la capacidad de acceso y presión sobre el poder público, la movilización social y política, se fueron convirtiendo en factores más importantes que el mercado y la propia producción para la apropiación de ingresos". La crónica inflación que ha padecido el país desde la postguerra acentuaría las vetas lucrativas de este proceso de estructuración y desestructuración de las relaciones de precios y consiguientes traslaciones de ingresos, cuya consecuencia mayor sería el bloqueo progresivo del desarrollo económico. De esta peculiar y perversa conexión

económica se deriva una determinada forma de estructuración del poder social y político.

Esta modalidad operativa de los grandes grupos económicos se manifestó en la política como un factor de inestabilidad de los gobiernos civiles y militares y también de la frágil conformación del aparato estatal en cuanto al cumplimiento de sus funciones reguladoras del orden social y económico. El prolongado período de inestabilidad y ruptura democrática de más de medio siglo se explicaría por esta vinculación *sui generis* de la clase dominante con el poder del Estado.⁷

V

La crisis que enfrenta la sociedad argentina en estos momentos es multifacética, se la encuentra en cada sector que es sometido a examen riguroso. Ciertamente, la ominosa gravitación del endeudamiento externo ha precipitado su actual climax, como está ocurriendo en tantos otros países latinoamericanos que no logran reponer las cosas en su quicio. Sin embargo, se está tornando cada vez más claro para la opinión pública y también para la clase política que los procesos profundos que confluyen hacia la crisis son más antiguos, bien anteriores por cierto a 1981 cuando abruptamente emergió la cuestión del financiamiento externo. Para decirlo en términos cepalinos, se trata de una crisis estructural de la

7. Jorge F. Sabato, *La clase dominante en la Argentina moderna*, Buenos Aires, CISEA, Grupo Editor Latinoamericano, 1988. Particularmente pertinente es el trabajo en colaboración con Jorge Schvarzer, "Funcionamiento de la economía y poder político en la Argentina: trabas para la democracia", págs. 243 y sigs.

economía y de la sociedad que se proyecta en una dimensión histórica. La crisis en cuestión es la de un estilo de desarrollo y de su modelo de acumulación y crecimiento, cuyo dinamismo e impulso se han agotado y que ha entrado en contradicción consigo mismo generando un estado de parálisis conflictiva.

Este colapso de las potencialidades históricas del actual estilo de desarrollo presenta rasgos irreversibles; es decir, que la salida del marasmo no se encontrará en una mera recuperación del pasado como si fuese el retorno a una edad de oro. Hay una generalizada conciencia de que no se sale de esta crisis con esfuerzos agregativos, con "más de lo mismo", sino con una profunda transformación de las bases estructurales y modos de operación de la economía y la sociedad.⁸

Tales coincidencias en cuanto al cuerpo central del diagnóstico económico apuntan hacia un modelo de industrialización y desarrollo apoyado en un Estado prebendario y en una estructura oligopólica del mercado interno fuertemente protegido por barreras diversas. Las líneas generales de esta estrategia pueden hallarse en las cautelosas palabras del Informe Okita, en diversos documentos oficiales y en trabajos académicos e informes de organismos internacionales. Palabras más, palabras menos hay convicción en cuanto a que ni el Estado ni el sector privado han estado cumpliendo a satisfacción las funciones

8. Dejo por ahora de lado la política argentina porque creo ya se está haciendo una revolución copernicana al afirmar la democracia y sobre todo el gobierno civil *Ceteris paribus*, en 1989 un presidente constitucional traspasará el mando a otro civil electo legítimamente por el pueblo. Desde 1928 será la primera vez que ocurrirá tal acontecimiento, que es rutina en las mayores democracias.

necesarias para dinamizar y modernizar la economía capitalista de una sociedad relativamente desestructurada y bajo un régimen democrático de gobierno que trata de arraigarse en el curso de una difícil transición democrática. La crisis se concentra en un Estado administrativamente ineficiente, que es el pivote de una economía mixta en que conviven un sector de empresas públicas que operan en una situación de rezago y burocratización considerable y un sector privado que en general no es más eficiente y moderno y que ha crecido en las últimas décadas bajo el alero de un aparato estatal que lo ha nutrido más allá de sus posibilidades económicas y a costa del conjunto de la sociedad. La última dictadura militar, también algunas anteriores, contribuyeron decisivamente al fortalecimiento de grandes grupos económicos que son proveedores de bienes y servicios y contratistas de importantes emprendimientos del Estado. Patrimonialista, benefactor subdesarrollado, hipertrofiado, totalitario, el Estado nacional ha recibido toda clase de apodosos peyorativos que son parte de la ofensiva neoconservadora y que aquí además están dirigidos a descalificar la política como forma de acción co-

-
9. En estos momentos (octubre de 1988) se ha comenzado a aplicar una amplia rebaja arancelaria a las importaciones que el gobierno ha tenido que negociar por largo tiempo con las corporaciones empresariales correspondientes. Este proceso negociador ha sido enconado tanto que los productores afectados no han podido evitar la contradicción de tener que impetrar el mantenimiento de la protección estatal a niveles relativamente elevados para proteger sus mercados cautivos haciendo caso omiso de su prédica en favor de una economía abierta y competitiva.

lectiva. No siempre sin embargo la crítica se manifiesta consistente.⁹

VI

Este cuadro que pretende reflejar el presente estado de la sociedad argentina quedaría incompleto si no se hiciese una breve referencia a otros fenómenos que condicionan las relaciones sociales que se producen en su interior. En los últimos años ha ido ganando aceptación en la opinión pública la idea de la Argentina corporativa, esto es, de un cuerpo social que es regido no sólo por el Estado y por las relaciones de mercado, que coexisten con un poder social corporativo que propone, impone, mediatiza, veta importantes decisiones que naturalmente corresponderían a la esfera del aparato estatal o al marco del mercado. Sin excluir a uno u otro, este poder ha ganado espacio propio alterando las modalidades de funcionamiento del sistema político, particularmente de los órganos representativos de la ciudadanía, o sea de los partidos y parlamentos, no menos que las relaciones de mercado en una economía altamente oligopolizada.

El fenómeno institucional de la constitución de una red de organizaciones corporativas se remonta a la primera presidencia de Perón cuando de acuerdo con su ideología de la "comunidad organizada" trató de encuadrar a todas las categorías sociales de mayor entidad: trabajadores, empresarios, estudiantes, profesionales, en el marco del Estado, lo que no llegó a concretar

10 En trabajos anteriores hemos dedicado alguna atención a esta cuestión. Entre otros: J. Graciarena, "Sobre la calidad de la participación y democratización argentina", Buenos Aires, *Revista Plural*, Nro. 3, 1985; "La crisis del

salvo en algunas provincias cuyas nuevas constituciones incluyeron el esquema corporativo.¹⁰

Estas organizaciones burocráticas y oligarquizadas cuyas dirigencias corporativas tienden a ganar autonomía decisional respecto de sus bases y a perpetuarse en las posiciones de dirección, ha transformado las formas de hacer política y las condiciones de gestión y negociación de intereses sociales sectoriales porque han introducido un nuevo elemento de diferenciación y segmentación estructural que aglutina o excluye a importantes contingentes de la población nacional configurando nuevas relaciones de poder. El sector corporatizado es vasto, comprende y representa a los asalariados, particularmente a los que tienen trabajos regulares, y a una variada gama de empresas pequeñas y medianas, además de algunos de los más grandes conglomerados. Por fuera de este complejo y dispar sector de corporaciones sindicales y empresariales, se encuentran otros dos segmentos. Hacia arriba, uno formado por los más grandes grupos económicos y empresas multinacionales que principalmente actúan por cuenta propia sin apelar más circunstancialmente a las federaciones patronales respectivas. Hacia abajo, el segmento más pobre y desprotegido tiene características residuales y está formado por todos aquellos que carecen de aparatos corporativos protectores y eficaces: los trabajadores no asalariados, cuentapropistas, precaristas, jubilados, que sin embargo constituyen un contingente nada desdeñable políticamente, suman más de un

Estado periférico en América Latina", en C.A. Aguiar y otros, *Escenarios políticos y sociales del desarrollo latinoamericano*, Buenos Aires, EUDEBA, 1986; y en otros ensayos más recientes aún no publicados.

cuarto del electorado nacional pero carecen de una identidad y acción colectiva apta para negociar sus intereses sociales y defenderse de los mecanismos de exclusión que operan desde la cima y también desde el sector corporatizado que tiende a diferenciarse de ellos.¹¹

Para que una democracia sea "viable", para que el gobierno disponga de suficiente capacidad de gobernar al conjunto de la sociedad, es necesario tomar en consideración los mayores focos de decisión que coexisten en su seno. Al respecto, se ha señalado que la sociedad argentina se ha segmentado en varios centros de poder convirtiéndose en una estructura "policéntrica" (J. García Pelayo) con muy diversas cuotas de poder disponible para cada una de sus unidades. En los regateos para la asignación de recursos e ingresos las diversas disponibilidades de poder se traducen en las respectivas cuotas de ingreso. Como el poder está tanto o más concentrado que el ingreso lo más probable es que uno y otro mantengan cierto paralelismo. En breve, que en esta hipótesis habrá como hasta ahora, quizá más, un sector de marginados del núcleo expansivo de la economía, cuya situación objetiva no mejorará y que acaso tampoco pueda serlo por algún tiempo en una

11 Quizá uno de los hechos más elocuentes para abonar lo dicho es el empeño de los sindicatos para aislar sus obras sociales (más equipadas y con mejores servicios), que son semipúblicas por su constitución y financiamiento, de los servicios nacionales de salud (abiertos a todos los necesitados) que el gobierno pretende mejorar utilizando en forma compartida los recursos que se destinan a las obras sociales que provienen de contribuciones salariales.

12. En estos años de la transición democrática argentina la realidad de los hechos ha mostrado más de una vez que *hay más poder real en el polo corporativo que en el po-*

"economía de sacrificios" regida por la lógica capitalista.¹²

VII

Pensando el futuro hasta fin de siglo en términos de posibilidad, ésto es, excluyendo la improbable alternativa de profundas y rápidas transformaciones revolucionarias del sistema capitalista vigente en este país, cualquier reflexión sobre los márgenes de cambio que puedan avizorarse deberían tomar en consideración las mayores constantes que establecerán sus límites previsibles. Brevemente hipoteticemos la continuidad de la transición democrática y la consolidación del presente régimen político. A partir de ahí recordemos la existencia de los poderes corpo-

ltico, o sea en los centros de poder organizado de la sociedad que en el Estado democrático. De ahí se derivan las reservas respecto de su efectiva capacidad para redistribuir ingresos e imponer políticamente más equidad en favor de los que se hallan ahora total o parcialmente marginados, que probablemente asistan como "convidados de piedra" a la mesa de las concertaciones sociales entre los aparatos corporativos empresarios y sindicales. La defensa del poder adquisitivo de los salarios de trabajadores representados por poderosos sindicatos está mostrándose efectiva en las comisiones paritarias integradas por los representantes patronales y laborales de cada sector porque están logrando que los incrementos salariales sigan más o menos sin retrasos prolongados la marcha ascendente de los precios. Estas negociaciones son facilitadas cuando los salarios pesan poco en los costos de producción. No pasa lo mismo en cambio con el sector público que no tiene paritarias y cuyos salarios dependen de un Estado que pasa por una severa crisis fiscal y que para ajustarlos está forzado a acudir con frecuencia al recurso inflacionario. Peor aún es la situación de otros ingresos populares que carecen de defensas eficaces y que por eso son duramente castigados por la inflación y las políticas de ajuste estructural que promueven la proyección exportadora.

rativos, empresariales y laborales, que ya han sido mencionados y cuya gravitación sobre los centros de decisión del Estado, los medios culturales de masas y los procesos políticos no pueden ser echados por la borda. Recordemos igualmente que los partidos y la cultura política argentina poseen antiguas raíces históricas que han sido revalorizadas en el proceso de transición y que, ahora mismo, están siendo utilizadas como un vigoroso recursos de identidad política. En este aspecto particularmente, la sociedad vive un estado de gran ambigüedad en que se contraponen, por un lado, la demanda de cambios sociales para superar la crisis y las mayores desigualdades y, por el otro, la pretensión de continuar recibiendo la protección de las diversas modalidades promocionales y asistencialistas del Estado que han constituido un sistema encapsulado, en gran parte aislado, que contiene un archipiélago de situaciones de privilegio capitalista. Por fin, una constante que pesará como un lastre durante años es la deuda externa por las gabelas y dependencias que trae consigo. Sus irradiaciones son concretas, pero al mismo tiempo tan difusas que penetran a través de la urdimbre social condicionando el estado de ánimo de la población cuya frustración y desencanto en gran parte le son atribuidos.

En este contexto, al que cabría agregar la presencia tutelar de las fuerzas armadas, conviven las propuestas de los principales partidos políticos que compiten en la arena electoral. Algunas corresponden a versiones modernizadas de modelos de acumulación y desarrollo que fueron experimentados en distintos momentos del pasado. Si se confina la referencia a las propuestas de los

partidos con chance de ser gobierno desde 1989, el campo ideológico que cubren aparece situado al centro con un desplazamiento hacia la derecha liberal conservadora.

Acaso la ambigüedad por ahora más evidente se encuentre en el peronismo que desde la muerte de su líder en 1974 no ha logrado homogeneizar su campo ideológico. Su apelación a las masas como siempre se condensa en una propuesta neopopulista con frecuente invocación a las ideas de sus personajes fundacionales. La peculiar modalidad de esta convocatoria posee un impacto de efectiva atracción sobre los sectores que forman su histórico caudal electoral. Sin embargo, en el poco tiempo de campaña política transcurrido ya se ha puesto en evidencia que ha morigerado cierto tremendismo inicial que diseminó un estado de alarma dentro y fuera del país. Aunque parece que ya no habrá ni moratoria unilateral de la deuda ni un aumento generalizado de los salarios ("salariazó") acompañado con medidas de contención y control de precios, todavía no es posible conocer su real programa económico y social. Los equipos de especialistas que preparan sus propuestas difieren en cuanto al sentido de las medidas que aplicarían en caso de su eventual gobierno, oscilando sin embargo entre un retornismo populista y un cauto liberalismo progresista. La primera alternativa es promovida por asesores del sindicalismo mientras que la segunda goza del beneplácito del *establishment* empresario peronista. En realidad, estas diferencias tenderán a diluirse con el correr de los meses de la campaña electoral. Es posible, por las razones que luego se darán, que la última línea tienda a prevalecer sobre todo como política de gobierno y

no de apelación de masas. Los márgenes existentes son muy estrechos y las políticas de los poderes corporativos terminarán imponiéndose como ya ocurriera en el primer año del actual gobierno radical. Sin embargo, en cualquier hipótesis contará con un generalizado apoyo crítico del aparato sindical.

La propuesta radical consiste principalmente en seguir con el programa actual, con algunas variantes que signifiquen un leve desplazamiento hacia políticas de mayor apertura y liberación de mercados. Acaso también ésto suponga una menor disposición para elevar el gasto público social e implementar medidas redistributivas del ingreso que incidan negativamente en el modelo de acumulación y desarrollo que está siendo puesto en práctica. Como lo ha estado haciendo el actual gobierno, con poco y esporádico éxito, se persistirá en alcanzar acuerdos sociales con empresarios y sindicatos para estabilizar las relaciones entre las principales variables económicas con el propósito de relanzar el crecimiento, elevar la productividad, contener la inflación y reducir los antagonismos distributivos. Si lo que se promete es "una economía de sensatez con grandes sacrificios", declara su candidato, no parece arriesgado aventurar que será difícil un arreglo social con las grandes corporaciones sindicales. Porque son profesadamente "la columna vertebral" del peronismo político.

La propuesta de la coalición derechista liberal contiene el recetario clásico de esta orientación que insiste particularmente en la apertura completa de la economía, la libertad de mercado y la reducción de las funciones económicas y sociales del aparato estatal. Un Estado "mínimo" y "mo-

desto" es su ideal desde el punto de vista del funcionamiento de la economía, no así en lo que se refiere a sus responsabilidades en materia de seguridad nacional y orden social en que sus preferencias se manifiestan por un Estado "fuerte" con unas vigilantes y activas fuerzas armadas.

Las propuestas de las diferentes y activas fracciones de la izquierda, desde el comunismo oficial y otras variantes neomarxistas hasta varias formas de nacionalismo radicalizado, ahora unidas en una fórmula común, reciben muy escasa acogida en la población y tienen ciertamente poco seguimiento obrero y sindical. En general, se encuentran en un retroceso acentuado que es particularmente evidente en su principal bastión y escenario político, que son las grandes universidades públicas, donde en las últimas elecciones estudiantiles sus agrupaciones se han reducido. Por contraste, se observa un avance sin precedentes de la derecha en un medio que casi sin excepciones le fue adverso en el pasado.

Este es un dato que no debería ser exagerado pero tampoco omitido cuando se evalúan las tendencias no sólo políticas sino también sociales y culturales de los sectores medios de donde proceden la gran mayoría de los estudiantes. Piénsese que la matriculación universitaria supera una cuarta parte de los jóvenes que han accedido a la ciudadanía y que el espacio universitario es el mayor lugar de interacción social y política de la juventud argentina.

En consecuencia, ni las derechas conservadoras, económicamente liberales, ni las izquierdas radicalizadas, nacionalistas en materia económica, representan corrientes importantes de la

opinión política porque no atraen contingentes significativos del electorado. Sus chances de triunfo son por lo tanto desestimables. No obstante el esfuerzo que unas y otras realizan para llegar con sus ideas a la población, particularmente las derechas que disponen de los mayores medios de comunicación social que utilizan para convencer y convocar, se tiene la impresión que esta impenetrabilidad social a los planteos alejados del centro ideológico trasuntan un estable consenso básico, aunque sea pasivo y fatalista, que acaso por disgusto o indiferencia prefiere evitar los desvíos para sumarse a la corriente principal del presente curso histórico, que está bien reflejado por las dos fuerzas políticas mayoritarias. No es por azar que ambas hayan acumulado en las tres elecciones generales realizadas desde 1983 alrededor de nueve de cada diez votantes. No cabe duda que en ésto hay una persistente disposición conservadora porque una y otra fuerza ofrecen la continuidad del *statu quo*, o sea de un orden democrático aún riesgoso cuya conquista fue lograda mediante cruentos sacrificios, y de una fórmula económica que probablemente no diferiría sustancialmente.

Puede suponerse que los problemas sociales relativos a la equidad distributiva carecen de relevancia efectiva en cuanto se refiere a la construcción racional del futuro. Si bien en el actual debate político hay constantes alusiones a temas sociales muy concretos, no puede decirse lo mismo del conjunto de las medidas y políticas que se recomiendan para orientar el funcionamiento y desarrollo de la economía nacional. Del mismo modo y como si fuese una regla consuetudinaria, en el más reciente programa de recuperación eco-

nómica, ya citado, la cuestión social ha sido relegada al último punto del documento y está contenida en un acápite titulado "Sectores sociales". Por lo tanto ha recibido una colocación tan residual como la importancia que tiene en las prioridades de la estrategia de su desarrollo ahí explicitado. Por cierto que no obstante la buena disposición que en general trasunta e documento, lo mayores problemas populares (empleo, ingreso, consumo, servicios sociales) no constituyen el epicentro de la estrategia de recuperación ni tampoco su inmediato motivo central. Llama la atención que no haya una referencia explícita y orgánica a la cuestión del empleo en un país donde el cuentapropismo, la precarización y el subempleo han crecido sostenidamente en años recientes. Sin embargo, la deteriorada situación presente tiene un reconocimiento expreso aunque se señale también que se han producido algunas leves atenuaciones. Sin embargo, pocos resultados concretos podrán esperarse si de comienzo no se indica qué y cuántos recursos públicos o de otro origen se aplicarán para redistribuir ingresos, asegurar empleo productivo y mejorar la provisión y calidad de los servicios sociales básicos. La disposición privatizadora es aquí también manifiesta.¹³

13. Desde la segunda mitad de los años 70 la situación social se ha estado deteriorando en gran parte por la declinación de los recursos fiscales dedicados a la atención del gasto público en educación, salud y vivienda. Entre 1976-81 el mismo fue inferior en un 15% en términos reales que el registrado en 1973-75, no obstante que en aquel mismo lapso el gasto público total se elevó un 17% principalmente en defensa y seguridad. Una gran parte del gasto público social beneficia a sectores medios. El deterioro de los servicios que benefician a los grupos demenores recursos -educación primaria, hospitales pú-

VIII

El modelo de desarrollo que suscita este consenso subyacente, probablemente no diferirá demasiado de las políticas de "ajuste positivo" puestas en práctica por el actual gobierno. Lo que él sea contribuirá a definir con trazos gruesos el contorno del futuro próximo. Y en ese marco habrá también que estimar los previsibles progresos hacia un orden social más equitativo. No se nos escapa que ésto tendrá que ser un ejercicio de fantasía porque resulta obvio que el futuro está preñado de contingencias y que por lo tanto no puede ser demasiado concreto y preciso lo que se sugiera como posibilidad. Esta amplitud e indeterminación del porvenir es una tentación para el pensamiento voluntarista amigo de la producción fácil y atractiva, que hasta donde sea posible trataremos de evitar.

Para poder llegar a una hipotética conclusión se procederá del siguiente modo: primero, se hará una referencia a la previsible evolución de la economía regional en lo que parezca más directamente relacionado con la presente situación argentina. Luego, seguirá una estimación más política de la posibilidad concreta del modo propues-

blicos, atención preventiva de la salud, programas para mejorar las villas de emergencia— ha sido particularmente grave. Luego de subrayar la importancia de racionalizar el gasto social, el documento dice textualmente: "no sería conveniente elevar ahora la participación de los presupuestos de servicios sociales en el presupuesto general a menos que los mayores recursos se vinculen a sólidos programas de reforma... Los recursos adicionales que se gasten en estos servicios deberían provenir de los usuarios. Una gran parte de los servicios sociales públicos benefician a quienes pueden pagar el costo de tales servicios". Cf. *Programa...*, pág. 23/4.

puesto, que será evaluado en cuanto pueda reducir las desigualdades y elevar los niveles de bienestar de las mayorías deprivadas.

La CEPAL ha elaborado un escenario de "perspectivas para el período 1988-1992" que servirá de punto de partida.¹⁴ El capítulo correspondiente (II) comienza así: "A primera vista, los mismos factores externos que impidieran el crecimiento sostenido durante la mayor parte de la presente década perdurarán e incluso podrían agravarse en lo que resta de los años ochenta y más adelante". A continuación el documento examina los mayores constreñimientos del desarrollo para destacar que las transferencias de recursos impuestas por el endeudamiento externo constituyeron "la restricción dominante a la cual se subordinaron las metas del desarrollo" (p.10). Más adelante subraya que si bien "el servicio de la deuda externa es condición indispensable para rescatar la capacidad de crecer, de ninguna manera constituye condición suficiente". En efecto, ella es una "restricción mayúscula", pero no exclusiva para lograr "metas de crecimiento, estabilidad de precios y satisfacción de las necesidades básicas de la población" (p.11). Al examinar los resultados del ejercicio que entre varios países incluye a la Argentina, el documento reza así: "...en términos del ingreso per cápita, el panorama es desalentador. En cualquiera de los escenarios de los dieciocho países considerados, en 1992 doce tendrían un producto per cápita inferior al de 1980, uno alcanzaría ese nivel y sólo cinco lo

14. CEPAL, *Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y requisitos para su superación*, documento LC/G. 1488 (SES. 22/3), rev. 1 del 8 de febrero de 1988.

superarían. Los dos países que en 1986 habían sobrepasado el producto per cápita de 1980 serían los únicos que en 1992 tendrían niveles claramente superiores, aunque muy modestos para un período de doce años" (p.18). En cuanto al empleo no se esperan mayores cambios sino más bien una repetición de las condiciones ocupacionales de los años recientes: terciarización acentuada de la mano de obra redundante que no consiga ocupación en el sector más dinámico de la industria, la que creará pocos e insuficientes puestos de trabajo. La economía informal los acogerá como ha venido ocurriendo y con ello se empeorará la productividad y la distribución del ingreso. Para redondear esta parte se señala: "Los resultados del escenario de distensión parcial de los obstáculos externos ponen de manifiesto que la actual modalidad de funcionamiento de la economía *impon*e obstáculos de gran envergadura al crecimiento y hacer prever un agravamiento de la situación económica" (p.24, subrayado agregado).

En este contexto "la búsqueda de una mayor equidad" está planteada más como un imperativo ético que como una posibilidad efectiva, sobre todo bajo condiciones recesivas e inflacionarias. La ampliación de la capacidad de gobernar del Estado y el sustento político necesario para imponer la reestructuración del gasto interno, público y privado, en favor de los grupos más necesitados parece no corresponder a las presentes correlaciones de fuerzas sociales y políticas argentinas. Más abajo retornaremos sobre este punto. Sin embargo, no quisiera adelantar camino sin anotar que cualquier recuperación futura, en las actuales condiciones del desarrollo capitalista, exigirá aún más sacrificios a los grupos afectados por la

profunda crisis del presente. Me disgusta esta alternativa, pero la considero políticamente más probable que la receta de "redistribución con crecimiento" que se sugería en los años setenta y que continúa siendo un objetivo humanamente valioso y todavía con predicamento.

Para cerrar esta prospección apuntaría que ella se ajusta a lo que resulta razonable prever para los años que restan de este siglo, particularmente en lo que se refiere al caso argentino, esto es, al funcionamiento de su economía y a sus efectos sobre el empleo y la distribución del ingreso. Cualquier cambio de sentido tendrá que ser introducido por vía política y en las relaciones de poder corporativo e internacional. Ya se ha mencionado que la mera modificación de la situación de agobio que producen los servicios y servidumbres impuestas por la deuda son una condición necesaria pero no suficiente para reducir las inequidades sociales que se han agravado considerablemente en la corriente década. La configuración de la estructura de clases y de las relaciones corporativas de poder poseen un efecto condicionante de tal magnitud, que no se subsume en la cuestión del endeudamiento externo aunque sus efectos incidan sobre ella.

IX

En la medida que se amplía y profundiza el presunto consenso implícito respecto de las bondades de una economía dinámicamente orientada hacia la exportación de manufacturados complejos como solución modernizadora para la presente crisis económica, se suscitan algunas cuestiones

relacionadas con este esquema que pueden tener particular importancia para un desarrollo equitativo. El futuro que se perfila se halla en parte contenido en las formas del presente y también del pasado, de donde se pueden deducir algunas lecciones útiles para un ejercicio conjetural que anticipe su posible curso.

Entonces, comencemos ilustrando este punto relativo a la relación entre crecimiento capitalista y desarrollo equitativo con la experiencia de los países europeos que en la postguerra debieron afrontar una difícil situación social. En ellos la creciente equidad social fue un producto combinado de varios factores. Uno fue el Estado benefactor keynesiano que había adquirido gran predicamento por esos años. Luego hubo una gran presión política de masas con fuertes partidos de izquierda. Por fin, el Plan Marshall prodigó fondos para recuperar el crecimiento y contener la revolución social. Desde los años cincuenta el gasto público social creció acentuadamente y sin discontinuidad cualquiera fuese el partido gobernante. Había un amplio consenso político apoyado por los Estados Unidos para proporcionar una respuesta positiva a las demandas sociales. La reforma social, que fue realizada por el Estado y como una responsabilidad pública, sólo llegó a completarse con la prosperidad unos veinte años después, ampliando considerablemente las bases del consenso institucional. Así fueron surgiendo democracias progresistas en la sociedad capitalista, resultado de transformaciones sucesivas hasta alcanzar un estado de plena participación política. Este proceso de pacífica ampliación democrática se logró al mismo tiempo que la prosperidad económica y el bienestar so-

cial, con altos niveles de participación, ingreso y consumo.

Esta bonanza a la escala en que se situó hizo posible resolver una contradicción que en estas tierras es insalvable sin quebrar el *statu quo*, ésto es, la de otorgar un considerable bienestar para las masas sin reducir sustancialmente los diferenciales de ingreso personal y las relaciones corporativas de poder. La expansión económica sostenida permitió la simultaneidad de ambos movimientos bajo condiciones de creciente conformismo social y político. En estas circunstancias, la cuestión de la distribución del ingreso y del bienestar material fue siendo desplazada fuera del escenario por nuevas preocupaciones sociales.

En América Latina, en cambio, la alimentación, la educación y la salud ocupan el foco de la atención de las masas tanto más que el crecimiento de la producción aunque se sabe bien que en una economía estancada no habrá solución alguna para la pobreza. Por lo demás, los escenarios económicos posibles anticipan pobres desempeños de sus economías en el corto y mediano plazo, y en cualquier caso con escaso impacto sobre la situación social. De modo que cabe esperar reacomodaciones estructurales entre los sectores productivos y los estratos de perceptores de ingresos que pondrán en juego todos sus recursos de poder para mejorar o preservar sus posiciones relativas.¹⁵

15. Una referencia liberal frecuente imputa a la estructura distributiva de la economía argentina una relación causal negativa para la vitalidad de su desarrollo capitalista. Según esta interpretación habría demasiado poca desigualdad para fortalecer la acumulación privada de

La pugna distributiva tiene en principio pocas posibilidades de atenuarse en una economía periférica con el grado de desarrollo de la nuestra. Con un ingreso per cápita apenas superior a los dos mil dólares, desigualmente distribuidos por añadidura, es mucho más improbable su atenuación que en los países centrales donde el ingreso es seis o siete veces mayor. En efecto, el inconformismo social tiene más que ver con la cuota del ingreso en términos absolutos y su poder adquisitivo que con la porción relativa que reciben los sectores contestarios de la distribución existente. Por lo tanto, bien puede suponerse que no se atenuará la pugna distributiva mientras no haya una sustancial mejora en la situación económica de los sectores populares.

Además puede ocurrir —y ésto es algo más que hipotético— que el lanzamiento exportador signifique una mayor concentración económica y consiguientemente aumento en la inequidad de la distribución. El consenso implícito sobre la orientación hacia los mercados externos coincide también con el actual gobierno en privilegiar unas pocas áreas industriales que utilizan tecnologías de punta y ocupan escaso personal aunque muy especializado. De no mediar factores correctivos de naturaleza política, el sector exportador puede reciclar sus mayores ingresos sin que ellos tengan importantes efectos sobre el resto de la

capital y conformar una clase media más pequeña pero con mucho mayor poder de consumo. Algunos gobiernos militares del pasado reciente e ideólogos de la derecha liberal están persuadidos de la necesidad de concentrar ingresos en los estratos altos, digamos el tercio superior de la distribución, para así perfilar una más neta fisonomía capitalista de la que carecería la economía argentina.

economía doméstica. En la Inglaterra victoriana el auge exportador imperial tardó mucho tiempo en ser destilado hacia los salarios. Tampoco en los nuevos países industrializados del sudeste asiático el formidable crecimiento productivo registrado ha favorecido el bienestar de las masas. Algo semejante ocurrió en América Latina en los años anteriores a la crisis de la deuda cuando hubo situaciones de crecimiento generalizado de las economías de la mayoría de los países, lo que no contribuyó a reducir los bolsones de pobreza crítica ni tampoco benefició a la masa de precaristas, campesinos pobres y trabajadores informales, cuyos ingresos han permanecido en niveles cercanos a la supervivencia. Antes bien, fue común que varios de los "milagros" económicos de aquellos años tuvieron como consecuencia una elevación de las desigualdades sociales con fenómenos generalizados de exclusión social. El "goteo", donde lo hubo, fue escaso y no contribuyó a modificar la persistente situación estructural de inequitativa apropiación del ingreso.

En la presente coyuntura argentina no sería arbitraria la hipótesis de que algo de esto pueda ocurrir. Si se presta atención preferente al juego de las relaciones de poder que involucran a los más poderosos sectores sociales organizados se advertirá que la pugna distributiva puede quedar restringida a unos pocos segmentos de la sociedad, justamente a aquéllos que poseen organizaciones corporativas más efectivas y disponen de mayor poder de negociación y potencial de conflicto. Uno es el polo empresario dominado por los grandes conglomerados económicos y financieros, mientras que el otro polo es el sindical jerárquicamente representado por la única cen-

tral obrera (CGT).¹⁶ Los demás quedarán fuera y como ahora recibirán sólo beneficios de la distribución secundaria, ésto es, aquéllos que el gobierno y el sistema político puedan transferirles. Tal como se ven las cosas, no parece arriesgado conjeturar que el lema implícito en estos esquemas de desarrollo es el clásico del capitalismo: crecer primero para distribuir después. En una economía por largo tiempo estancada, agobiada por una alta y fluctuante inflación, por el endeudamiento externo y por fuertes reestructuraciones de precios y traslaciones sectoriales de ingresos en breves períodos, con fuerzas sociales comprometidas en la pugna distributiva que disponen de muy diversos grados de organización y poder de presión, las posibilidades de un sesgo más equitativo de la distribución parecerían casi desestimables sino fuese porque el régimen político democrático puede hacer algo al respecto.

Del lado de la sociedad y en las presentes circunstancias es poco lo que quienes están siendo excluidos pueden hacer por medio de acciones directas para corregir las actuales inequidades distributivas. Las organizaciones espontáneas de la

16 Luego de la drástica reorganización sindical impuesta por el primer gobierno peronista hacia fines de los años 40 que integró a la central obrera y al conjunto de los sindicatos en el esquema corporatista de la "comunidad organizada", sus funciones y relaciones con el Estado y la sociedad fueron profundamente redefinidas. La acción reivindicatoria que fuera su razón de ser desde los orígenes del sindicalismo clásico pasó a un segundo plano ante la prioridad que se le otorgó a su nueva condición de sindicalismo de Estado con personería gremial legalmente reconocida y exclusivamente otorgada, que le asignaba responsabilidad principal a la representación de todos los trabajadores de cada sector cuya afiliación era de hecho obligatoria como lo era la contribución sindical que se descontaba directamente de los salarios.

sociedad, que son numerosas tienen sin embargo muy poco poder de apelación y coerción sobre los aparatos estatales y los poderes corporativos. Su influencia es mayor sobre los partidos políticos particularmente en situaciones eleccionarias, cuando los votos cuenta.

Por último, queda el Estado y sus órganos políticos y recursos fiscales. ¿Cuánto es lo que efectivamente puede hacer ahora y en el futuro próximo el poder político para introducir más equidad en el sistema? ¿Existe suficiente voluntad política y el poder necesario para practicar una operación mayor de cirugía distributiva tal que pueda evitar, o siquiera contener, las presentes tendencias a la concentración del ingreso y consiguientemente a una mayor desigualdad social?. ¿En medio de la crisis generalizada que caracteriza nuestro presente, ¿qué es posible hacer cuando el sistema político y los principales partidos ponen de relieve una creciente opacidad

Esta función primordial de control social fue efectivamente ejercida tanto que desde esos años no se han producido otros "desbordes de masas" que los autorizados por la central sindical, salvo algunas pocas excepciones cuya expresión más notoria y relevante fue el "Cordobazo" de mayo de 1969. Para completar esta referencia es necesario señalar que el derecho de huelga no fue incorporado por la reforma constitucional de 1949 por expresa oposición de la mayoritaria bancada peronista, lo que confirmó la nueva naturaleza del sindicalismo oficial. Sin embargo, años más tarde cuando Perón ya había sido derrocado una nueva constituyente reconoció el derecho de huelga pero no modificó la índole corporativa del aparato sindical. Por último, cabe recordar que la huelga ha sido abusivamente utilizada como instrumento de lucha por el sindicalismo peronista que, en poco más de cuatro años, le ha hecho 13 paros generales al gobierno democrático, todos ellos de corte político y en medio de una difícil transición desde el autoritarismo.

ante las demandas sociales, débiles e inestructuradas, por una mayor equidad?

Con la transición democrática a un régimen civil se despertaron esperanzas de una inmediata recuperación económica y progreso social. No había entonces, ni la hubo por varios años, conciencia social de que el gobierno democrático heredaba una difícil situación económica derivada de la recesión productiva, de la alta inflación, de la caída de las exportaciones y de la inversión, de la fuga masiva de capitales, de la desindustrialización, de la pérdida de nivel adquisitivo de los salarios con fenómenos de ampliación del empobrecimiento de las masas y que es una consecuencia principal de todo ésto, una crisis fiscal del Estado que limitaba su capacidad de administrar la crisis social redistribuyendo ingresos y mejorando la cobertura y calidad de los servicios públicos sociales. La profundización de la recesión productiva y la cuestión de la deuda han complicado aún más el estado de las cosas, tanto que el margen de posibilidad del gobierno no ha mejorado ni tampoco se observa una firme voluntad política de otorgarle prioridad a la cuestión social.

Al final, lo que aflora a la superficie es una contradicción fundamental entre democracia, cuando se la concibe en un sentido amplio y el capitalismo en sentido estricto, ésto es, como organización de la producción económica y de la distribución social. Una democracia capitalista de masas tiene que conciliar el poder de las mayorías y minorías políticas que se expresan votando con el de las minorías dirigenciales que manejan grandes intereses económicos y sociales organizados corporativamente. Estas fuentes de poder tan diversas, políticas unas, corporativas

las otras, se manifiestan de una manera más contradictoria y exacerbada bajo situaciones de subdesarrollo, cuando para aproximarlas se requeriría una alquimia difícilmente practicable. En cambio, cuando el grado de desarrollo es suficientemente elevado y alcanza para acumular capital al mismo tiempo que se pagan salarios generosos y se proporcionan buenos servicios sociales que garantizan satisfactorios niveles de bienestar social y algún grado de participación en el consumo opulento, la cuestión de la distribución social deja de ser un problema crucial porque los ingresos de todos los agrupamientos sociales se colocan bien por encima de la supervivencia material. Pero cuando se trata de una sociedad periférica cuyo modelo de acumulación y desarrollo es excluyente la cuestión distributiva adquiere un cariz muy distinto tanto que tiende a concentrar las mayores tensiones sociales.¹⁷

17. Para ilustrar este aserto sobre la pugna distributiva en países de bajo nivel de ingreso promedio se puede apelar a la metáfora del bote salvavidas: cuanto más pequeño sea mayor será la puja por subirse a él y no ser excluido; en cambio, cuanto más espacioso menor será tal preocupación porque habrá lugar para todos y la competencia se desplazará entonces hacia la comodidad del lugar pero la lucha ya no será para sobrevivir.