Globethics Repository



Argentina

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	García Delgado, Daniel
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-12 14:38:19
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/219585

NUEVA SOCIEDAD NRO.139 SEPTIEMBRE- OCUTUBRE 1995 , PP. 4-13

*Argentina. La cuestión de la equidad**

García-Delgado, Daniel

Daniel García Delgado: Investigador de FLACSO - sede Argentina - Conicet, y profesor de Teoría Política Contemporánea de la Universidad de Buenos Aires.

En memoria de Mario dos Santos

La coyuntura sociopolítica abierta en la Argentina después de las elecciones del 14 de mayo está atravesada por el fenómeno de la agudización del desempleo. Efectivamente, a pesar del amplio triunfo electoral logrado por el oficialismo (con casi el 50% de los votos), la reelección presidencial de Menem y la mayoría alcanzada en el Congreso, el gobierno no puede evitar un descontrol en las tasas de desempleo. La desaceleración del crecimiento, el corte del financiamiento externo y la caída de la inversión registrados a partir del efecto tequila, colocan al desempleo (18,6%) en primer lugar entre los temas que más preocupan a la opinión pública. Junto con el índice de subocupación (11,1%), ello significa que más de 3 millones de personas están con problemas de trabajo. La coyuntura muestra un panorama particularmente duro para lo que queda de 1995: profundización del ajuste, probable recesión y altas tasas de interés, si bien algunos analistas hablan de la reversión de estas tendencias hacia finales de año. También se prevé un fuerte impacto sobre las provincias, que ha comenzado ya a provocar una creciente protesta social de empleados públicos, docentes, jubilados, en un marco de gobiernos provinciales desfinanciados y con las cuentas en rojo.

La situación general parece volver a una etapa que parecía superada: la del ajuste duro y con un menor horizonte de previsibilidad. Se rompe la promesa neoliberal de que a partir de las privatizaciones y apertura de la economía se alcanzaría el crecimiento y el ansiado acceso al Primer Mundo. Los ciudadanos empiezan a ver que se trata de «aguantar», reinstalándosc la idea del ajuste permanente, o de que éste, finalmente, nunca termina de cerrar.

El desempleo pasa de ser un tema marginal de partidos de oposición a constituirse en la cuestión central de un gobierno casi sin oposición. Sin embargo, las probables causas de este fenómeno carecen de consenso y hasta resultan paradojales, porque hay un diagnóstico que las atribuye al no cumplimiento del modelo, y otro que precisamente las atribuye a la fidelidad.

En el primer caso, la explicación del desempleo desde el modelo o de su parcial cumplimiento: se lo atribuye al mayor vuelco de personas al mercado de trabajo y al aumento de la fuerza de trabajo migrante, a factores de fuerte impacto tecnológico que implicarían aumento de la productividad, y a una legislación social obsoleta que impide una incorporación más flexible de la fuerza de trabajo.

La expectativa de solución descansa aquí en los términos del ministro de Economía, Domingo Cavallo - en no variar el rumbo económico, en generar en los inversores una confiabilidad que permita la vuelta del crédito internacional y en disminuir los costos del trabajo. Bajar el peso relativo de la mano obrera respecto del capital sin subir el costo de este último (bajar el coste argentino); reducir aportes patronales, disminuir la litigiosidad y desregular las obras sociales.

Por su parte, la explicación del desempleo a causa del modelo señala que éste generó una economía altamente dependiente de fondos de inversión especulativos. La crisis financiera muestra un cambio del ciclo y se pasa de una etapa de crecimiento a otra recesiva. Diversos analistas y sectores políticos señalan que, si bien el plan de Convertibilidad ha logrado la estabilidad inflacionaria, el control de las cuentas públicas y crecimiento durante cuatro años, resulta clara la imprevisión del equipo económico de creer que con el tipo de crecimiento alcanzado el desempleo se resolvería por sí solo.

Es que la apertura irrestricta habría dado lugar a una estructura productiva con tendencia a la armaduría y la elaboración de productos con bajo valor agregado. Este sería un modelo concentrador de oportunidades de negocios en unos pocos grupos económicos y expulsor de empresas y de mano de obra. En los últimos dos años desaparecieron 2.000 pequeñas y medianas empresas y este sector económico es el que sostiene el 85% de los puestos de trabajo. Y a esta pérdida se suma la racionalización de la administración pública central, que tendió a alimentar un sector informal ya sobredimensionado.

Tampoco se habrían desarrollado niveles tecnológicos, sino que el país ha tendido a comprar tecnología importada, acentuando su dependencia del exterior. La falta de atención a áreas estratégicas, tanto para la obtención de divisas como para conquistar mercados externos, habría llevado al desmantelamiento, primero, de la industria electrónica y después de la nuclear y aeroespacial. Para esta perspectiva, el problema del desempleo no provendría del aumento de la tasa laboral, del cambio tecnológico, la reconversión productiva o la legislación laboral. En ese sentido, el régimen del trabajo ha sido en parte reformado pero no por ello

aumentó la demanda de empleo. De esta manera, salarios y empleo serían ahora una variable de ajuste del plan de Convertibilidad, promoviéndose una devaluación vía salarios y empleo con cambio fijo, con los mismos efectos que si se hubiera instrumentado una devaluación del tipo de cambio; lo que sirve al propósito de deflacionar los salarios nominales luego de una importante baja del salario real.

¿Cómo reaccionan y se ubican los diversos actores frente a la nueva coyuntura?, ¿qué impacto tiene el alto desempleo en la estructura social? y, por último, ¿cuáles son los criterios de equidad que intervendrían en esta situación?

Los actores en la coyuntura

El Gobierno nacional toma el primer diagnóstico de las causas de la desocupación. Se hace cargo de la problemática naturalizándola, como si fuera un desastre natural en el que no tuviera arte ni parte. Hace referencia exclusiva a factores exógenos (el efecto tequila), y trata de resolverlo mediante una combinación de continuidad del rumbo económico con ampliación de la red de contención social. Para esto último promueve una más amplia distribución de los subsidios de desempleo - hasta ahora oscila entre 150 y 300 pesos - 1 peso = 1 dólar - y lo perciben 110.000 personas -, ampliación a 6 meses de la cobertura de la obra social para desocupados; nuevos planes de capacitación de mano de obra, programas de empleos comunitarios y un plan de reactivación de la construcción.

En el diagnóstico oficial el problema parece ser coyuntural; una vez que se apliquen las medidas económicas estructurales éstas darán sus frutos. El diagnóstico es que el cambio macro el equipo económico lo está haciendo bien, pero la culpa la tendrían los políticos que habrían impedido la sanción de leyes que hubieran modificado esta situación. La política aparece como responsable del problema, lo cual genera una tensa situación entre el sector político del partido oficial - sectores anti-Cavallo del peronismo y el equipo económico. El Parlamento es responsabilizado por este último por la demora en llevar a cabo las leyes de flexibilización que bajarían los costos laborales y de reducción de los aportes patronales, para que las empresas puedan tomar personal.

En las provincias, se observan comportamientos que tienden a homogeneizarse mediante una suerte de disciplinamiento impuesto por el gobierno central. De la misma forma que sucediera a nivel nacional con la presión de organismos internacionales (BM, FMI), donde para obtener créditos se debía privatizar como

condición sine qua non, ahora sucede lo mismo en la relación gobierno nacional-provincias, haciéndoles difícil transitar otro camino que no sea el del ajuste del ministro Cavallo. Si bien las provincias son reticentes a implementarlo dado la debilidad del sector privado del interior para hacerse cargo del desempleo y el tradicional rol subsidiario del Estado en este plano, se enfrentan a un dilema: si lo implementan promueven la ingobernabilidad, mientras que si no lo hacen, de acuerdo al gobierno nacional, obtendrían el mismo resultado. En ambos casos paga la clase política, porque el conflicto social se desata tanto en provincias que toman un rumbo u otro.

Un caso diferente es el de la provincia de Buenos Aires, donde la estrategia «neokeynesiana» del gobernador Eduardo Duhalde, a partir de una política fuertemente centralizada y del Fondo del Conurbano (unos 500 millones de pesos) que es utilizado para programas de obra pública y ahora de mano de obra intensiva para el asfaltado de calles. En este caso, se revela un alto perfil político del gobernador como parte de una lucha por la diferenciación interna dentro del gobierno y la sucesión futura de Menem.

Respecto de los partidos, hasta ahora el Partido justicialista (PJ) aparece como partido de Estado en el sentido común, busca aparecer no como responsable del problema sino como factor de resolución. A pesar del drama social esta situación acentúa la apatía y la desmovilización política, con lo que no parece probable que este cuadro deba beneficiar necesariamente a otra fuerza política.

Dentro de la oposición, las elecciones mostraron la emergencia de una nueva fuerza de centroizquierda en el panorama político nacional rompiendo el bipartidismo: el Frepaso [1] . El Frente ha manifestado críticas al aspecto social y productivo del modelo, a la falta de autocrítica del gobierno, pero no logra insertarse propositivamente en la coyuntura post-electoral. No se lo identifica con una posible de solución de los problemas y está sumido en un conflictivo internismo.

El radicalismo está implicado en su propia colocación ambigua respecto del modelo, y ve al Parlamento como foro de debate del tema. No obstante, también tiene que lidiar con dificultades derivadas de una mala gestión de sus principales dirigentes - particularmente del anterior gobierno nacional, asociado al período hiperinflacionario -, como también de algunas provincias en la actualidad.

[1]Para una comprensión tanto del triunfo de Menem luego de varios años de ajuste, como del ascenso del Frente, ver de Daniel Arroyo: «Dos explicaciones para entender un fenómeno ya no tan novedoso» en Unidos Nº 2, 8/1995, Buenos Aires.

En relación a los grupos de interés, los grupos económicos en general, la banca y los organismos internacionales de crédito, tienen una posición similar a la del ministerio de Economía: la Argentina debe «hacer los deberes», privatizar y esperar que se recomponga el crédito internacional. En realidad, buscan que se ejecute el ajuste con la mayor rapidez posible, aprovechando los próximos dos años sin elecciones para terminar de realizarlo en las provincias, la esfera del trabajo y el sistema financiero.

Las cámaras empresarias industriales coinciden con el diagnóstico oficial, pero demandan créditos y estímulos para las exportaciones y menor presión impositiva. Más que un compromiso con el gobierno y sindicatos, la cúpula fabril busca sacar la mayor tajada posible de la crisis, pidiendo facilidades para el pago de servicios, la reducción de aportes patronales y jugando con la presión del fuerte desempleo para provocar una reducción salarial.

Finalmente entre los actores sindicales, el sindicalismo oficialista, la CGT, hasta ahora ha funcionado como un apéndice del Estado con poco margen crítico o de autonomía. A pesar de no tener un diagnóstico preciso de la problemática del desempleo, busca tener un rol más activo y generar alianzas con el duhaldismo. Tiene expectativas puestas en la reactivación de la obra pública y en el Plan Quinquenal; demanda cerrar la importación de productos que puedan hacerse en el país, se resiste a la reducción de jornadas Laborales y pide medidas impositivas de emergencia para ampliar el fondo de desempleo. El CTA y MAT - el sindicalismo crítico y alternativo -, junto con el Frente Grande - integrante del Frepaso -, buscan acordar un programa nacional de empleo que contemple la ampliación del seguro de desempleo, el control de programas oficiales y la auditoría de los que desarrolla el Ministerio de Trabajo; la reactivación de la construcción de viviendas económicas y el apoyo a pequeñas y medianas empresas con convenios y contratos vinculados con la generación de trabajo utilizando parte del fondo fiduciario.

Por último la Iglesia: si antes del efecto tequila formulaba: críticas al elevado «costo social» del modelo y a su excesivo economicismo en detrimento de otros valores, ahora es un actor con más protagonismo[2] . Propone iniciativas dirigidas a los pobres estructurales, trabajadores jubilados y la implementación de un «plan social práctico» de emergencia para la construcción de viviendas económicas y diversas ayudas sociales. Demuestra preocupación e impulsa la solidaridad; pero sin un diagnóstico amplio de las causas del desempleo puede aconsejar sobre redes de

[2]Ver al respecto «Catholic Protests» en Newsweek 31/7/95, p. 18-9.

contención, pero no sobre políticas vinculadas a las inequidades distributivas, impositivas, o derivadas de la estrategia económica en curso; y de esa manera, tampoco puede constituirse en un espacio redefinidor de consensos nacionales.

En síntesis, el problema del alto desempleo no parece tender a un acuerdo nacional sobre el tema, donde los distintos actores converjan sobre un diagnóstico común, sino por el contrario - y como ha ocurrido en otras oportunidades - el que gestiona, el gobierno, hace suyo el diagnóstico de los intereses económicos predominantes, trata de convivir con su frente político interno redefiniéndolo, y los demás actores ,adoptan una racionalidad estratégica y de competencia.

El impacto en la estructura social

Ahora bien, la crisis agudiza la dualidad social, debilita a los pauperizados que con la estabilidad y el crédito parecían «zafar» y muestra la pérdida de posibilidades de futuro tanto para jóvenes ingresantes al mercado de trabajo como para trabajadores mayores de 50 años. Entre mayo de 1994 y mayo de 1995 la desocupación trepó 7,9 puntos, casi 1.150.000 personas. De ese total y de acuerdo con cálculos extraoficiales, el 60% corresponde a jóvenes de ambos sexos de menos de 24 años mientras que en el resto, el mayor peso del desempleo recayó sobre jefes de familia, varones mayores de 40 años y con ciclo secundario incompleto. Vemos que esta situación, así como revela que en el nuevo modelo económico ya no hay correlación entre crecimiento y aumento del empleo, también el desempleo tiene un impacto social diferenciado por edad, género y sector.

En términos generales las políticas de ajuste estructural han terminado por reformular no sólo el anterior patrón estatal de desarrollo sino la misma estructura social conformada por el industrialismo sustitutivo[3] . Esta transformación desde hace más de una década se expresa en el cambio de la estructura de clases por otra de sectores y estatus; en la heterogeneización de la pobreza; en la declinación y alta volatilidad de los sectores medios; y en la concentración del ingreso y del poder en sectores medios altos y altos.

1) En el sector de los pobres estructurales (25%), ubicados en villas, asentamientos, barrios precarios de los cinturones periféricos de las grandes ciudades (sectores

[3]Para un análisis del impacto de las políticas de ajuste en la sociedad, ver Fernando Calderón y Mario R. dos Santos: Sociedades sin atajos. Cultura, política y reestructuración económica en América Latina, Paidós, Buenos Aires, 1995. Y para el caso argentino, Daniel García Delgado: Estado y sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural, TESIS-FLACSO, Buenos Aires, 1994.

que no satisfacen sus necesidades básicas y que despliegan diversas estrategias de sobrevivencia), son afectados por la menor actividad económica y la consiguiente disminución del consumo de los sectores medios. Pero, a su vez, reciben políticas de ayuda estatal focalizadas y de ONGs - también vía Banco Mundial -, las que combinan con diversas estrategias de sobrevivencia. Consiguen un empleo precario (y probablemente podrían beneficiarse con la proyectada reactivación de la construcción y de los programas de mano de obra intensiva), pero no van a lograr un empleo formal. Estos pobres estructurales o excluidos no son los más insatisfechos con el modelo, tanto porque le otorgan un alto valor a la estabilidad, como porque están más cerca de cumplir sus expectativas (supervivencia, contención simbólica desde el gobierno y mejoras específicas). La estabilidad lograda por el plan de Convertibilidad aumentó la predecibilidad del futuro, en comparación con la inestabilidad económica y fracasos de años previos, y esto explica el consenso de los pobres estructurales respecto del ajuste estructural y la formación de una novedosa alianza pobres/ricos.

2) Los nuevos pobres (25%), son un segmento declinado de las clases medias, una población con ingresos inferiores a la línea de pobreza pero que no presenta carencias críticas en sus necesidades básicas[4]. Está constituido por empleados públicos, trabajadores manuales, docentes, jubilados, jóvenes profesionales sin inserción clara o mal incluidos en el mercado de trabajo. Son personas viviendo de salarios bajos, empleados públicos con brechas crecientes entre posición e ingreso y entre expectativas y bolsillo. Los jubilados son un símbolo de esta nueva pobreza, ya que si no tienen hijos que se ocupen de ellos quedan bajo el peligro inminente de caer en la marginalidad.

Los nuevos pobres son los más afectados por el modelo, no tienen contención ni simbólica ni material dentro de éste; tampoco tienen reconocimiento en la política económica ni social. Sufren de privación relativa (respecto de las expectativas generadas por el modelo consumista en comparación con sus ingresos reales) y de crisis de representación, lo que explica los realineamientos electorales [5] . En esta coyuntura son impactados por la pérdida del empleo en provincias, por atrasos en los pagos, racionalización y privatización del sector público. Y esta situación da lugar a protestas y resistencias de empleados públicos no demasiado organizadas ni articuladas entre sí, espontáneas y explosivas en diversas provincias. Estas

[4]Sobre este sector ver Alberto Minujin y Gabriel Kessler: La nueva pobreza en la Argentina, Ed. Temas de Hoy, Buenos Aires, 1995.

[5]Para un análisis de comportamiento político de los nuevos pobres, ver D.G. Delgado: «Consolidation of Democracy, Crisis of representation and poverty in Argentina» en FLACSO Nº 172, Buenos Aires, 10/1994.

protestas, si bien no son acompañadas por el conjunto de la población, tienden a expresar un fuerte malestar contra la clase política y a cuestionar el modelo económico.

Clases medias en transición (30%). La declinación y volatilidad de estos sectores contrasta con los rasgos ascendentes y estables durante el modelo anterior. Una vez que uno accedía a una posición permanecía allí y el futuro se hacía predecible. De ahí el temor y el estrés derivados de esta situación de incerteza, dinamismo y alta competitividad. Estos sectores son los que están contribuyendo más en los últimos meses a engrosar los índices de desempleo: por el cierre de los pequeños comercios, pequeñas y medianas empresas (pymes), despido de profesionales, reducción de servicios, ajustes en el consumo (escuela privada, obra social, servicio doméstico, etc.). En este sector los cuestionamientos están más relacionados hasta ahora con el cómo (el estilo político del gobierno), que con el qué del modelo. Se modifica la anterior relación con el trabajo. En los profesionales aumenta el pluriempleo y la precarización (por ej., ingenieros que se vuelven consultores y son expulsados de la planta permanente). Se registra una preocupación creciente no ya por los bajos salarios, recortes de sueldos o el aguinaldo en cuotas, sino por el trabajo en sí entre quienes lo tienen pero no saben hasta cuándo.

La declinación del Estado durante los '80, y el ajuste en los '90 han tendido a reconfigurar toda la estructura social, no sólo disminuyendo el sector obrero y público y aumentando el desempleo sino también contribuyendo a incorporar nuevos sectores laborales. El crecimiento del empleo del sector terciario de estos años (unos 580.000 entre 1991 y 1993), registra varios segmentos: un terciario moderno que deriva de empresas industriales reconvertidas, de los nuevos grupos orientados a servicios, finanzas; un comercial moderno, constituido por shoppings, restaurantes, servicios, publicidad, informática y servicios personales. Hay empleo creciente de personal de seguridad privada, del vinculado a la cultura del cuerpo, a la comunicación y al turismo, a la atención a la tercera edad y restaurantes y expertos diversos. Es un empleo que nuclea a gente joven o estudiantes provenientes de sectores medios y sin protección social, trabajo precario y en muchos casos superexplotados en términos de horas laborales (cultura MacDonald). Y también se puede hablar de una terciarización espuria, que engloba la cesantía disfrazada y las diversas modalidades de servicios informales de baja productividad como vendedores ambulantes, etc.

Esta terciarización, informalización y asalarización del mercado de trabajo habla del predominio de otro tipo de empleo distinto al del industrialismo sustitutivo. Se

trata de un sector no sindicalizado y cuyos miembros tienen como referencia exclusiva la empresa. Los nuevos empleados no son eje de protesta social porque están dentro del área privada y pueden ser fácilmente «flexibilizados». Se trata de un grupo social despolitizado y con fuerte rechazo a la política, ya que la perciben como corrupta o manipuladora. Dado que nacieron y vivieron con la expectativa de arreglárselas individualmente, están imbuidos de los valores de mercado y de la competencia. Es un sector con poca experiencia de lucha, orientado al logro individual y al consumo, y que padece la crisis de representación y de la política, aunque la toma como un dato natural, consustancial a ésta.

Este sector de servicios es actualmente predominante en las economías emergentes. Como señala Alvaro Díaz, junto a estos cambios estructurales de la relación Estado-sociedad, surgen nuevos grupos sociales, nuevas clases trabajadoras y tal como están siendo expulsados del sistema segmentos sociales también se integran nuevos[6]. Sus integrantes van a verse afectados por la reducción del empleo que se viene, pero también poseen cierta facilidad de reacomodamiento.

4) En los sectores medios altos y altos (15%), por último, se puede decir que el modelo tiende a una concentración del ingreso: entre 1988 y 1994, el 20% de la población con mayores ingresos pasó de tener el 49,1% de los ingresos al 56%. En el mismo período el 20% más pobre retrocedió del 6,4 al 3,6%. En general estos sectores son los menos afectados por el desempleo. Se trata de un mundo de grupos económicos, rentistas y élites donde, no obstante, pueden observarse problemas de empleo por pérdida de la propia empresa (en pymes y medianas), y por reducción de puestos en la reestructuración de las grandes empresas y achatamiento de las estructuras gerenciales.

Como síntesis, puede decirse que los cambios producidos en los últimos años fortalecen la complejidad, la fragmentación y una lucha novedosa por la inclusión - un conflicto diferente al de clases anterior - que atraviesa transversalmente la sociedad y que tiene al empleo como núcleo central. Segundo, los impactos diferenciados del ajuste, tecnologización, asalarización y desempleo estructural muestran una tendencia a la diferenciación en los comportamientos sociopolíticos de los distintos sectores, rompiéndose la anterior capacidad de vincular lo social con lo político en amplias áreas de solidaridad, y la disolución del nexo acción colectiva como acción de clase.

[6]Alvaro Díaz: «Transformaciones estructurales en América Latina» en Revista Mexicana de Sociología, 4/94.

La equidad en la nueva coyuntura

Este nuevo cuadro que muestra desmovilización, privatismo y desempleo revela un difícil desafío para cualquier política alternativa en búsqueda de una sociedad más equitativa. Por un lado, porque se requiere repensar el significado de la equidad en los '90; en un marco no sólo de importantes cambios culturales y políticos, sino también de fuertes restricciones y condicionamientos tanto internos como externos; en una sociedad donde además la desigualdad se ha venido profundizando en los últimos 15 años[7] . ¿Cómo puede definirse y pensarse, entonces, la equidad en una sociedad tan heterogénea y compleja y, a la vez, cuando ya parece difícil retomar las políticas de pleno empleo del modelo anterior?

En primer lugar, la equidad no podría entenderse de la misma forma que en el modelo anterior (redistributiva fabril con eje estatal). Ello suponía la búsqueda de una gran homogeneidad como anulación de las diferencias, constituida por el gran peso y presencia del Estado en el proceso distributivo y productivo, en la medida que desarrollo y justicia social estaban asociadas. Entonces, se regía mediante una suerte de pacto social (proyecto político, como proyecto nacional); donde lo nacional y lo popular tendieron a subsumir y resignificar la idea de lo público[8].

Ahora bien, los cambios producidos en la cultura política durante los últimos años golpean la equidad como gran relato de la justicia social. La crisis vino a poner al día el hecho de que no hay modalidad única o criterio de distribución exclusivo; y a cuestionar ciertas formas de asignación del gasto [9]. Por un lado, nos encontramos frente a la pluralización y fragmentación de los fundamentos éticos de las sociedades modernas, y por otro, al cambio del rol del Estado y de su capacidad de gestión en sociedades de extrema complejidad.

Si por una parte ya es inviable el Estado con su presencia e intervención anterior, por otra también es difícil definir la equidad en un contexto donde no existe un núcleo de valores compartidos y se han diferenciado fuertemente los intereses, donde se ha producido un proceso - como señala Millán - de heterogeneización social que produce una dinámica donde se vuelve más complejo el vínculo entre

[7]Ricardo Sidicaro: «Argentina 1989-1993: la liberalización económica y sus consecuencias» en Thomas Hurtienne et al.: Cambio de rumbo en el Cono Sur: crisis y oportunidades, Nueva Sociedad, Caracas, 1994, p.152.
[8]René Millán: «Cultura de la justicia y cultura política» en Revista Mexicana de Sociología Nº 2/95, pp. 163-74.
[9]Sara Gordon: «Equidad y justicia social» en Revista Mexicana de Sociología Nº 2/95, p. 179.

posición estructural e individualidad en relación a una sociedad más homogénea, y donde se amplía el cambio de acción y de elección del individuo[10].

En la sociedad se produce una diferenciación de los bienes a distribuir, en términos no sólo de derechos individuales y sociales, sino también de calidad de vida y de eficiencia y control de los servicios. Pero el antiguo consenso no fue reemplazado por uno nuevo: más bien coexisten una pluralidad de bienes socialmente codiciados que deben ser producidos y distribuidos equitativamente [11] . De esta forma, se desarrollan diversas tensiones sobre el plano de la equidad que se dirimen en situaciones dilemáticas y sin criterios consensuales: entre vecinos de barrios pobres y villeros; entre medio ambientalistas y sindicatos y empresarios por industrias contaminantes; entre vecinos de autopistas e intereses de transportistas y concesionarios del peaje; entre aceptar la baja de salarios o el desempleo; entre desempleo y restringir la migración; la distribución de la coparticipación entre las provincias según pobreza o población.

En esta reelaboración de los criterios de justicia han comenzando a intervenir diversos aportes desde el campo de la filosofía política: desde la noción de acción comunicativa de Habermas; los criterios de justicia como equidad de Rawls; el desarrollo de las capacidades básicas de Sen; y las esferas de justicia de Walzer [12].

Esta última elaboración introduce una perspectiva cultural e histórica, que tiene que ver con el reconocimiento de especificidades en cada esfera de la justicia para la determinación de lo que es o no equitativo. O que todo bien social o conjunto de bienes, «constituye (...) una esfera distributiva dentro de la cual sólo ciertos criterios y disposiciones son apropiados» [13] .

Por otra parte, el modelo neoliberal también tiene su aproximación a la problemática de la equidad, pero como compensación para aquellos grupos específicos que están debajo de la línea de pobreza y no están en condiciones de competir (ej. políticas sociales compensatorias para pobres estructurales). Es decir, haciendo un cambio drástico del concepto de justicia distributiva (frente a la referencia a un bien común asociado a lo colectivo o sancionado en términos de

[10]R. Millán: op. cit.. p. 165.
[11]Al respecto ver Leopoldo Mámora: «El concepto cepaliano de equidad a la luz del debate internacional» en T. Hurtienne et al: ob. cit.
[12]Jurgen Habemas: Teoría de la acción comunicativa, Anagrama, Barcelona, 1992; John Rawls: Teoría de la justicia FCE, México 1985, Amartya Sen: «Equality of what» en Choice, Welfare and Measurement, Blackwell and MIT Press, Massachusetts, 1982; Michel Walzer: Esferas de justicia, FCE, México,1989.
[13]Michel Walzer: ob. cit. p.31.

distribucionismo estatal), aparece la idea de justicia como obtención en el mercado de lo que cada uno merece por su propia eficacia y performance, retirándole al Estado la exclusiva función de compensación y atribuyendo al mercado el papel fundamental en la distribución. Y a la consideración de que la distribución del ingreso sería aún peor en condiciones de alta inflación (por el «impuesto inflacionario»), que la creada por las medidas de estabilización.

Pero desde esta visión no hay ninguna perspectiva que incluya otras categorías o sectores sociales afectados por el ajuste, sobre todo los empobrecidos o las regiones, como si estas últimas fueran espacios inviables, y los primeros inevitables «perdedores» de su falta de reconversión. O como si las opciones económicas fueran totalmente neutrales o puramente técnicas. De este modo, la respuesta al desempleo no afecta el núcleo de la estrategia económica que para subsanar los efectos generados por su economicismo termina volcándose; a medidas coyunturales y ex-post, pero sin alterar el rumbo que genera las fracturas sociales mencionadas.

Sin duda la cuestión crucial de justicia distributiva pasa hoy por la problemática del desempleo. Esta tiene que ver tanto con una necesidad básica que atraviesa el conjunto social, en ella se cruzan todas las cuestiones redistributivas y de política económica, como porque su impacto es enorme en la vida de los individuos afectados y en la integración social. O en la pérdida de esta integración, ya que es clara la correlación existente entre aumento del desempleo y la anomia y violencia social. Sobre todo esa importancia se acrecienta si consideramos que de las actuales tendencias se desprende que en el futuro algunos van a tener muchas posibilidades de desarrollo (como si vivieran en el Primer Mundo), y muchos muy pocas. Y si bien en una modernidad caracterizada por el riesgo y la incertidumbre ya nadie tiene nada asegurado, para amplios sectores todo va a ser más difícil e incierto a menos que se integren las causas de la desocupación que tienen que ver con el perfil productivo.

Es decir, si bien las medidas de coyuntura y asistencialistas para paliar al fenómeno son necesarias, si no se integran aspectos del segundo diagnóstico sobre las causas de la desocupación derivadas del perfil productivo que se está constituyendo y el grado de concentración de la economía, continuará la escasa capacidad de generar empleo de calidad y general, y la situación posterior va a tender a confirmar en la Argentina este tipo de país dual de sectores altos y bajos.

La actual crisis resuelta con políticas focalizadas de «pico y pala», planes de construcción o medidas que sólo atiendan al desocupado sin actuar en otros frentes, podrá disminuir los índices durante algún tiempo, pero seguirá generando pérdida de buenos empleos y su sustitución por empleos «chatarra»,ahondando los desequilibrios estructurales y haciendo que un cuadro coyuntural hoy alarmante se convierta en un dato futuro de carácter estructural.

Una posición de equidad estaría vinculada, entonces, a orientaciones productivas que apunten a un aumento endógeno de la productividad global del país (maximizando el contenido nacional de las producciones y servicios) y, a la vez, a un simultáneo proceso de distribución del ingreso (reforma impositiva que reduzca la importancia de los impuestos al trabajo e incremente la participación de los impuestos al capital y al patrimonio y traslado de los incrementos de productividad monetaria a los salarios[14].

Para ello se requiere de una política industrial que apunte a otra integración al mundo globalizado y a desconcentrar la economía. A promover un sistema financiero en función de la producción y no a la inversa. Una política monetaria más expansiva (en el límite de la Convertibilidad), evitando el enorme superávit que exige el FMI. Una orientación a la producción de bienes de alto valor agregado en clave exportadora; apoyo a empresas industriales pequeñas y medias que favorezcan la constitución de redes productivas y generar transferencias del sector servicios al de bienes transables.

Se requiere de una política económica orientada a disminuir la vulnerabilidad del sector externo, poniendo regulaciones sobre capitales especulativos y replanteando el pago de la deuda en términos de plazos y montos. Las orientaciones neoliberales, si bien han proporcionado crecimiento y estabilidad durante estos años, también lo han hecho al precio de aumentar la vulnerabilidad del país, la dependencia de decisiones externas y de los mercados financieros por sobre las demandas mayoritarias y de la economía real. Se trata de una dependencia de capital es altamente especulativos (en búsqueda de altas ganancias a corto plazo), y con actores (bolsas, grupos, bancos, lobbys) que subordinan la economía real a la

[14]Diversas elaboraciones económicas involucra el tema del crecimiento con la equidad distributiva. Sobre estas elaboraciones ver de CEPAL: Equidad y transformación productiva. Un enfoque integrado, Santiago 1992. El concepto de «desarrollo humano» de Naciones Unidas, el de «desarrollo social» de la cumbre de Estocolmo; y el de Dirk Messner y Jorg Meyer-Stamer: «Competitividad sistémica. Pautas de gobierno y de desarrollo» en Nueva Sociedad Nº 133, 9-10/1994; E. Martínez señala que crecimiento sin equidad promueve el alto desempleo y a la vez baja la capacidad de sostén público del mismo («Gobernar es dar trabajo»), Buenos Aires, 1995 (mimeo).

virtual. Esto hace cada vez más difícil salir de esta lógica de hierro: si no se hace lo que estos mercados demandan puede peligrar la estabilidad monetaria. Ello lleva a anudar lazos cada vez más fuertes con un sistema decisional que profundiza la falta de equidad social y la irrelevancia de la política.

En segundo lugar, es necesario reconocer la integralidad y multidimensionalidad de la política de empleo, así como la simultaneidad de las acciones que hay que tomar en diversas áreas del Estado[15]. La política de empleo debería coordinarse y relacionarse con la de promoción e inversión pública; con la política laboral y migratoria; con la social específica (microemprendimientos, capacitación, reciclaje, subsidios a desempleados, programas de seguridad alimentaria, etc.); con la promoción de áreas estratégicas productivo-tecnológicas y con la política educativa de corto, mediano y largo plazo, para lograr una adecuación mayor de contenidos y vincularlos más directamente con los requerimientos del mercado laboral.

Tercero, estas medidas requieren de una relación estrecha entre política social y económica. Políticas sociales y perfil productivo deben tener cierta coherencia, de lo contrario aquellas pueden hacerse más especializadas y profesionales e incluso más eficientes, pero subordinadas a una economía guiada con otros fines e intereses no podrá evitar el efecto «enfermería» (recoger los heridos que genera la política económica); el efecto «final de fila» (capacitación que mejora la posición relativa de algunos, pero que pone a otros al final de la fila); o el efecto de capacitar para «enseñar a pescar», pero frente a un río sin peces. De este modo, aun una mejora del presupuesto en política social podría no impedir el aumento de pobres y mayor desigualdad.

Por último, dado que esta perspectiva no es simplemente una cuestión de la mejor estrategia económica o de criterios voluntaristas de equidad, sino también una cuestión de poder, la lucha contra el desempleo requiere de políticas que vayan más allá de una administración y de un partido. De políticas que se apoyen en un amplio consenso social y político mediante la concertación con organizaciones intermedias (cámaras, sindicatos, universidades, ONGs), principales partidos y parlamento, es decir, de políticas de Estado. De lo contrario, el diagnóstico dominante sobre el desempleo y su forma de superarlo, terminará reproduciendo una alianza de los intereses mercantiles, inversores y grupos dominantes y Estado, que hacen aparecer toda otra política alternativa como inviable y aumentan la apatía y resignación de los ciudadanos.

[15]Víctor E. Tokman: «¿Cómo generar empleo productivo?» en Carlos Contreras Quina (comp.): El Desarrollo Social. Tarea de Todos, Comisión Sudamericana de Paz, Santiago, 1994, pp. 187-8.

Conclusiones

Para terminar, tres ideas sobre lo expuesto. Primero, todo esto implica reconocer que, si bien el aumento y la recuperación del nivel de crecimiento es condición necesaria para la lucha contra el desempleo, no es suficiente. El aumento del desempleo se ha dado junto con altas tasas de crecimiento, y esto tiene que ver con cierto tipo de crecimiento y desarrollo. Segundo, se requiere establecer una convergencia entre eficiencia y equidad y no una postergación de la segunda sine die. La eficiencia económica es exigida por el proceso de modernización y globalización, pero por sí sola no parece ser exitosa, como lo demuestra la actual crisis del plan de Convertibilidad. De la misma forma que la equidad, unilateralmente impulsada, puede llevar a regresiones aún peores. Y por último, para lograr esta convergencia es necesario reconstituir un espacio de decisión política capaz de reorientar la economía con fines sociales y no sólo convertirse en instrumento legitimador de la legalidad de los mercados y de un eficientismo que fortalece a los poderosos. De lo contrario, continuará predominando una economía real (productiva) subordinada a otra virtual (financiera), y un esquema de poder que reduce la decisión de los representantes a las necesidades de los inversionistas, transformando a esos intereses en sentido común, y haciendo aparecer las demandas de los mercados como las únicas atendibles.

*Nota: Agradezco la colaboración de Daniel Arroyo en la elaboración de este artículo, así como los comentarios de Alejandro Pelfini y Fernanda Tuozzo.

Buenos Aires, agosto de 1995

Referencias

*Arroyo, Daniel, UNIDOS. 2 - Buenos Aires, Argentina. 1995; Dos explicaciones para entender un fenómeno ya no tan novedoso.

*Anónimo, NEWSWEEK-PRENSA. 31/7. p18-19 - 1995; Catholic Protest.

*Calderón, Fernando; dos Santos, Mario R., SOCIEDADES SIN ATAJOS. CULTURA, POLITICA Y REESTRUCTURACION ECONOMICA EN AMERICA LATINA. - Buenos Aires, Argentina, Paidós. 1995; Estado y Sociedad. La nueva Relación a partir del cambio estructural.

*García-Delgado, Daniel, TESIS-FLACSO. - Buenos Aires, Argentina. 1994;

*Minujin, Alberto; Kessler, Gabriel, LA NUEVA POBREZA EN LA ARGENTINA. - Buenos Aires, Argentina, Temas de Hoy. 1995;

*Delgado, D. G., FLACSO. 172 - Buenos Aires, Argentina. 1994; Hurtienne, Thomas -- Consolidation of Democracy, Crisis of representation and poverty in Argentina.

*Díaz, Alvaro, REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGIA. - 1994; Hurtienne, Thomas -- Transformaciones estructurales en América Latina.

*Sidicaro, Ricardo, CAMBIO DE RUMBO EN EL CONO SUR: CRISIS Y OPORTUNIDADES. p152 - Caracas, Venezuela, Nueva Sociedad. 1994; Contreras-Quina, Carlos -- Argentina 1989-1993: la liberalización económica y sus consecuencias.

*Millán, Rene, REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGIA. 2. p163-174 - 1995; Cultura de la justicia y cultura política.

*Gordon, Sara, REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGIA. 2. p179 - 1995; Equidad y justicia social.

*Mármora, Leopoldo, CAMBIO DE RUMBO EN EL CONO SUR: CRISIS Y OPORTUNIDADES. - Caracas, Venezuela, Nueva Sociedad. 1994; El concepto cepaliano de equidad a la luz del debate internacional.

*Habermas, Jurgen, EORIA DE LA ACCION COMUNICATIVA. - Barcelona, España, Anagrama. 1992; Equality of what.

*Rawls, John, TEORIA DE LA JUSTICIA. - México, FCE. 1985; Competitividad sistémica. Pautas de gobierno y de desarrollo.

*Sen, Amartya, WELFARE AND MEASUREMENT. - Massachusetts, EEUU, Blackwell and MIT Press. 1982; ¿Cómo generar empleo productivo?

*Walzer, Michel, ESFERAS DE JUSTICIA. p31 - México, FCE. 1989;

*CEPAL, EQUIDAD Y TRANSFORMACION PRODUCTIVA. UN ENFOQUE INTEGRADO. - Santiago de Chile, Chile. 1992;

*Messner, Dirk; Meyer-Stamer, Jorg, NUEVA SOCIEDAD. 133 - 1994;

*Martínez, E., GOBERNAR ES DAR TRABAJO. - Buenos Aires, Argentina. 1995;

*Tokman, Víctor E., EL DESARROLLO SOCIAL. TAREA DE TODOS. p187-188 - Santiago de Chile, Chile, Comisión Sudamericana de Paz. 1994.

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad Nº 139, Septiembre- Ocutubre de 1995, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>.**