

Torrado, Susana. **Ajuste y cohesión social. Argentina: el medelo para no seguir.** *En libro: Revista Tareas, Nro. 117, mayo-agosto.* CELA, Centro de Estudios Latinoamericanos, Justo Arosemena, Panamá, R. de Panamá. 2004. pp. 15-24.

Disponible en la World Wide Web:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/tar117/torrado.rtf>



CLACSO
www.clacso.org

RED DE BIBLIOTECAS VIRTUALES DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

biblioteca@clacso.edu.ar

Ajuste y cohesión social ARGENTINA: EL MODELO PARA NO SEGUIR

Susana Torrado*

* Socióloga argentina, se desempeña en la cátedra de Demografía Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

1. Introducción

Estas reflexiones buscan responder a la pregunta *¿qué nos pasó a los argentinos?* desde la perspectiva del bienestar social.

Para ello adoptaremos una perspectiva histórica mostrando las conexiones que existen entre los modelos de acumulación económica, la reproducción de la población -en especial de la fuerza de trabajo (FT)- y los modos de intervención del Estado.

Voy a distinguir los siguientes modelos cuyas características, por razones de espacio, daré por conocidas: agroexportador (1870-1930); industrializadores [justicialista (1945-1955) y desarrollista (1958-1972); aperturista (1976-2002)]. Trataré en cada momento de situar la Argentina -país periférico- respecto a los países centrales, principalmente Europa.

2. Marco conceptual

En la reproducción de la FT intervienen diversos mecanismos, de los cuales aquí sólo voy a retener dos: a) los utilizados para *sufragar el costo* de la reproducción; b) los que aseguran el *disciplinamiento social* que es soporte de la acumulación y la reproducción. La reproducción de la FT tiene *tres componentes*: la reconstitución cotidiana de la capacidad de trabajo (pagada con el *salario directo*); el mantenimiento del trabajador en inactividad (enfermedad, vejez); su reemplazo generacional (estos dos últimos pagados con el *salario indirecto*).

3. Modelo agroexportador

3.1 Países centrales

En Europa, el proceso de industrialización iniciado a fines del siglo XVIII indujo un gran pauperismo urbano. En la visión de las elites dominantes, este pauperismo se definía no sólo por carencias materiales sino también por carencias 'morales'. El peligro no residía tanto en la amenaza contra la seguridad pública, cuanto en la *desocialización* del proletariado industrial respecto a la sociedad emergente. Esta situación planteó varios interrogantes: *¿Cómo integrar disciplinadamente las masas desafiliadas de su antigua condición? ¿Qué hacer frente al desamparo de los trabajadores y frente a otros síntomas concomitantes de disociación social* (nacimientos ilegítimos, niños abandonados, infanticidios, vagabundeo, masas hambrientas, mortalidad galopante)?

La respuesta fue la delegación de las acciones pertinentes en instituciones filantrópicas financiadas total o parcialmente por el Estado: su objetivo era organizar los servicios colectivos y difundir las técnicas de bienestar y de gestión social indispensables para la reproducción. Estas medidas estaban encaminadas a establecer un *poder tutelar* sobre los pobres, que asegurara funciones de beneficencia sin la intervención del Estado. Porque la idea-fuerza de las elites liberales era evitar que el socorro social se constituyera en una cuestión de *derecho*, ya que admitir el derecho a la asistencia (más tarde, el derecho al trabajo) suponía abolir la propiedad privada.

Tutela y Patronato fueron entonces las ideas rectoras de un plan de gobernabilidad de las clases inferiores; una forma de reestructurar el mundo del trabajo a través de un sistema de obligaciones morales; una respuesta a la vez política y no estatal a la cuestión social. En suma, *una política social sin Estado*.

3.2 Argentina (1870-1930)

En la Argentina agroexportadora, la masiva llegada de inmigrantes -la mayor parte de los cuales procedía de zonas rurales-, así como su prioritaria radicación en las grandes urbes de la región pampeana, se tradujo en una situación que, sino en sus causas, sí en sus manifestaciones, es asimilable a aquella experiencia europea. El liberalismo entonces gobernante se encontró frente a una doble amenaza: a) el aumento del pauperismo urbano, que reclamaba del Estado una mayor asistencia so pena de poner en peligro la propia reproducción poblacional; b) la visibilidad de las desigualdades sociales, que podía impedir organizar en forma disciplinada la inserción social y laboral de las nuevas clases populares. Como en Europa, ambas amenazas se resumían en una sola cuestión: ¿cómo asegurar la reproducción y el disciplinamiento social -base de la *integración social*- desligando al Estado de cualquier responsabilidad?

En nuestro país se desarrollaron tres vertientes del movimiento filantrópico: el *asistencialismo moralizador* (focalizado en la virtud del ahorro); la *intervención médico-higienista* (control de la salud); el *patronato o tutela de la infancia* (reglamentación de la patria potestad). Surgió, entonces, una multitud de asociaciones -públicas y privadas, confesionales y no-confesionales- cuyo objetivo explícito o implícito fue el de encuadrar a las mujeres y los niños (es decir, a las familias) de los sectores populares urbanos en rígidas pautas de conducta compatibles con la necesidad de crear los individuos aptos para el trabajo subordinado y para la aceptación del orden normativo vigente que requería la sociedad argentina.

Por entonces, en la ciudad de Buenos Aires se clasificaba a los pobres en dos categorías: a) los *pobres de solemnidad*, cuya condición debía comprobarse mediante un certificado policial que les otorgaba el derecho a la caridad institucional; b) los *pobres de segunda categoría*, que no estaban registrados y, por lo tanto, no eran reconocidos como candidatos a la asistencia social. La acción filantrópica se centró en la primera categoría.

Esta política fue exitosa visto que, al finalizar la etapa agroexportadora, se habían alcanzado en el país casi todas las metas perseguidas: arraigar, uniformar e integrar la enorme y heterogénea masa de los recién llegados, afianzando al mismo tiempo -con excepción de las prácticas limitativas del número de hijos-, el ideal de familia cristiana enraizado en las capas medias capitalinas anteriores al aluvión extranjero.

4. El Estado de bienestar (EB)

4.1 Países centrales

Ahora bien, en Europa, a fines del siglo XIX y comienzos del XX, el avance de la industrialización generalizó la relación salarial. Paralelamente, el desarrollo de las organizaciones obreras y de los partidos clasistas, el sufragio universal que concedía ciudadanía política a la clase obrera, la necesidad de preservar un nivel de paz social compatible con la acumulación, llevaron a que las clases dominantes aceptaran una redefinición de la cuestión social, que implicó una redefinición del papel del Estado.

Si bien continuaron recusando el *derecho* al trabajo, abandonaron progresivamente la filantropía como guía de la asistencia social, dando lugar a un debate en torno al siguiente interrogante: ¿cómo proteger al ciudadano y a su familia sin socializar los derechos? O sea *¿cómo implicar al Estado en la cuestión social?*

La respuesta pasó por la reformulación del vínculo social en la sociedad moderna: ésta ya no se piensa como la suma de individuos aislados, sino como un conjunto de ciudadanos desiguales pero

interdependientes que se prestan ayuda recíproca. Por lo tanto, una sociedad democrática puede legítimamente no ser igualitaria, siempre y cuando los menos pudientes queden libres de tutelas. De aquí a que se aceptara que el Estado podía cumplir una función reguladora de los intereses de las distintas clases sociales sólo había un paso. Este se dio cuando se convino que las retenciones obligatorias y la redistribución de bienes no representan atentados contra la propiedad privada, sino pagos que cada ciudadano otorga en derecho por los servicios que recibe del resto. Surgió así la idea de *justicia social*: el Estado podía y debía intervenir para que, a pesar de las desigualdades, se lograra una mínima cohesión social. Estaban dadas las condiciones para que se instalara la noción de *seguridad social obligatoria*.

Lo más importante del seguro obligatorio es que supuso el advenimiento de un nuevo tipo de propiedad, no ya patrimonial sino basada en una prerrogativa transferible inherente a la condición de asalariado. El salario dejó de ser la retribución calculada con exactitud para asegurar la reproducción cotidiana del trabajador y su familia. Pasó a incluir también partes sustanciales del salario indirecto: previsión contra los accidentes, la enfermedad, la vejez, la muerte; derecho a educarse, a consumir, a gozar del ocio. Este hecho tuvo consecuencias trascendentales para los sectores populares, cuyas familias, si no eran beneficiadas por la transferencia patrimonial, eran protegidas por la *transferencia de derechos* en las situaciones de incertidumbre. El seguro obligatorio fungió así como el mecanismo disciplinador por excelencia de la sociedad salarial y del EB.

4.2 Argentina (1945-1972)

En Argentina, el desarrollo del EB emerge en la década de 1940, cuando la industrialización sustitutiva generalizó la relación salarial en forma semejante a los países centrales. Los modelos justicialista y desarrollista tuvieron varios rasgos comunes en lo que concierne a la forma de sufragar el costo de la FT y a los mecanismos de disciplinamiento social, pero también algunas diferencias.

Durante el *justicialismo*, la intervención del Estado aseguró a los trabajadores niveles de ingreso (salario directo e indirecto) que tendieron a cubrir una porción cada vez mayor de los tres componentes del costo de reproducción de la FT, al tiempo que se instauraban mecanismos que hacían recaer acrecentadamente dicho costo sobre el sector empresarial. Por el contrario, durante el *desarrollismo*, si bien la legislación amplió la cobertura de la seguridad social, emerge por primera vez el fenómeno de la precarización salarial, es decir, la virtual exclusión de un segmento de la FT de los beneficios del salario indirecto, vía el aumento del cuentapropismo de clase obrera, paralelo a la regresión en la distribución del ingreso.

Aquí también el seguro obligatorio constituyó el principal mecanismo disciplinador, si bien su instauración estuvo marcada por la especificidad política argentina, con el efecto de crear permanentes tensiones entre particularismo y universalismo.

El EB se asentó aquí sobre un "círculo virtuoso" sostenido por dos pilares fundamentales: a) un alto nivel de empleo (incluso asalariado), b) una amplia posibilidad de financiar un gasto público creciente. Pero, ni el seguro de desempleo ni las políticas activas de empleo formaron parte por entonces de las políticas sociales. Durante la primera mitad de la década de 1970, cuando el déficit fiscal y la tasa de inflación treparon a niveles inéditos, esa organización del EB entró en crisis.

5. El Estado subsidiario (ES)

5.1 Países centrales

En estas sociedades, desde mediados de la década de 1970, con el agotamiento del modelo industrializador y el cambio hacia la globalización, la competitividad internacional y las nuevas formas tecnológico-económicas, se inicia un proceso de flexibilización del trabajo y de las protecciones cuyos efectos se van adicionando en un "círculo vicioso". La principal tendencia de este proceso es la degradación de la condición salarial y, consecuentemente, de todos aquellos atributos que garantizaban el acceso a las prestaciones sociales. Se replantea así la cuestión social en términos de un ascenso de la *vulnerabilidad social* y de un *neopauperismo* que se creían exorcizados. A estos hechos se agregan los efectos económicos del *envejecimiento demográfico* que dificultan considerablemente el sostenimiento de las transferencias que son pilares de la seguridad social.

Esta nueva situación lleva al replanteo de una *nueva cuestión social* cuyas consecuencias no están aún dirimidas, especialmente en lo que dice relación con una intervención del Estado que debe operarse *después* que las sociedades han experimentado el EB. Sólo hay que recordar la firme acción sindical y política que, en Europa, ha frenado esta tendencia a la flexibilización, para aquilatar la dificultad de la tarea.

5.2 Argentina (1976-2002)

Desde 1976, se asiste también en nuestro país al desmantelamiento del EB y a su reemplazo por el ES, concepción inherente a las estrategias aperturistas y de ajuste ahora dominantes. La *subsidiariedad*

connota una visión residual de las políticas públicas: al Estado sólo le corresponde actuar allí donde el mercado no llega o donde no hay mercado.

La sustitución de un régimen por otro se hizo a un ritmo vertiginoso, no conocido antes aquí ni en otras latitudes y sin ninguna concesión respecto al costo social que implicaba la transición. Emerge así abruptamente un inusitado volumen de desocupados, subocupados, asalariados precarios, "en negro", "ocultos", cuentapropistas marginales: los "excluidos" o "desafiliados" primero de la ciudadanía social y pronto de la ciudadanía política. Además, se produce un profundo deterioro en los salarios y en los haberes jubilatorios; se asiste a la desalarización de vastos sectores de clase obrera y de clase media; se produce una virtual confiscación de las prestaciones sociales preexistentes.

Para los "incluidos", el salario directo se situó en su piso mínimo (ingreso indispensable para la reconstitución cotidiana de la capacidad de trabajo); las prestaciones sociales relativas al reemplazo generacional (educación, asignaciones familiares) agudizaron su deterioro; las relacionadas con el mantenimiento en inactividad (servicios de salud, haberes jubilatorios) tendieron en la práctica a eliminarse, ya sea vía el arancelamiento y/o la depreciación monetaria hasta 1991, ya sea vía el congelamiento del gasto en esos rubros después de implantado el régimen de convertibilidad cambiaria en ese año.

Por otra parte, el financiamiento de la parte del costo de la reproducción que sí se paga al trabajador, fue transferido de más en más, sea a los propios asalariados, sea a los asalariados precarios, sea a los marginales, sea en fin a la creciente masa de desocupados. En todos estos casos, a través de la anulación de los aportes patronales a la seguridad social y/o su traslación a los precios, y a través de la agudización de la tributación indirecta. Así, la transferencia de ingresos hacia los más ricos fue descomunal.

La contrapartida previsible de estos hechos fue un aumento sin precedentes de la incidencia, la intensidad y la heterogeneidad de la pobreza. Hoy por hoy, el nivel de la pobreza (mayor al 50 por ciento) no sólo es muy superior al que teníamos hacia 1974 (alrededor del 7 por ciento), sino que también excede el promedio urbano de los países latinoamericanos en 1970. La composición social de la pobreza es más heterogénea, ya que las carencias recaen ahora sobre un espectro más amplio de estratos sociales. Existe ahora un estrato de pobreza extrema (indigentes) que ha agravado notoriamente su volumen y la intensidad de su infraconsumo. En suma, un contexto de empobrecimiento absoluto que ahora involucra no sólo a sectores obreros estables y a sectores marginales, sino también a las capas medias que hasta hace poco experimentaban sólo empobrecimiento relativo.

En el límite, este proceso de confiscación de los derechos sociales culmina con la confiscación de los ahorros a la clase media (corralito bancario), destruyendo uno de los ejes constitutivos de nuestra integración social. Sin trabajo, sin seguridad social y sin ahorros, clase obrera y clase media deben ahora adaptarse a la antigua expresión estigmatizante de "vivir al día".

Naturalmente, esta dinámica social conllevó la necesidad de asegurar el disciplinamiento de esa nueva masa de población careciente o vulnerable, ya sea mediante políticas de asistencia social, ya sea por medio de la represión directa. En el *plano asistencial*, el paradigma aperturista se estructuró sobre dos ideas-fuerza: la *focalización* y los *grupos vulnerables*, lo que significa que el Estado sólo ayuda a los carecientes, con fondos obtenidos a través de tributos impuestos sin importar la condición del contribuyente. Dicho de otro modo, la cuestión de la equidad es un problema exclusivo de la asignación del gasto (políticas focalizadas en los más pobres).

En el *plano de la represión*, la misma fue feroz y desembozada durante la dictadura militar, y planeó como una amenaza permanente durante los gobiernos democráticos.

6. ¿Qué nos pasó?

La Argentina del ajuste perdió algunos preciosos atributos: una amplia clase media que ayudaba a metabolizar el conflicto social; vastos sectores obreros con inserción laboral estable y niveles de vida modestos pero dignos; altísimos flujos de movilidad social ascendente que permitían transitar la vida en términos de un proyecto; niveles de cohesión social superiores a los de muchos países periféricos e incluso a los de algunos países centrales. Pérdidas que, hoy por hoy, parecen irreversibles. Argentina se ha constituido así en un paradigma de cómo *no* debe establecerse un orden neoconservador, incluso entre los defensores de esta opción.

A la luz de estos hechos, creo que la pregunta pertinente no es *¿qué nos pasó?*: nos pasaron cosas similares al resto del mundo. La pregunta debería ser *¿porqué lo*

que nos pasa reviste aquí rasgos tanto más fundamentalistas que en el resto del mundo?

Pienso en tres razones (que no deben ser las únicas): a) en Argentina no se tuvo en cuenta que la instalación de un Estado subsidiario se hacía después de haber experimentado durante décadas el EB. Así, la retracción pública en materia de bienestar procedió a la restauración de las ideas decimonónicas sobre la beneficencia, postulando que el Estado sólo debe asegurar la existencia de servicios sociales pobres destinados a los pobres (los antiguos pobres de solemnidad): los despojados tenían con qué comparar; b) una de las razones de este proceder podría encontrarse en la idiosincrasia de la clase empresarial argentina (negativa a asumir el riesgo empresario; postulado de la máxima ganancia en el menor tiempo); c) otra razón indudable es la idiosincrasia de nuestra dirigencia política, constituida irremediabilmente con base en prácticas corporativas y clientelistas.

Ninguna de estas visiones incorpora la idea de *Nación*. En todo caso, si algo debemos aprender de este último cuarto de siglo es que, en las sociedades modernas, no hay Nación sin cohesión social; que la cohesión social tiene un costo económico que no pueden financiar los más débiles; que la acción del Estado es irrenunciable para alcanzar niveles mínimos de cohesión.

Bibliografía

- Bourdieu, Pierre (1998), *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*, Taurus, Madrid (Primera edición, 1988).
- Castel, Robert (1997), *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Ed. Paidós, Buenos Aires.
- Foucault, Michel (1976), *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, Ediciones Siglo XXI, México.
- Lo Vuolo, Rubén y Barbeito, Alberto (1998a), *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*, Miño y Dávila Editores-CIEPP, Buenos Aires.
- Rosanvallon, Pierre (1995), *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Edicione Manantial, Buenos Aires.
- Torrado, Susana (2003), *Historia de la familia en la Argentina moderna (1870-2000)*, Ediciones de la Flor, Buenos Aires.
- Torrado, Susana (1994): *Estructura social de la Argentina: 1945-1983*, Ediciones de la Flor, (segunda ed.), Buenos Aires.