

REVISTA de TRABAJO

Año 6 - Número 8 - Nueva Época - 2010



200 años de Trabajo

Número
especial

Revista de Trabajo

Nueva Época - Año 6 - Nº 8

200 años de Trabajo

Obra de tapa. *Elevadores de granos*. Puerto de Buenos Aires, 1920.
Óleo sobre tela 95 x 116 cm
Galleria Internazionale d'Arte Moderna Ca' Pesaro, Venecia.

Pío Alberto Collivadino nació en Buenos Aires en 1869 y falleció en la misma ciudad en 1945. Fue pintor, grabador, ilustrador, escenógrafo, educador, director de la Escuela Nacional de Bellas Artes, fundador de la Escuela de Artes Decorativas y promotor del Taller de Escenografía del Teatro Colón. Representante de la Generación del '80 (Sívori, Della Valle, de la Cárcova y Giudici) estudió y trabajó en Roma y a su regreso creó el Grupo *Nexus* con otros artistas (Fader, Quirós, Yrurtia). En la Bienal de Venecia del año 1901, fue el primer artista argentino y en la Exposición Internacional de Arte del Centenario (1910) y en la Exposición Internacional de San Francisco (1915) fue premiado. Sus obras se encuentran en colecciones públicas y privadas de Buenos Aires, Montevideo, Udine y Venecia pero la mayor cantidad de ellas se halla en el Museo *Pío Collivadino*, nacido de la donación de sus herederos a la Universidad Nacional de Lomas de Zamora.



Autoridades

Presidenta

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Dr. Carlos Tomada

Secretaria de Trabajo

Dra. Noemí Rial

Secretario de Empleo

Lic. Enrique Deibe

Secretario de Seguridad Social

Dr. Walter Arrighi

Directora

Marta Novick

Secretaria de Redacción

Beatriz Cappelletti

Consejo de Asesores

Lais Abramo

Carlos Aldao Zapiola

Antonio Baylos Grau

Juan José Castillo

Carlos Custer

María Ester Feres

Jacques Freyssinet

María Antonia Gallart

Lucio Garzón Maceda

Julio F. Godio

Mercedes Marcó del Pont

Julio César Neffa

José Nun

Héctor Recalde

Jorge Rodríguez Mancini

Umberto Romagnoli

Juan Carlos Torre

Oscar Ermida Uriarte

Oscar Valdovinos

Coordinación Editorial

Inés Mambretti

Asistentes

Sofía Inés Munárriz

Gisela Bazzini

Diseño de tapa

Diego A. Reartès

Impresión y diagramación

Artes Gráficas Papiros S.A.C.I.

La *Revista de Trabajo* es la publicación oficial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Av. Leandro N. Alem 650, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (C1001 AAO), República Argentina
Tel.: (54-11) 4310-5936/Fax: (54-11) 4310-5866
Los artículos acá presentados son responsabilidad exclusiva de cada autor y sus opiniones no representan necesariamente el punto de vista de la Institución.

ISSN 0328-0764



La Argentina celebra su segundo centenario como una oportunidad de balance histórico y de esperanza en el futuro. Este es un Bicentenario con un sesgo de pertenencia y de identidad con nuestra región de América del Sur y Latinoamérica.

Yo creo que lo que hemos logrado en estos festejos, es el reconocimiento de millones y millones de argentinos y argentinas anónimos que participaron democráticamente en las calles dando muestras de cómo deben -a nuestro juicio- celebrarse realmente las efemérides de la Patria: en democracia, con amplitud, generosidad, pluralidad y diversidad.

Nuestro balance, cuando miramos la economía y el trabajo en estos años es sin dudas positivo. Al cabo de estos siete años podemos mostrar resultados muy significativos: la desocupación ha bajado a un dígito en las peores condiciones de la crisis mundial y la participación de los trabajadores en el producto ha mejorado considerablemente, aunque aún quede camino por recorrer.

Estamos convencidos que era imposible seguir construyendo una economía basada exclusivamente en la financiación del capital y el negocio financiero, que el capital debía estar vinculado necesariamente al trabajo y la producción. Este gobierno ha logrado reconstruir un Estado que organiza de manera heterodoxa y creativa el sostenimiento de la actividad económica, la preservación del vínculo laboral y la sustentabilidad de las empresas.

Por ello en el ámbito internacional hemos afirmado la necesidad de una mayor intervención de los Estados y la incorporación del trabajo a las decisiones globales frente a la crisis. En esta dirección hemos promovido la participación de la OIT en las reuniones del G 20. Hay que escuchar la voz de trabajadores y empresarios, quienes no son el problema sino, por el contrario, la solución a los problemas que tiene la economía real.

Es para mí una gran satisfacción presentar este nuevo número de la Revista de Trabajo, por dos razones. Por una parte, esta publicación expresa nuestro esfuerzo como gobierno de volver a poner los temas del empleo, el trabajo y las relaciones laborales en el centro de las políticas públicas y en el debate cotidiano acerca del modelo de país que queremos para nuestra Argentina. Y además, mucho me complace que el tema elegido para esta edición sea un Bicentenario en el que el pueblo en la calle nos enseñó a mirar el futuro con esperanza.

A black ink signature of Cristina Fernández de Kirchner, written in a cursive style.

Cristina Fernández de Kirchner

Índice



PRÓLOGO	13
---------------	----

Enfoque histórico

Juan Suriano

Los festejos del Primer Centenario de la Revolución de Mayo y la exclusión del movimiento obrero	19
--	----

Laura Golbert y Emilia Roca

Desde la Sociedad de Beneficencia a los derechos sociales	29
---	----

Hilda Sabato

El experimento republicano en el Río de la Plata	53
--	----

Pablo Dalle

Estratificación social y movilidad en Argentina (1870-2010). Huellas de su conformación socio-histórica y significados de los cambios recientes.....	59
--	----

Arturo Fernández

El sindicalismo argentino frente al Bicentenario: una reseña histórica.....	83
---	----

Mirta Zaida Lobato

Instituciones laborales, funcionarios y política: notas a partir de un proyecto de investigación.....	105
---	-----

El trabajo en la Argentina del 2010

Jorge Schvarzer y Andrés Tavošnanska

Modelos macroeconómicos en la Argentina: del <i>stop and go</i> al <i>go and crash</i>	119
--	-----

Andrés López

Empresas, instituciones y desarrollo económico: un análisis del debate local (1934-2007)	129
--	-----

Marta Novick

Trabajo y contextos en el desarrollo productivo argentino	161
---	-----

Daniel Filmus

La educación y el trabajo para la inclusión social de los jóvenes	177
---	-----

Sebastián Etchemendy

La Concertación y la Negociación Colectiva: perspectiva histórica y comparada	199
---	-----

Desafíos hacia el futuro

Aldo Ferrer

La economía argentina del Segundo Centenario..... 209

Carlos M. Aldao Zapiola

Perspectivas futuras para el trabajo y el empleo 223

Oscar Valdovinos

El sindicato en la encrucijada del comienzo de siglo..... 247

Elisa Calza, Mario Cimoli y Sebastián Rovira

Diseño, implementación e institucionalidad de las políticas de Ciencia Tecnología e Investigación en América Latina y el Caribe, de cara a la tercera centuria 273

Entrevistas del Bicentenario

Antonio Baylos – Jurista y catedrático español

Entrevista realizada por Pedro Guglielmetti 293

José Nun – Político y Ex Secretario de Cultura

Entrevista realizada por Julio Godio 303

Martín Hopenhayn – Director División de Desarrollo Social de la CEPAL en Chile

Entrevista realizada por Héctor Palomino 313

Documentos

Dora Barrancos

Mujeres en la Argentina: un balance frente al Bicentenario 323

Homenajes

Homenaje a *Juan Carlos Portantiero* (1934-2007) por *Eduardo Rojas* 335

Homenaje a *Jorge Schwarzer* (1938-2008) por *Ricardo Aronskind* 347

■ Prólogo

El Bicentenario debe permitirnos contribuir, desde la perspectiva del trabajo y la sociedad, a un examen político e intelectual fructífero de las lecciones de la historia y las ideas de futuro que guiarán al país en los años que vienen. A ese examen, situado desde la ética de la responsabilidad inherente al que gobierna, quiere aportar este número especial de la *Revista de Trabajo* apuntando a los horizontes de sentido en que se ubica hoy la temática del empleo y de la justicia social, desequilibrada por la crisis y los procesos de globalización que hoy atraviesan nuestro mundo.

El Bicentenario exige un ejercicio de historia y de memoria, de un eterno volver a la búsqueda de justicia social e independencia nacional, que debiera permitirnos a los argentinos encontrar, cada vez, mayores y mejores razones para vivir en común. América toda supo, en los años de revolución e independencia, que la libertad si no es de todos, no es libertad. Los caminos del continente nos encontraron con nuestros pueblos hermanos que ansiaban, como nosotros, integrarse a la “patria grande” de la libertad y la justicia, para siempre.

El recuerdo de esos años nos hace presente que si somos algo, somos nuestra historia y la forma en que esta determina y abre los desafíos del presente. Efemérides como el Bicentenario son, por esto, un momento de reencuentro que nos hace responsables del devenir como nación. Vuelven así, para decirnos su palabra y ayudarnos a construir nuestro futuro, nombres como San Martín y Güemes, Belgrano y Moreno, y con ellos esos miles de hombres y mujeres anónimos que con su lucha y su trabajo construyeron

la Nación en sus orígenes. Cuando miramos el Bicentenario desde el lugar del pueblo, la historia nos enseña que no tendremos nación si no nos hacemos responsables de las condiciones de libertad e igualdad que permitan un desarrollo inclusivo, para todos.

Pero ya en los primeros cien años, las luchas y penurias que vivimos los argentinos y sus pueblos originarios nos demostraron que aún quedaban muchas independencias por lograr. El Primer Centenario nos encontró desunidos, separados por una desigualdad social aberrante, con una economía en expansión pero dominada por intereses egoístas, y con una élite conservadora más temerosa del conflicto social que preocupada por los desafíos del desarrollo nacional. Para gran parte del pueblo y, sobre todo, para la clase trabajadora que surgía con fuerza en la historia nacional, no éramos aún una nación. Una economía boyante y una crisis política de magnitud autorizaban, por entonces, a Joaquín V. González a sostener que la Argentina tenía todas las posibilidades de ser una gran potencia pero no podía evitar la extensión de la “discordia nacional”.

Cien años habían pasado desde que nuestros próceres habían promulgado los ideales republicanos, pero poco de esto se había realizado para el pueblo argentino y para los millones de hombres del mundo que optaron por habitar nuestro suelo. La clase social que después aprendimos a llamar “oligarquía” no había logrado ni un gobierno del pueblo para el pueblo ni una justicia extendida a todos los que, con su trabajo diario, contribuían a la riqueza del país. Este modelo que necesitaba de la exclusión social y política para darse

un orden estable, en vez de abrir el diálogo, se ensañó en reprimir al movimiento obrero que nacía y se organizaba de la mano de inmigrantes venidos de experiencias y luchas revolucionarias contra las injusticias del capital, en los países de Europa. Justamente, al celebrarse los primeros cien años, la Federación Obrera Regional Argentina (FORA) lanza un paro nacional en protesta porque la Patria no incluye a los asalariados, paro que lleva al estado de sitio y a la represión. Somos también herederos de esas luchas por los derechos civiles y políticos.

El siglo XX se abre tras el empeño de la sociedad por alcanzar un equilibrio entre el establecimiento de un orden democrático, el crecimiento industrial y la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores, promoviendo un proceso de inclusión política, social y étnica para la enorme población excluida hasta entonces. El fortalecimiento de los sindicatos de masas, el surgimiento y consolidación de la Confederación General del Trabajo (CGT), la representación corporativa del empresariado con centro en el mercado interno, un movimiento intelectual moderno y popular y un sistema político basado en el radicalismo y el peronismo y quebrado más de una vez por la violencia de dictaduras militares, crearon las condiciones para un proyecto de nación que se mantendría en el tiempo.

En los marcos de ese país imaginado, la idea desarrollista gana espacio y fuerzas políticas e intelectuales que la sustentan más allá de la contingencia política. Una modernización acelerada en el terreno de la economía, la tecnología, la educación y la cultura y un cambio estructural que le dé estabilidad y asegure relaciones sociales equitativas conformarán, entonces, una visión poderosa para guiar los proyectos político económicos de grandes sectores de la sociedad.

14

Durante los dos primeros gobiernos del General Perón, la Argentina hizo realidad el acceso de millones de trabajadores a la vida política y social del país. Conocimos entonces y no olvidamos lo que era una “sociedad del trabajo”. Como un motor constructor de ciudadanía, el trabajo cimentó una identidad política y nacional, una nación capaz de organizarse y

crecer en los valores del respeto, la dignidad y la justicia. Esa herencia de “sociedad del trabajo” ni siquiera fue borrada por dictaduras militares que aplastaron los derechos humanos, con particular crueldad en los trabajadores, ni por el imperio de la globalización neoliberal que se extendió en el mundo desde los años ochenta e impuso un pensamiento único, ante el cual parecía no haber alternativas viables.

El retorno a la democracia con el gobierno del Presidente Raúl Alfonsín inauguró una nueva época en la historia del país. Progresivamente el ideal democrático, en la saga de intelectuales respetados como Juan Carlos Portantiero, José Nun, Julio Godio o Ernesto Laclau y la perseverancia combativa de innumerables luchadores sociales y políticos, fue ganando dimensión popular. Este Bicentenario nos encuentra, afortunadamente, con una democracia recuperada y fortalecida, una economía que, pese al contexto de crisis global, se sostiene y se mantiene en crecimiento con el trabajo ocupando un lugar central y unas fuerzas políticas progresistas y gobierno nacional que, cada cual con su estrategia y proyecto, están en condiciones y tienen la voluntad política de construir un país justo y democrático. Pero aún persisten desigualdades y discriminaciones que como nación ya no podemos descuidar. En esta tarea cabe una particular responsabilidad al Gobierno Nacional, particularmente al Ministerio de Trabajo junto con las áreas económicas y sociales que adoptan decisiones sobre el empleo y el trabajo de los habitantes del país.

Es el momento de encontrar en el diálogo, y no en la desgastante e improductiva “discordia nacional”, esos puntos comunes que nos deben unir para alcanzar los caminos que nos lleven a la igualdad, el bienestar y la justicia social para nuestros ciudadanos, principios ineludibles, si realmente queremos ser fieles a los ideales que promulgaron aquellos próceres en mayo de 1810 que moldearon sustantivamente nuestra memoria histórica.

Cuando celebramos nuestro Bicentenario, la crisis global convoca a una mayor intervención del Estado, mayor control de los mercados, protección de los empleos y de los sectores vulnerables. Implica así un giro copernicano

en el modelo que se impuso en la década del noventa: el paso de un capitalismo de mercados autorregulados a un capitalismo políticamente regulado, otras formas de la economía controladas por la política y el Estado y, por lo tanto, un modelo de Estado activo de protección social. Implica también, es un deber recordarlo, nuevas formas de reconocimiento del valor político de la movilización social, a imagen y semejanza de ese “17 de octubre” en que los trabajadores en la plaza cambiaron el Estado, la historia y la cultura del país.

El contexto internacional y nacional requiere la institucionalización del diálogo social y el reconocimiento de la legitimidad de las regulaciones que aporta a la política pública. A los objetivos permanentes de consolidación democrática, desarrollo económico y cohesión social, agregamos hoy una mayor institucionalidad. Más Estado pero también mayor consolidación de la participación organizada de los actores sociales y el reconocimiento del saber y la experiencia que aportan al destino común, tal como lo ha sostenido la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner.

Creemos que ese modelo abre un camino para insertarse en el mundo, enfrentar sus nuevos desafíos sin perder nunca de vista que la principal riqueza de una nación son los hombres y las mujeres que la conforman. Nuestros ciudadanos y ciudadanas saben y sienten que la responsabilidad de un gobierno es lograr una sociedad igualitaria, donde todos participen y compartan oportunidades, una sociedad que pueda construir su futuro sobre lazos solidarios, con todos y para todos. Responsabilidad mayúscula en un mundo donde cada día la crisis global parece indicar que son más y más los millones de mujeres y hombres que sobran, abandonados por la economía financiera y los sectores privilegiados, a la adversidad, a la pobreza, a la violencia o a la marginación. Por eso no estamos solos en la búsqueda de esta sociedad para todos y todas, por esto es necesario fortalecer la unión e integración con los pueblos hermanos de América Latina, con quienes hemos compartido una historia de luchas, dolores y triunfos.

Este Bicentenario nos encuentra con enormes desafíos, pero también con la satisfacción de constatar que hemos avanzado con respecto a aquél Primer Centenario. Ante la lucha por los derechos civiles de 1910, hemos logrado establecer el voto universal, la libertad de expresión y una de las legislaciones migratorias más integradoras del mundo. Ante aquellos desafíos sociales de hace cien años, hoy contamos con un movimiento sindical fuerte, integrado en la vida política argentina, con espacios de diálogo social institucionalizado y con fuerzas políticas en condiciones de ampliarlos.

Nuestro presente y futuro están en el enorme, pero hermoso, desafío de consolidar un modelo socioeconómico capaz de competir y generar riqueza, abrirse al mundo sin dejar de defender los ideales del trabajo decente, digno y productivo, fortaleciendo las organizaciones de trabajadores y empleadores, consolidando una creciente y mas equitativa distribución de la riqueza y construyendo un piso de protección social a su ciudadanía. Ese es el modelo de país que queremos porque es el país que todas y todos los argentinos se merecen.

Celebrar el Bicentenario nos obliga a volver sobre los principios que fundaron nuestra Nación, sobre los grandes logros, sin olvidar también las grandes injusticias, que hemos conocido. El horizonte de nuestro proyecto nacional será una nación unida de hombres libres e iguales. Como dijo ese también ya prócer de la patria, Arturo Jauretche, “así vemos nosotros los argentinos que tenemos pasión por la patria del futuro, que no cantamos ‘sean eternos los laureles’ para tirarnos a chanta sobre los laureles que otros consiguieron; que amamos el país en lo que es, en su tierra y en sus hombres, en los que fueron, en los que son y en los que serán; los que sentimos la responsabilidad de realizar un destino, y porque lo sentimos sabemos que ese destino se realizará en la medida en que realicen el suyo sus hijos; y primero que todos, sus hijos postergados”.

Carlos Tomada

Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Enfoque histórico



Los festejos del primer Centenario de la Revolución de Mayo y la exclusión del movimiento obrero

Juan Suriano *

Las conmemoraciones de los Centenarios de las revoluciones de independencia en América Latina adquirieron una dimensión simbólica especial pues se convertían en un hito fundamental del largo y complejo proceso de “invención de las naciones”. No importa cuáles fueran los problemas pasados y presentes, allí podían exhibir las jóvenes naciones un relato histórico nacional jalonado de acontecimientos heroicos, una simbología patriótica que reafirmaba esa identidad nacional y una proyección triunfante hacia el porvenir.

La Argentina no fue una excepción y los festejos del primer Centenario de la Revolución de Mayo representaron también para la elite gobernante una preciosa oportunidad de reafirmación de su identidad. Aunque el homenaje a las glorias del pasado estaba en primer plano, como quedó demostrado con la impresionante seguidilla de inauguraciones de estatuas de los próceres revolucionarios de la patria, era, ante todo, una celebración de lo hecho en el pasado inmediato que se proyectaba con optimismo hacia un futuro venturoso tal como Leopoldo Lugones proclamaba en sus *Odas Seculares*. No es difícil entender las razones de ese optimismo. En menos de cuatro décadas el país se había convertido en uno de los principales productores de alimentos del mundo con alrededor de 12 millones de hectáreas sembradas, 5 millones de toneladas de granos exportadas y millones

de cabezas de ganado de la mejor calidad pastando por sus campos. A la vez presentaba una infraestructura de las más modernas como sus puertos, las redes tranviarias urbanas y los 28 mil kilómetros de vías férreas que surcaban el territorio de la nación conectando el interior del país con Buenos Aires¹.

Los festejos fueron de tal magnitud que incluyeron, en el país, durante varios días, la presencia de numerosos representantes de naciones extranjeras entre quienes la más famosa fue la Infanta Isabel de España. Asimismo se inauguraron decenas de escuelas y monumentos patrióticos, se embelleció e iluminó la ciudad de Buenos Aires, se realizaron suntuosos banquetes y bailes, se movilizaron a miles de empleados de instituciones estatales (maestros, alumnos, policías, bomberos, miembros del ejército y empleados de otras reparticiones estatales) en asistencia a desfiles militares, civiles y religiosos como la peregrinación a Luján o la procesión de Corpus Christi. Pero, la magnitud de la celebración denotaba un optimismo exagerado, era casi una sobreactuación, que derivó en cierta desmesura en el comportamiento de los actores: “desmesura en el gasto, desmesura en los comportamientos desbordados de esas muchedumbres que coreaban insistentemente el himno nacional o en la proliferación de decenas de millares de banderas y escarapelas repartidas con profusión por el gobierno”².

* Director de Maestría en Historia, Instituto de Altos Estudios. Docente Universidad Nacional de San Martín.

1 Lobato, Mirta Z. y Suriano, Juan. *Atlas Histórico*, Sudamericana, Buenos Aires, pp. 565-578

2 Devoto, Fernando. “Imágenes del Centenario de 1910: nacionalismo y república” en José Nun, (compilador), *Debates de mayo. Nación, cultura y política*, Gedisa, Buenos Aires, 2005, p. 192.

En realidad el exceso celebratorio estaba ocultando ciertos malestares y preocupaciones vinculados al funcionamiento del sistema político y, fundamentalmente, al mismo proceso de crecimiento de la economía y la sociedad que, de alguna manera, neutralizaba el optimismo reinante en la superficie. En el primer caso la preocupación se visualizaba en el debate sobre el tipo de legitimidad republicana y constitucional deseable, que involucraba la discusión sobre la reforma de un sistema político electoral viciado por prácticas fraudulentas³. Pero interesa aquí el segundo malestar. No eran pocos quienes, desde la propia elite, se manifestaban insatisfechos por la escasa densidad nacional de los habitantes del país y, en buena medida, la base de ese malestar se hallaba en las propias características de la sociedad y en el tipo cultural de población que se había gestado. En efecto, una parte importante de los más de siete millones de habitantes eran extranjeros provenientes de diversas naciones que cargaban tradiciones (lenguas, costumbres, religiones) diferentes. Para aquellos que conformaban lo que se ha denominado “primer nacionalismo cultural” (Ricardo Rojas, José M. Ramos Mejía, Manuel Gálvez) la multiplicidad de rasgos culturales implicaba una fuerte crisis moral que resultaba nociva para la existencia de una identidad nacional⁴. Por ello se tornaba necesario construir una verdadera cultura nacional suprimiendo las impurezas morales y apelando a las tradiciones locales⁵.

En el contexto de este malestar, vinculado al tema de la identidad nacional, uno de los grandes problemas y fuente de inquietudes del momento se relacionó a la cuestión social o, más específicamente, a la cuestión obrera. Esto manifestaba los problemas irresueltos inherentes a un mundo del trabajo que había crecido en esos años al ritmo de la economía. Sus primeras consecuencias fueron la creación de un relativamente fuerte movimiento

obrero que implicó la irrupción de las huelgas y la emergencia de las ideologías que sustentaban la organización del mundo del trabajo: el socialismo, el sindicalismo revolucionario y el anarquismo.

Más allá de las vicisitudes que les tocó vivir, estas tendencias organizaron y orientaron a los trabajadores en la construcción de una identidad propia y los condujeron en los momentos de conflictividad social que durante la primera década del siglo XX fueron varios. En este último punto fue particularmente importante el rol del anarquismo no sólo porque gozaba de las simpatías obreras sino por su combatividad y su impugnación frontal de las instituciones existentes. Frente a un movimiento obrero de estas características, el gobierno del presidente José Figueroa Alcorta adoptó una drástica e injustificada resolución frente a los festejos del Centenario: el 13 de mayo se sancionó en el Parlamento el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo imponiendo el estado de sitio que permitió clausurar e imponer censura a la prensa anarquista, socialista y obrera en general; cerrar los locales gremiales y partidarios así como encarcelar y expulsar del país a centenares de activistas. Más grave aún, se permitió la acción de grupos de civiles que, invocando los intereses de la patria, participaron activa e indiscriminadamente en la persecución y agresión de los representantes obreros. De esta manera, un sector importante de la sociedad argentina fue marginado contra su voluntad de la celebración del Centenario de la Revolución de Mayo.

Los conflictos que irrumpieron en Buenos Aires y el resto de las ciudades del área pampeana al despuntar el siglo XX tenían por objeto mejorar las condiciones de vida y de trabajo de miles de trabajadores que no gozaban casi de ningún tipo de protección. Algunos de esos conflictos desembocaron en crudas huelgas generales que tomaron por sorpresa

3 Botana, Natalio. “El arco republicano del Primer Centenario: regeneracionistas y reformistas, 1910-1930” en J. Nun, *Op. Cit.*

4 Bertoni, Liliana “1910 y la emergencia de otra nación” en J. Nun, *Op. Cit.* Véase en el mismo libro el texto de Hilda Sabato.

5 La idea de la crisis moral de la sociedad en la que una dosis de culpabilidad pertenecía a los extranjeros no era nueva y ya habían apelado a ella escritores como Eugenio Cambaceres, Julián Martel y otros durante la crisis de 1890. Véase, Juan Suriano, “La crisis de 1890 y las lecturas del anarquismo y el socialismo” en *Entrepasados*, n° 24/25, 2004.

a una elite gobernante que atribuía dichos conflictos a la importación de los problemas del mundo del trabajo europeo. En realidad esa sorpresa no parece justificarse demasiado si se tiene en cuenta que las industrias locales, los métodos de trabajo y de organización así como buena parte de los trabajadores eran europeos⁶. Si se importaban capitales, empresarios y trabajadores no debía resultar extraño que los conflictos se parecieran demasiado a los que se producían en Europa como había percibido lúcidamente Ernesto Quesada ya en la última década del siglo XIX⁷. En definitiva el mundo del trabajo urbano era tan cosmopolita como lo era su población.

Pero sobre la percepción de este fenómeno por parte de la elite conservadora vernácula debe efectuarse una distinción. No todos compartían el azoramiento por la aparición del conflicto social, para algunos de sus miembros con afanes reformistas como Joaquín V. González o el mismo Quesada el enfrentamiento entre capital y trabajo era un rasgo del capitalismo y, por lógica consecuencia, inherente a la sociedad que se estaba conformando. La solución no era excluir a los trabajadores sino integrarlos al sistema a través de una legislación laboral que contemplara sus necesidades y que equilibrara la entonces desigual relación entre capital y trabajo. En todo caso, lo que debía ser objeto de represión y exclusión del sistema eran las manifestaciones como el anarquismo que, por su naturaleza doctrinaria, negaba cualquier transacción con las instituciones establecidas.

También debe efectuarse una distinción en las formas en que estos sectores apreciaban a las representaciones ideológicas y políticas del movimiento obrero. El socialismo no significaba un problema sino más bien la posibilidad cierta de encauzar las demandas de los trabajadores dentro de los márgenes del sistema. La propuesta del Partido Socialista tendiente a utilizar las herramientas electorales para

obtener una representación parlamentaria y, desde allí buscar la reforma del sistema y mejoramiento de las condiciones de existencia de los trabajadores, no despertaba sospechas en la mayoría de los gobernantes. Sus sindicatos eran negociadores, sus manifestaciones ordenadas, sus reclamos cautos, sus críticas a las arbitrariedades patronales y a la prescindencia estatal eran profundas pero sensatas a los ojos de las autoridades. Además, aunque compañeros de ruta, eran sumamente críticos de las posturas anarquistas, especialmente aquellas que llevaban los conflictos siempre hasta el límite. Es por todo eso que, siendo ministro del interior J. V. González, los convocó en el año 1904 para que participaran en la investigación previa y posterior elaboración del proyecto de ley nacional de trabajo. Si bien la iniciativa despertó la oposición del ala gremial del partido, sus intelectuales y profesionales más importantes tuvieron una destacada participación, como la tendrían más adelante en la sanción de las primeras leyes obreras.

Frente a los festejos del Centenario, el diario *La Nación* contraponía las “exaltaciones inútiles” de algunos representantes del movimiento obrero (sin duda se refería a los anarquistas) con la actitud del Partido Socialista que “en un manifiesto bien pensado, en el cual recomienda a la masa trabajadora serenidad y presencia de espíritu a fin de contribuir de este modo a la celebración del centenario exhibiendo con su conducta tranquila y firme el progreso alcanzado por las masas proletarias, dentro del progreso asombroso del país”⁸. Los sectores reformistas de la elite compartían, con los grupos más conservadores, que quien debía ser objeto de represión y exclusión del sistema era el anarquismo el cual, por su naturaleza doctrinaria, negaba cualquier transacción con las instituciones establecidas. En realidad los conservadores reformistas ponían énfasis en que se debía tratar de alejar

6 Halperín Donghi, Tulio. “Una ciudad entra en el siglo XX” en Margarita Gutman y Thomas Reese (editores), *Buenos Aires 1910. El imaginario para una gran capital*, Eudeba, Buenos Aires, 1910, p. 56.

7 Quesada, Ernesto. *La Iglesia Católica y la cuestión social*: conferencia dada en los salones del Ateneo el 4 de octubre de 1895.

8 *La Nación*, 1 de mayo de 1910.

a los grupos libertarios de las organizaciones gremiales generando las condiciones (reforma del sistema político, legislación laboral) que le permitieran al socialismo participar sin trabas en los comicios y, desde el Parlamento, liderar los reclamos obreros frente al Estado.

Pero no fue esta cauta postura la actitud predominante en las filas del gobierno frente a la celebración del Centenario. Con mayor o menor convicción se apeló a una durísima represión que, si bien se centró en los anarquistas, no discriminó a otras agrupaciones del campo socialista y se generalizó sobre el conjunto del movimiento obrero. Aunque para justificar la sanción del estado de sitio el ministro del Interior, José Gálvez, apeló exclusivamente al “peligro anarquista” al sostener en la Cámara de Diputados que “hay un grupo que realmente no hace estos movimientos (huelguísticos) con el fin de mejorar sus condiciones de vida. Tiene otros propósitos, confesados en los diarios que edita, propósitos que van contra la familia, contra el Estado, contra la autoridad, contra la propiedad; son real y efectivamente anarquistas, y su número que hasta hace poco era diminuto, ha crecido de un tiempo a esta parte, debido a circunstancia especial, entre otras, la falta de defensa de esta sociedad y de los poderes públicos para oponerse a los avances de estos verdaderos perturbadores del orden”⁹. Estas palabras fueron dichas el 13 de mayo aunque unos pocos días antes el propio ministro y el resto del Poder Ejecutivo habían manifestado que no preveían disturbios mayores durante los festejos y por dicha razón no se justificaba tomar medidas graves como el estado de sitio el que, finalmente, fue sancionado por el Parlamento el 14 de mayo.

Es interesante corroborar que el contexto en el cual se adoptó esta medida no era de una intensa conflictividad obrera sino más bien de relativa calma. Desde la impresionante huelga general desarrollada durante

la primera semana de mayo de 1909 (que en realidad fue una respuesta a la brutalidad policial que provocó la muerte de una decena de manifestantes durante la movilización del 1º de mayo) no se habían producido huelgas importantes. Para los festejos del 1º de mayo de 1910 preveían tres manifestaciones diferentes llamadas respectivamente la FORA anarquista (Federación Obrera Regional Argentina), la CORA sindicalista (Confederación Obrera de la Región Argentina) y por el Partido Socialista y sus representaciones gremiales. Como prueba de la voluntad de que no se produjeran conflictos, los dirigentes foristas habían negociado previamente el recorrido de su manifestación civilizadamente con la policía y esta se comprometió a mantener una discreta vigilancia para evitar sucesos como los del año anterior. La celebración fue casi un fracaso pues asistieron muy pocos manifestantes aunque la intensa lluvia sirvió a sus organizadores como justificación de la escasa concurrencia.

La movilización más destacada se realizó una semana más tarde, el 8 de mayo, y fue convocada por la FORA y el Comité de Agitación contra la ley de Residencia, no para efectuar reivindicaciones de tipo gremial sino de derechos civiles¹⁰. En efecto, el reclamo central era la derogación de la ley de Residencia, una reivindicación sentida no sólo por todas las organizaciones obreras sino también por buena parte de las entidades étnicas y nacionales y aún por algunos políticos conservadores y diarios comerciales que señalaban su evidente inconstitucionalidad¹¹. De manera subordinada formaban también parte de los reclamos la libertad de los presos por cuestiones sociales y la amnistía amplia a los infractores del ejército. El evento se destacó por el orden y el carácter pacífico y fue una de las manifestaciones más multitudinarias realizadas por el movimiento obrero desde su creación. El diario

9 Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*, Tomo I, 1910, p. 55.

10 Alberto Ghirardo afirmaba: “el proletariado, que desde hace varias décadas ha intuido la esencia del derecho, por más que viva alejado de códigos y parlamentos, ha emprendido hasta el presente numerosas cruzadas tratando de conseguir por diferentes modos la abolición de la bochornosa ley; pero todos los esfuerzos realizados en ese sentido fracasaron siempre...” en *Ideas y Figuras*, n° 34, 1 de octubre de 1910, p. 263.

11 Véase por ejemplo *La Nación*, 10 de mayo de 1910, en donde se publicó una nota editorial sumamente crítica de la ley de Residencia señalando, entre otras cuestiones negativas, los abusos constantes en su aplicación.

La Nación destacaba el “inusitado número de obreros..., cuando todas las asociaciones adheridas a la Federación Obrera, organizadora del mitin, se hubieron reunido, la columna se puso en marcha por la calle Lavalle, iniciando el itinerario que debía recorrer hasta plaza Colón. La manifestación muy compacta llenaba seis o siete cuadras”¹² y sigue ahora el relato de *La Vanguardia*, “de trecho en trecho elevaban banderas rojas orladas de negro o moños del mismo color, alternando con carteles alusivos... *Abajo la Ley de Residencia o huelga general; Escojan los gobernantes, Viva la Anarquía; Argentinos y extranjeros contra la Ley de Residencia; Queremos la libertad de los obreros presos y la amnistía amplia para los infractores militares.* También vimos un medallón con el retrato de Radowitzky y de Francisco Ferrer... El desfile de la Avenida de Mayo se hizo al compás de cantos anarquistas y continuos gritos de desaprobación hacia las instituciones públicas y la prensa rica”¹³.

Hasta aquí se puede afirmar que fue una manifestación más, masiva es cierto, de las que acostumbraba realizar el anarquismo argentino, con la exhibición de todo su aparato simbólico. Pero interesa destacar que fue una demostración del carácter pacífico de las movilizaciones anarquistas si la policía no intervenía extemporáneamente. En todo caso la gran diferencia con las movilizaciones socialistas se debía a la gestualidad agresiva y al contenido de las consignas libertarias “Una oradora –sostenía el cronista de *La Nación*– llegó también al sitio del mitin sobre un carruaje descubierto. Su voz exaltada congregó al instante a su alrededor una gran parte de los obreros. Maldijo la sociedad actual por sus tiranías e injusticias y, con acento profético, evocó la visión de una humanidad futura sin dolor y sin cadenas”¹⁴. Pero este tipo de

manifestaciones no era argumento suficiente para declarar el estado de sitio.

Sin duda, el hecho más relevante de este acontecimiento fue la exigencia al gobierno nacional de la derogación inmediata de la ley de Residencia bajo la amenaza de declarar una huelga general, cuya fecha de iniciación sería el 18 de mayo y se prolongaría durante los festejos del Centenario si las autoridades no aceptaban el reclamo¹⁵. Sin duda parecía un desafío arriesgado establecer condiciones al gobierno sin contar con la seguridad de un respaldo obrero masivo a la posible medida de fuerza, aunque tal vez los dirigentes anarquistas hayan pensado que, así como los momentos de cosecha eran una buena ocasión para efectuar reclamos gremiales, la víspera de los festejos podría ser un momento adecuado para presionar a las autoridades. Sin embargo estas no habían demostrado ni tenían ninguna intención de derogar la ley de extrañamiento¹⁶. Quizás la determinación de llamar a una huelga por parte de los dirigentes de la FORA influyó en la decisión represiva gubernamental aunque, insisto, al comienzo no prestó atención a la proclama huelguística pues no parecía existir un clima conflictivo que avalara la determinación gremial.

De hecho ni la FORA ni la CORA tenían convicción sobre las posibilidades reales de llevar adelante una huelga general en un momento de escasa agitación gremial. El importante dirigente anarquista Eduardo Gilimón sostiene en sus memorias las dudas existentes en el movimiento anarquista ya que *La Protesta* manifestaba un profundo recelo por la medida a pesar de apoyarla formalmente en sus páginas. Por su parte, la FORA mantenía una “actitud silenciosa y un tanto equívoca” y se demoraba en tomar una determinación¹⁷. Los propios dirigentes foristas habían asistido a la Casa de

12 *La Nación*, 9 de mayo de 1910.

13 *La Vanguardia*, 9 de mayo de 1910.

14 *La Nación*, 9 de mayo de 1910.

15 “El pueblo congregado en manifestación magna en la Plaza Colón, porque es tal su voluntad, declara llegada la ocasión de ir a la huelga general revolucionaria para el 18 del actual, si no ha obtenido antes satisfacción completa a las condiciones siguientes: derogación de la ley de residencia, libertad a los presos por cuestiones sociales, amnistía amplia para los infractores y desertores del ejército”. *La Nación*, 9 de mayo de 1910.

16 Una ley que fue derogada en 1958 durante el gobierno del Dr. Arturo Frondizi.

17 Gilimón, Eduardo. *Hechos y comentarios*, Imprenta B. Puey, Buenos Aires, Montevideo, México, 1911, p. 83.

Gobierno antes de la movilización para solicitar la derogación de la ley de extrañamiento con la esperanza de evitar la huelga. Evidenciando la controversia interna, este hecho motivó el enojo del connotado dirigente libertario Alberto Ghirardo quien, designado para hablar en la manifestación, se negó a hacerlo y no asistió al evento en protesta porque el intento de negociación de los dirigentes foristas con el gobierno violaba la tradición libertaria¹⁸. De todas formas el diálogo no prosperó pues el Poder Ejecutivo planteó que la decisión de derogar la ley de Residencia no estaba en sus manos y correspondía al Parlamento, así como la libertad de los presos era esfera de la justicia y la amnistía a los infractores del ejército del Ministerio de Defensa.

En realidad quien primero declaró formalmente la huelga general fue la CORA dirigida por los sindicalistas. Pero la decisión fue tomada con el apoyo de unos pocos gremios de escasa importancia (albañiles de La Boca y Barracas, canasteros del Tigre y otros similares) circunstancia que llevaba al diario oficial del socialismo a preguntarse cómo se garantizaría una huelga general sin la participación de los sindicatos (cocheros, chóferes, tranviarios) que estaban en condiciones de paralizar la actividad laboral¹⁹. La decisión de la CORA apresuró el apoyo de la FORA a la medida y, aún sin convicción, radicalizó el discurso en pro de la huelga arrastrando a todo el movimiento anarquista. Sólo el socialismo se opuso a una medida que consideraba a todas luces aventurera y porque, además, tenía la convicción de que la vía adecuada para la derogación de la ley de residencia era la parlamentaria. En un artículo titulado “Los anarquistas de arriba y los de abajo” que debió editarse el 15 de mayo pero por la aplicación del estado de sitio apareció recién en el mes de octubre, el columnista expresaba su crítica tanto al gobierno como a los anarquistas a quienes culpaban, de manera exagerada, en igual medida por los sucesos

violentos desarrollados durante los festejos del Centenario. “Los patriotas del gobierno... no son mejores ni peores que los antipatriotas ácratas, que en su furor internacionalista para empañar la solemnidad y el brillo de la fecha del Centenario, decretan la *huelga general revolucionaria*”²⁰.

Parece evidente que durante el contexto de los festejos del Centenario no existía una situación revolucionaria y ni siquiera había síntomas de convulsión social. Además no es desatinado suponer que la gran mayoría de los trabajadores extranjeros no quisiera involucrarse en un conflicto de este tipo ya porque sus metas se concentraran en el ascenso social, ya porque sus hijos fueran argentinos, ya por temor o simplemente por indiferencia. Y también hay sólidos indicios, como ha demostrado Adolfo Prieto, que muchos participaron de manera entusiasta en las diversas manifestaciones de carácter patrio²¹ y, de hecho, por miles lo hicieron en las fiestas del Centenario. Cuando se resolvió llamar a la huelga general a partir del 18 de mayo existía la sensación generalizada de que se trataba más de un acto simbólico que de un desafío a las “instituciones burguesas”.

Entonces, ¿por qué las autoridades cambiaron de opinión con respecto a la necesidad de tomar medidas como el estado de sitio y descargaron una andanada represiva sobre las instituciones del movimiento obrero? Dos días después del llamado a la huelga general el ministro del interior declaraba que “no tiene temores de ningún género pues considera que, tratándose de una fiesta tan grande como es la celebración del Centenario, ningún obrero argentino puede adherirse a un movimiento revolucionario en el orden social para esa fecha. De esa misma opinión comparten el presidente de la república y el ministro de relaciones exteriores”²². Pero tres días más tarde pronunció las palabras antes citadas a favor de la aplicación del estado de sitio y el

18 Ghirardo era un entusiasta promotor de la huelga.

19 *La Vanguardia*, 29 de abril de 1910.

20 *La Vanguardia*, 3 de octubre de 1910. Debe destacarse que a pesar de esta crítica, el diario socialista denunció sistemáticamente los desmedidos ataques que desde el gobierno y grupos civiles lanzaron sobre el movimiento obrero.

21 Prieto, Adolfo. *El discurso criollista en la formación de la Argentina moderna*, Sudamericana, Buenos Aires, 1988.

22 *La Nación*, 10 de mayo de 1910.

14 de mayo fue sancionado sin que se aportara ninguna prueba fehaciente de posibles atentados o perturbaciones en cierne. Sólo indicó haber recibido denuncias sobre la acción de agitadores que amedrentaban en las escuelas a “los niños que se disponían a cantar el Himno Nacional”²³.

En principio, podría pensarse que el cambio de actitud se debió a factores diversos: por un lado, existió una clara presión de los comerciantes sobre el gobierno, que no querían verse afectados ni interrumpir sus actividades frente a posibles disturbios. Por otro lado, y más importante, amplios sectores del arco político pensaban que el anarquismo significaba un peligro inminente para la paz que debía regir durante las celebraciones. Por ejemplo, el diputado Lucas Ayarragaray en su intervención en defensa de la sanción de la ley de Residencia sostenía: “he observado que aventureros extranjeros entre los cuales predomina ese tipo degenerado en sus instintos y sentimientos, lo que llamaría el monstruo urbano moderno, engendro de los centros populosos industriales de las grandes ciudades europeas, y vienen aquí a un país nuevo, generoso, hospitalario, sin castas y sin prejuicios a difundir sus métodos criminales de lucha”²⁴. Y como puede percibirse de las intervenciones de los legisladores en el debate realizado en el Congreso, eran muchos los que compartían esta opinión²⁵. Esta mirada que criminalizaba al anarquismo no era nueva pues, influenciada por las corrientes cercanas a la criminología lombrosiana, se había difundido con éxito desde

su misma aparición en la Argentina y tuvo un peso importante a la hora de sancionar la ley de Residencia en 1902, aunque entonces el hecho material determinante en el ánimo de los legisladores había sido las huelgas generales que afectaron a la economía agroexportadora.

En 1910, aunque no se transitara por un período de fortaleza gremial y de agitación huelguística, es muy probable que hechos como el asesinato del jefe de la policía, Coronel Ramón Falcón, en noviembre de 1909 a manos del joven anarquista ruso Simón Radowitzky —el cual había generado un profundo impacto, aún estuviera fresco en la memoria de las elites. El atentado, que había sido una respuesta directa a la masacre de obreros provocada durante la manifestación del 1º de mayo de 1909 por la policía comandada por Falcón, fue el primer atentado vinculado al anarquismo con víctimas mortales en el país y tuvo un significado fundamental en la construcción de una imagen del enemigo interno pues ya no se trataba de simples amenazas retóricas o de atentados fallidos²⁶; por primera vez un prominente miembro del Estado argentino era asesinado en nombre de la justicia y de los principios de la anarquía. Poco después del atentado, quien mejor expresó la idea de excluir definitivamente al anarquismo del seno de la sociedad argentina, o al menos reducirlo a su mínima expresión, fue Estanislao Zeballos quien sostenía que los principios y fines del anarquismo estaban “en el ejercicio de la violencia y el crimen. Estas son fuerzas perdidas para la sociedad...”²⁷. Atentados, huelgas y radicalización

23 Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*, Tomo I, 1910, p. 55.

24 Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*, Tomo I, 1910, p. 60.

25 Sin embargo es interesante constatar que, sin oponerse a la represión del anarquismo, algunas voces, como había ocurrido con el debate sobre la ley de Residencia, dudaban en otorgar al Poder Ejecutivo facultades tan amplias como el estado de sitio. El diputado Roca creía exagerada la medida y planteaba que el gobierno debía justificar fehacientemente la pertinencia de la medida, además advertía que si bien eran condenables los atentados y desbordes anarquistas debía ser respetuoso de los aspectos legales. Profundizando su crítica sostenía que el gobierno no había prestado suficiente atención a los problemas obreros y esto agudizaba el malestar en el mundo del trabajo y alimentaba al anarquismo. Véase: Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*, Tomo I, 1910, p. 61 El diputado Montes de Oca, ex ministro del interior, sostuvo que la legislación vigente (ley de residencia y Código Penal) alcanzaban para garantizar la libertad de trabajo y el orden. Véase: *La Nación*, 14 de mayo de 1910.

26 Recordemos que los atentados realizados por los anarquistas Planas y Regis contra los presidentes Manuel Quintana y Figueroa Alcorta o el que Enrique Nido intentó sobre el cónsul español en Rosario a raíz del fusilamiento de Francisco Ferrer habían fracasado. Conviene también remarcar que estos fueron los únicos atentados cometidos en este período y que el terrorismo no fue una característica saliente del movimiento libertario local.

27 Zeballos, Estanislao. “El asesinato del jefe de policía de Buenos Aires” en *Revista de Derecho, Historia y Letras*, volumen 34, 1909, p. 600.

libertaria se asociaban en el imaginario de las elites a la violencia y al crimen, de allí que la principal preocupación no se vinculaba a los peligros del sistema sino a la probable acción organizada o espontánea de los anarquistas, que amenazaban con movilizarse en la calle ante los prominentes invitados extranjeros y enturbiar los festejos oficiales del Centenario de la Revolución de Mayo.

Sorpresivamente el 13 de mayo, un día antes de que entrara en vigencia el estado de sitio, la policía procedió a expulsar del país a los principales dirigentes extranjeros del anarquismo y de la FORA y detener a los líderes nativos. Al día siguiente cerró los locales y periódicos obreros más importantes sin efectuar demasiados distinguos ideológicos entre ellos. Este fue el momento en que se desató una ola de patriotismo nunca vista hasta entonces. Centenares de jóvenes universitarios y miembros de organizaciones de la elite²⁸, como el Club Sportivo, se lanzaron a las calles con banderas y escarapelas argentinas, cantando el Himno Nacional y vivando a la patria. La publicista feminista española Belén Sárraga, de paso por Buenos Aires, fue testigo de los sucesos y con indignación comentó que “los estudiantes, la gran esperanza de todo el pueblo, que representan la intelectualidad del porvenir, se convirtieron en salteadores e incendiarios...”²⁹. Quemaron locales obreros (sedes gremiales, bibliotecas, escuelas, librerías), destruyeron las imprentas de diarios como *La Protesta*, *La Batalla*, *La Vanguardia* y otros atacaron dirigentes gremiales. Pero la ola de violencia no se detuvo allí y se extendió a otros ámbitos de la sociedad como el emblemático circo de Frank Brown que fue incendiado, cafés, prostíbulos, bares y comercios de ciudadanos judíos. Se trataba centralmente de un ataque al anarquismo que se extendió al socialismo, al movimiento obrero y, en una clara manifestación de xenofobia, a los extranjeros como los rusos judíos. La misma fuente

anterior sostuvo “que una ráfaga de locura patriótica ha envuelto a un pueblo” y con optimismo terminaba “imagino su vergüenza cuando recobre la razón”³⁰.

Varios órganos de prensa denunciaron a la policía por su pasividad y acusaron al gobierno por permitir la participación civil. Y no parecen haber exagerado. En su intervención en la Cámara de Diputados, justificando el proyecto de sanción del estado de sitio, el ministro del interior Gálvez planteaba haber sido informado sobre la acción de perturbadores en las escuelas públicas amedrentando a los niños que se disponían a cantar el himno el 25 de mayo. “Ante esta amenaza –sostuvo– se han acercado a mí muchos padres de familia alarmados, manifestándome que arme el brazo de sus hijos para que hagan respetar la escarapela nacional que llevarán ese día. ¡Es que el sentimiento argentino se encuentra herido! ¡Es que debe haber y habrá seguramente ante esas manifestaciones hostiles de gente que no está arraigada en la patria, dentro de la cual o es un hijo ingrato o un extranjero que no tiene la comunión de nuestras glorias, es ante esta actitud, que se van a producir represalias y que ya está aprestándose la juventud para empezar! He sido informado hace pocos instantes por el gremio de estudiantes nacionales de que van a celebrar una reunión pública para defender su honor que consideran ofendido”³¹. Estas palabras son elocuentes y demuestran que el gobierno de Figueroa Alcorta de alguna manera incentivó y legitimó la violenta participación de civiles reprimiendo paralelamente a las fuerzas del orden en un anticipo de lo que ocurriría durante la Semana Trágica de enero de 1919.

Por supuesto Gálvez no fue el único instigador. El 14 de mayo el propio intendente porteño Güiraldes arengó desde el palacio municipal a una manifestación de la Federación Universitaria y, al día siguiente, otra manifestación estudiantil se detuvo frente

28 “Con la base de los elementos jóvenes, inconcientes en su inmensa mayoría, los peores representantes de los clubs aristocráticos, afectos a todos los gobiernos y con más razón al de Figueroa, organizaron la cruzada *patriótica* antiobrera”. *La Vanguardia*, 2 de octubre de 1910.

29 Sárraga, Belén. “Locura patriótica” en *Ideas y Figuras*, n° 34, 1 de octubre de 1910, p. 25.

30 *Ibidem*.

31 *La Nación*, 14 de mayo de 1910.

a la casa de Joaquín V. González quien salió, los saludó y arengó a la “juventud argentina que quiere por fin afirmar la personalidad de la patria frente a las pretensiones de exotismo que no pueden arraigar en esta tierra”³². El diario oficialista *Tribuna* exaltó ese clima sin tapujos: “la juventud se ha levantado en masa bajo el impulso de sus entusiasmos patrióticos. Manifestaciones numerosas y selectas recorren sin cesar las calles de la metrópoli desplegando... nuestra enseña sin cesar”, para agregar más adelante que en estas movilizaciones había quedado asentado “el predominio del pueblo propio contra los prejuicios quiméricos sustentados por los espíritus disolventes”³³. Estos llamados a la participación civil con el objeto de repudiar las medidas de protesta efectuadas por la FORA se repitieron desde diversas instituciones estatales. Por ejemplo, en el Consejo Deliberante el edil Guerrico efectuó un encendido llamado a la juventud argentina a movilizarse contra el anarquismo³⁴.

No hay dudas de que la represión y las movilizaciones civiles cumplieron su cometido, pues durante los festejos del Centenario no se produjeron incidentes y el éxito de los fastos fue garantizado tanto por el derroche presupuestario como por una impresionante participación popular en la que se confundían ciudadanos nativos y extranjeros. Sin embargo, el embate sobre las instituciones obreras no terminó allí. Aprovechando un confuso incidente en el cual estalló un petardo durante una función en el teatro Colón³⁵, se sancionó la ley de Defensa Social que ampliaba y profundizaba la ley de Residencia. La misma prohibía el uso de los símbolos anarquistas (bandera roja, roja y negra), consignas (“*Viva la Anarquía*”, “*muera la burguesía*”), periódicos, conferencias, huelgas, manifestaciones, actos y reuniones. Por su parte imponía severas penas a quienes infringieran

esas normas como la expulsión del país para los extranjeros y el destierro interno para los nativos.

■ Reflexiones finales

En primer lugar, cuando muchos meses más tarde el estado de sitio fue levantado, las evidencias de las heridas sufridas por el anarquismo eran notables. Si bien, aunque ya en declive, volvería a desarrollar algunos combates importantes, las medidas represivas del Centenario demostraron que los anarquistas necesitaban la vigencia con cierta plenitud de la libertad emanada de los derechos civiles y la constitución para poder llevar adelante sus estrategias políticas. Necesitaban de ellas para editar y hacer circular sus periódicos, sus folletos y sus libros; para organizar sus círculos culturales y gremios obreros; para dictar sus conferencias o para realizar sus manifestaciones. La aplicación, a rajatabla, del estado de sitio y la ley de Defensa Social que, sin duda, coartaban y violaban las libertades civiles, maniataba e impedía su activismo y militancia tal como la habían desarrollado desde su aparición. Paradójicamente, los anarquistas, que impugnaban la historia nacional, las instituciones y la democracia republicana, efectuaban ahora una crítica al gobierno por violarlas y defendían su propio derecho a recurrir a ellas, claro que desde otra perspectiva. Eduardo Gilimón sostenía que el gobierno “no reparó en que la fecha a conmemorarse era una fecha revolucionaria, una fecha de libertad. Prescindió hasta de lo insólito que era celebrar bajo el estado de sitio, bajo la ley marcial, la gran fiesta nacional de la independencia. La autocracia, el autoritarismo, la cesación de las leyes constitucionales, la vuelta a un régimen parecido al existente en 1810, cuando el absolutismo real era la forma de gobierno en el

32 *La Argentina*, 16 de mayo de 1910, citado en F. Devoto, *Op Cit*, p. 176.

33 *Tribuna*, 16 y 17 de mayo de 1910.

34 *La Nación*, 14 de mayo de 1910.

35 Por este incidente, pocos días después se detuvo y acusó al joven ruso Romanoff en un hecho que probaba, para el gobierno, la conjura ruso anarquista. Sin embargo, luego de purgar más de tres años en prisión Romanoff fue absuelto por la autoría del atentado y debió ser liberado. Sin embargo el gobierno le siguió considerando peligroso y lo expulsó del país por el simple hecho de haberse resistido a su detención. Véase *La Vanguardia*, 13 y 17 de agosto de 1913.

país, es lo que los republicanos federales de la Argentina, pusieron en vigencia para celebrar la Revolución de Mayo, de aquella revolución que proclamó la libertad, los derechos del hombre, la soberanía popular”. Para afirmar más adelante de manera contundente “el hecho es que las libertades legendarias del país han desaparecido. Y esto es lo importante”³⁶. Y el anarquismo sin la vigencia de esas libertades perdía buena parte de sus posibilidades de existir.

En segundo lugar, sin duda, la justificación de la sanción del estado de sitio y la ley de Defensa Social así como la represión desencadenada sobre el movimiento obrero se basó, más que en los peligros de la hora, centralmente en las supuestas amenazas y en los antecedentes del anarquismo. Sin embargo esto era sólo la punta del *iceberg* pues existía un trasfondo de fuertes prejuicios frente a la diversidad cultural y social de una sociedad marcadamente cosmopolita. En 1910 así como se agudizaba la visión negativa del anarquismo sucedía otro tanto con los extranjeros y ambas cuestiones eran percibidas como una perturbación a la formación del espíritu nacional, era ese espíritu el que debía consolidarse simbólicamente con las fiestas del Centenario. De allí que pocos días antes del 25 de mayo se inauguraran varias estatuas entre las que se contaban las de Manuel Alberti, Mariano Moreno, Juan José Paso y Nicolás Rodríguez Peña, entre otras. En el mismo sentido, Ramos Mejía encabezó desde el Consejo Nacional de Educación un operativo por el que se impuso el nombre de diversos próceres a numerosas escuelas.

Para garantizar estos actos, simbólicamente tan importantes, era necesario evitar que se produjeran manifestaciones callejeras encabezadas por la bandera roja y en las que se cantaran himnos revolucionarios y se proclamaran consignas como “muera la patria” o “Viva la Anarquía”³⁷. Precisamente, el Centenario debía privilegiar e imponer el himno nacional, la bandera argentina y, en esencia, resaltar y exaltar la noción de patria. Joaquín V. González diría años más tarde que fue en ese momento cuando “comprendí la necesidad de intensificar la labor de argentinización de la población nativa y extranjera”³⁸. Esa argentinización, basada en un nacionalismo de carácter hispanizante y en gran medida católica, recibió el apoyo entusiasta de buena parte de los grupos gobernantes que parecían haber hallado una justa y noble causa para oponer al internacionalismo y anti-patriotismo anarquista pero también al excesivo, y para algunos exótico, cosmopolitismo de la sociedad. ¿De qué otra manera se podría entender el ataque a los comerciantes rusos judíos sino como una manifestación de xenofobia y de temor al “otro”, a lo desconocido?³⁹ Ahora no se trataba sólo de atacar y criticar a los “agitadores” ácratas y extranjeros, se los debía contraponer a los buenos argentinos (y a los buenos residentes extranjeros), al patriotismo, al espíritu nacional. Los agitadores no eran ya sólo perturbadores del orden social sino también venían a poner en peligro la cohesión de la nacionalidad argentina, y fue en nombre de esa cohesión nacional que en los festejos del Centenario se marginó a un segmento importante del movimiento obrero.

36 Gilimón, E. *Op Cit*, p. 85.

37 Por supuesto, como sostiene Bertoni, estas ideas nacionales no eran nuevas y se venían plasmando desde 1880, momento en que se advierte la existencia de ideas patrióticas para afirmar la nación a través de la conciencia de pertenecer a la patria y compartir una historia. L. Bertoni, *Op Cit*, pp.197-198.

38 Joaquín V. González, *Obras Completas*, Congreso Nacional, Buenos Aires, 1935, Tomo XI, p. 622.

39 Tomo el concepto de Todorov quien ha planteado claramente la cuestión de la alteridad, en este caso cómo se comportan grupos de poder frente a la presencia del “otro” desconocido. Véase, Tzvetan Todorov, *La conquista de América. El problema del otro* (1987), Siglo XXI, Buenos Aires, 2003.

De la Sociedad de Beneficencia a los derechos sociales

Laura Golbert y Emilia Roca*

■ Introducción

La conmemoración del Bicentenario de la Patria es una ocasión más que oportuna para reflexionar sobre nuestro pasado. Reflexión de la que se pueden y se deben extraer algunas lecciones útiles para pensar el futuro, sobre todo cuando se trata, como en este caso, de políticas públicas, específicamente del sistema de protección social¹.

La investigación histórica contribuye no sólo a la comprensión de lo sucedido en el pasado sino que enriquece la comprensión de las políticas públicas del presente: la manera de cómo las instituciones fueron resolviendo los problemas que se presentaban, cómo se establecían prioridades relacionándose con otros actores sociales y políticos, eligiendo un estilo de gestión, seleccionando sus recursos humanos, dejando así, sus huellas en el comportamiento presente. Conocer este “legado institucional” resulta, por lo tanto, un dato clave a la hora de diseñar nuevas estrategias y poner en marcha nuevas políticas.

El sistema de protección social nace prácticamente con la proclamación de la Independencia. Tal es así que la Sociedad de Beneficencia, cuyo accionar se mantiene hasta mediados del siglo XX, fue creada en 1823 por

Bernardino Rivadavia. En las vísperas de la conmemoración del Centenario, el Estado argentino comienza a reconsiderar el tratamiento a seguir ante una nueva problemática social que plantea y exige respuestas. Los cambios en la estructura social argentina, los avances en la organización del movimiento obrero, y un viraje en la perspectiva de los sectores dominantes son los factores que explican las nuevas modalidades de intervención social adoptadas. A comienzos del siglo XX comienza, entonces, a levantarse el moderno edificio de la Seguridad Social.

Esta larga trayectoria recorrida por las políticas sociales no es lineal: hay avances y retrocesos, marchas y contramarchas. Pese a ello, resulta posible en este entramado económico político e institucional diferenciar, por determinados rasgos que los caracterizan, distintos momentos. Trataremos, en primer lugar, los años previos al Centenario, años en que la Sociedad de Beneficencia impone un estilo de gestión de las políticas sociales. En segundo lugar se analizará los cien años posteriores. En este período el sujeto social al que se dirige la intervención ya no es sólo el que por determinadas circunstancias no tiene los recursos necesarios como para ganarse la vida, sino que incorpora al adulto sano en su

* Golbert, Laura, Investigadora Titular. CEDES.

Roca, Emilia, Subsecretaria de Políticas de la Seguridad Social. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Se agradece la colaboración de Nicolás Schujman en la elaboración de este texto.

1 Entendemos por sistema de protección social al conjunto de acciones públicas destinadas a proteger a los trabajadores de determinados riesgos (accidentes de trabajo, enfermedad, desempleo, vejez, asignaciones familiares) así como las focalizadas en la atención a la pobreza.

condición de trabajador. Este cambio implica una nueva modalidad de intervención social: ya no se trata de asegurar la satisfacción de necesidades básicas sino de proteger ante determinados riesgos como la enfermedad, la vejez o el despido. Se analizarán estos cambios distinguiendo cuatro momentos: (a) los comienzos de la legislación laboral (1900-1943); (b) la masificación de la protección social en los años del peronismo (1943-55); (c) conflictividad política y ampliación de los derechos sociales en los años posteriores a la caída del gobierno peronista (1955-1976); (d) de la desregulación laboral a la recuperación de los derechos laborales y sociales (1976 al presente)

■ Los años previos al Centenario de la Patria.

A poco de decretarse la independencia del país, Bernardino Rivadavia creó una institución revolucionaria para su época: la Sociedad de Beneficencia. Rompiendo con las tradiciones coloniales, su fundador decidió que fuera el Estado el que se ocupara de la atención a los pobres. La secularización de un ámbito que hasta ese momento estaba bajo el dominio de la Iglesia Católica no fue la única novedad. Su administración quedó en manos de mujeres que debían encargarse de la educación de las niñas cualquiera fuera su extracción social, en una ciudad como la de Buenos Aires que, hasta ese momento, no contaba con escuelas para ellas. Además de la educación se le encargó – como se dice en el decreto de su creación– la dirección e inspección de la Casa de Expósitos, la Casa de partos públicos y ocultos, Hospitales de mujeres, Colegio de huérfanas, y de todo establecimiento público dirigido a los individuos de este sexo.

30

Luego de la caída del gobierno de Juan Manuel de Rosas –período en el que la institución fue clausurada– la SB se convirtió en una entidad cada vez más poderosa al otorgársele la administración de distintos hospitales. Su reputación se incrementó al erigirse como

una institución que marcaba las reglas morales que los niños y mujeres, bajo su ámbito, debían cumplir. Si bien inicialmente se hizo cargo de la educación pública para las niñas pobres, luego de la creación del Consejo Nacional de Educación², entregó a ese organismo las escuelas que estaban a su cargo. Su atención se focalizó, entonces, en el cuidado de huérfanos, ancianos, madres desamparadas y los considerados “pobres vergonzantes”, creando hospitales, asilos, institutos de menores, etc. Hacia 1910 y con ochenta y siete años de existencia, la Sociedad de Beneficencia de la Capital administraba además del Hospital “Bernardino Rivadavia”, siete institutos asilares para menores y cinco hospitales dedicados a diferentes especialidades médicas, orientados en su mayoría hacia la población femenina y de infantes³.

Cuando a fines del siglo XIX, la Argentina se inserta en el mercado mundial lo hace como exportadora de productos agropecuarios e importadora de bienes manufacturados. El modelo predominante en esos años, de corte liberal, es bien conocido: el mercado debía funcionar casi sin regulaciones o intervención alguna mientras que el Estado debía encargarse de la defensa nacional, el orden interior y de garantizar el cumplimiento de los contratos. Este enfoque regía también para el tratamiento de la problemática social. Las políticas sociales eran una acción subsidiaria del modelo económico y la participación del Estado en este campo también debía ser mínima. Como decía un presidente brasileño de la época “lo social era sólo una cuestión de policía” (Franco, 1996). La atención de las necesidades esenciales debía quedar en manos de organizaciones de carácter privado o a costa y responsabilidad de los propios ciudadanos. Aunque estas palabras reflejan el espíritu dominante de la época, en la Argentina del Primer Centenario el Estado no estuvo ausente en la atención a la población más vulnerable: la gestión quedó bajo la responsabilidad de instituciones privadas pero el financiamiento provenía de las arcas estatales.

La Sociedad de Beneficencia se convirtió en la institución paradigmática de la beneficencia,

2 El Consejo de Educación se crea con la Ley N° 1.420 que establece la enseñanza obligatoria, pública y gratuita.

3 Al respecto, véase Correa Luna (1925).

aunque no era la única, por la posición social que ocupaban las denominadas “damas de caridad”, los recursos con que contaban y el hecho de estar ubicada en la Capital de la República. Desde comienzos del siglo XX, se presentaban y se otorgaban en el Parlamento cientos de pedidos de subsidios destinados a organizaciones privadas que respondían, en su gran mayoría, a distintos órdenes de la religión católica para atender una población minúscula⁴. Como en el caso de la Sociedad de Beneficencia, pese a que el financiamiento provenía en su casi totalidad de subsidios otorgados por el Congreso de la Nación, estas organizaciones eran las que decidían cuál era el beneficio a otorgar y quiénes eran los destinatarios de estos beneficios cuyo número era en general, muy escaso.

En los años previos al Centenario, el Estado jugó un rol preponderante también en otras cuestiones. Gracias a la ambiciosa política de migración de sus gobernantes, que consideraron que el Estado podía y debía jugar un papel más activo que lo que la ortodoxia liberal aconsejaba en materia de política poblacional, el país se fue poblando de gente de diversas procedencias, con hábitos y culturas diferentes y que hablaba distintas lenguas. A fin de integrar y nacionalizar esta inmigración masiva y diversa, en el año 1884 se promulgó la Ley N° 1.420, que estableció la obligatoriedad y gratuidad de la educación pública para todos los niños en edad escolar. Para cumplir con este mandato, el Estado se comprometía a asegurar la existencia de edificios escolares a lo largo y a lo ancho del país⁵. Como apostaron sus promotores, la escuela pública se convirtió en la herramienta más eficaz de integración social. Unos años más tarde, en 1912, la sanción de la Ley 8.871 (Ley Sáenz Peña), al garantizar el voto universal y secreto, promovió la participación de los adultos masculinos en la vida política del país.

Los migrantes por su parte se fueron organizando en mutuales o sociedades de socorros

mutuos, para dar cobertura médica y otro tipo de asistencia a los trabajadores que habían decidido radicarse en el país. Esas organizaciones coexistieron con los hospitales públicos que se fueron creando en esos años.

En síntesis, en los años previos al Centenario comenzó a configurarse un sistema de protección social en el que se insinuaban algunos de los rasgos o características que se mantienen hasta el presente: la fragmentación de la oferta en el sector salud y la multiplicidad de organizaciones destinadas a atender a los más pobres, financiadas por el Estado pero a cargo de entidades privadas.

■ Los últimos cien años del sistema de protección social.

Los comienzos de la legislación laboral (1900-1943)

A principios del siglo XX, la elite gobernante en la Argentina comenzó a reconocer la responsabilidad del Estado no sólo en la atención de los más desvalidos sino también en el bienestar de los trabajadores. Simultáneamente a lo que estaba sucediendo en algunos países de Europa, una buena parte de la clase dirigente argentina reconoció las falencias de la represión como medio único para abordar la protesta obrera. La amenaza que significaba para la elite gobernante el crecimiento de los sindicatos —que no sólo asumían la representación de las demandas de los trabajadores, sino que en muchos casos les brindaban protección a través de mutuales— explica este cambio en la relación. La novedad que incorporaron los llamados “liberales reformistas” (Zimmerman, 1994) fue un cambio en la relación entre Estado y trabajadores: estos dejaron de ser considerados “enemigos” a los que había que confrontar y reprimir para ser considerados trabajadores a los que se debía proteger frente

4 Entre estas instituciones se destaca la de San Vicente de Paul por su perdurabilidad en el tiempo pero, sobre todo, por la particularidad de su gestión: las visitas domiciliarias que fue un rasgo característico de esta organización. Véase Cifardo (1990).

5 El artículo 5° de la Ley No. 1.420 dice: “La obligación escolar supone la existencia de la escuela pública gratuita al alcance de los niños de edad escolar. Con ese objeto cada vecindario de mil a mil quinientos habitantes en las ciudades, o trescientos a quinientos habitantes en las colonias y territorios, constituirá un distrito escolar, con derecho, por lo menos, a una escuela pública, donde se dé en toda su extensión la enseñanza primaria que establece esta Ley No...”

a determinados riesgos sociales como la enfermedad, los accidentes de trabajo o la vejez.

Este cambio en la concepción de la protección social trajo aparejado la incorporación de nuevos dispositivos que fueran adecuados para atender a esta población. Es así que en estos años, simultáneamente con la sanción de una serie de leyes que apuntaban a mejorar la calidad de vida y las condiciones laborales de los trabajadores, se crearon organismos públicos como la Comisión Nacional de Casas Baratas, la Dirección Nacional de Trabajo y el Departamento Nacional de Higiene.

Pero mientras el nuevo abordaje de la cuestión social –la protección a los trabajadores frente a determinados riesgos sociales– requirió modernizar la gestión estatal, no se produjeron cambios similares en la asistencia a los más humildes. Manteniendo las viejas prácticas de la caridad, el cuidado de los pobres siguió quedando en manos de la Sociedad de Beneficencia y otras instituciones semejantes. Eran ellas las que decidían qué tipo de atención se debía brindar y quiénes eran los destinatarios de estas acciones.

La protección del trabajo

Ante la intensidad de los conflictos sociales habidos en los primeros años del siglo XX, el ministro del Interior del Presidente Julio A. Roca, Joaquín V. González, imbuido por la propuesta de los “liberales reformistas” propuso en 1904 la redacción de un Código Laboral. El mismo debía fijar las normas que regularan las relaciones entre el capital y el trabajo, para lo que consideró necesario tener una visión actualizada sobre cuál era la situación obrera en el país. Esta tarea fue encomendada a Joaquín Bialet Massé, quien viajó a distintas regiones del interior del país para observar las condiciones laborales de los trabajadores, que posteriormente fueron volcadas en un informe. Sobre la base del mismo, el Ministro González elaboró un proyecto de Código Laboral que constaba de 465 artículos en más de 14 títulos, que se referían a los extranjeros, a los contratos de trabajo, a la duración de la jornada, al trabajo de menores y mujeres, etc. Se proponía también la regularización de las asociaciones de profesionales

de la industria y obrera, se creaba una Junta Nacional de Trabajo como autoridad administrativa en el campo de las relaciones laborales y se establecían tribunales de conciliación y arbitraje. También fijaba la necesidad de darles a las organizaciones obreras un marco legal preestablecido como requisito previo al uso de los mecanismos de conciliación (Zimmerman, 1994). El proyecto, pese a la mejora de las condiciones laborales que proponía, no contó con el aval de los trabajadores –que estaban agrupados en distintos sindicatos liderados mayoritariamente por anarquistas– ni tampoco con el de los empleadores.

En 1907, Joaquín V. González creó el Departamento Nacional del Trabajo (DNT), institución que estaba prevista en el Código Laboral. Instalado en la órbita del Ministerio del Interior, el nuevo organismo debía encargarse de preparar la legislación laboral y de organizar la inspección y vigilancia de las disposiciones legales dictadas por el Congreso. Estaba autorizado a convocar Consejos de Trabajo compuesto por igual número de obreros y patronos y a utilizar mecanismos de conciliación y arbitraje. Como ya fuera señalado por otros autores, este organismo contribuyó a crear las condiciones necesarias para la formación de un sistema de regulación estatal de las relaciones capital/trabajo (Soprano, 2000).

En esos años, se promulgaron una serie de leyes inspiradas en la propuesta sintetizada en el Código Laboral, tendientes a mejorar las condiciones de vida y la situación laboral de los trabajadores. Iniciativas de esta naturaleza provinieron también de diputados y senadores socialistas. La figura del diputado, y más tarde senador, Alfredo Palacios fue, sin duda, la más descollante.

En 1905, el proyecto de descanso dominical presentado por Palacios logró la sanción del Parlamento. Esta Ley N° 4.661 tenía vigencia sólo para la Capital Federal. En agosto de ese año, el Parlamento aprobó la Ley N° 9.104, que extendía este beneficio a todo el territorio nacional. En 1913 se promulgó la Ley N° 9.105, que incluía los feriados nacionales en un encuadre semejante al del descanso dominical. Algunos años más tarde, en 1932, la Ley N° 11.640 fijó el “sábado inglés”, que establecía

que las personas “no podían ser ocupadas después de las 13 hs. de la víspera de dicho día de descanso”. Finalmente, la ley sobre la jornada de ocho horas fue votada recién en el año 1929⁶. La vigencia de la legislación no garantizaba, sin embargo, su cumplimiento ni incluía al conjunto de los trabajadores. Por otra parte, ciertas dependencias estatales o empresas privadas otorgaban beneficios extraordinarios a sus trabajadores para mantener el orden social⁷. A la inversa, el movimiento obrero de estos años no siempre encaminó sus demandas por vía legislativa sino que prefirió negociar de manera directa con los empresarios. “El resultado fue una estructura laboral fuertemente heterogénea que condensaba el desigual poder de negociación de los diversos sectores obreros. Las mejoras que lograban obtener, por ejemplo, los ferroviarios o los empleados de comercio no tenían su contrapartida en otras categorías. En el momento del despegue de la industria es difícil hablar, por lo tanto, de la existencia de una fuerza de trabajo unificada alrededor de un estatuto de derechos y garantías compartidos” (Torre, en prensa).

La protección de la mujer

Ya desde fines del siglo XIX comenzaron a circular discursos manifestando preocupación por la “pobre madre obrera” y planteando la necesidad de establecer un marco legal para la protección del trabajo femenino. El trabajo era visualizado como peligroso no sólo para la mujer sino también para la Nación, por las consecuencias nefastas que podía tener sobre sus cuerpos y su moral. En definitiva, esta construcción de la presencia de la mujer en el trabajo y sus consecuencias catastróficas fue el contexto en el que surgieron distintas normas tendientes a proteger el cuerpo de la mujer, su salud física, y su moral (Lobato, 2007).

La primera ley que tuvo como objetivo específico la protección de las mujeres fue la N° 5.291 presentada en el Congreso de la Nación por el diputado socialista Alfredo Palacios en el año 1906, y sancionada al año siguiente. El proyecto no sólo contemplaba jornadas laborales de 8 horas para menores de 16 años y establecía condiciones mínimas de seguridad y salubridad en los ámbitos laborales, sino que también legislaba sobre cuestiones que sólo incumbía a las mujeres: colocación de sillas para las empleadas, permisos de 15 minutos cada dos horas para amamantar a los hijos, treinta días de descanso después del parto, descansos de dos horas consecutivas entre la mañana y la tarde, entre otras cosas. La ley fue de aplicación obligatoria para la Capital Federal y territorios nacionales, pero discrecional para las provincias. En 1924, fue reemplazada por la Ley N° 11.317 que, entre otras cuestiones, ratificaba la jornada laboral de 8 horas, establecía 45 días de licencia antes del parto y 60 después, salas “cuna” para los menores de dos años en los establecimientos con más de 50 obreras, y la prohibición del despido por embarazo, correspondiendo una indemnización en casos injustificados.

Unos años más tarde, en 1934, Alfredo Palacios y Mario Bravo presentaron un nuevo proyecto de ley de protección a la madre obrera, que fue aprobado casi sin discusión. La Ley N° 11.933 establecía un subsidio por maternidad “equivalente a un salario o sueldo íntegro garantizando el derecho a cuidados gratuitos de un médico o de una partera”⁸. El financiamiento para este seguro estaba a cargo de la trabajadora, el Estado y el patrón. Fue también Alfredo Palacios quien tuvo la iniciativa de proponer la prohibición de despido del personal por contraer matrimonio⁹.

6 La Ley N° 11.544, sancionada en agosto de 1929, establece en su primer artículo que la duración del trabajo no podrá exceder de ocho horas diarias o cuarenta y ocho semanales para toda persona ocupada por cuenta ajena en explotaciones públicas o privadas aunque no persigan fines de lucro. No están comprendidos en las disposiciones de esta ley los trabajos agrícolas, ganaderos y los del servicio doméstico, ni los establecimientos en que trabajen solamente miembros de la familia del jefe, dueño, empresario, gerente, director o habilitado principal.

7 Más información sobre este tema en Golbert (2009).

8 Zimerman, E. *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina. 1880-1916*. Editorial Sudamericana, Universidad de San Andrés. Buenos Aires, 1994

9 Ley N° 12.383 del año 1938.

La década de los treinta

La crisis del año 1929, al poner en evidencia la falencia de la economía liberal, permitió el surgimiento de nuevas propuestas tanto en el campo teórico como en el de las políticas económicas. Algunas de estas alternativas proponían la intervención del Estado en la economía a través de regulaciones e incluso, como un actor relevante en la provisión de bienes y servicios: el Estado se constituía así en el garante del equilibrio o articulador entre el mercado y la sociedad a partir de la instrumentación de políticas públicas expansivas como pueden ser obras de infraestructura, de creación de una red de protección social a través de la transferencia directa, o mediante la adscripción a un sistema de seguridad social de diferentes sectores sociales (trabajadores activos y pasivos: jubilados, etc.), y también garante de aquellos grupos en condiciones de mayor vulnerabilidad. Estas políticas permitían sostener la demanda agregada cuya caída, según Keynes, fue el factor más relevante que desencadenó la crisis del '30. El nuevo paradigma sostenía que el pleno empleo y la protección al trabajador —a través de leyes laborales, mejoras en los salarios, el incremento de la población cubierta por el sistema de previsión, el acceso a bienes y servicios— conformaban un esquema articulado y virtuoso de crecimiento.

En la Argentina, este esquema fue acompañado por la producción nacional de bienes manufacturados —bienes que anteriormente se importaban— generando una incipiente industria nacional. La actividad industrial, a su vez, propició el crecimiento de otros sectores económicos como los servicios, el comercio, el transporte. El campo siguió constituyendo un sector clave de la economía argentina no sólo como fuente de divisas, sino también como proveedor de alimentos para los trabajadores y sectores sociales que se incorporaban al consumo. Este abanico de actividades tan diversas permitió un crecimiento del empleo en una amplia gama de perfiles y calificaciones que abrió las posibilidades de incorporar a un significativo número de trabajadores, muchos de los cuales eran inmigrantes del interior del país. Como referencia cuantitativa de dicho

crecimiento se puede mencionar que entre 1930 y 1950 el empleo se incrementó en casi un 60% (Cortes y Marshall, 1991). En cuanto a los sectores que más absorbieron mano de obra se encontraban la industria manufacturera, el agro, el comercio y las finanzas. Este esquema de crecimiento, posterior a la crisis del '30, contribuyó a consolidar una clase media, que permitió sostener la demanda de los nuevos bienes manufacturados en el país.

En una primera etapa, que se extiende desde la crisis del '30 hasta los primeros años de la década de los cuarenta, se consideraba que este modelo de crecimiento basado en el mercado interno y de sustitución de importaciones tenía un carácter coyuntural: cuando los mercados internacionales volvieran a la normalidad se volvería a los viejos esquemas de libre cambio y economía agroexportadora.

Consecuente con esta postura, la acción del gobierno para hacer frente al problema de la desocupación que creció dramáticamente con la crisis del '29, se limitó a facilitar el traslado de obreros, jornaleros o peones sin trabajo desde las zonas donde existía oferta de mano de obra, y brindar capacitación a los desocupados sin profesión, impartiendo nociones o rudimentos capaces de permitirles el desempeño de oficios mecánicos o rurales.

Pero si bien esta respuesta frente al desempleo se encuadró dentro de la lógica del pensamiento liberal, otras medidas tomadas en esta década señalan que en estos años ya se estaban anticipando cambios decisivos en el rumbo de la economía y en el sistema de protección social. Tanto es así que, para mediados de la década, con los primeros indicios de la recuperación económica, la negociación y la intervención estatal pasaron a ser los rasgos sobresalientes en la resolución de los conflictos laborales. El hecho de que el movimiento obrero estuviera liderado por socialistas y *sindicalistas* con mayor vocación de diálogo que los anarquistas, sin duda incidió en este cambio. Cambio que queda demostrado por el considerable número de acuerdos en los que intervino la Dirección Nacional del Trabajo (46 convenios colectivos entre 1936 y 1940) aún sin la existencia de disposiciones precisas al respecto (Gaudio y Pilone, 1983).

La sanción de la Ley N° 11.729 en septiembre de 1934 significó un salto trascendente en la legislación laboral ya que presentaba la estructura propia de una ley general del trabajo. Establecía, entre otras cuestiones, para los trabajadores de comercio, el régimen de indemnizaciones por despido, las vacaciones anuales pagas, el aguinaldo, e introducía la regulación por accidentes de trabajo y la licencia a empleadas y obreras en estado de gravidez.

Pero si bien en estos años treinta comienza la industrialización por sustitución de importaciones, sólo al cabo de la Segunda Guerra Mundial este proceso fue elevado a la categoría de una estrategia de largo plazo (Canitrot, 1983). Fue entonces que este modelo —que se constituyó a partir del Estado como el gran articulador entre mercado, familia y comunidad— sentó las bases para la conformación de un incipiente régimen de bienestar¹⁰. La actuación de Juan Domingo Perón al frente de la Secretaría de Trabajo y Previsión fue clave para la creación de este Estado social o Estado de bienestar.

■ Los años del peronismo: La masificación de la protección social (1943-55)

La Secretaría de Trabajo y Previsión

El Coronel Perón, desde los inicios de su gestión (1943) en el Departamento Nacional de Trabajo, se abocó a la ampliación de las competencias y jerarquización de la dependencia a su cargo. Es así que en pocos meses logró conformar un nuevo ámbito institucional: la Secretaría de Trabajo y Previsión (STP). Las competencias de la nueva Secretaría eran numerosas y diversas: arbitrar en los conflictos obreros patronales, confeccionar las leyes laborales, vigilar la aplicación de las preexistentes y las por venir, reglamentar el funcionamiento de las asociaciones profesionales, y preparar el terreno jurídico e institucional para el desarrollo de las políticas sociales (Pról, 2003).

Con una Secretaría que manejaba tantos recursos y con funciones tan amplias era posible planificar, como sucedió, una compleja estrategia de intervención pública para mejorar la situación de los trabajadores. Fue así que el mismo Perón declaró que con la creación de la STP “se inicia la era de la política social argentina”. Las acciones tendientes a mejorar la condición de los trabajadores se continuaron cuando en el año 1946 asume la presidencia de la Nación.

La gestión encabezada por Perón no se limitó a extender algunos beneficios ya otorgados al conjunto de los trabajadores y otorgar otros nuevos. Su acción se diferenció de otros gobiernos por el sentido o la orientación que le imprimió a las políticas sociales: ahora se habla de derechos, derechos que le corresponden al conjunto de los trabajadores.

La bonanza económica originada en la instrumentación de una política económica estratégica de relanzamiento de la sustitución de importaciones y una situación externa favorable fue, sin duda, una aliada clave para poder llevar a cabo esta política social. La tasa de crecimiento del PBI entre 1946 y 1948 fue del 8% anual. Las manufacturas de origen nacional abastecían el mercado interno e incluso se proyectaban hacia el exterior: durante 1943, las exportaciones industriales explicaron casi el 20% de las exportaciones totales y entre 1941 y 1948 hubo ocho años consecutivos de acumulación de reservas.

El salario en términos reales comenzó a aumentar con la asunción de Perón a la presidencia de la Nación. Entre 1946 y 1948 los salarios reales se incrementaron un 40% y la participación de los asalariados en el ingreso total aumentó en el período comprendido entre 1946 a 1950 de 37% a 50%, máximo histórico que nunca se repetiría. La “marca física” del nuevo patrón distributivo se hizo notar rápidamente. Como señalan Gerchunoff y Antúnez (2002: 146), los comerciantes vivieron un momento de euforia: “Entre 1945 y 1948 las ventas de cocinas aumentaron un 106%, las de heladeras

10 La articulación del Estado con las esferas de mercado, familias y comunidad conforman lo que Esping Andersen denominó “régimenes de bienestar.” Ver Esping Andersen (1990).

un 218%, las de indumentarias para “señoras y señoritas” provistas por grandes tiendas minoristas un 125%, las de indumentarias para hombre un 100%, las de calzado un 133%, la de discos fonográficos más de un 200%”.

Además de los aumentos salariales otorgados durante este período, el gobierno peronista tomó otras medidas que incidieron positivamente sobre el ingreso de los trabajadores: los trabajadores en relación de dependencia recibieron un sueldo anual complementario, así como vacaciones pagas (que hasta este momento era sólo una prerrogativa de los trabajadores de comercio) y se extendió el régimen de indemnización por despido y por invalidez a todos los trabajadores en relación de dependencia con excepción del servicio doméstico.

En el año 1945 se dictó la primera norma que brindó un marco jurídico a las asociaciones profesionales y que, a partir de ese momento, marcó las relaciones entre el sindicato y el Estado. El Decreto N° 23.852/45¹¹ otorgó al sindicato con mayor número de afiliados, la personería gremial y el monopolio de la representación. Estableció, también, entre los derechos y obligaciones de los sindicatos, la posibilidad de fundar instituciones de previsión y asistencia social como colonias de vacaciones, comedores, sanatorios, hospitales y promover la formación de cooperativas de producción, de consumo, de crédito y de vivienda. La ley de 1953 (de convenciones colectivas) ratificó el monopolio de representación del sindicato con personería gremial en la negociación colectiva y estableció que los términos acordados en los convenios colectivos de trabajo se extendiesen al conjunto de los trabajadores de la actividad, estuvieran o no afiliados a sindicatos (Marshall y Perelman, 2004).

En el año 1945 se crea el Instituto Nacional de Remuneraciones¹² con el objetivo de implementar el salario vital mínimo, salarios

básicos e intervenir en la fiscalización del pago del sueldo anual complementario. El Instituto debía además asesorar al Poder Ejecutivo en materia de sueldos y salarios, costo de vida y nivel de la misma para todos los trabajadores del país, y establecer el salario por actividad, rama y profesión, de acuerdo con las características de cada zona. Entre sus funciones estaba también la coordinación con el Instituto Nacional de Previsión Social y otras reparticiones oficiales para velar por el bienestar social del empleado, del obrero y de sus respectivas familias.

Otra de las creaciones de Perón, desde su cargo de Secretario de Previsión Social fue el Régimen de Previsión para el personal de comercio, actividades afines y civiles (Decreto N° 31.665/44). En 1946, cuando ya ocupaba la presidencia de la Nación, instituyó la Caja del Personal de la Industria. Con estas dos cajas, el número de afiliados al sistema previsional tuvo un notable aumento: pasaron de 397.000 en 1939 a 2.327.946 diez años más tarde (Feldman, Golbert e Isuani, 1988). Unos años más tarde, en 1954, se extendió la cobertura, con la creación de las respectivas cajas, a los trabajadores rurales y los trabajadores autónomos llevando a 4.691.411 el número de afiliados al sistema previsional (Pastoriza y Torre, 2002).

En 1948, por medio de la Ley N° 13.478, se otorgaron pensiones no contributivas a los mayores de 60 años que no estuvieran amparados por ningún esquema jubilatorio y que no contaran con medios suficientes de subsistencia, a ser financiadas con fondos de la lotería nacional. Cuando fue reglamentada en 1949, su aplicación quedó circunscripta a la Capital Federal y los territorios nacionales, excluyendo a las regiones más pobladas del interior donde los casos de extrema necesidad eran seguramente más probables y frecuentes (Pastoriza y Torre, 2002).

11 Art. 9 del Decreto N° 23.852 (2/10/45): En caso de existir sindicato con personería gremial sólo podrá concederse esa personalidad a otro sindicato de la misma actividad cuando el número de afiliados cotizantes de este último, durante un período mínimo y continuado de seis meses inmediatamente anteriores a la solicitud, fuera superior al de los pertenecientes a la asociación que goce de personalidad gremial. Extraído de *Leyes obreras de la Revolución, Declaración de los derechos del trabajador* (1947).

12 Decreto N° 33.302 del año 1945 modificado por Ley N° 13.977, promulgada el 20 de octubre de 1947 y publicada en el Boletín Oficial el 31 de octubre de 1947.

El proyecto de Perón de crear el Instituto Nacional de Previsión Social¹³ merece especial atención. Destinado a “realizar en todo el territorio de la Nación, los objetivos de Estado en materia de Seguridad social, consistentes en la protección biológica y económica de las personas frente a los riesgos sociales y profesionales en función de una solidaridad organizada”¹⁴, el Instituto constituía todo una novedad para la Argentina. Al estilo del Plan presentado por Lord Beveridge en Inglaterra a comienzos de la década de 1940, el Instituto se proponía la protección del conjunto de los trabajadores¹⁵ *de la cuna a la tumba*. En efecto, los riesgos a proteger eran los siguientes: (a) accidentes de trabajo, (b) maternidad e infancia, (c) vejez, (d) invalidez, (e) enfermedad, (f) muerte (viudedad, orfandad y familiares a cargo), (g) cesantía o paro forzoso. La propuesta estaba ya incluida en el Primer Plan Quinquenal.

De todas estas propuestas, la única que no prosperó fue la de un seguro contra el paro forzoso o la cesantía, marcando una diferencia con respecto al sistema de Seguridad Social implementado en Europa. No hubo ninguna presentación en el Congreso de la Nación, ninguna propuesta del Ejecutivo, ni reclamo alguno de los sindicatos a favor de un seguro que proteja a los trabajadores en caso de perder su trabajo. El seguro de desempleo recién se pone en marcha en 1991 con la sanción de la Ley N° 24.013.

Pese al apoyo gubernamental, el Instituto perdió progresivamente su capacidad de acción. Los trabajadores afiliados a sindicatos que agrupaban a miles y miles de afiliados se resistieron a una nivelación de los beneficios. Ante esta poderosa resistencia el gobierno prefirió desactivar el Instituto y evitar la confrontación. En 1954 se promulgó la Ley N° 14.236 que redujo las funciones del Instituto, quedando sus facultades, limitadas a decidir en recursos de apelación mientras las cajas

recuperaron su autarquía administrativa. Es así que el proyecto del ejecutivo de organizar un sistema integral y universal de protección social no pudo ponerse en marcha ante la negativa de las organizaciones sindicales.

Pero si bien el gobierno peronista no ganó la batalla del Instituto, sí logró un cambio clave con la sanción de la Ley N° 14.370: es el momento en que se rompe con el sistema de capitalización colectiva para avanzar hacia un régimen de reparto. La ley sancionada en 1954 estableció el cálculo del haber previsional sobre la base de una escala que no guardaba relación alguna con el monto total acumulado como consecuencia de los aportes realizados. De acuerdo a la nueva legislación, la recaudación de los aportes y contribuciones iba a ser distribuida entre el conjunto de los beneficiarios (la clase pasiva). El régimen de reparto supone un pacto intergeneracional: la generación presente de trabajadores sostiene a quienes dejaron de participar en el mercado laboral por vejez o invalidez

La Ley N° 14.370 fue un ejemplo de progresividad en la redistribución, al establecer una escala de haberes previsionales que mejoraba la situación relativa de aquellos trabajadores que, en su vida activa, percibieron salarios más bajos (Iacobuzio, 2003). Además de las mejoras salariales y de extender el beneficio previsional al conjunto de los trabajadores, el gobierno implementó una serie de medidas para brindar mayor bienestar a los trabajadores a partir de mejorar el acceso a la vivienda de los grupos menos favorecidos, brindar un servicio de salud más amplio y de mayor calidad a toda la población y promover el turismo social.

El peronismo se preocupó también porque los avances sociales y políticos se reflejasen en el campo de los derechos. Así, al cumplirse el primer aniversario de la victoria electoral, en febrero de 1947, Perón entregó al Secretario General de la C.G.T., Aurelio Hernández, el

13 Decreto N° 29.176 del año 1944.

14 Ver artículo primero del decreto de creación en *Leyes obreras de la Revolución, Declaración de los derechos del trabajador* (1947: 59).

15 El Instituto agrupaba al conjunto de los trabajadores (a los afiliados a las distintas cajas existentes así como al personal de las administraciones provinciales y municipales y al personal de comercio e industria, los trabajadores rurales, los profesionales rurales y los trabajadores independientes).

original de la Declaración de los Derechos del Trabajador a la que posteriormente se sumó la promulgación de la Declaración de los Derechos de la Ancianidad. Unos meses más tarde, el 23 de septiembre de 1947, luego de una larga batalla en la que Eva Perón jugó un papel preponderante, el presidente Juan Domingo Perón promulgó la Ley N° 13.010 que consagró el voto femenino.

La convocatoria del gobierno a una reforma constitucional culminó el 11 de marzo de 1949, luego de un corto debate y del retiro de la oposición. En el artículo 37 de la Constitución reformada se incorporaron los derechos del trabajador y los de la ancianidad así como los de educación y cultura. En el artículo 38 se establecía la función social de la propiedad privada y en el 39 que “el capital debía estar al servicio de la economía nacional y tener como principal objetivo el bienestar social”.

La Fundación Eva Perón.

Mientras la Secretaría de Previsión Social desarrollaba una febril actividad orientada a brindar protección y bienestar a los trabajadores, la Fundación Eva Perón focalizaba su atención en los más necesitados, en aquellos que, por distintas razones, estaban excluidos del mercado de trabajo formal o estaban incapacitados para obtener los recursos necesarios para su supervivencia. Creada en 1948 con el nombre de Fundación de Ayuda Social “María Eva Duarte de Perón”, dos años más tarde lo cambiaría por el de Fundación “Eva Perón” (FEP).

Uno de los rasgos distintivos de esta institución fue el estilo de conducción de su presidenta. Los fondos recaudados (provenientes de aportes obreros, de subsidios empresarios y del Tesoro Nacional) eran repartidos a los beneficiarios por la propia Eva Perón. Mientras que

de asistir a los más pobres buscaba acentuar las diferencias sociales, la esposa del presidente, al personalizar la ayuda, intentaba acortar —al menos simbólicamente— las distancias sociales.

Las diferencias con las viejas organizaciones de caridad se observaban también en el discurso y en el tipo de beneficios otorgados. A diferencia de lo que sucedía en las distintas sociedades de beneficencia, en la Fundación no se distinguía entre merecedores y no merecedores de ayuda. Se hablaba de derechos sociales y la ayuda no se limitaba a la satisfacción de una necesidad básica. Ahora “los pobres” podían acceder a bienes que hasta ese momento les eran vedados. Así, la Fundación además de organizar vacaciones a lugares tan codiciados como Mar del Plata, creó los hogares de tránsito para mujeres que venían del interior del país, la Ciudad de los Niños, los hogares para ancianos y los “campeonatos Evita”. La actividad de la Fundación no se limitó a la ayuda directa a los pobres. Como sucedió en su momento con la SB, la FEP fue haciéndose cargo de hospitales y servicios de salud¹⁶. Luego de la muerte de Eva Perón en 1952, la Fundación continuó su labor hasta que el gobierno militar que derrocó a Perón dispuso su disolución.

■ **Conflictividad política y derechos sociales en los años posteriores a la caída del gobierno peronista (1955-1976)**

El 16 de septiembre de 1955, un golpe militar clausura 10 años de gobierno peronista. Este golpe inaugura un período de veinte años de inestabilidad política signado por una sucesión de gobiernos militares y gobiernos civiles. La debilidad del sistema de partidos, consecuencia inevitable de esta situación, puso en

16 Construyó cuatro policlínicos modelos: Avellaneda, Lanús, Catamarca y Ezeiza, tres hospitales: en Corrientes, Paso de los Libres y el de Niños en la Capital Federal, una clínica de readaptación de niños y otro para reumáticos y una Escuela de Enfermeras. Se encargó de la construcción de seis hogares para ancianos en Buenos Aires, Tucumán y Córdoba, hogares de tránsito para mujeres solas o con hijos, hogares escuelas en distintos lugares del país en que se atendían a niños de 4 a 12 años. A estos organismos se debe sumar la Ciudad Infantil y la Estudiantil así como ciudades universitarias en Córdoba y Mendoza, un comedor universitario en La Plata, el establecimiento de unidades turísticas en distintos lugares del país como Río Tercero, Chapadmalal, Mendoza.

evidencia la puja distributiva entre distintos grupos de interés (trabajadores y empresarios; sector industrial versus sector agropecuario). Los ciclos de avances y retrocesos y la espiral inflacionaria que azotó la economía argentina en estos años son indicadores de esta puja distributiva. En la arena política, la dirigencia sindical, ante la proscripción del peronismo, asumió la defensa de sus intereses convirtiéndose en el interlocutor obligado del Estado para cualquier gobierno, sea civil o militar.

Luego de la fuerte represión de los primeros tiempos del gobierno militar –disolución de las comisiones gremiales internas, intervención militar en los sindicatos, prohibición de actividades políticas peronistas– poco a poco el gobierno de la autodenominada Revolución Libertadora, encabezado por el General Eugenio Aramburu, comenzó a incursionar en el campo de lo social con una serie de medidas para los trabajadores. Se creó la Caja de Compensación para Asignaciones Familiares, se otorgó un aumento a la retribución básica de los trabajadores rurales y de los haberes de los jubilados y pensionados, se amplió la cobertura previsional para los trabajadores del servicio doméstico y de los trabajadores rurales y se renovaron las convenciones colectivas de trabajo.

Estas medidas, sin embargo, no fueron suficientes para evitar la conflictividad social. Pocos meses después del golpe de 1955, un sector del movimiento obrero se organizó en lo que se llamó la “resistencia peronista”, dando comienzos a una ola interminable de huelgas y tomas de fábrica. La amenaza de alterar el orden social establecido fue utilizada una y otra vez por los sindicatos peronistas para lograr que el gobierno atendiera a sus reclamos. Esta estrategia que combinaba la huelga y la negociación convirtió al movimiento obrero en un actor social clave cuyos reclamos fueron escuchados por los sucesivos gobiernos, civiles y militares, posteriores al derrocamiento de Perón. Mientras que los sindicatos lograban así importantes beneficios para sus afiliados comparables a los que otorgaban los estados de bienestar europeos, las demandas de aquellos que no tenían capacidad ni recursos para organizar una acción colectiva no sólo eran

postergadas por los sucesivos gobiernos una y otra vez sino que se volvía a las viejas prácticas de la beneficencia: como en el pasado las organizaciones de la sociedad civil eran las encargadas de atender a los menesterosos pidiendo para ello subsidios al estado.

A dos años del derrocamiento de Perón, el gobierno militar convocó a una Asamblea Constituyente para poner fin a la Constitución reformada por el gobierno peronista en 1949 que había incluido derechos sociales y laborales fundamentales. La Asamblea se reunió en julio de 1957 en Santa Fe con representantes de distintas tendencias políticas con excepción del partido peronista que seguía proscrito. En este contexto, los peronistas llamaron a votar en blanco para expresar su repudio al orden existente: el “votoblanquismo” alcanzó el porcentaje más alto de los votos emitidos.

La Asamblea decidió la vuelta a la Constitución de 1853 con la adición de un artículo, el 14 bis que, tomando de la Constitución de 1949 los avances en términos de derechos sociales y laborales, garantizaba al conjunto de los trabajadores el derecho del trabajo y a la seguridad social cubriendo “riesgos imprevistos de carácter biológico, como la maternidad, la enfermedad, los accidentes y enfermedades profesionales, la invalidez, la vejez y la muerte del sostén familiar y múltiples aspectos de carácter social, como nacimiento, nupcialidad, fallecimiento, protección ala infancia y minoridad, formación cultural, cesantía o paro forzoso, jubilación, compensación económica familiar y vivienda digna” (Jaureguiberry, 1957).

Pocos años más tarde, luego de la asunción y derrocamiento de Arturo Frondizi (1958-62) un nuevo golpe militar puso fin al siguiente gobierno civil, el encabezado por el Dr. Arturo Illia (1963-66). Es en los años de este gobierno –autodenominado de la “Revolución Argentina”– que se producen los avances más importantes en temas de protección social del período que estamos analizando (1955-76). La primera medida de importancia tomada por ese gobierno fue la reforma al sistema previsional llevada a cabo en el año 1967. El propósito del gobierno era imponer “orden y control” sobre un sistema que estaba en una situación crítica, con una administración caótica, graves problemas

financieros y un alto nivel de inequidad. Las reformas emprendidas estuvieron orientadas a ordenar el sistema, homogeneizar beneficios y requisitos y sanear las finanzas. Se procedió a un reagrupamiento de las trece cajas que en ese momento existían en el sistema y que estaban administradas por el Estado, los sindicatos, y los empresarios. Las trece cajas fueron reunidas en tres (Autónomos, Trabajadores del Estado y Trabajadores de la Industria, Comercio y Actividades Civiles). La administración de las Cajas quedó exclusivamente en manos del Estado sin la participación de los sectores sociales. Se creó la Secretaría de Seguridad Social como órgano de conducción y supervisión del Régimen Nacional de Previsión. Fue anulada toda legislación especial sobre regímenes de privilegio y se propusieron algunas medidas para evitar la evasión. Estos cambios fueron acompañados por una reforma legislativa. Las numerosas normas previsionales que regían para los distintos sectores ocupacionales fueron resumidas en dos leyes, la N° 18.037 referida a los trabajadores en relación de dependencia, y la N° 18.038 de trabajadores autónomos (Golbert, 1988).

Tiempo después, el *cordobazo*¹⁷ junto con otras protestas sociales que se dieron simultáneamente en distintas regiones del país fueron de importancia decisiva en el desarrollo de los acontecimientos políticos de esos años y resultaron datos clave para entender el comportamiento del gobierno en el campo de las políticas sociales. La normalización de la CGT, la convocatoria a convenciones colectivas, la renegociación de los salarios con aumentos de hasta el 20%, la sanción de la Ley N° 18.610 de obras sociales –que establecía la obligatoriedad de los aportes patronales y de

los trabajadores y otorgaba a los sindicatos el poder de administrar esos fondos a través de las obras sociales– pueden ser interpretadas como medidas tendientes a reducir la tensión social y romper su aislamiento político.

El gobierno de la Revolución Argentina avanzó en la construcción del andamiaje de la Seguridad Social con la creación del Instituto Nacional de Jubilados y Pensionados (más conocidos como PAMI)¹⁸ y el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI). Curiosamente, en un momento en que los derechos cívicos y políticos estaban en franca retirada, los trabajadores obtuvieron estos nuevos beneficios sociales.

■ De la desregulación laboral a la recuperación de los derechos laborales y sociales (1976 al presente)

A partir de mediados de la década de los '70 el modelo de sustitución de importaciones comenzó a exhibir crecientes dificultades y desequilibrios (altas tasa de inflación, déficit público, problemas de balance de pagos, etc.). Estos desequilibrios impactaron en el campo de lo social, tal como lo indican la multiplicidad e intensidad de los conflictos sociales. En este marco se produce el golpe militar que destituye a la Presidenta Isabel Martínez de Perón e instala la dictadura más violenta de la cual tenga memoria la sociedad argentina.

El Ministro de Economía, Dr. Alfredo Martínez de Hoz, impulsó la instalación de un modelo económico de carácter neoliberal que tenía como objetivo modificar drásticamente la matriz productiva y distributiva que, consolidada con el modelo de sustitución de

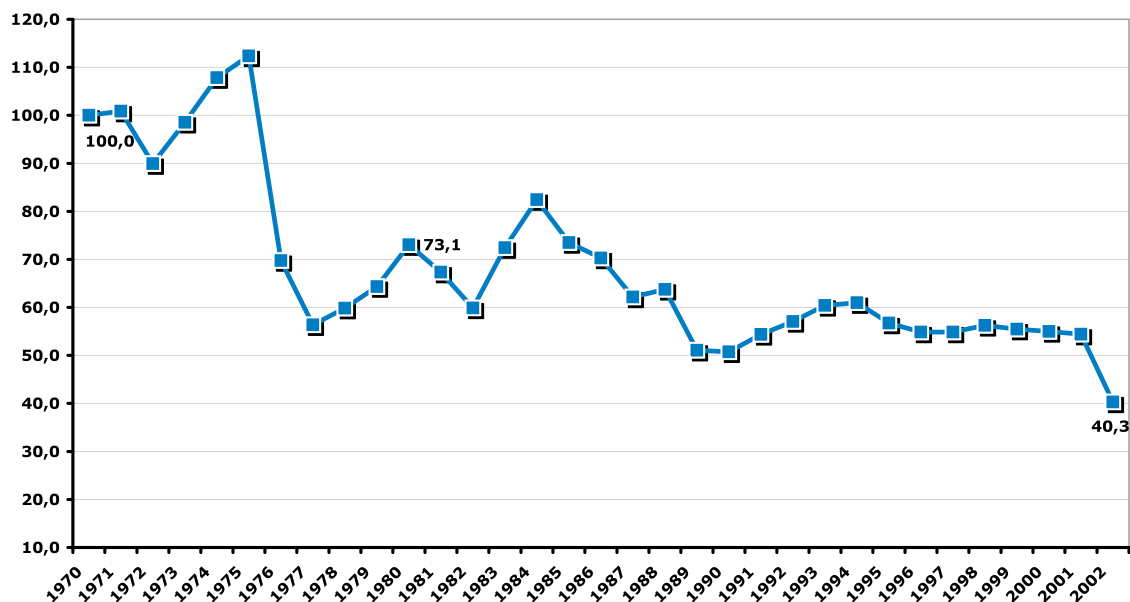
40 17 El 29 de mayo de 1969 los trabajadores cordobeses liderados por el sindicato automotor (SMATA) se movilizan al centro de la ciudad apoyados por los estudiantes universitarios. El objetivo explícito era la derogación de la Ley N° 3.546 vigente desde 1932 que establecía el *sábado inglés*. Pero la adhesión y participación masiva a esta movilización tenía como trasfondo la frustración política, la gestión autoritaria del gobernador interventor de la provincia de Córdoba, la demanda por las libertades civiles y políticas. La ocupación del centro de la ciudad por obreros y estudiantes hizo retroceder a la policía y a los militares que intentaban reprimir la movilización. Si bien el movimiento fue finalmente reprimido, el “cordobazo” sirvió como detonante para otros alzamientos populares en las ciudades del interior. En abierto desafío a las direcciones sindicales nacionales proliferaron las huelgas y la protesta estudiantil penetró las universidades. Se configuró así el escenario temido por el gobierno militar quien cada vez más percibía al movimiento obrero organizado como una amenaza al orden constituido.

18 El Programa de Atención Médica Integral (PAMI) alude al modelo de atención médica elegido por el Instituto.

Gráfico 1

Evolución del salario medio real

Índice base 1970 = 100



Fuente: Encuesta de Remuneraciones. Secretaría de Seguridad Social. EPH Encuesta Permanente de Hogares. INDEC. Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. SIJP.

importaciones, nutría la fuerza del peronismo. Es en este punto donde convergieron las Fuerzas Armadas con el sector civil identificado con el liberalismo que dio su apoyo al golpe militar. La idea central de esta corriente de pensamiento es que el mercado actuando sin restricciones no es sólo el mecanismo de asignación de recursos económicos más eficientes sino también el disciplinador social por excelencia. Según los fundamentos teóricos del liberalismo (o neoliberalismo) el mercado es impersonal, objetivo y, por lo tanto, justo (Canitrot, 1983).

Los efectos perniciosos de esta política económica sobre los trabajadores y sus organizaciones fueron de una profundidad inusitada. La represión de los dirigentes, de los delegados de fábrica y los representantes sociales marcó a fuego a la sociedad argentina y puso de relieve hasta dónde estaban dispuestos los sectores económicos tradicionales a modificar y arrancar de cuajo las conquistas y avances del sector laboral, de forma tal de “disciplinarlos” de allí hacia el futuro (Canitrot, 1979). Sólo cabe mencionar la caída abrupta del salario real que en escasos dos meses (marzo–abril de 1976) se

derrumbó en un 60%. Esta forma de ajustar los salarios y, por tanto, afectar la distribución del ingreso a favor de los sectores empresarios, perduran incluso hasta el presente.

Con el objetivo de bajar aún más el costo laboral, se eliminaron las contribuciones patronales a la Seguridad Social como fuente de financiamiento propia del sistema, las que fueron sustituidas por impuestos, en especial los indirectos como el IVA, de carácter regresivo. De forma tal que, el financiamiento de la Seguridad Social y las jubilaciones, quedaban a cargo de los ciudadanos, en especial de los propios trabajadores o incluso de aquellos que, por no tener un trabajo formal, habían quedado fuera del sistema.

A pesar de esta situación represiva en lo político, social y económico, la situación laboral argentina era diferente de la de otros países del Cono Sur que también sufrían la presencia de similares dictaduras militares. El mercado de trabajo mostraba menores signos de crisis y desempleo masivo que algunos de los países vecinos (Uruguay, Chile con tasas superiores o alrededor del 20%). La tasa de desempleo del Gran Buenos Aires no llegaba al 4% ó 5% en los

primeros años de la dictadura e incluso llegó a 2,3% hacia 1980¹⁹.

La democracia fue recuperada en las elecciones del año 1983, ganando el candidato de la Unión Cívica Radical, Dr. Raúl Alfonsín. Las expectativas puestas en la recuperación de la democracia y los beneficios que esta restauración acarrearían en la mejora de las condiciones de vida de los sectores populares de la Argentina eran enormes. Expectativas que fueron sólo parcialmente satisfechas por razones ajenas, en buena medida, a las intenciones y propuestas del radicalismo y su máxima figura, el Presidente Alfonsín. La funesta herencia que dejó la dictadura en términos de desintegración social, económica y política demandaba tiempo y esfuerzo para revertir este proceso. Pero el gobierno democrático se encontró ante un círculo vicioso: la crítica situación económica y social le otorgaba escasos grados de libertad para ejecutar políticas tendientes a reparar el daño causado a la sociedad por la dictadura, no permitiendo transitar por el camino virtuoso del crecimiento. El aumento de la deuda externa generada por la dictadura y la deuda social interna son los dramáticos indicadores de esta situación.

A pesar del contexto adverso, el gobierno radical se interesó por mejorar el bienestar de la población. Para atacar la pobreza decidió la implementación, por primera vez en la historia argentina de un programa alimentario –el PAN– destinado a las familias carenciadas en todo el país²⁰. Además de proveerle alimentos, el programa incorporaba otros objetivos como educación, la salud, control de crecimiento y desarrollo, compras comunitarias, huertas, saneamiento básico y agua potable²¹.

En esos años hubo también una mejora sustantiva en los niveles de los salarios,

especialmente a través de incrementos de sumas fijas para los asalariados que, si bien permitieron una recuperación significativa del salario, este no logró alcanzar los valores en términos reales logrados en el año 1974. El incipiente pero creciente aumento de los precios, que al final del período se convertiría en hiperinflación, generaba fuertes tensiones con la dirigencia sindical con los consiguientes problemas de gobernabilidad.

En lo que se refiere a la Seguridad Social, para lograr mejorar los recursos públicos, en especial los correspondientes al sistema contributivo de seguridad social, se repusieron las contribuciones patronales que habían sido eliminadas por Martínez de Hoz. Pero no fue suficiente para generar los recursos necesarios que permitieran satisfacer las demandas de los jubilados. La pérdida del valor adquisitivo de sus ingresos durante la dictadura por el “achatamiento” de los haberes previsionales, que llevó a que cerca del 80% de los jubilados cobraran el haber mínimo, provocó la protesta de los jubilados y muchos de ellos optaron por entablar juicio a las Cajas, demandándoles por el cumplimiento del nivel de haberes establecidos por ley. Ante el reconocimiento del Poder Judicial de la legitimidad de este reclamo, en octubre de 1986 el Poder Ejecutivo decretó el sistema previsional en estado de emergencia. Esta situación profundizó las demandas contra el sistema y generó una fuerte acumulación de deuda para con los jubilados y pensionados.

Desencadenada en 1989 la hiperinflación –considerada por algunos como un “golpe de mercado”– la situación política se hizo insostenible y la conflictividad social creció día a día. En esas circunstancias, el Dr. Alfonsín decidió adelantar la entrega del Gobierno Nacional al nuevo presidente electo, el Dr. Carlos Saúl

19 Una explicación política a este comportamiento puede estar dada por una decisión de las Fuerzas Armadas (dictadura militar) de poner límites a las empresas y no permitir la cesantía masiva de trabajadores. Es que a pesar del avasallamiento de sus sindicatos y del control ejercido en el interior de los establecimientos, la tradición de luchas sociales que registraba la sociedad argentina amedrentaba a la poderosa Junta Militar. Otra explicación de orden técnico da cuenta de una caída en la tasa de actividad de la población que permitía una menor presión sobre el mercado de trabajo y por tanto un efecto de menor tasa de desempleo abierto. Las causas de esta menor tasa de actividad se la asociaba a un “efecto desaliento” de la población en cuanto a las perspectivas que ofrecía el mercado de trabajo bajo condiciones de fuerte reducción salarial y de otras razones respecto a la demanda de empleo.

20 Anteriormente los beneficiarios de los programas alimentarios fueron los niños y/o las mujeres embarazadas.

21 Para un análisis más detallado del PAN, véase Golbert (1996).

Menem, quien encabezaba la fórmula justicialista. Luego de otros episodios inflacionarios, el nuevo gobierno decidió poner en marcha un modelo económico basado en una política de corte neoliberal con fuerte control monetario para combatir la inflación y dar, al mismo tiempo, una fuerte señal a los mercados y a la sociedad que no habría lugar para políticas de tipo “populista” (políticas blandas en términos monetarios y fiscales). Con este propósito, se estableció que el valor del peso argentino fuera igual al dólar estadounidense (el famoso “uno a uno”). Estas medidas fueron acompañadas por otras que respondían al llamado Consenso de Washington: apertura irrestricta de la economía a la competencia externa, privatización de las empresas y servicios públicos²², desregulación del mercado de trabajo, incorporación de modalidades de contratación flexibles (denominados “contratos basura”), rebaja en un 50% de las cargas patronales y reducción o casi eliminación de la negociación colectiva por rama o sector como mecanismo de acuerdos salariales entre empresarios y trabajadores. En lo que concierne a la privatización de las empresas públicas, el gobierno de Menem avanzó mucho más que la dictadura militar.

Una de las reformas estructurales más importantes en línea con los dictados del Consenso de Washington fue la privatización de la seguridad social. La Ley N° 24.241 (1993), estableció un sistema de dos pilares²³: se mantenía el sistema de reparto estatal y se creaba un sistema de capitalización de gestión privada a través de empresas llamadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) ligadas, en su gran mayoría, a las principales entidades bancarias. Este cambio significó que los aportes de los

trabajadores se derivaran a esos Fondos de capitalización con el consiguiente drenaje de los recursos del Estado a las AFJP. (Roca, 2005)²⁴ El déficit generado obligó al dictado de la Ley N° 24.463/95 de Solidaridad Previsional que congelaba los haberes de los jubilados. Por otro lado, la Ley N° 24.241/93 amplió la edad jubilatoria (a 60 años para las mujeres y 65 para los hombres) y los años requeridos para acceder a la jubilación se elevaron a 30 años de aportes. Estos cambios en los parámetros del sistema conjuntamente con el proceso de precarización y aumento del empleo no registrado en los últimos 20 ó 25 años, derivaron en una fuerte reducción de la cobertura y en el valor real de las prestaciones.

Como se desprende de los elementos señalados hasta ahora, la seguridad social fue una de las instituciones más afectada y manipulada desde la dictadura militar: cambios en la forma de financiamiento, cambios en la estructura conceptual y paramétrica del sistema (sistema público de reparto que pasa a sistema privado de capitalización individual, modificación de la edad, ampliación de los años requeridos para acceder a la jubilación) y fuerte judicialización por falta de cumplimiento de la norma. Estas modificaciones tuvieron como resultado una reducción significativa de la cobertura del sistema contributivo²⁵. Por otra parte, los ministros de economía, tanto de gobiernos civiles como militares, recurrían al sistema como mecanismo de control y ajuste fiscal mediante la baja efectiva del haber previsional al no adecuarlos a la evolución de los precios.

Durante el gobierno de Menem hubo también cambios importantes en la orientación de las políticas socio laborales. En primer lugar hay que destacar la sanción, en el año 1991,

22 Entre las más importantes: Ferrocarriles, ELMA (Líneas Marítimas), Teléfonos, Agua, Energía (Electricidad), Gas del Estado y por supuesto la empresas productoras de bienes como YPF (petróleo), Somisa (acero), etc.

23 Los dos pilares fueron producto de la fuerte resistencia en el Congreso a crear un sistema puro de capitalización a la chilena que era el objetivo original del entonces Ministro de Economía de la Nación, el Dr. Domingo Cavallo.

24 Esta situación se fue agravando con el tiempo ya que, por un artilugio de la ley (los que no optaban eran automáticamente derivados a las AFJP), una proporción importante de nuevos trabajadores se afiliaron a las AFJP desfinanciando al Estado y disminuyendo los recursos para el pago de las jubilaciones vigentes. Lo más perverso de este esquema era que el Estado Nacional debía emitir deuda para hacer frente a este déficit y a su vez, dichos bonos eran comprados como inversión por las AFJP.

25 En efecto según los censos de población de los años 1991 y 2001 la población jubilada se redujo en 10 puntos porcentuales. Del mismo modo se verificaban en los modelos actuariales de evolución del sistema. Véase Subsecretaría de Seguridad Social (2003).

de la Ley N° 24.013, que instituyó por primera vez en el país un seguro de desempleo de carácter contributivo. La ley también previó el Fondo Nacional de Empleo (FNE), para financiar no sólo el seguro de desempleo sino también programas de empleo mínimo (de emergencia) tendientes a la reinserción de trabajadores desocupados mediante la capacitación y reentrenamiento. Para financiar programas de ayuda a los más carenciados, el gobierno nacional decidió acudir al crédito externo. La propuesta de estos organismos, fundamentalmente la del Banco Mundial, era la de focalizar la atención en los grupos más vulnerables. Fue así como a lo largo de la década, estos programas se fueron multiplicando, atendiendo distintas necesidades básicas, asistiendo a diferentes grupos vulnerables con programas que no estaban articulados entre sí y sin una estrategia de ataque a la pobreza consistente y planificada. A diferencia de lo que ocurrió con los derechos sociales ligados al empleo, estos programas no otorgaban ningún derecho a sus beneficiarios. Al no haber posibilidad alguna de reclamo, la continuidad o no de los programas dependía de las posibilidades financieras del presupuesto nacional o de la voluntad política de los funcionarios de mantenerlo. El argumento a favor de la puesta en marcha de este tipo de programas es simple y contundente: como los recursos nunca serán suficientes para atender necesidades crecientes, es necesario concentrar el esfuerzo hacia aquellas que menos tienen. Las políticas focalizadas permiten también, de acuerdo a esta postura, identificar con precisión las carencias de los distintos grupos de población necesitada. Había una crítica, velada o no, hacia las “malas prácticas” de los estados de bienestar, acusados de proteger más el bienestar de los sectores medios que el de los más necesitados (Golbert, 2001). En la defensa de estos programas se esgrimieron argumentos de equidad y eficacia: al identificar con mayor precisión al conjunto de los beneficiarios potenciales es

posible provocar un impacto *per cápita* elevado mediante transferencias monetarias o entrega de bienes y servicios (Cohen y Franco, 1992).

En la estrategia de intervención propuesta por el Banco Mundial de combate contra la pobreza las organizaciones no gubernamentales (ONG) eran un actor privilegiado en la gestión de las políticas sociales. El argumento para conferir este protagonismo a las organizaciones no gubernamentales era, en primer lugar, reducir el rol de la intervención estatal a su mínima expresión justificando este accionar en argumentos tales como que el Estado no tiene las suficientes capacidades, no cuenta con los recursos necesarios o está sospechado de prácticas corruptas o clientelares. Todos estos programas, tanto los que intentan asistir a los más pobres como a los desempleados, adolecían de las mismas fallas: multiplicidad de programas, discontinuidad, dispersión institucional, baja cobertura, escasos recursos.

La consecuencia, casi esperable, tanto de la política económica como de la política social fue el aumento del desempleo y la pobreza. En estos años la literatura sobre estas cuestiones acuñó el término de nuevos pobres para referirse a la creciente masa de población cuyos ingresos se vieron reducidos y, además, fueron expulsados del sistema de protección social.

En 1999 el candidato radical Fernando De la Rúa, en una alianza con sectores de centro izquierda, gana las elecciones presidenciales. Manteniendo los lineamientos de política económica del anterior gobierno acudió nuevamente al ajuste para mejorar las cuentas públicas. La Ley N° 25.250, sancionada en este período, establecía la flexibilización de las relaciones de trabajo y la reducción de los costos laborales²⁶.

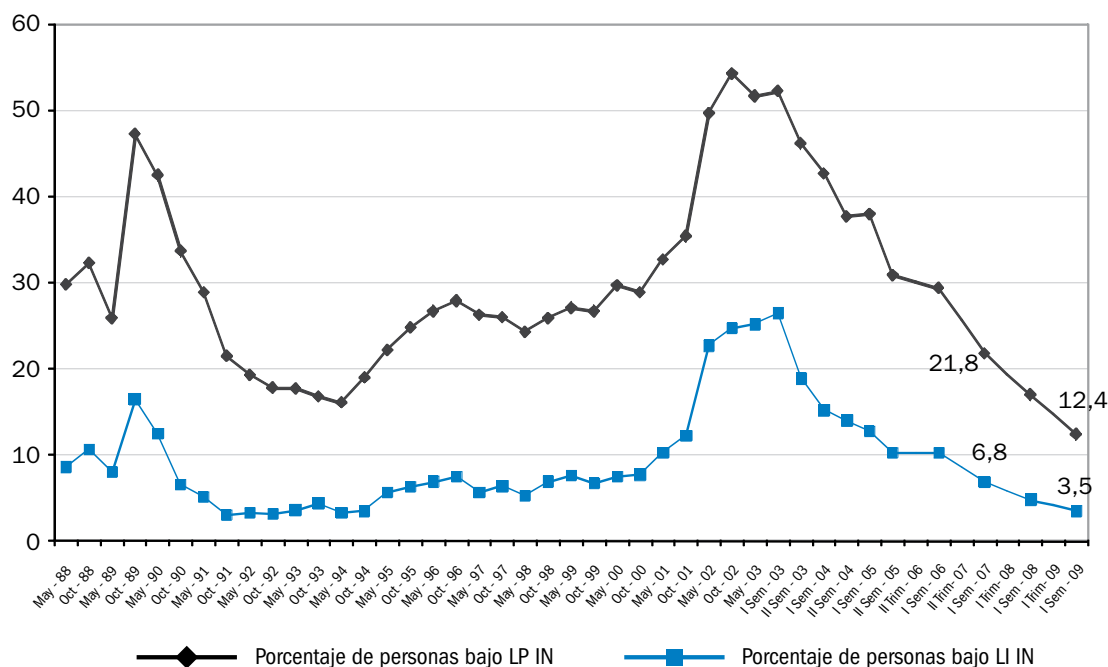
Ante el fracaso de estas medidas se vuelve a recurrir al Dr. Domingo Cavallo para que se haga cargo de la conducción de la cartera económica. Fiel a su ideología y por segunda vez en una década, el ministro volvió a tomar los

26 A través de la introducción del período de prueba que permitía el despido sin causa y sin indemnización; la reducción de las contribuciones patronales en 33% y 50% para los nuevos empleos según sean mayores o jóvenes, (esta reducción se sumaba a las dispuestas por el gobierno de Menem), subsidios a la contratación de colectivos laborales con dificultades de inserción, etc.

Gráfico 2

Evolución del porcentaje de personas bajo LP

Gran Buenos Aires



Fuente: elaboración propia en base a datos de EPH (INDEC).

ahorros privados de ciudadanos depositados en bancos para hacer frente a la falta de recursos. Se implementaron nuevas formas de endeudamiento público como el “blindaje” y el “megacanje”²⁷ con la anuencia y apoyo de los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial y FMI) y de la banca privada extranjera que llevó el endeudamiento del país a niveles insostenibles. En pocos meses, este esquema se tornó explosivo, desencadenando una crisis económica, política y social sin precedentes en la Argentina obligando a De la Rúa a renunciar a su cargo.

En este escenario, Eduardo Duhalde asumió la presidencia del país con el aval del Congreso Nacional. Una de sus primeras medidas –decisión inevitable ya que los mercados lo habían anticipado– fue la devaluación de la moneda. El fin de la convertibilidad dejó un

tendal de deudas en vastas capas de población y profundizó la distribución regresiva del ingreso. La pobreza alcanzó a cerca del 60 % de la población y la indigencia a más de un cuarto. En estas circunstancias el gobierno nacional impulsó la puesta en marcha de un programa de transferencias de ingresos condicionados destinado a jefes y jefas de hogar desocupados. En menos de dos meses de implementación el programa, que otorgaba \$150 por familia, cubrió a más de dos millones de personas. Como consecuencia de este rápido crecimiento de la cobertura a los dos meses del comienzo del programa se cerró la inscripción de beneficiarios. De todas maneras, en términos relativos, este plan fue el más importante en cuanto a cobertura de la población vulnerable de América Latina, permitiendo a estos sectores solventar sus necesidades más elementales. El PJJH se

27 El “megacanje” tuvo lugar en medio de la crisis económica. Consistió en postergar los vencimientos de diversas deudas que tendrían lugar entre 2001 y 2005 y se pasaron al 2006 á 2030. Como compensación por dicha postergación los intereses de la deuda fueron aumentados de forma significativa. En el 2006 se inicia una causa judicial por esta operación. El blindaje se refiere al “salvataje” por parte del FMI mediante préstamos a la Argentina para cubrir las necesidades de financiamiento sin recurrir a los mercados internacionales de crédito.

destacó, también, por la alta participación de mujeres: más del 65% de los beneficiarios lo eran.

La presencia de instancias municipales y actores sociales no gubernamentales que tuvieron una activa participación en el programa posibilitó su rápida implementación. Los actores involucrados en su gestión —en donde se destacaban las organizaciones de desocupados (denominados en jerga cotidiana los “piqueteros”)²⁸ y los Consejos Consultivos Locales— y la activa participación que tuvieron, constituyeron otra peculiaridad de este programa.

Luego de la muerte de dos activistas sociales, el presidente Duhalde decidió dar por terminado su gobierno y hubo un nuevo llamado a elecciones. En estas, que se realizaron en el 2003, triunfó con un bajo porcentaje de votos (el 22%) el candidato oficial, el Dr. Néstor Kirchner. Los cambios instrumentados en la política económica permitieron una rápida, y para algunos inesperada, recuperación de la economía y con ello una reducción de la tasa de desempleo y de pobreza.

Con mejores perspectivas económicas, el gobierno comenzó a intervenir en el campo de las políticas de protección social. Se otorgaron aumentos a las jubilaciones mínimas que subieron 13 veces, entre el 2003 y el 2005, lo que significó una recuperación en términos reales del 230% (58% considerando los índices de precios más desfavorables) (Roca y Bourquin, 2007). Después de 10 años de congelamiento, se volvió a reunir el Consejo del Salario Mínimo, la Productividad y el Empleo. Este organismo de carácter tripartito (gobierno, sindicatos y cámaras empresarias) modificó los niveles del salario mínimo que fueron ajustándose año por año. Hubo también aumentos salariales que en un principio fueron no remunerativos y que posteriormente se incorporaron al salario sirviendo como piso en las discusiones salariales para la negociación de los convenios colectivos. El gobierno

apostó a volver a colocar el empleo como la correa de transmisión entre crecimiento de la economía y el bienestar de los hogares. De ahí la consigna que “la mejor política social es la generación de empleo”. Su apuesta fue por el empleo registrado a favor de la creación de un empleo de calidad, o un empleo decente al decir de la Organización Internacional del Trabajo (ver siguiente gráfico). Desde esta perspectiva, con la economía en franco crecimiento y el desempleo en baja, el gobierno se propuso desactivar el programa Jefes y ubicar a sus beneficiarios en distintos programas. Las familias en situación de vulnerabilidad o riesgo social con menores de 19 años a cargo serían atendidas por el Ministerio de Desarrollo Social. Aquellos, considerados como “empleables”, debían ser atendidos por otros programas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social²⁹.

Entre las acciones puestas en marcha por el Ministerio de Desarrollo se destaca “Familias por la Inclusión Social” que, como el “Jefes”, es un programa de Transferencia de Ingresos Condicionado. A cambio del subsidio recibido, se exigía el cumplimiento del Plan Nacional de Vacunación para los hijos menores y controles bimestrales para las mujeres embarazadas y la regularización de la escolaridad de los niños/as. A diferencia de otros programas similares implementados en América Latina, como el “Bolsa Familia” en Brasil o el “Oportunidades” en México, sus beneficiarios no fueron seleccionados especialmente para este programa, sino que provienen de antiguos programas como el “Jefes de Hogar Desocupados”. Es decir, que no se intentó ampliar el número de beneficiarios incorporando nuevas familias: los beneficiarios eran los que, en su momento, fueron beneficiarios del programa “Jefes...”

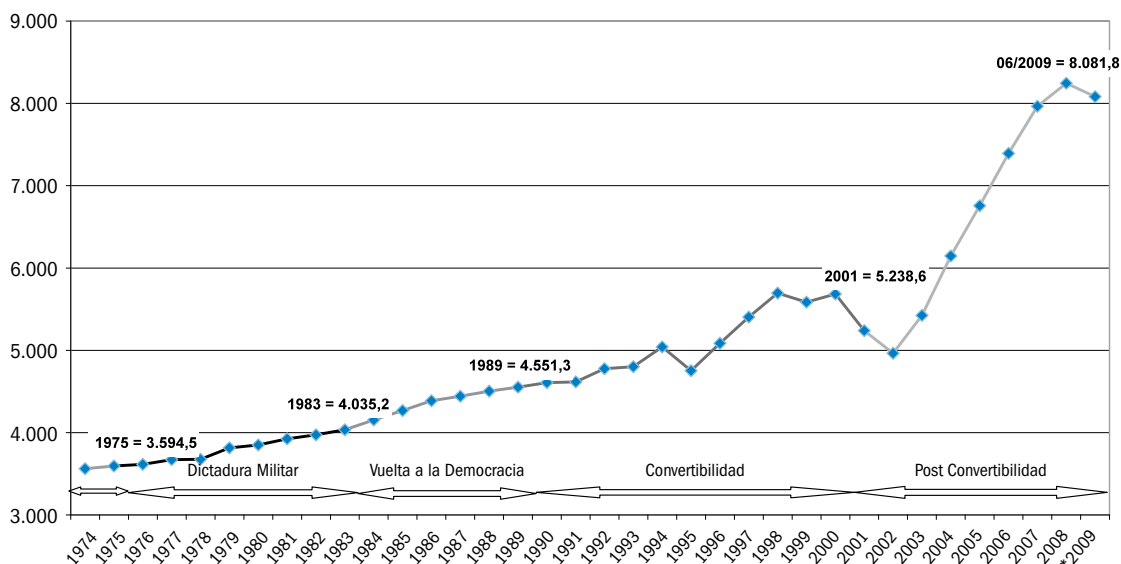
En el campo de la Seguridad Social, a partir del año 2005 comienza a tomarse una serie de medidas con el objetivo de reparar los efectos del proceso de exclusión social generada, en

28 Desde mediados de la década de los '90, los despedidos como consecuencia de la privatización de empresas públicas, se organizaron como movimiento de desocupados para hacer oír su protesta. Su movimiento se caracterizó por promover cortes de rutas “hacer piquetes”, de donde proviene su nombre.

29 Es en el Decreto N° 506/04 donde se establece la necesidad de clasificar a los beneficiarios según las “condiciones de empleabilidad” de los mismos.

Gráfico 3**Evolución de aportantes al Sistema Nacional de Seguridad Social**

En miles de personas 1974 - 2009 (a valores de diciembre de cada año)



Fuente: DGRP y SGI (de 1974 a 1993) y SIGyP y SIPA (de 1994 a 2009)

buena medida, por la política neoliberal de los noventa³⁰. En este marco se inscribe la sanción de la Ley N° 25.994 que establece una moratoria para que aquellas personas que habían quedado fuera del sistema de seguridad social, puedan acceder al beneficio previsional. Con esta medida, más de 2 millones de personas mayores de 60 años, en el caso de las mujeres, y de más 65 años, en el caso de los hombres, pudieron acceder a la jubilación mínima pagando una cuota mínima durante cinco años. Estos nuevos jubilados representan más del 45% del total de jubilados y pensionados del sistema.

Como puede observarse en el gráfico siguiente, el incremento de beneficios prácticamente se duplicó. Este aumento en el número de jubilaciones permitió incrementar la tasa de cobertura del sistema a casi el 90% de la población mayor de 60 años, el porcentaje más alto desde que se inicia el sistema de seguridad social.

La Ley N° 26.222 del año 2008 de libre opción permitió a los trabajadores volver al sistema público de reparto, modificando la restricción que estaba vigente en la Ley N° 24.241. Al posibilitar la “libre opción”, esta ley impidió seguir vaciando el pilar público, consecuencia de la aplicación de la Ley N° 24.241 (Roca, 2008).

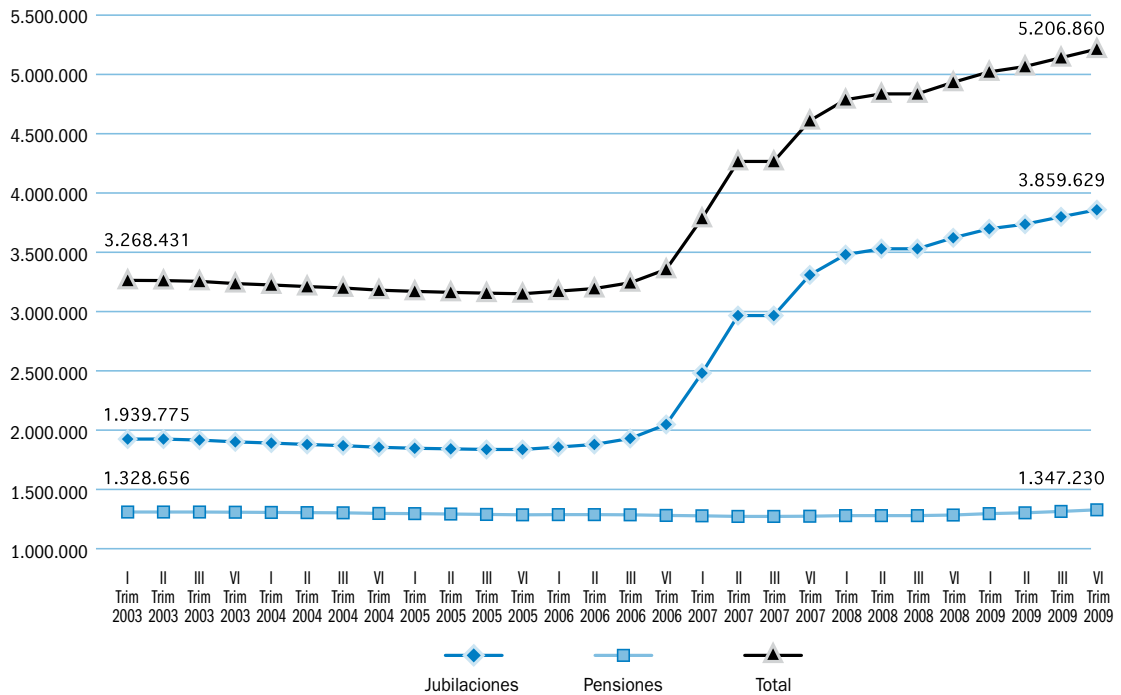
La Ley N° 26.425, aprobada durante el mandato de Cristina Fernández de Kirchner, eliminó el sistema de capitalización e instituyó nuevamente como sistema único de seguridad social el Sistema Público de reparto denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) basado en la solidaridad, tanto intergeneracional como intrageneracional, y en la equidad. La eliminación del sistema de capitalización le permitió al Estado argentino recomponer los recursos públicos y recuperar los ahorros de los trabajadores para contribuir, entre otros aspectos, a la conformación de un

30 Los que habían pertenecido a empresas públicas privatizadas en los '90, o trabajadores en negro o que pasaron de la situación de empleos registrados a trabajos precarizados, o aquellos que, por la mayor exigencia en el número de años de aportes no habían podido llegar a obtener un beneficio previsional o personas que, por diferentes situaciones familiares, no pudieron participar activamente en el mercado de trabajo.

Gráfico 4

Evolución de Jubilaciones y Pensiones por el SIPA

Período 1° Trim. 2003 al 1° Trim. 2009



Fuente: elaboración propia en base al Boletín de Estadístico de la Seguridad Social

Fondo de Garantía del Sistema que le dé fortaleza y viabilidad financiera en el tiempo³¹. Esta ley fue sancionada por el Parlamento por la amplia mayoría de sus representantes.

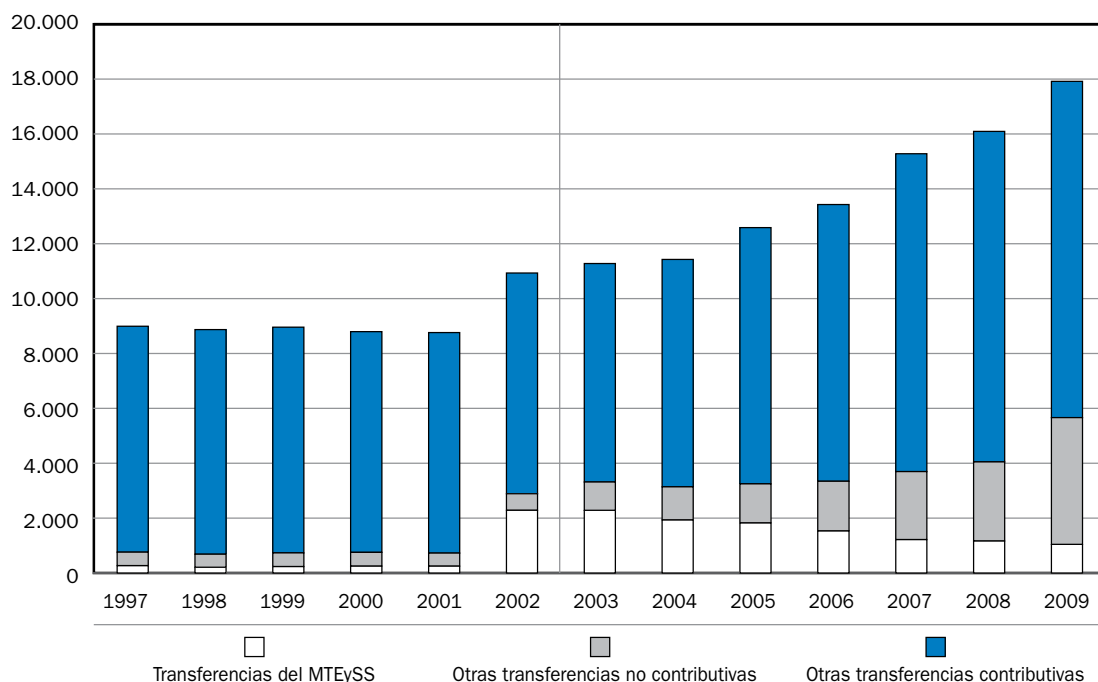
En octubre de 2008 se sanciona, asimismo, la Ley N° 26.417 de Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público que instituyó un sistema y una fórmula de actualización de las prestaciones para elevar los haberes dos veces por año (marzo y septiembre) de forma automática³². En términos porcentuales, los aumentos significaron un incremento de los haberes, desde marzo del 2009 a marzo del 2010, en cerca del 30%.

En octubre del año 2009 el gobierno tomó una decisión clave para el sistema de protección social. El Decreto N° 1.602 de octubre de 2009 instituyó la Asignación Universal por Hijo para protección social (AUH). Gracias a este decreto, cerca de 5 millones de niños, niñas y adolescentes hasta 18 años recibirán un beneficio equivalente a \$180 cada uno. El decreto, que introduce modificaciones a la Ley N° 24.714 de Asignaciones Familiares, lo encuadra dentro de los derechos de la seguridad social: la asistencia a los niños ya no depende de la buena voluntad de los gobiernos ni de los recursos disponibles³³.

31 Entre esos ahorros que llegaban a los casi 100.000 millones de pesos, cerca de un 70% eran Bonos de la deuda argentina que, como se mencionó anteriormente constituían una de las colocaciones más importantes (entre un 60% y 80% según los momentos históricos que tomen) de los fondos de pensión.
 32 Este sistema se instrumenta a partir de una fórmula que incluye la evolución salarial y los recursos totales del sistema de seguridad, tanto los provenientes de aportes y contribuciones como de impuestos o rentas generales.
 33 Entre los considerandos del decreto se dice que el marco del régimen nacional de asignaciones familiares era la forma más adecuada y consistente de complementar el sistema contributivo (que abarca a los trabajadores asalariados formales), con uno no contributivo, dotando a la AUH de un beneficio de pleno derecho y con el financiamiento adecuado y fijado en la propia ley.

Gráfico 5

Evolución de los beneficios del sistema de protección social según tipo de política
(en miles de beneficios)



Fuente: MTEySS, en base a Secretaría de Empleo, Seguridad Social y Anses.

Esta medida –tendiente a corregir inequidades surgidas de un mercado de trabajo que pese a las mejoras en materia de empleo de los últimos años todavía mantiene ciertos rasgos de precariedad y exclusión– permitió, en una primera etapa, cubrir a cerca de 3,5 millones de niños y adolescentes y a más de 1,8 millones hogares.

Como se desprende del gráfico anterior, la significativa ampliación de la cobertura de protección que se produjo en los últimos años fue consecuencia de las políticas anteriormente descriptas como la moratoria previsional y la asignación universal por hijo. A estas medidas hay que sumarle la expansión de las pensiones no contributivas que crecieron en más de 400 mil beneficios entre 2003 y 2009. Los avances en el trabajo registrado permitió también aumentar la población cubierta por la Seguridad Social e incorporar cerca de 1,9 millones de

niños al sistema contributivo. De esta manera en el 2009 la Seguridad Social otorgó más de 17 millones de beneficios.

A pesar de estos avances el complejo trayecto que, a lo largo de doscientos años, recorrieron las políticas destinadas a brindar protección social a la población, aún no se ha completado. Los cambios políticos, económicos y laborales ocurridos en estos años con el consiguiente impacto en la estratificación social colocan, en las vísperas del Bicentenario, desafíos distintos a los que se planteaba a comienzos del siglo XX. Si hace cien años se comenzaba a construir un sistema para brindar protección a los trabajadores, hoy, este sistema debe buscar nuevas herramientas que permitan la incorporación de todos aquellos que fueron quedando en los márgenes. La Asignación Universal por Hijo parecería que está señalando el nuevo rumbo a seguir.

■ Bibliografía

Canitrot, Adolfo (1979). “La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976”. Buenos Aires, *Estudios Cedes*, N° 6, Volumen 2.

Canitrot, Adolfo (1983). “Orden social y monetarismo”. Buenos Aires, *Estudios Cedes*, N° 4, 7.

Ciafardo, Eduardo (1990). “Las damas de beneficencia y la participación de la mujer en la ciudad de Buenos Aires, 1880-1920”, en *Anuario IEHS*, N° 5, Tandil, pp. 161-170.

Cohen, E y Franco, C, (1992). “Evaluación de Proyectos Sociales: Versión Preliminar” (Santiago de Chile, ILPES) LC/IP/R.114.

Correa Luna, Carlos (1923). *La Sociedad de Beneficencia de la Capital. Origen y desenvolvimiento, 1823-1923*, Buenos Aires, Talleres Gráficos del Asilo de Huérfanos.

Correa Luna, Carlos (1925). *Historia de la Sociedad de Beneficencia*, Tomo II, Buenos Aires, Talleres Gráficos del Asilo de Huérfanos.

Cortés, Rosalía y Adriana Marshall (1991). “Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1890-1990”, *Revista de ASET*, N° 1, Primer semestre.

Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton, Princeton University Press.

Feldman, Jorge, Laura Golbert y Ernesto A. Isuani (1988). *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina, vol. 236.

Franco, Rolando (1996). “Los paradigmas de la política social”, en *América Latina. Revista de CEPAL*, N° 58, abril.

Gaudio, Ricardo y Jorge Pilone (1983). “El desarrollo de la negociación colectiva durante la etapa de modernización industrial en la Argentina. 1935-1943”, en *Desarrollo Económico*, vol. 23, N° 90, Buenos Aires, julio-septiembre, pp. 255-286.

Gerchunoff, Pablo y Damián Antúnez (2002). “De la bonanza peronista a la crisis del desarrollo”, en Juan Carlos Torre (director), *Los años del peronismo (1943-55)*,

Buenos Aires, Sudamericana, Nueva Historia Argentina.

Golbert, Laura (1988). “El envejecimiento de la población y la seguridad social”, en *Boletín Informativo Techint*, N° 251, enero/marzo.

Golbert, Laura (1996). “Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales”, en *CECE Serie de Estudios*, N° 12, Buenos Aires.

Golbert, Laura (2001). “¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales?”. El caso del gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires”, en Ziccardi, Alicia (compiladora) *Pobreza, Desigualdad social y Ciudadanía. Los límites de la política social en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.

Golbert, Laura (2009). “Notas sobre los orígenes del Sistema de Bienestar en Argentina. El caso de Yacimientos Petrolíferos Fiscales”, en Carlos Barba Solano, Gerardo Ordoñez Barba y Enrique Valencia Lomelí (Comp.), *Más allá de la pobreza. Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América*, México, Universidad de Guadalajara y el Colegio de la Frontera Norte.

Iacobuzio, Antonio (2003). “El nuevo sistema nacional de previsión social. Causas de la reforma, situación financiera del subsistema público y evolución de la cobertura previsional (1993-2003)”, Tesis de Maestría presentada en FLACSO/Argentina, Julio.

Jaureguiberry, Luis María (1957). *El artículo nuevo. (Constitucionalismo social)*, Sante Fe, Librería Editorial Casellvi.

Leyes obreras de la revolución. Declaración de los derechos del trabajador, Buenos Aires, AR Primicias, 1947.

Lobato, Mirta Zaida. *Leyes obreras de la revolución. Declaración de los derechos del trabajador*, Buenos Aires, AR Primicias, 1947

Lobato, Mirta Zaida (2007). *Historia de las trabajadoras en la Argentina (1869-1960)*, Buenos Aires, Edhasa.

Marshall, Adriana y Laura Perelman (2004). “Sindicalización: incentivos en la normalización laboral”, *Cuadernos del Instituto de Desarrollo Social (IDES)*, N°4, Agosto.

Panettieri, José (2000). *Argentina: trabajadores entre dos guerras*, Buenos Aires, Eudeba.

Soprano, Germán E. (2000). “El Departamento Nacional del Trabajo y sus proyectos de regulación estatal de las relaciones

capital trabajo 1907/1943”, en José Panettieri, *Argentina: trabajadores entre dos guerras*, Buenos Aires, Eudeba.

Pastoriza, Elisa y Juan Carlos Torre (2002) “La democratización del bienestar” en J. C. Torre (director) *Los años peronistas (1953/1955)*, *Nueva Historia Argentina*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, Argentina.

Prol, María Mercedes (2003). “Peronismo, elites políticas e instituciones de gobierno 1943-1952”, ponencia presentada en las IX Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Universidad Nacional de Córdoba, 24, 25 y 26 de septiembre.

Roca, E. “Evolución de la cobertura de la seguridad social y su relación con el mercado de trabajo”. El Estado y la reconfiguración de la protección social. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social- Instituto Di Tella - Cátedra UNESCO. Comp. M. Novick/G. Perez Sosto, 2008

Roca, E. y M. Bourquin (2007). “Las modificaciones al sistema previsional argentino.

¿Indicios de universalización? *Estudios de la Seguridad Social*, N° 100, Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). Oficina Regional para América Latina.

E. Roca. “Mercado de trabajo y seguridad social”. *Revista de Trabajo N° 1*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Año I. N°1, 2005

Subsecretaría de Seguridad Social (2003). *Libro Blanco de la Seguridad Social*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Torre, Juan Carlos (en prensa). “Transformaciones de la Sociedad Argentina (1910/1920)”, en *Balance de un siglo*, Roberto Rusell (compilador), Editorial Taurus.

Unsain, Alejandro (1952). *Ordenamiento de las leyes obreras argentinas*, Buenos Aires, El Ateneo.

Zimmerman, Eduardo (1995). *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1980-1916*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana/Universidad de San Andrés.

El experimento republicano en el Río de la Plata¹

Hilda Sabato*

Una gran conmoción política marcó el inicio del siglo XIX en el Río de la Plata como en el resto de Hispanoamérica, cuando la invasión de Napoleón a la península ibérica hizo estallar la unidad del imperio español. Se desataron entonces transformaciones profundas: se pusieron en marcha proyectos diversos de construcción de nuevas comunidades políticas, se diseñaron y ensayaron instituciones con suerte diversa, se generaron prácticas políticas novedosas y se realizaron –en fin– múltiples y variados intentos por alcanzar, sostener, legitimar e impugnar el orden y la autoridad. El mapa político de la región cambió muchas veces y sólo en las últimas décadas del siglo XIX se definieron los estados-nación que, con pocas variantes, han perdurado hasta nuestros días.

En este panorama heterogéneo se distingue, sin embargo, un rasgo que fue común a casi toda la región: la adopción de formas republicanas de gobierno fundadas sobre el principio de la soberanía popular. Este resultado no estaba inscripto en el origen, ni implicó el tránsito por algún camino lineal de organización política. Pero desde Nueva España hasta el Río de la Plata, la adopción del principio de la soberanía popular para fundar y legitimar el gobierno y la autoridad fue común a casi todos los ensayos –los duraderos así como los más efímeros– de conformación de nuevas comunidades políticas, pronto

conocidas como “naciones”. Si bien aquel principio circulaba desde hacía bastante tiempo en el mundo occidental y reconocía diferentes versiones, su aplicación a través de las fórmulas republicanas ensayadas en gran escala en Hispanoamérica fue, sino original, al menos bastante aventurada y riesgosa.

Las nuevas bases de creación y reproducción del poder trajeron cambios decisivos en las normas, las instituciones y las prácticas políticas que habían regido durante la colonia, con suertes y resultados muy diversos. Por décadas, sin embargo, “nación” fue sinónimo de “república”, aunque los significados de una y otra fueran múltiples y materia de profundas, a veces sangrientas, disputas que atravesaron buena parte de todo el siglo. También, estos procesos afectaron a todos y cada uno de los habitantes de las tierras americanas, cuyos lugares en el mundo fueron sacudidos por la ruptura del orden colonial, por la materialidad de la guerra y por los sucesivos ensayos de creación de nuevos poderes políticos basados en el principio de la soberanía popular.

El propósito de estas páginas es reflexionar sobre ese cambio político de largo plazo inaugurado a comienzos del siglo XIX, el “experimento republicano”, poniendo el foco en la región de América que más tarde constituyó la nación Argentina.

* Historiadora. Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Programa PEHESA del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani, y CONICET.

1 Este ensayo fue publicado originalmente en el sitio www.historiadoresyelbicentenario.org en formato digital. Aquí se reproduce con leves modificaciones y con el agregado de una bibliografía de consulta.

La temprana opción republicana no marcó un camino único para la construcción de un orden sino que, por el contrario, estuvo signada por una trayectoria sinuosa y turbulenta. Sin embargo, con base en la historiografía reciente², es posible trazar algunas tendencias comunes a los diferentes regímenes políticos que se sucedieron a lo largo del siglo XIX, a partir de la radical ruptura de la década revolucionaria.

En primer lugar, la opción republicana introdujo una cesura profunda con respecto a la etapa colonial. Es difícil sostener hoy una visión muy difundida hace algunas décadas que postulaba la perduración omnipresente de una herencia colonial determinante. El cambio que se introdujo luego de las revoluciones de independencia en los fundamentos mismos del poder político indujo y hasta obligó a las dirigencias y a quienes aspiraban a integrarlas a proponer nuevas normativas y crear instituciones, a la vez que las viejas caducaban o adquirían nuevas valencias. La necesidad de redefinir el principio de autoridad y la autoridad misma en un contexto de conflictos y guerras cruzadas y de una movilización inédita de sectores amplios de la población, dio intensidad y hasta virulencia a los procesos de construcción de comunidades políticas fundadas sobre criterios y jerarquías diferentes a las que habían caracterizado el orden político-social previo. Ese orden demostraría una resiliencia en algunos casos notable, pero aún así, debía funcionar superpuesto a las nuevas categorías y jerarquías creadas por la oleada republicana.

En corto tiempo, la revolución produjo la movilización y el reagrupamiento de gentes que pasaron a ocupar un lugar político diferente del que habían tenido antes y que no necesariamente coincidía con su lugar en la estructura social, también ella en transformación. Las dificultades para encuadrar estos cambios en un orden estable, muy pronto aún, fueron evidentes para quienes habían estado a la vanguardia de esa transformación, pero la búsqueda de soluciones no desembocó en un retorno a las formas y los mecanismos del Antiguo Régimen sino en la reformulación de

los propios de la república. De ahí las grandes variaciones entre gobiernos, que todos se decían, fervientes defensores de la soberanía popular, desde las juntas revolucionarias y las gobernaciones confederadas hasta la presidencia de Roca.

En segundo lugar, la instauración de formas republicanas de gobierno fue, a la vez, anterior a la consolidación de la nación tal como quedó definida a partir de la Constitución de 1853 y parte irrevocable de su historia. Las comunidades políticas que funcionaron antes de esa definición tuvieron formato republicano y las disputas en cuanto a su diseño y conformación no pusieron en cuestión ese formato. Así, los debates y las luchas en torno de centralismo/confederacionismo/federalismo; de la división o no de poderes; de la legitimidad de los poderes extraordinarios y hasta de la dictadura; del presidencialismo y el parlamentarismo; de los alcances y límites de la ciudadanía, y otros similares referidos a las características que debía tener la república estuvieron en el centro de la problemática de la nación.

Los diferentes regímenes políticos ensayados a lo largo del siglo implicaron, en tercer lugar, el establecimiento de variadas y cambiantes formas de relación entre gobernantes y gobernados. Con la instauración del principio de la soberanía popular y la pérdida de toda garantía trascendente de la autoridad, la construcción del poder legítimo remitía a la comunidad política (ya instituida o que se buscaba instituir). ¿Cómo se definía y se materializaba esa relación necesaria entre autoridad y comunidad? Esta pregunta abre un abanico de cuestiones y de vías para explorarlas. Elijo aquí abordar el tema tomando como foco de indagación la institución de la ciudadanía, una institución que formó parte de las preocupaciones, los lenguajes y las prácticas políticas de los contemporáneos.

En vista de los marcos normativos e institucionales predominantes entonces, la definición de la ciudadanía se convirtió en un aspecto indisoluble de la constitución de las nuevas “repúblicas” hispanoamericanas, entre ellas,

2 En este ensayo he optado por no incluir citas bibliográficas al pie sino una selección bibliográfica al final del texto, la cual revela las fuentes de esta reflexión de manera más adecuada que cualquier referencia puntual.

las que se formaron en el Río de la Plata. La adopción de esa institución implicó la creación de un universo abstracto de iguales que gozaban de los mismos derechos (y obligaciones) en las nuevas repúblicas en formación y un quiebre con los criterios que habían caracterizado el orden político-social colonial. Desde muy temprano, los límites normativos de la nueva ciudadanía fueron muy amplios para los patrones de la época, tanto en el plano civil como en el político, y se mantuvieron así a lo largo de buena parte del siglo XIX. En la medida en que el principal criterio de exclusión fue la falta de autonomía, y no el nivel de ingresos o la educación, casi todos los hombres libres eran considerados, en principio, parte del cuerpo político.

La historia concreta de esa institución resultó bastante más compleja, como lo fue también la de las formas de participación política, que no siempre se encuadraron dentro de los límites definidos por la ciudadanía. En ese punto, el panorama que surge de las investigaciones más recientes difiere de algunas de las visiones más tradicionales que implícita o explícitamente entendían que la vida política decimonónica era básicamente una cuestión de elites, donde el resto de la población poco y nada tenía que hacer, salvo como comparsa o carne de cañón. Por el contrario, el edificio político de las repúblicas en construcción se apoyó sobre el establecimiento de formas y canales de relación entre gobernantes y gobernados que generaron instancias de intervención amplia, tanto formales, reguladas y controlables desde arriba –por ejemplo, las organizaciones electorales y las redes milicianas-, como informales y más autónomas. También, que esas prácticas no fueron igualitarias, sino que creaban y recreaban relaciones jerárquicas, en las cuales las desigualdades surgían de la propia acción política y se nutrían de ella. Esas jerarquías creadas en sede política rara vez replicaban las propias del mundo social, aunque se superpusieran parcialmente con ellas, pues reconocían otros canales de gestación y reproducción. En suma, la vida política fundada sobre el principio de la igualdad generó espacios de intervención amplia y a la vez estratificada, desigual pero

en general inclusivo, inclusión cuyos alcances y límites estaban siempre en disputa.

En efecto, la movilización política generada por estas instancias de incorporación desigual abrió espacios de contacto y negociación entre los de arriba y los de abajo (entendidos en sentido amplio), pero también de colisión y conflicto. Ofreció, además, un campo para la articulación horizontal y la acción relativamente autónoma de sectores que definían sus propias agendas. Por cierto que la posibilidad de éxito o fracaso en estas acciones dependía de factores muy diversos, pero no era infrecuente que las dirigencias tuvieran que atender a lo que venía desde las bases si querían mantener su liderazgo para competir en las luchas por el poder.

La competencia entre dirigencias fue, en cuarto lugar, un rasgo característico de la vida republicana del siglo XIX. Un formidable proceso de redefinición, recambio y ampliación de las elites políticas se produjo a partir de la revolución. En su lucha por definir y conquistar el poder, las dirigencias que se fueron conformando dependió en parte de las bases que pudieran atraer, reclutar o cooptar entre sectores amplios y diversos de la población. La extensión material de las redes políticas así como su complejización funcional abrieron el camino a la incorporación de quienes disponían de (o supieran desarrollar) los recursos y las destrezas para llevar adelante las tareas demandadas por la construcción republicana (tales como movilizar electores, escribir en la prensa, comandar una milicia, entre otras). Estas exigencias también favorecieron la descentralización regional y cierta profesionalización de las dirigencias políticas. Y alimentaron una competencia que conllevaba la movilización popular y el despliegue de dosis variables de violencia, mecanismos que a la larga serían considerados como fuentes de inestabilidad e incertidumbre por los propios protagonistas.

Durante largas décadas, los resultados de este “experimento republicano” en sus diferentes variantes no alcanzaron para definir un orden que satisficiera las aspiraciones de estabilidad de las elites, más nuevas o más viejas, ellas mismas creadoras y criaturas de

ese experimento. Hasta el último tercio del siglo XIX, sin embargo, las variantes ensayadas mantenían los parámetros que aquí hemos bosquejado. Pero a partir de entonces, en el marco de cambios decisivos en los lenguajes políticos y por lo tanto, en las formas de entender la política y su relación con lo social, el legado republicano fue cada vez más materia de crítica e impugnación por parte de elites que sostenían la necesidad de fortalecer el control desde arriba de la vida política nacional, afianzar el poder central y consolidar el estado. La Argentina se orientó decididamente en esa dirección, cuyas contradicciones se harían muy pronto evidentes cuando a principios del siglo XX la cuestión de la democracia se abriera paso dificultosa y conflictivamente.

En suma: el XIX fue el siglo de la república. Se inauguró con un gesto radical que buscaba instaurar la igualdad política entre los integrantes de la nueva nación en formación, rompiendo así con sus adscripciones en estructuras comunitarias y estratificaciones previas. Ese gesto abrió paso a la movilización y el reagrupamiento masivo de gentes que pasaron a ocupar un lugar político diferente del que habían tenido anteriormente. Se crearon así nuevas formas y jerarquías políticas que se definían con cierta autonomía de lo social y que se alejaban decididamente de las tradiciones del Antiguo Régimen. Estas nuevas desigualdades no eran incompatibles con el orden republicano; por el contrario, surgían de su propia dinámica. En ese marco, la distancia entre la igualdad de derechos y la desigualdad de hecho alimentó tensiones en torno a los límites y los alcances de cada una, pero generó escasos cuestionamientos a la legitimidad del sistema.

Sólo hacia finales del siglo, aquella distancia experimentaría impugnaciones decisivas en el contexto de transformaciones más amplias en las relaciones entre política y sociedad que anunciaban una nueva época.

■ Coda para el Bicentenario.

A partir de estas reflexiones considero anacrónico pensar los regímenes políticos del siglo XIX en términos de los ideales de “gobierno democrático” propios del mundo contemporáneo³, ya que ese horizonte adquirió vigencia sólo a partir de finales de ese siglo y, sobre todo, a comienzos del siguiente. Para entonces también se estaba disolviendo la asociación entre nación y república, a medida que la primera pasó a definirse, cada vez más, en términos culturales hasta llegar a considerarse una esencia previa a toda opción política. De manera que si, por un lado, se generó un clima de exigencia creciente en pos de dar a la república el carácter de “democrática”, por el otro, en el imaginario colectivo la nación se disociaba de la *polis* y devenía en una instancia eterna, previa a toda opción política y a cualquier régimen –dictatorial o democrático, conservador o liberal, populista o elitista– por definición efímero. Se disolvió así la equivalencia entre república y nación propia del siglo XIX. Desde el punto de vista cívico, que ya no historiográfico, entiendo que volver a vincularlas es nuestro desafío de hoy: el desafío de poder asociar estrechamente y de manera original la nación y la república, ahora democrática.

3 Sobre la diferencia entre la democracia como “índice de la soberanía popular” y como “forma de gobierno” véase Elías Palti, “La idea de democracia en el siglo XIX argentino”, ponencia presentada en el simposio sobre “Conceptos vertebradores de la modernidad en América Latina”, Congreso Internacional AHILA, Leiden, agosto de 2008.

■ Selección bibliográfica

- Aguilar Rivera, José Antonio; Rojas, Rafael (coord.) (2002), *El republicanismo en Hispanoamérica. Ensayos de historia intelectual y política*. México D.F, Fondo de Cultura Económica.
- Alonso, Paula (2000), *Entre la revolución y las urnas. Los orígenes de la Unión Cívica Radical y la política argentina en los años '90*. Buenos Aires, Sudamericana, Universidad de San Andrés.
- Alonso, Paula (comp.) (2003), *Construcciones impresas. Panfletos, diarios y revistas en la formación de los estados nacionales en América Latina, 1820-1920*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Annino, Antonio (coord) (1995), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX. De la formación del espacio político nacional*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Botana, Natalio (1977), *El orden conservador*. Buenos Aires, Sudamericana.
- Botana, Natalio (1984), *La tradición republicana*. Buenos Aires, Sudamericana.
- Bragoni, Beatriz y Mata, Sara E. (comps.) (2008), *Entre la colonia y la república. Insurgencias, rebeliones y cultura política en América del Sur*. Buenos Aires, Prometeo.
- Calderón, María Teresa y Thibaud, Clément (coords.) (2006), *Las revoluciones en el mundo atlántico*. Bogotá, Taurus.
- Cansanello, Oreste Carlos (2003), *De súbditos a ciudadanos. Ensayo sobre las libertades en los orígenes republicanos*. Buenos Aires, Imago Mundi.
- Chiaramonte, José Carlos (1997), *Ciudades, provincias, estados: orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*. Buenos Aires, Ariel.
- Di Meglio, Gabriel (2006), *¡Viva el bajo pueblo! La plebe urbana de Buenos Aires y la política entre la Revolución de Mayo y el rosismo*. Buenos Aires, Prometeo.
- Dunkerley, James (ed.) (2002), *Studies in the Formation of the Nation State in Latin America*. London, ILAS.
- Earle, Rebecca (ed.) (2000), *Rumours of Wars: Civil Conflict in Nineteenth-Century Latin America*. London, ILAS.
- Goldman, Noemí (ed.) (2008), *Lenguaje y revolución. Conceptos políticos clave en el Río de la Plata, 1780-1850*. Buenos Aires, Prometeo.
- González Bernardo, Pilar (2000), *Civilidad y política en los orígenes de la Nación Argentina. Las sociabilidades en Buenos Aires, 1829-1862*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Guerra, François-Xavier; Lempériere, Annick; et al. (1998), *Los espacios públicos en Iberoamérica. Ambigüedades y problemas. Siglos XVIII-XIX*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Guerra, François-Xavier (1992), *Modernidad e independencias*. Madrid, Mapfre.
- Guerra, François-Xavier, "Las metamorfosis de la representación en el siglo XIX". Couffignal, Georges (comp.) (1993), *Democracias posibles. El desafío latinoamericano*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Halperin Donghi, Tulio (1972), *Revolución y guerra. Formación de una elite dirigente en la Argentina criolla*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Halperin Donghi, Tulio (1980), *Proyecto y construcción de una nación. (Argentina 1846-1880)*. Caracas, Biblioteca de Ayacucho.
- Halperin Donghi, Tulio (1985), *Reforma y disolución de los imperios ibéricos, 1750-1850*. Madrid, Alianza.
- Irurozqui, Marta (2004), *La ciudadanía en debate en América Latina. Discusiones historiográficas y una propuesta teórica sobre el valor público de la infracción electoral*. Lima. Instituto de Estudios Peruanos (Documento de Trabajo No. 139).
- Malamud, Carlos (comp.) (1995), *Partidos políticos y elecciones en América Latina y la Península Ibérica, 1830-1930*. Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- Malamud, Carlos y Dardè, Carlos (eds.) (2004), *Violencia y legitimidad. Política y revoluciones en España y América Latina, 1840-1910*. Santander, Universidad de Cantabria.
- McEvoy, Carmen y Stuvén, Ana María (eds.) (2007), *La república peregrina. Hombres de armas y letras en América del Sur. 1800-1884*. Lima, Instituto Francés de Estudios Andinos e IEP.
- McFarlane, Anthony y Posada Carbó, Eduardo (eds.) (1999), *Independence and Revolution in Spanish America: Perspectives and Problems*. London, ILAS.
- Myers, Jorge (1995), *Orden y virtud. El discurso republicano en el régimen rosista*. Bernal. Universidad Nacional de Quilmes.
- Palti, Elías (2007), *El tiempo de la política. El siglo*

- XIX reconsiderado*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Posada Carbó, Eduardo (ed.).(1996), *Elections Before Democracy. The History of Elections in Europe and Latin America*. Houndmills and London, MacMillan Press.
- Quijada, Mónica (2000), *Homogeneidad y nación. Con un estudio de caso: Argentina, siglos XIX y XX*. Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Sabato, Hilda (2008), *Buenos Aires en armas. La revolución de 1880*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Sabato, Hilda (1998), *La política en las calles. Entre el voto y la movilización. Buenos Aires, 1862-1880*. Buenos Aires, Sudamericana (2ª. edición: Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2004).
- Sabato, Hilda (2005), *Pueblo y política. La construcción de la república*. Buenos Aires, Capital Intelectual (2ª. edición, 2010).
- Sabato, Hilda (coord.) (1999), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. México, Fideicomiso de Historia de las Américas de El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica.
- Sabato, Hilda y Lettieri, Alberto (comps.) (2003), *La vida política en la Argentina del siglo XIX. Armas, votos y voces*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Ternavasio, Marcela (2002), *La revolución del voto. Política y elecciones en Buenos Aires, 1810-1852*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Estratificación social y movilidad en Argentina (1870-2010). Huellas de su conformación socio-histórica y significados de los cambios recientes

Pablo Dalle*

■ Introducción

En el año del Centenario (1910), la estructura social no era fácil de aprehender en una “foto fija”, ya que las tendencias que prevalecían involucraban un conjunto de transformaciones aceleradas iniciadas a fines del siglo XIX que habrían de perdurar en las dos décadas siguientes (hasta 1930) transformando sustancialmente la estructura social. De la misma manera, la estructura social del Bicentenario (2010) tampoco es fácil de descifrar en una “foto fija” porque combina las huellas de dos procesos sucesivos y netamente diferenciados: uno de carácter regresivo iniciado durante la dictadura en 1976 que implicó un aumento de la polarización de la estructura social y la pauperización de algunos estratos de clase media y clase trabajadora; y otro de recomposición social, en el que estamos actualmente situados y sobre el que -con las escasas pero firmes evidencias de información disponibles- caben hacerse interrogantes y formular hipótesis.

La descripción de algunos aspectos de la evolución histórica de la estructura social argentina desde una perspectiva de largo plazo, tratando de captar las huellas de su proceso de conformación socio-histórica, nos permitirá reflexionar sobre los significados

de los cambios recientes. El enfoque teórico y empírico de la estratificación social desarrollado por Gino Germani en su estudio pionero *Estructura social de la Argentina* (1955), nos facilitará este recorrido.

Germani enfoca el ordenamiento jerárquico de las posiciones de clase (o estratos) en base al estatus socio-económico y el prestigio social de los mismos. Dado que es posible (y frecuente) la movilidad vertical entre las posiciones de clase, pueden distinguirse tipos de sociedades más o menos abiertas según las oportunidades de ascenso social que brindan. Este análisis capta la evolución del sistema de estratificación social en Argentina a través de la observación del cambio de tres dimensiones: el volumen y la composición de las distintas posiciones de clase, la distancia entre las posiciones de clase en cuanto a su poder económico que da cuenta del nivel de integración y equidad del sistema de estratificación, y los canales de movilidad social que se “abren” y “cierran” en la estructura social, especialmente las que afectan las posibilidades de ascenso para las personas de origen de clase popular, un indicador clave del grado de apertura social.

La inserción de la población en la estructura ocupacional permite reconstruir las posiciones de clase y sus cambios nos informan sobre la evolución de la estructura social. Dada

59

* Magister en Investigación en Ciencias Sociales, UBA. Becario de doctorado del CONICET, con sede en el Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Docente de “Metodología de la Investigación Social I, II y III” y “Teoría y Métodos para el análisis de las clases sociales”, ambas cátedras dirigidas por Ruth Sautu, en la FCS-UBA. E-mail: pablodalle80@hotmail.com

Agradezco a Ruth Sautu por sus comentarios y sugerencias sobre el artículo, los cuales significaron un aporte valioso para la elaboración del mismo.

la amplitud del período considerado, nos limitaremos a trazar un panorama general de estos cambios y reflexionar sobre sus significados, a través de un análisis narrativo-histórico de los cambios del sistema de estratificación social vinculados con otros procesos macro-sociales, como las oportunidades ocupacionales y educativas generadas por el tipo de desarrollo económico-social, el papel del Estado en la estructuración de dichas oportunidades, la influencia de las corrientes migratorias y el prestigio social atribuido socialmente a grupos de distinta ascendencia étnica.

■ **Apertura del sistema de estratificación social durante la etapa de desarrollo económico agro-exportador e inmigración europea intensa**

Entre 1860 y 1930, Argentina experimentó un cambio profundo de su sistema de estratificación social, especialmente en la región pampeana, que consistió en el reemplazo de una estructura tradicional y cerrada, por otra moderna, urbana, cosmopolita y abierta. Esta transformación estructural fue impulsada por el crecimiento económico y la creación de nuevas actividades y oportunidades asociadas con desarrollo agro-exportador, el flujo migratorio europeo, el proceso de urbanización, una entrada temprana en la transición demográfica² y la expansión de la educación pública (Germani, 1963, 1962).

El modelo de desarrollo agro-exportador fue el resultado de la estrategia adoptada por la generación del ochenta para insertar al país en el capitalismo moderno, un contexto en el que los países de Europa y Estados Unidos se transformaron en centros industriales

demandantes de materias primas y una división internacional del trabajo que integró a las economías periféricas como productoras de materias primas para el mercado externo. En este contexto, el Estado argentino impulsó un tipo de desarrollo económico cuyo eje de acumulación de capital era la producción agrícola y ganadera, aprovechando las ventajas comparativas que otorgaba la fertilidad de las tierras de la región pampeana. Este modelo agro-exportador se basaba en la producción diversificada de productos primarios (trigo, maíz, carne, lana), lo que en la práctica significaba una economía menos dependiente en comparación con las que se basaban en el monocultivo o en enclaves. Alrededor del crecimiento de la producción agrícola-ganadera se expandieron la industria y los servicios que, sumados al crecimiento urbano, generaron oportunidades ocupacionales para el ascenso social de los inmigrantes europeos.

La inmigración europea constituyó uno de los pilares del proyecto de organización nacional de la elite gobernante. Ésta se proponía construir una nación moderna tomando como modelo a Estados Unidos y los países europeos más desarrollados para lo cual era necesario articular tres políticas: fomentar la inmigración europea masiva; desarrollar modernas formas de producción en la agricultura, la ganadería y la industria, lo que implicaba incorporar tecnología y construir una red de transportes (ferrocarril y puertos); y crear un sistema educativo universal, laico y obligatorio. El propósito de estas políticas era cambiar radicalmente la estructura social heredada de la colonia española³.

Durante el período de vigencia del modelo agro-exportador el crecimiento económico impulsó la inmigración extranjera, que vino a suplir la escasez crónica de fuerza de trabajo.

2 Del resto de los países de América Latina, Uruguay y en parte Chile también experimentaron una modernización temprana de su estructura social (Filgueira, 2008).

3 En este proyecto la conceptualización de las razas constituía un factor determinante: los europeos, principalmente los anglosajones, representaban a la "civilización" y el progreso. Por su parte, la "barbarie" estaba conformada por las denominadas razas inferiores de indígenas, negros, españoles y la mezcla de todos ellos: el gaucho. En su diagnóstico el país era un "desierto" y había que poblarlo de inmigrantes laboriosos que reemplazaran a la población criolla (el gaucho) como condición para fundar una nación moderna y civilizada. Debe tomarse en consideración que el positivismo era un clima intelectual de época. La crítica del carácter racista del proyecto no puede negar los aportes ideológicos, políticos y económicos del aluvión migratorio europeo para la modernización y desarrollo del país.

Esto posibilitó que el nivel de los salarios y la tasa de ocupación en Argentina fueran mayores a los de los países de origen de los inmigrantes, lo que explica en grado sustantivo la persistencia de los flujos inmigratorios entre 1860 y 1930⁴ (con la interrupción de los años de la Primera Guerra Mundial, Sautu y Lattes, 1978; Devoto, 2003). La política de promoción de la inmigración tuvo mayor impacto durante los primeros años a través de políticas de colonización agrícola, aunque éstas no alcanzaran la incidencia que tuvieron en otras experiencias similares, como Estados Unidos y Canadá. Germani (1962, 1963) analizó el impacto excepcional que tuvo el aluvión inmigratorio europeo sobre la estructura social: Argentina fue el segundo país que recibió el número mayor de inmigrantes europeos detrás de Estados Unidos, aunque el impacto fue comparativamente mayor en Argentina por el escaso tamaño de su población y su concentración en la región pampeana, la de mayor dinamismo económico.

La inmigración europea impulsó un notable crecimiento de la población que se quintuplicó entre 1860 y 1920, generando un acelerado proceso de urbanización estimulado por la demanda de trabajo de la industria y los servicios que crecían al calor de la expansión agropecuaria. Esta demanda sumada a las restricciones impuestas al poblamiento rural por el régimen latifundista de la tenencia de tierras, determinaron que los inmigrantes se asentaron mayormente en las ciudades. La proporción de extranjeros rondó la mitad de la población de la ciudad de Buenos Aires y Rosario entre 1895 y 1914, y el impacto fue mayor aún entre los varones adultos de la ciudad de Buenos Aires, donde los extranjeros alcanzaron al 80% de ese segmento de edad, y entre el 50% y 60% en las provincias de la Pampa Húmeda, el Litoral y Mendoza.

El mayor impacto fue el “efecto de reemplazo” de la población criolla que residía al comienzo de la inmigración masiva en la región de la Pampa Húmeda. Lo excepcional del caso argentino, señaló Germani, es que la

población extranjera no tuvo que asimilarse culturalmente a la población nativa criolla, escasa en cantidad y dispersa en un territorio muy amplio, por lo que el aluvión inmigratorio europeo produjo “...la virtual desaparición del tipo social nativo preexistente y la contemporánea destrucción de parte de la estructura social que le correspondía” (1966:200). En cambio, en Estados Unidos, el país que recibió la mayor cantidad de inmigrantes en términos absolutos, la proporción de extranjeros nunca superó el 15% de la población total. Por eso mientras en Estados Unidos los inmigrantes extranjeros se incorporaban en los estratos más bajos del sistema de estratificación y lograban ascender económicamente y socialmente a través de sus hijos (movilidad intergeneracional – Lipset y Bendix, 1963), en Argentina, el ascenso social de los inmigrantes se realizaba más rápidamente a lo largo de sus propias vidas (movilidad intrageneracional).

El mayor prestigio social de los inmigrantes europeos con respecto a la población criolla favoreció su integración y ascenso social. Para Di Tella (1992) varios factores explican esta diferencia de estatus a favor de los inmigrantes: la “aristocracia de la piel”, la magnitud del aporte inmigratorio y su efecto de reemplazo de la población nativa, y su inserción en las clases más dinámicas de un proyecto de desarrollo y modernización capitalista: la burguesía empresarial urbana y la clase obrera calificada. El ahorro y el esfuerzo, valores ligados a la acumulación capitalista, motivaron una fuerte disposición a la movilidad social ascendente entre los inmigrantes europeos. Este proceso no estuvo exento de una reacción tradicionalista, los inmigrantes de origen obrero, artesano o campesino en su mayoría, muchos de ellos anarquistas o socialistas, fueron discriminados por la elite criolla y las primeras generaciones de argentinos de ascendencia inmigratoria europea que ya se habían integrado (Devoto, 2004). Pero en general primó el sentimiento de superioridad del grupo social de ascendencia europea por sobre las clases populares nativas y los estratos

4 El flujo de inmigración europea se reactivó durante un breve período posterior a la Segunda Guerra Mundial (1946-1952).

medios del interior, con excepción de la clase alta estanciera (Di Tella, 1992).

La inmigración europea fue consecuencia y motor del desarrollo económico agro-exportador y la expansión de los servicios y la industria que modificaron la estructura ocupacional del país. No sólo se desarrollaron actividades ligadas a la producción agroexportadora como los frigoríficos, el sistema de transporte (ferrocarriles) y obras de infraestructura (puertos) sino también una industria local ligada al mercado interno. La existencia de una población con salarios mayores al nivel de subsistencia constituyó un mercado para el consumo de manufacturas, lo que favoreció el surgimiento de una industria local diversificada y poco concentrada en la rama de alimentos y bebidas, empresas subsidiarias para la construcción y mantenimiento de obras de infraestructura, textiles, de confección y cuero, y una incipiente industria química. El rol de los inmigrantes extranjeros en el surgimiento de la industria fue clave, ocupando la mayoría de las posiciones empresariales y suministrando la mayor parte de los integrantes de la clase obrera (Lattes y Sautu, 1978).

Como consecuencia del crecimiento económico y la diversificación de la estructura ocupacional entre 1860 y 1930, crecieron los estratos medios: propietarios de capital, cuenta propia y asalariados (ver Anexo. Cuadro 1). Germani (1963, 1970) señaló que este proceso de modernización se tradujo en un proceso de movilidad estructural ascendente. La expansión de las posiciones de clase media, hizo que necesariamente éstas fueran cubiertas por inmigrantes europeos provenientes de la clase popular (campesinos, obreros calificados, obreros no calificados y jornaleros) en sus países de origen, lo que implicó para muchos de ellos una *movilidad social intrageneracional* que los transformó en pequeños industriales, comerciantes y arrendatarios rurales. Esto no excluye que una parte de los inmigrantes haya permanecido en la clase obrera urbana en formación, como trabajadores asalariados (ferroviarios, de los frigoríficos, portuarios, sastres, costureros, panaderos, etc.) o cuenta propia (carpinteros, albañiles, zapateros). Para ellos el camino de ascenso social se lograba a través

de sus hijos nacidos en el país (*movilidad intergeneracional*), que se insertaban en el sistema educativo y lograban acceder a ocupaciones de mayor estatus (profesionales y puestos administrativos de la burocracia estatal en expansión (Cuadro 2). En contraste, las personas de ascendencia criolla de origen de clase popular fueron reclutadas principalmente como trabajadores rurales (peones) en condiciones de mayor explotación. La movilidad estructural fue más intensa en la región más dinámica del país, principalmente en Buenos Aires, donde los estratos medios duplicaban el promedio nacional. Asimismo, la clase alta fue más permeable al ingreso de extranjeros y sus descendientes que en otros países de América Latina, de Europa e incluso Estados Unidos.

Este “gran salto” se produjo en un período de tiempo corto para la vida de una nación y para las generaciones que lo experimentaron. “En realidad, en la experiencia del inmigrante, la Argentina debió parecer, por lo menos durante la época de la inmigración masiva, una sociedad mucho más abierta, en la que eran inexistentes o mínimos los obstáculos, la desigualdad, y la diferenciación jerárquica característicos de sus lugares de origen” (Germani, 1963:361). El propio Germani reconocía que en contraste con la modernización económica y cultural de la región pampeana que generó la apertura del sistema de estratificación social, la región del norte y noroeste del país quedó estancada y atrasada, y en consecuencia, su estructura social permaneció más cerrada. Estas marcadas diferencias entre centro y periferia constituían signos elocuentes de un modelo de desarrollo económico desequilibrado.

■ Expansión de las clases medias y formación de una clase obrera consolidada durante la Industrialización Sustitutiva de Importaciones y las migraciones internas

En el período 1930-1970, se produjeron cambios considerables en la estructura social que afectaron las pautas de movilidad social

intra e intergeneracional, vinculados con dos fenómenos decisivos: la industrialización por sustitución de importaciones y las migraciones internas.

La crisis del treinta produjo la caída del precio de las materias primas y con ello de la disponibilidad de divisas que aportaba el sector agro-exportador, redujo la capacidad importadora e incentivó el desarrollo de políticas públicas de estímulo a la producción industrial local. La industrialización por sustitución de importaciones (ISI) tuvo lugar en el período 1930-1976, durante el cual es posible reconocer distintas etapas. En la década de 1930-1940, se aplicaron políticas arancelarias de protección de la industria local, controles cambiarios y provisión de crédito industrial. Este impulso industrializador no fue acompañado por políticas de redistribución del ingreso lo que implicó el crecimiento de una clase obrera urbana con demandas insatisfechas

La Segunda Guerra Mundial actuó en los hechos profundizando la barrera proteccionista lo que dio un nuevo impulso al desarrollo industrial. Luego, el peronismo (1943-1955) le otorgó al proyecto de desarrollo industrial un carácter social distinto, al impulsar la industria de bienes de consumo masivo mediante la expansión del mercado interno basada en una activa política estatal de redistribución del ingreso hacia los asalariados, la inversión pública directa en industrias y servicios, y una política de créditos subsidiados a los pequeños y medianos empresarios locales. A partir de la segunda mitad de la década de 1950 y hasta mediados de 1970, se profundizó la sustitución de importaciones de insumos y bienes de capital, así como la de bienes de consumo durables a través del impulso de la inversión extranjera y estatal. Esto implicó cambios en la estructura de distribución del ingreso que favorecieron a segmentos asalariados de las clases medias.

El desarrollo industrial impulsó un movimiento migratorio interno de gran intensidad hacia los centros urbanos de la región pampeana (Buenos Aires, Rosario y Córdoba) desde regiones periféricas que habían quedado al margen del desarrollo agro-exportador. Desde el punto de vista socio-cultural, las

migraciones internas pusieron en contacto a la población criolla (de ascendencia mestiza) con la población de ascendencia europea ya establecida en las ciudades, generando cambios en la estructura social. La formación de una nueva clase obrera de origen criollo coexistió en un principio junto a las capas viejas del proletariado urbano constituidas por inmigrantes europeos y sus descendientes (Germani, 1970, 1973) y luego paulatinamente ambos grupos se fueron mezclando e integrando culturalmente.

La migración interna tuvo un impacto sobre el crecimiento urbano análogo en volumen al de la inmigración europea, pero diferente en las pautas de movilidad social. A diferencia de la inmigración europea de 1860-1930 que había contribuido a la formación de las clases medias, los migrantes internos se incorporaron a los segmentos de clase inferiores del sistema de estratificación, provocando un efecto de “empuje” ascendente hacia posiciones de clase media a los residentes urbanos de origen inmigrante europeo. Entre 1930-1960 se mantuvo la línea de movilidad que va desde la clase obrera a la clase media pero no ya como movilidad intra-generacional de los inmigrantes europeos sino de la de sus hijos, como una movilidad inter-generacional (Germani, 1963).

La industrialización por sustitución de importaciones abrió canales de movilidad intra e intergeneracional en la estructura social. En primer lugar, produjo una expansión de la fuerza de trabajo asalariada manual, que condujo a la creación de una clase trabajadora consolidada, con acceso a amplios derechos sociales. La mayoría de los migrantes internos eran, en sus lugares de origen, trabajadores no calificados o semi-calificados (muchos de ellos de origen rural), por lo que su incorporación a las ciudades y la inserción en la industria como fuerza de trabajo asalariada o como obreros cuenta propia con oficio, implicó una movilidad social intra-generacional. En la experiencia de los migrantes, la llegada a la ciudad significó un mejoramiento sustantivo de su calidad de vida.

El peronismo tuvo un papel muy importante en la formación de la clase trabajadora consolidada por varios factores. Amplió las bases de ciudadanía de los trabajadores

manuales asalariados, otorgándoles derechos sociales y capacidades económicas para hacer efectivos sus derechos civiles. El Estado, contribuyó a organizar una estructura sindical fuerte para materializar las reivindicaciones sociales y económicas de los trabajadores y al mismo tiempo canalizarlas en el marco de la política macro-económica. Aunque ello implicó la formación de un movimiento sindical de carácter reformista, en la práctica no se subordinó pasivamente al Estado puesto que tenía capacidad de movilización propia para alcanzar sus intereses de clase. Como resultado, la clase trabajadora mejoró sustancialmente su posición relativa en la estructura social aumentando la porción del salario de los obreros fabriles en la distribución del ingreso. Se trató de un proceso de movilidad ascendente, en este caso, apoyada en la acción colectiva. Asimismo, como señala James (2006), el peronismo tuvo un significado de reivindicación simbólica de la clase trabajadora dotando de dignidad, orgullo y respeto a los trabajadores en las interacciones cotidianas en la fábrica y en los barrios. De allí, según el autor, el carácter “herético” que consistía en trastocar los límites simbólicos sobre los que se apoyaba la desigualdad de clases, afectando los principios de distribución social, los estatus y jerarquías imperantes en la estructura social hasta el momento. Esta reivindicación simbólica tuvo cierto matiz étnico, ya que los nuevos obreros migrantes internos de origen criollo eran discriminados (a través de términos como “cabecitas negras”) por algunos sectores de clase media de origen europeo que ya habían experimentado un proceso de movilidad social ascendente.

64 En relación con las clases medias, la industrialización y la continuidad del proceso de urbanización posibilitaron su crecimiento acelerado: en el período intercensal 1914-1947 crecieron tanto los sectores asalariados como los medianos y pequeños propietarios de la industria, el comercio y el sector agropecuario; entre 1947-1960 el crecimiento de las clases medias se explica fundamentalmente por el crecimiento de ocupaciones asalariadas no manuales (profesionales, técnicos, empleados de oficina) en el sector público y privado (Cuadro

3). La expansión de la matrícula educativa en el nivel medio y universitario acompañó este proceso, proporcionando las calificaciones necesarias para el trabajo no manual que implicaban mayores remuneraciones y un mayor prestigio ocupacional, transformándose de este modo en un canal de movilidad social ascendente frecuente y efectivo (Germani, 1963; Babini, 1991). En este contexto, los hijos de obreros calificados (de origen europeo principalmente aunque no exclusivamente) que ya residían en las ciudades ascendieron a las clases medias principalmente a través de dos canales: la educación universitaria y la incorporación como cuadros técnicos, profesionales y administrativos a la administración pública y privada en expansión. En las regiones del noroeste, norte, parte de cuyo y de la Patagonia, la expansión de los estratos medios reclutó a la población mestiza que era mayoritaria.

La industrialización y el desarrollo económico hasta entrada la década de 1960, impulsaban hacia arriba a los trabajadores rurales transformándolos en obreros y a éstos en empleados de “cuello blanco” administrativos, técnicos o profesionales, en el transcurso de una o dos generaciones (Germani, 1963). No obstante, el proceso de industrialización no llevó un proceso de asalarización proporcional. Entre 1947-1970, el porcentaje de asalariados en la población activa se mantuvo constante alrededor del 72%; mientras que al comienzo se trataba de un nivel relativo alto, a fin del período había quedado muy por debajo en comparación con los países capitalistas desarrollados (Cuadro 4). La contracara de ello es que las clases medias autónomas mantuvieron su presencia sostenida en la estructura social aunque cambiaron su composición interna. En esta etapa se produjo una transferencia ocupacional de pequeños patrones a cuenta-propistas que por su inserción ocupacional estable y formal en actividades “no manuales” y sus expectativas de ascenso social a través del trabajo autónomo, formaban parte de las clases medias. El tamaño de las clases medias autónomas constituía un rasgo distintivo de la estructura social argentina en relación tanto a las sociedades latinoamericanas como europeas (Palomino, 1987).

La profundización de la sustitución de importaciones durante la era desarrollista (1958-1976), orientada a la producción de bienes de consumo durables e insumos intermedios (petroquímicos, siderúrgicos, etc.) tuvo un carácter más concentrado y centralizado de acumulación de capital y un impacto diferente en el empleo y en la estructura ocupacional. Por un lado se expandieron ocupaciones de clase media de alta calificación (profesionales, técnicos y cuadros administrativos) y por el otro, disminuyeron los pequeños y medianos empresarios industriales y los obreros asalariados empleados en los mismos. En contraposición, comenzó a aumentar el segmento autónomo de la clase obrera (Torrado, 1992, 2007).

En relación con las pautas de movilidad social, Beccaria (1978) muestra que el rasgo saliente de esta etapa fue que se equilibraron los movimientos ascendentes y descendentes. En la clase media urbana, se compensaron la desaparición de medianos y pequeños industriales con el aumento de pequeños propietarios del comercio y los empleados altamente calificados del sector servicios (profesionales y técnicos). En la clase obrera, la industria manufacturera dejó de constituir un canal de incorporación para los trabajadores migrantes internos y de países limítrofes en gran medida de origen rural, con la excepción del sector de la construcción y los servicios cuya expansión siguió siendo una vía para su inserción (Torrado, 1992).

Sin embargo, hacia 1970 la estructura ocupacional argentina todavía conservaba rasgos de integración que la distinguían en el contexto latinoamericano, destacándose en primer lugar por la importancia de un sector configurado por pequeños y medianos empresarios de la industria, el comercio y los servicios, que en términos económicos podrían caracterizarse por el uso de tecnologías y logros de productividad intermedios. En segundo lugar, por la amplitud del empleo independiente no marginal de ingresos medios; y por último, por la existencia de un sector terciario maduro

más cercano al de los países desarrollados en el que el empleo estatal era muy importante. En comparación con otros países de América Latina, en Argentina el subempleo encubierto y el “sector informal” eran comparativamente pequeños (Llach, 1978).

En síntesis, ambos modelos de desarrollo económico, el agro-exportador y la industrialización por sustitución de importaciones, contribuyeron a la conformación de una estructura social abierta e integrada, que hacia 1960-1970 se distinguía en el contexto latinoamericano por las oportunidades de ascenso social que había brindado a las personas de origen de clase popular y por la amplitud de las clases medias y una clase trabajadora fabril con una posición económica consolidada, sustentada en niveles salariales altos y acceso a derechos sociales comparativamente altos. Este conjunto de condiciones y un contexto de cuasi-pleno empleo posibilitaron que la clase obrera alcanzara niveles de consumo y horizontes de expectativas cercanos a los de las clases medias. El “poder económico” de la clase obrera se basaba en su organización sindical fuerte y efectiva que le proporcionaba capacidad de resistencia a las políticas contrarias a sus intereses de clase. Conforme a la extensión de los estratos de clase media y el alto nivel de sindicalización de la clase obrera, Argentina tenía un perfil más equitativo de la distribución de ingresos⁵ en relación con otros países de América Latina.

El Estado desempeñó un rol importante en la conformación de aquella estructura social. En primer lugar, impulsó la expansión de la educación pública y el empleo en la administración estatal, mecanismos de ascenso social que acompañaron el crecimiento económico del país. A través de la inversión y la participación pública en empresas de producción de bienes y servicios promovió la creación de empleo público; esto fue acompañado por medidas de regulación de precios y protección del mercado interno que contribuyeron a una redistribución del ingreso hacia la clase trabajadora, junto al desarrollo de una extensa red

5 Ver Fajnzylber (1990) y Germani (1970) donde se exponen datos comparativos sobre la distribución del ingreso en Argentina en relación a otros países de América Latina y los países capitalistas desarrollados.

de protección social. Asimismo, la política de créditos favoreció el desarrollo de una pequeña y mediana burguesía industrial y comercial ligada al mercado interno. Las políticas de equidad e igualdad de oportunidades junto a la extensión de los canales de movilidad social se articularon y contribuyeron a conformar una estructura social abierta e integrada.

Pensando una representación gráfica de la estructura de clases de 1960-1970, la figura presentaría una amplia zona media constituida por clases medias y una clase trabajadora consolidada, y más afinada en los extremos. Arriba, se ubicaba una clase capitalista y dirigente reducida como en las mayorías de las sociedades capitalistas avanzadas y en el extremo inferior un segmento de clase trabajadora marginal que en adelante comenzaría a aumentar. Un rasgo distintivo de aquella sociedad era la permeabilidad de los distintos estratos de clase que permitían una alta fluidez social principalmente de abajo hacia arriba, de allí su carácter de “abierta”.

■ Cambios regresivos en el sistema de estratificación social y los canales de movilidad durante la apertura y liberalización de la economía

El sistema de estratificación social experimentó transformaciones sustantivas con la transición desde el modelo de desarrollo económico basado en la industrialización sustitutiva con fuerte participación estatal, hacia el modelo neoliberal de apertura económica, desregulación y privatizaciones iniciado durante la dictadura militar de 1976-1983 y consolidado en la década de 1990 con el menemismo⁶. Esta transición hacia un modelo económico de corte neo-liberal fue parte de una reestructuración capitalista a escala mundial que se profundizó en la década de 1990, con la caída del bloque socialista y la globalización de la economía. En Argentina,

estas políticas implicaron la transición de una economía industrial a otra financiera, agropecuaria y de servicios (Basualdo, 2006).

La reestructuración capitalista, la desarticulación de la estructura productiva industrial y el deterioro de las instituciones del Estado de Bienestar erosionaron las bases que estructuraban el sistema de estratificación abierto e integrado de la década de 1960 y principios de 1970. Una mirada de mediano plazo, permite observar las transformaciones regresivas de la estructura social en el período 1974-2001. Entre estos efectos regresivos se destacan el aumento de la desigualdad de ingresos, el crecimiento de la pobreza, la instalación de la desocupación como problema estructural del funcionamiento de la economía y el aumento de la precariedad laboral. Estos indicadores socio-ocupacionales muestran que la crisis de 1998-2002 no se trató de un fenómeno coyuntural sino de la fase final de una progresiva “decadencia social” de un país que desarticuló su estructura productiva y su entramado social (Pucciarelli, 1999).

En el período 1998-2001 en el que se registra la crisis final del modelo de apertura y liberalización de la economía se profundizaron tendencias que venían desarrollándose en el mediano plazo. La tasa de desempleo aumentó aceleradamente, el empleo asalariado no registrado incrementó progresivamente su peso relativo en relación al registrado, el porcentaje de participación de los asalariados en la distribución del ingreso descendió abruptamente a 34% en 2002. Luego de la devaluación, la desocupación superó el 22% de la PEA y alrededor del 57% de la población quedó bajo la línea de pobreza.

La apertura y desregulación de la economía produjeron la desaparición de gran parte de las pequeñas y medianas empresas manufactureras locales que habían crecido bajo la protección del mercado interno; cuando se liberaron las importaciones de bienes de consumo final e intermedios no pudieron soportar la

6 Entre 1983-1989, durante el gobierno de Alfonsín, fracasaron los intentos de recrear políticas basadas en la industrialización sustitutiva y el crecimiento del mercado interno. En términos generales, el estancamiento del producto bruto durante el período y la crisis hiperinflacionaria hacia el final del mismo provocaron la disminución del salario real y el aumento del nivel de pobreza.

competencia externa. Con ello, disminuyó la mano de obra en el sector industrial tanto en puestos técnicos, administrativos como obreros calificados. Asimismo, la privatización de las empresas de servicios públicos y las industrias básicas de hierro, acero, petróleo y petroquímicos tuvo el mismo efecto de contracción de la mano de obra asalariada de tipo técnico-administrativo y obrero (Sautu, 1997). En este contexto de des-asalarización, aumentó el empleo por cuenta propia, el trabajo asalariado precario y la desocupación tanto en los estratos de clase media como en la clase obrera; en ésta el impacto de la desindustrialización fue mayor, aumentando el estrato de tipo marginal-precario (Cuadro 5 – Torrado, 2007). En contraste, en la cima de la estructura ocupacional la reconversión económica generó la expansión de un núcleo moderno de empresas de servicios e industriales (de alto desarrollo tecnológico) que produjeron el crecimiento de ocupaciones gerenciales y profesionales de alta calificación.

Varios autores coinciden en que el impacto de estos cambios en la estructura ocupacional y las condiciones del mercado de trabajo fueron la polarización y segmentación del sistema de estratificación social (Palomino, 1989; Kessler y Espinoza, 2003; Svampa, 2005; Torrado, 2007; Salvia, 2007). La polarización implicó el aumento de la desigualdad de ingresos entre los sectores de clase media-alta que resultaron “ganadores” de la reconversión capitalista neo-liberal y los sectores medios que se pauperizaron tras perder el empleo estable, la condición salarial, o su pequeño comercio o taller. El proceso de des-industrialización y reducción del estado desestructuró a la clase obrera consolidada lo que generó la expansión de un estrato marginal-precario. Desvinculado del trabajo formal fabril, se fue configurando un universo heterogéneo en el que prevalecía la marginalidad-socio económica compuesto por trabajadores que realizaban “changas”,

vendedores ambulantes, trabajadores de emprendimientos comunales, feriantes, artesanos sin talleres, limpiavidrios, recolectores de cartón, etc. En este proceso, se habrían cristalizado las fronteras de clase y reducido los canales de ascenso social desde la clase trabajadora a las clases medias. Asimismo, las consecuencias visibles de este proceso de segmentación fueron el deterioro de los espacios de socialización inter-clases.

Para profundizar el análisis de los cambios de la estructura social y los canales de movilidad intergeneracional entre 1976-2001 presentamos los principales resultados de un estudio reciente basado en una encuesta probabilística del Área Metropolitana de Buenos Aires realizada en 2004-2005 por el CEDOP-UBA. Éste utiliza el enfoque de la “tabla de movilidad” que permite observar efectos diacrónicos sobre las pautas de movilidad⁷:

Canales de movilidad desde y en el interior de la clase trabajadora

1. Una de las principales pautas halladas fue que disminuyó la movilidad social intergeneracional ascendente de larga distancia⁸ desde la clase trabajadora a la clase media (vía propiedad de capital y credenciales profesionales) característica de mediados del siglo XX. Por un lado, se hizo más difícil para los hijos de padres de clase trabajadora realizar inversiones de capital medio en el marco de un capitalismo más concentrado, y por otro lado, la movilidad de los hijos de padres de clase trabajadora que llegaron a profesionales, se mantuvo constante. Esta pauta en un contexto de expansión educativa en todos sus niveles es un indicador significativo del aumento de la desigualdad social, porque indica que la expansión de la oferta universitaria reclutó mayoritariamente a personas provenientes de los estratos medios.

2. Dentro de la clase trabajadora se redujo la movilidad social ascendente de corta

7 El estudio corresponde a mi tesis de maestría: “La movilidad social intergeneracional desde la clase trabajadora. Un análisis macro y micro social de los canales de ascenso, reproducción y descenso en la estructura de clases” (2009); allí se encuentran los temas más desarrollados. Algunos avances pueden verse en Dalle (2007).

8 La movilidad ascendente de larga distancia implica saltar segmentos de clase y la movilidad de corta distancia refiere al pasaje a un segmento de clase adyacente en la estructura social.

distancia rural-urbana, que implicaba el paso de peones rurales a trabajadores fabriles asalariados o artesanos cuenta propia con oficio.

3. La reducción estructural de ocupaciones de clase trabajadora calificada hizo que disminuyera este canal de herencia de clase de padres a hijos. Al reducir su tamaño, la clase trabajadora calificada se volvió forzosamente más repartidora hacia otros destinos de clase. El doble movimiento de los hijos de obreros especializados hacia ocupaciones en el comercio y los servicios (que por su carácter no manual anteriormente eran consideradas de clase media) y hacia el segmento no calificado de la clase trabajadora, sugiere un cambio de la composición de la fuerza de trabajo del sector industrial (manufactura) hacia los servicios. La pérdida intergeneracional del oficio manual fabril en gran medida estuvo acompañada de una precarización laboral sobretodo en las generaciones más jóvenes. El pasaje que implicó la desasalarización hacia ocupaciones cuenta propia (tipo changas) implicó una movilidad descendente. En este sentido, planteamos que durante esta etapa los hijos de obreros fabriles calificados han recorrido *un camino de huellas perdidas*.

Asimismo, la movilidad desde ocupaciones manuales a la jerarquía más baja de empleados no manuales (administrativos de rutina, vendedores) incluso algunas de tipo técnico, no tiene el mismo significado que en las décadas de 1950-1960 porque disminuyó su nivel de retribución salarial; incluso son superadas por las capas más calificadas de la clase obrera.

4. Aumentó la movilidad ascendente de corta distancia desde la clase trabajadora calificada, especialmente entre las hijas mujeres de obreros, hacia ocupaciones técnicas (maestras, enfermeras, profesoras secundarias) y administrativas, que implicó un progreso en términos de prestigio social y en ocasiones de estatus socio-económico.

5. En la parte inferior del sistema de estratificación social aumentó la inmovilidad en el segmento de clase trabajadora no calificada, a través de la reproducción intergeneracional en ocupaciones precarias, condiciones de pobreza y áreas urbanas segregadas. Estos sectores

conforman un estrato marginado dentro de la clase trabajadora que se caracteriza por dos o más generaciones de personas que no pudieron acceder a oportunidades efectivas de movilidad social ascendente.

Canales de movilidad ascendentes y descendentes desde y al interior de la clase media que llevaron a su polarización

6. La expansión de ocupaciones de servicios de alta calificación abrió canales de ascenso intergeneracional desde posiciones intermedias de la estructura social (cuadros técnicos y administrativos y pequeños comerciantes). Se conformó así un segmento de clase media-alta ligado a corporaciones financieras y empresas de servicios multinacionales con altos salarios y un estilo de vida suntuoso.

7. Como contraparte, un sector considerable de las clases medias asalariadas conformado por empleados y cuadros técnicos de la administración y empresas estatales privatizadas transitaron trayectorias descendentes hacia ocupaciones de servicios de rutina (empleados de comercio) con un lato nivel de precariedad laboral, y hacia micro-empresarios de escasa productividad. Asimismo, se produjo el descenso de una parte importante de las clases medias autónomas: profesionales cuenta propia, y pequeños y medianos propietarios de capital (comerciantes, industriales y productores rurales) que, en el marco del proceso de concentración y centralización de capital que implicó la apertura y desregulación de la economía, tuvieron que cerrar sus empresas.

8. En el segmento de clase media-alta conformado por profesionales, gerentes y propietarios de capital aumentó el nivel de herencia intergeneracional reteniendo para sí sus privilegios de clase. Esta reproducción intergeneracional no necesariamente se dio a través de la transmisión del mismo recurso. Muchos hijos de propietarios de capital: medianos y pequeños pasaron a ser profesionales, gerentes y cuadros directivos intermedios principalmente en el sector privado. El aumento de la herencia de padres a hijos en la clase media de mayor estatus (propietario

de capital, profesionales y cuadros directivos y gerenciales) y la línea de movilidad ascendente de corta distancia desde otros estratos de clase media que se beneficiaron comparativamente más de la expansión educativa universitaria, implicaron un cierre progresivo del sistema de estratificación para la entrada de personas de origen de clase trabajadora. Se trata de un cierre relativo y no absoluto, porque la expansión de la clase media de servicios incorporó personas de origen de clase trabajadora.

Un estudio de la evolución histórica del grado de apertura del régimen de movilidad social entre 1960 y 2005⁹, muestra que aumentó la desigualdad de oportunidades relativas de alcanzar ocupaciones típicas de clase media entre los hijos de padres de clase trabajadora en favor de los hijos de padres pertenecientes a estratos de clase media. Esto implica que en los últimos 50 años se profundizó la desigualdad en la estructura social, que se hizo más polarizada, lo que provocó que la clase media ampliara sus oportunidades relativas de ascenso socio-económico frente a la clase trabajadora (Dalle, 2010). Esto muestra la mayor rigidez de las fronteras de clase para el ascenso social desde la clase obrera calificada a la clase media de mayor estatus (Cuadro 6), hallazgo similar al de una encuesta realizada en 1995 en el AMBA (Jorrat, 2000).

Los cambios descriptos se produjeron en un contexto de creciente expansión de la oferta educativa tanto en el nivel medio como superior en el que se destaca un notable desarrollo de la educación terciaria. En términos generales, aumentó el nivel educativo requerido por los distintos grupos ocupacionales, lo que condujo a un proceso de devaluación de los títulos, que exige movilizar cada vez más credenciales educativas para lograr una movilidad social ascendente y/o mantenerse en el estrato de clase de origen.

La educación cumple un papel central en la apertura del sistema de estratificación social y la igualdad de oportunidades. Varios estudios muestran que la movilización de credenciales educativas es un canal de ascenso social

efectivo, especialmente la obtención del título universitario. Sin embargo, en la medida en que el origen social condiciona con fuerza el nivel educativo alcanzado, mantiene la desigualdad de oportunidades entre personas de origen de clase media y de clase trabajadora (Jorrat, 2009, 1997; Dalle, 2009). El deterioro de la educación pública en los niveles primario y secundario, por acción y omisión de políticas públicas que favorecieron la cobertura pero descuidaron la retención y la calidad (Tedesco y Tenti, 2001), contribuyó a aumentar la desigualdad de oportunidades entre los hijos de padres de clase trabajadora y los hijos de padres de clase media.

La educación universitaria había sido el canal privilegiado de movilidad social ascendente para las personas de origen de clase trabajadora en las generaciones que nacieron entre 1934 y 1959, especialmente los hijos y nietos de inmigrantes europeos. El título profesional era la llave para ingresar a la clase media y aumentar su prestigio social. En cambio, en las generaciones más jóvenes (nacidos entre 1960 y 1980) de hijos de padres obreros calificados y semi/no calificados se observa una mayor inclinación hacia carreras terciarias más cortas que habilitan una movilidad social de menor distancia.

Una visión de conjunto de las transformaciones del sistema de estratificación social y el régimen de movilidad durante entre 1970 y 2002, muestra que las fronteras de clase se fueron cerrando progresivamente, especialmente para los movimientos de larga distancia desde la clase trabajadora hacia la clase media. El régimen de movilidad social siguió siendo fluido pero predominó la movilidad de corta distancia en el interior de la clase media y la clase trabajadora, lo que implica una progresiva segmentación del sistema de estratificación. Aunque la fluidez es alta, no tiene el mismo significado de apertura que la en 1950-60, ya que los hijos de padres obreros calificados y semi/no calificados tienen menos chances que en el pasado de acceder a las ocupaciones de clase media de mayor estatus (profesionales, gerentes/directivos altos y medios o propietarios de capital).

9 Comparando los datos de la encuesta de Germani sobre Estratificación social y Movilidad en el Gran Buenos Aires en 1960 con una llevada a cabo por el CEDOP-UBA en 2004-2005 en el AMBA.

En relación con la composición étnica de la estructura social de las ciudades de la Pampa Húmeda, se advierte un proceso de cambio, lento pero continuo a través del ingreso de personas de ascendencia mestiza (criollos e inmigrantes de países latinoamericanos¹⁰) en las clases medias. Varios factores contribuyen a ello: el fin de la inmigración europea hace más de medio siglo, la exogamia entre personas de distinto origen étnico y la continuidad del flujo inmigratorio de países latinoamericanos. Si bien los migrantes internos y de países limítrofes ingresan por los estratos inferiores del sistema paulatinamente van ascendiendo, no sin enfrentar barreras socio-culturales impuestas por una sociedad que se pensó a sí misma durante un tiempo largo de su historia como europea. La discriminación -que se reaviva sobre todo en momentos de crisis económica y social- cumple un papel central en la legitimación de las desigualdades, trazando límites de clase sobre prejuicios étnicos funcionando en ocasiones como estrategia de cierre social excluyente. Sin embargo, estas barreras socio-culturales son más tenues y permeables que en otras sociedades latinoamericanas. Con todo, la integración socio-cultural plena de los criollos e inmigrantes latinoamericanos de ascendencia mestiza y principalmente las comunidades indígenas¹¹ del noroeste, litoral y sur del país es una cuestión pendiente y un desafío para el siglo XXI. Estas pautas se mantienen hasta la actualidad.

■ **Nuevas tendencias ocupacionales en el período 2003-2009: significados de su impacto en el sistema de estratificación social y las pautas de movilidad**

70 En vísperas del Bicentenario (2010), tras un intenso y sostenido período de crecimiento económico impulsado por un cambio de modelo

de desarrollo económico-social (2003-2010), se produjeron transformaciones aceleradas en la estructura social argentina que invitan a la reflexión sociológica sobre sus alcances y significados. Como señalamos en la introducción, una de las dificultades para tratar de comprender la estructura social actual es que la misma no es fácil de descifrar en una “foto fija” porque combina las huellas de dos procesos sucesivos y netamente diferenciados:

1. Un proceso de carácter regresivo iniciado durante la dictadura (1976) y que perduró hasta la crisis de 2001, y –como vimos– implicó el aumento de la polarización social, la pauperización de algunos estratos de clase media y clase trabajadora consolidada y el crecimiento de un segmento marginal-precario en el interior de la clase trabajadora. Este cambio social estructural fue muy veloz, se desarrolló en un período de tiempo corto para una nación y para las generaciones que lo vivieron e implicó transformaciones profundas en la estructura social. El mismo significó no sólo un aumento de las desigualdades de ingresos, pautas de consumo y oportunidades de ascenso social en detrimento de las personas de origen social más bajo sino también un cambio en la subjetividad orientado a la naturalización de estas desigualdades.

2. Otro proceso de recomposición social, impulsado por un cambio de modelo del desarrollo económico implicó una reversión de las tendencias socio-ocupacionales precedentes sobre las cuáles -con la escasa información aún disponible- cabe hacerse interrogantes y esbozar algunas respuestas tentativas sobre los significados de su impacto en la estructura social y las pautas de movilidad.

Luego de la crisis económica del 2001-2002, el Estado impulsó transformaciones en el modelo de desarrollo económico-social sosteniendo un tipo de cambio alto que favoreció la reactivación de las actividades vinculadas con el mercado interno, especialmente la industria

10 La corriente de inmigración de países limítrofes hacia Argentina se mantuvo constante desde fines del siglo XIX a fines del siglo XX. En la década de 1970 aumenta su radicación definitiva en los grandes centros urbanos, en particular en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

11 Para analizar con mayor detalle las raíces históricas y culturales que ayudan a explicar la pobreza en las comunidades indígenas del norte grande, ver Bolsi y Paolasso (2009).

en todos sus segmentos, incluidos los medianos y pequeños. La devaluación redujo muy fuertemente los costos laborales y aumentó la competitividad de la producción local, al tiempo que encareció las importaciones; en este marco, la sustitución de importaciones encontró, otra vez, un campo propicio para desarrollarse con rapidez (Beccaria y Mauricio, 2007; Chitarroni y Cimillo, 2007). Esta orientación de la política macro-económica, sumada al precio alto de los productos exportables y, el crecimiento de las exportaciones de commodities y productos primarios semi-elaborados, impulsaron un crecimiento económico a tasas muy elevadas (alrededor del 9% entre 2003 y 2008) -superiores incluso a las del período de desarrollo agro-exportador- que impactaron sobre el mercado de trabajo revirtiendo las tendencias ocupacionales de la etapa de la “convertibilidad”. El análisis de la evolución del empleo en el período 2003-2009 nos muestra el impacto favorable del cambio de modelo de desarrollo económico-social sobre el mercado de trabajo (Cuadros 7, 8).

Entre 2003 y 2008, se revirtieron las tendencias socio-ocupacionales de la etapa anterior. La tasa de desocupación disminuyó progresivamente (pasando de 17,4% a 7,8% en el período) -en un contexto de la expansión de la PEA- impulsada por un crecimiento económico vertiginoso que produjo una expansión de oportunidades ocupacionales. Una característica saliente es que se revirtió el patrón de crecimiento de la primera etapa de la Convertibilidad (1991-1994) en el que el crecimiento del producto bruto interno se despegó de la creación de empleo, produciendo una desocupación de tipo estructural (Cuadro 8).

La evolución de los ocupados según categoría ocupacional en el período 2003-2009 muestra el crecimiento de los asalariados y en su interior el aumento progresivo de los trabajadores registrados (con cobertura social) y la disminución del empleo precario. Esto marca un punto de inflexión con la década de 1990, donde las tendencias marcaban el crecimiento del empleo no registrado y la disminución del registrado. Los clasificados como “empleadores”, que pueden asimilarse a los propietarios de capital, aumentaron su número con un

ritmo lento pero constante luego de la crisis de 2001-2002, mientras que en términos absolutos la cantidad de los trabajadores cuenta propia se mantuvo constante desde 2003 en adelante, pero disminuyeron su participación relativa entre los ocupados. Estas evidencias sobre el incremento del número y, sobre todo, del peso relativo de los asalariados en las ocupaciones indican un intenso proceso de asalarización en curso actualmente (Cuadro 8).

Al analizar la evolución de la mano de obra asalariada por rama de actividad en la etapa 2003-2008 se observa que (Cuadro 9) el mayor porcentaje de crecimiento de la mano de obra asalariada se dio en la Construcción (101,8%), seguida por los servicios financieros e inmobiliarios (52,7%), hoteles y restaurantes (50,3%), la industria manufacturera (35%), transporte-almacenaje-comunicaciones (34,3%) y el comercio (33,4%). En todas las ramas se produjo un mayor crecimiento relativo del empleo registrado sobre el no registrado (Cuadro 4). Estas tendencias se frenaron en 2009 por el impacto de la crisis internacional, pero es muy probable que continúen su expansión con el impulso del crecimiento económico que comenzó a evidenciarse ya a fines de ese año que indican la superación local de dicha crisis. Si bien el crecimiento reciente de la mano obra asalariada en la industria manufacturera fue importante, aún no alcanza en cifras absolutas el nivel que registraba en 1998, pero es de esperar que después de la crisis continúe la tendencia expansiva.

Algunos estudios basados en la evolución ocupacional que podía constatarse hasta 2005 (Salvia, Estafan, Comas, 2007; Chitarroni y Cimillo, 2007) muestran que el crecimiento del empleo registrado había incorporado hasta ese año más a las personas de los quintiles de ingresos medios y medio-alto, mientras que las situadas en deciles inferiores habían accedido más a ocupaciones no registradas. La composición de éstos últimos mostraba que cubría los segmentos de la clase trabajadora con más larga trayectoria en empleos asalariados precarios o trabajadores cuenta propia de menor calificación. Con posterioridad al 2005 se observa una continuidad del crecimiento del empleo asalariado registrado y una

disminución del no registrado, lo que abre el interrogante sobre la capacidad de inclusión del modelo actual de los segmentos de la clase trabajadora ubicados más abajo en la estructura social, excluidos durante las décadas de desindustrialización del país y desestructuración del aparato productivo. Es posible conjeturar que de continuar en el futuro las tendencias de expansión del empleo asalariado registrado, vaya incorporando a las nuevas generaciones provenientes de estos segmentos de clase trabajadora.

En cuanto a la distribución del ingreso, la masa salarial creció progresivamente en el período 2003-2009. En el 2003, el salario representaba el 34,3 por ciento del PBI, lo que implica que había caído 11% respecto de 1974. En 2008, alcanzó el 43,6 por ciento y en el 2009, a pesar de la crisis, llegó al 44,7 por ciento (DGEyEL, 2010). En este punto, el cambio de orientación del Estado retomando algunas funciones de la política macro-económica de la ISI cumplió un papel importante. Entre ellas podemos destacar la regulación de precios (a través de subsidios al transporte y los servicios de luz, gas, agua) y su impacto en la transferencia de ingresos hacia segmentos de clase media y clase trabajadora, la protección del mercado interno y el papel de árbitro en la puja distributiva entre capital y trabajo reabriendo las negociaciones colectivas.

Por otra parte, otros indicadores basados en la distribución personal del ingreso (como el índice de Gini y la concentración del ingreso por deciles) muestran que el nivel de desigualdad disminuyó en el período 2003-2009. Sin embargo, el mismo, aún presenta un nivel alto, similar al de principios de la década de 1990, aunque con la diferencia que actualmente la tendencia va en dirección opuesta a la de aquel período. Esto sugiere que aún perduran los efectos de largo alcance del patrón distributivo que dejó como herencia la reestructuración social del neoliberalismo y que se requerirá un esfuerzo sostenido en el tiempo para mitigar esos efectos.

¿Qué implicancias tienen estas tendencias observadas en los indicadores socio-ocupacionales sobre la configuración de la estructura

social? Retomemos las tres dimensiones del sistema de estratificación planteadas al comienzo: a) el volumen y tamaño de los segmentos de clase; b) el nivel de integración entre los mismos dado por su poder económico, y c) los canales de movilidad social ascendente desde los segmentos de clase que están más abajo en el sistema de estratificación.

Respecto del tamaño de los segmentos de clase y su capacidad económica, se puede conjeturar que crecieron y mejoraron su posición relativa en la estructura social amplias fracciones de las clases medias asalariadas, medianos y pequeños propietarios de capital y trabajadores cuenta propia. También lo hizo el segmento de clase trabajadora asalariado formal especialmente aquellos que se insertan en grandes empresas y están sindicalizados. Se trata de una recomposición parcial de la clase trabajadora consolidada. Sin embargo, un segmento importante de la clase trabajadora aún no ha podido salir de una situación de pobreza y precariedad laboral. Esto hace que todavía la estructura social siga siendo “ancha” en términos de distribución del ingreso. Estas huellas del modelo neoliberal excluyente imponen el desafío de que se profundicen políticas de transferencia de ingresos e igualación de oportunidades hacia los segmentos de clase trabajadora.

En relación a los canales de movilidad, en este período es muy probable que se haya mantenido la movilidad ascendente entre la clase media y media alta basada en la educación formal y empleos de alta calificación en el sector moderno de servicios altamente productivo y competitivo. Esta pauta se trata de una tendencia mundial en la era de la globalización. Por su parte, los segmentos de clase media y media-baja conformados por docentes, empleados públicos, empleados de oficina de pequeñas y medianas empresas, mejoraron levemente su posición económica relativa en relación al período de crisis contribuyendo a abrir canales de ascenso para las personas de origen de clase trabajadora.

El crecimiento económico y la expansión de ocupaciones asalariadas registradas, impulsó una movilidad estructural intra e inter generacional ascendente de corta distancia

al interior de la clase trabajadora y la clase media. Fundamentalmente los que accedieron a un empleo estable y calificado en las grandes industrias: petroquímica, siderurgia, minería, automotrices y empresas de servicios. Para los trabajadores cuenta propia y asalariados no registrados, pertenecientes a los segmentos más bajos de la clase trabajadora, la salida de la crisis del 2001-2002 implicó una cierta mejora de sus ingresos. La recuperación del trabajo, aunque sea precario, implicó efectos favorables en la organización y reproducción de la vida cotidiana. En esta línea, la Asignación Universal por Hijo, aplicada recientemente, va a mejorar su posición económica relativa, no obstante, para este segmento de clase todavía no se han abierto canales de movilidad ascendente efectiva.

Con todo, si las tendencias socio-ocupacionales se mantienen en el tiempo y se profundizan políticas públicas orientadas a la igualdad de oportunidades podemos conjeturar que podrían recuperarse pautas históricas de integración y apertura de la estructura social argentina. Actualmente, en las vísperas del Bicentenario, se abrió un debate acerca de profundizar el modelo económico-social incrementando la participación estatal en el desarrollo económico o retraer su papel interventor y abrir más espacio para el mercado y aplicar políticas de ajuste. Los cambios sobre la estructura social analizados desde una perspectiva de largo plazo brindan elementos para comprender qué camino está más cerca y más lejos de promover un desarrollo económico con integración social.

■ Bibliografía

- Babini, A. M. (1991), *Sociología de la Educación*, Buenos Aires, Editorial El Ateneo.
- Basualdo, D. M. (2006), *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires, FLACSO - Siglo XXI editores.
- Beccaria, L. (1978), "Una contribución al estudio de la movilidad social en Argentina. Análisis de los resultados de una encuesta para el Gran Buenos Aires", *Desarrollo económico*. Volumen 17, n° 68, pp. 593-618.
- Beccaria, L. y Mauricio, R. (2007), *Movilidad ocupacional en Argentina*, en Colección Investigación. Serie Informes de Investigación. Universidad Nacional de Gral. Sarmiento.
- Bolsi, A. y Paolasso, P. (2009), "La pobreza entre los argentinos del Norte Grande", en *Ciencia Hoy* n° 109, febrero-marzo.
- Dalle, P. (2007), "Herencia y movilidad ocupacional (de clase), intergeneracional de personas de origen clase trabajadora del AMBA (2004).", *Revista Laboratorio* n° 21, Facultad de Ciencias-UBA.
- Dalle, P. (2010), "Tendencias y oportunidades relativas de movilidad social intergeneracional desde la clase trabajadora en una época de transformación estructural 1960-2004-5", *Revista Laboratorio*, n° 24, Facultad de Ciencias-UBA (en evaluación).
- Devoto, F. (2004), *Historia de la inmigración en la Argentina*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales (2010) Informe de Coyuntura 2009, Buenos Aires, MTESS (en edición).
- Di Tella, T. (1992), "El impacto inmigratorio sobre el sistema político argentino", en Jorrat, R. y R. Sautu (comps.) *Después de Germani. Exploraciones sobre estructura social de la Argentina*, Buenos Aires, Paidós.
- Fajnzylber, F. (1990), *Industrialización en América Latina. De la caja negra al casillero vacío*, Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- Filgueira, C. (2000), *La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Germani, G. (1955), *La estructura social de la Argentina. Análisis estadístico*, Buenos Aires, Raigal.
- Germani, G. (1962), *Política y Sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, Paidós.
- Germani, G. (1963), "La movilidad social en Argentina", en Lipset, S. y R. Bendix *Movilidad social en la sociedad industrial*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Germani, G. (1970), *La estratificación social y su evolución histórica en la Argentina*, Harvard University.
- Germani, G. (1973), "El surgimiento del peronismo: el rol de los obreros y los migrantes internos", en *Revista de Desarrollo Económico*, Volumen 13, n° 51.
- James, D. (2006), *Resistencia e Integración*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Jorrat, R. (1997), "En la huella de los padres: movilidad ocupacional en el Buenos Aires de 1980", en *Revista de Desarrollo Económico*. Volumen 37, n° 145, pp. 91-112.
- Jorrat, R. (2000), *Estratificación Social y Movilidad. Un estudio sobre el Área Metropolitana de Buenos Aires*, Tucumán, Ed. Universidad Nacional de Tucumán.
- Kessler G. y V. Espinoza (2003), *Movilidad social y trayectorias ocupacionales en Argentina: Rupturas y algunas paradojas del caso de Buenos Aires*, Santiago de Chile, CEPAL-Naciones Unidas.
- Llach, J.J (1978), "Estructura ocupacional y dinámica del empleo en la Argentina: sus peculiaridades. 1947-1970, *Desarrollo económico*. Volumen 17, n° 68.
- Lattes, A. y Sautu R. (1978), *Inmigración, cambio demográfico y desarrollo industrial en la Argentina*, Cuadernos del CENEP, Buenos Aires.
- Palomino, H. (1987), *Cambios ocupacionales y sociales en Argentina. 1947-1985*, Buenos Aires: Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración (CISEA).
- Palomino, H. (1989), "Reflexiones sobre la evolución de las clases medias en la Argentina", *Revista El Bimestre* N° 42-43. CISEA, Buenos Aires.
- Pucciarelli, A. (1999), "¿Crisis o decadencia? Hipótesis sobre el significado histórico de algunas transformaciones recientes de la sociedad argentina", *Estudios sociológicos*, Vol. XVII, núm. 49, México D. F.

- Salvia, A. (2007), "Consideraciones sobre la transición a la modernidad. La exclusión social y la marginalidad económica", en Salvia, A. y E. Chávez Molina (ed.) *Sombras de una marginalidad fragmentada. Aproximaciones a la metamorfosis de los sectores populares de la Argentina*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Sautu, R. (1997), "Reestructuración y empleo en Buenos Aires", en *Estudios del Trabajo*, Número 14. Segundo Semestre.
- Svampa, M. (2005), *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Buenos Aires, Ed. Taurus.
- Tedesco, J. C. y E. Tenti (2001), *La reforma educativa en Argentina. Semejanzas y particularidades*. Proyecto: "Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay", Buenos Aires, IPE / UNESCO (documento para la discusión).
- Torrado, S. (1992), *Estructura social de la Argentina 1945-1983*, Buenos Aires, Ediciones de la Flor.
- Torrado, S. (2007), "Estrategias de desarrollo, estructura social y movilidad", en Susana Torrado (comp.) *Población y Bienestar Social en Argentina del Primero al Segundo Centenario. Una historia social del siglo XX*, Tomo I, Buenos Aires, Ed. EDHASA.

■ Anexo

Cuadro 1

Población Económicamente Activa según estratos socio-ocupacionales por sector de actividad, en % Argentina (1869-1947)

Sector de actividad	Estratos socio-ocupacionales	1869	1895	1914	1947
Secundarias y Terciarias	Estratos medios	5,1	14,6	22,2	31,0
	Estratos populares	53,5	46,2	50,0	43,8
Primarias	Estratos medios	5,5	10,6	8,2	9,2
	Estratos populares	35,9	28,6	19,6	16,0
Total		100	100	100	100

Fuente: Germani (1963). Estimaciones sobre la base de una elaboración de los cuatro censos nacionales (demografía y censos económicos) y otras fuentes.

Cuadro 2

Movilidad estructural entre 1895 y 1914 de la Población Nativa y la Población Extranjera Argentina (Estimaciones)

	Reclutamiento en los estratos medios de personas de origen popular (en %)		Ascenso a los estratos de clase media desde los estratos de origen popular (en %)	
	1895	1914	1895	1914
Movilidad estructural únicamente				
PEA de Nativos*	46	58	10	19
PEA de Extranjeros	85	74	31	26
Total	66	66	18	22

Fuente: Germani (1963:325). Elaborado en base información de Censos nacionales de Población.

*Una proporción importante de nativos corresponde a hijos de inmigrantes, "primera generación de argentinos".

Cuadro 3

Estratificación socio-ocupacional. Argentina 1914-1960 (en % de la población económicamente activa)

Categoría socio-ocupacional	1914	1947	1960
Estratos medios (no manuales), incluyendo estratos altos (no más del 2/3%)	29,9	40,2	44,5
Propietarios y "cuenta propia" agropecuarios, comercio, industria y servicios	14,9	19,9	19,6
Profesionales liberales	2,6	1,3	1,5
Empleados (profesionales, técnicos, administrativos y vendedores)	12,4	19,0	23,4
Estratos de clase trabajadora (manuales)	70,1	59,8	55,5
Trabajadores por cuenta propia	20,9	5,2	4,8
Trabajadores asalariados (especializados y no especializados) Trabajadores del servicio doméstico	39,29,8	49,64,8	45,55,2
Totales	100,0	100,0	100,0

Fuentes: Germani (1970). Estimaciones sobre la base de una elaboración de los cuatro censos nacionales (demografía y censos económicos) y otras fuentes.

Cuadro 4

Población económicamente activa según categoría ocupacional. Argentina 1947-1980 (en %)

Categoría ocupacional	1947	1960	1970	1980
Asalariados	73	72	74	72
No asalariados	27	28	26	28
Patrones	17	13	6	6
Cuenta Propia	7	12	17	19
Trabajadores familiares	3	3	3	3
TotalPEA (en miles)	100,0 (6445)	100,0 (7625)	100,0 (9011)	100,0 (10034)

Fuente: censos de Población de 1947, 1960, 1970 y 1980, en Palomino (1987).

Cuadro 5

Distribución de la Población Económicamente Activa urbana en clases y estratos de clase utilizando la categorización de Torrado. Argentina (1970-1991)

Clases y estratos	1970	1980	1991
Clase Alta	0,8	0,9	1,2
Clase Media total	44,9	47,4	38,0
Estratos autónomos (Propietarios de capital y cuenta propia)	11,8	12,5	11,6
Estratos de clase media asalariada	33,1	34,9	26,4
Clase obrera total	45,2	40,2	42,9
Clase obrera autónoma	6,5	6,6	8,3
Clase obrera asalariada	38,7	33,6	34,6
Estrato no calificado - precario	9,1	11,5	17,9
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Torrado (2007)

Cuadro 6

Aproximación al análisis de la apertura del régimen de movilidad social intergeneracional en el AMBA en perspectiva histórica (1960-2004-5)

Orígenes de clase		Destinos de clase				Total
		Alto no manual	Bajo no manual	Alto manual	Bajo manual	
Alto no manual	1960	51,5	24,6	12,5	11,4	100,0
	1969	55,6	23,1	10,9	10,4	100,0
	1995	48,6	30,0	15,0	6,4	100,0
	2004-5	47,2	29,2	16,8	6,8	100,0
Bajo no manual	1960	25,3	31,2	20,2	23,3	100,0
	1969	20,7	29,2	23,5	26,6	100,0
	1995	30,7	30,2	22,6	16,5	100,0
	2004-5	37,0	35,2	14,9	12,9	100,0
Alto manual	1960	15,6	28,7	32,5	23,2	100,0
	1969	17,8	26,1	34,8	21,3	100,0
	1995	13,1	23,3	34,4	29,2	100,0
	2004-5	12,1	21,0	34,8	32,1	100,0
Bajo manual	1960	7,7	15,4	34,8	42,1	100,0
	1969	5,9	21,6	30,8	41,7	100,0
	1995	7,6	16,4	28,1	47,9	100,0
	2004-5	3,8	14,5	33,6	48,1	100,0
Total		100,0	100,0	100,0	100,0	

De acuerdo a pautas convencionales en la bibliografía sobre movilidad la variable "orígenes de clase" se ubica en eje horizontal y la variable "destinos de clase" en el vertical. En gris se marca la diagonal de inmovilidad social, abajo hacia la izquierda se indican los movimientos ascendentes y arriba de la diagonal hacia la derecha los movimientos descendentes.

Cuadro 7

Evolución de la Población Económica Activa, la tasa de desempleo y la PEA ocupada según categoría ocupacional. Argentina, total urbano, período 1998-2002.

	1998	2002	1998-2002 % de crecimiento
Población Económicamente Activa (en miles de personas)	12.910	13.694	6,1
Tasa de desempleo	12,8	21,3	76,4
% asalariados (empleados u obreros)	72,5	71,8	-5,2
% de obreros o empleados registrados	45,4	44,4	-6,5
% de obreros o empleados no registrados	27,0	27,4	-2,8
% Patrones	4,7	3,6	-26,1
% Cuenta propia	21,7	23,6	3,8
% Trabajadores familiares	1,2	1,1	-15,0

Fuente: BEL - Dirección de Estadísticas y Estudios Laborales -SSPTyEL en base a EPH- INDEC- Ondas de mayo de cada año. 2010

Cuadro 8

Evolución de la Población Económica Activa, la tasa de desempleo y la PEA ocupada según categoría ocupacional. Argentina, total urbano, período 2003-2009.

	2003	2009	2003-2009 % de crecimiento
Población Económicamente Activa (en miles de personas)	15.065	16.308	8,2
Tasa de desempleo	17,4	8,8	-45,5
% asalariados	72,7	75,7	24,6
% de obreros o empleados registrados	37,1	48,3	55,9
% de obreros o empleados no registrados	35,6	27,4	-8,0
% Patrones	3,5	4,4	53,2
% Cuenta propia	21,8	19,1	4,7
% Trabajadores familiares	2,1	0,8	-54,2

Fuente: BEL - Dirección de Estadísticas y Estudios Laborales -SSPTyEL en base a EPH- INDEC- segundo trimestre de cada año_ 2010.

Cuadro 9

Evolución de los asalariados, de los asalariados registrados y los no registrados según rama de actividad en el período 2003-2008

	2003 (en miles)	2008 (en miles)	% de crecimiento
Industria Manufacturera			
Asalariados (empleados y obreros)	1.084	1.463	35,0
Asalariados registrados	591	996	68,4
Asalariados no registrados	492	467	-5,2
Construcción			
Asalariados (empleados y obreros)	399	806	101,8
Asalariados registrados	84	269	220,4
Asalariados no registrados	315	537	70,2
Comercio			
Asalariados (empleados y obreros)	1.270	1.701	33,9
Asalariados registrados	587	979	66,7
Asalariados no registrados	683	721	5,7
Hoteles y restaurantes			
Asalariados (empleados y obreros)	261	393	50,3
Asalariados registrados	111	204	84,1
Asalariados no registrados	151	189	25,6
Transporte, almacenaje y comunicaciones			
Asalariados (empleados y obreros)	624	838	34,3
Asalariados registrados	301	519	72,2
Asalariados no registrados	323	319	-1,1
Servicios financieros e inmobiliarios			
Asalariados (empleados y obreros)	702	1.072	52,7
Asalariados registrados	464	809	74,3
Asalariados no registrados	238	263	10,6
Administración pública y defensa			
Asalariados (empleados y obreros)	1.126	1.214	7,8
Asalariados registrados	807	1.076	33,3
Asalariados no registrados	320	138	-56,9
Enseñanza			
Asalariados (empleados y obreros)	1.012	1.103	9,0
Asalariados registrados	829	1.010	21,9
Asalariados no registrados	183	93	-49,1
Servicios sociales y de salud			
Asalariados (empleados y obreros)	784	735	-6,3
Asalariados registrados	358	522	46,1
Asalariados no registrados	426	212	-50,2

Fuente: BEL - Dirección de Estadísticas y Estudios Laborales -SSPTyEL en base a EPH- INDEC- segundo trimestre de cada año_ 2010.

El sindicalismo argentino frente al Bicentenario: una reseña histórica

Arturo Fernández*

El sindicalismo ha sido y es un movimiento social esencial de las sociedades capitalistas porque constituye una necesaria expresión del conflicto entre el capital y el trabajo y contribuye a limitar los abusos de los propietarios de los medios de producción. Los sindicatos aparecieron en el siglo XIX como una forma organizada de lucha contra la arbitrariedad de los capitalistas. En muchos países generaron partidos políticos que representaron los intereses de los trabajadores y el proyecto de superar “el drama de la condición obrera”. Por ello, fueron proscriptos o reprimidos durante décadas, aún en los países industriales desarrollados. Después de la trágica Primera Guerra Mundial, el movimiento obrero consiguió el sufragio universal, al tiempo que la constitución de la Organización Internacional del Trabajo posibilitó la progresiva universalización del Derecho Laboral que protegería al asalariado.

A través de la vía abierta por la difusión del sufragio universal, los sindicatos fueron ampliando el espacio de la ciudadanía hacia los derechos sociales y económicos, mediante la gradual concreción de pactos sociales que sentaron las bases del Estado de Bienestar democrático. La superación de la Gran Depresión de 1930, primera crisis mundial del capitalismo, facilitó el desarrollo de las negociaciones Empresas-Sindicatos-Estados, que afianzaron una real distribución de la

riqueza. La crisis de los años setenta condujo a un período de concentración del capital, de recortes de ese Estado de Bienestar y de debilitamiento del sindicalismo pero, ciertos principios esenciales de la convivencia entre el capital y los trabajadores se mantienen aún en los países desarrollados.

En la Argentina el desarrollo capitalista se asoció tempranamente con un contexto de dependencia económica estructural, dado que nuestro país se integró en el mercado mundial como productor especializado en abastecer de materias primas agropecuarias a los países industrializados, sobre todo a Gran Bretaña. En consecuencia, la lenta formación de un sector industrial en la Argentina, subordinado a los intereses de los terratenientes exportadores, influyó sobre el movimiento obrero y sus luchas e hizo difícil establecer pactos sociales con el capital, aún después de la crisis de 1930.

Al estudiar los caracteres específicos del sindicalismo en relación al contexto social y político que lo condiciona, se observa que están vinculados con el tipo de capitalismo que les tocó en suerte confrontar. Por eso, una breve reseña de la historia del sindicalismo argentino, en diversas etapas, cada una de las cuales ofrece caracteres definidos y divergentes unos de otros, nos permitirá ilustrar el supuesto general que guía nuestra interpretación acerca de que cada período significativo de la

* Investigador Principal CONICET/UBA/ UNSAM

Este análisis actualiza una serie de estudios realizados a lo largo de las cuatro últimas décadas e incorporada en ese período en diversas publicaciones.

historia sindical corresponde a un estado cualitativamente distinto del desarrollo capitalista argentino.

En el año del Bicentenario cabe resaltar el contraste en las organizaciones sindicales entre 1910 y 2010. Hace un siglo, las protestas de anarquistas y socialistas contra los salarios de hambre y las condiciones de trabajo inhumanas condujeron a la aplicación del estado de sitio durante las celebraciones del Centenario, convertidas en una muestra del autoritarismo oligárquico. Fueron enviados a la cárcel de Ushuaia decenas de militantes obreros detenidos. Había temor de violencia social y bandas para-policiales acechaban a los sindicalistas de todas las tendencias, al tiempo que se dictaba la Ley de Defensa Social, contraria a los principios liberales de la Constitución Nacional y se radicalizaba la paradójica Ley de Residencia, todo un símbolo del fracaso del proyecto inmigratorio de la Organización Nacional, usada para expulsar extranjeros “indeseables”. Los sectores dirigentes económicos y la Iglesia Católica consideraban una amenaza la existencia misma de los sindicatos.

En este año 2010, el 25 de mayo coincidirá con el séptimo año de una gestión del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social que restableció la negociación colectiva tripartita, mejoró el salario mínimo por decisión del Poder Ejecutivo y fortaleció indirectamente el rol de un sindicalismo cada vez más plural. Además, dio cobertura a dos millones de personas que no tenían aportes suficientes para jubilarse y una asignación familiar para los niños de los sectores vulnerables. La proyección política de los sindicatos es diversa y aceptada por los dirigentes políticos. En conjunto, esto contribuye a mantener altos niveles de paz social a pesar de la inédita situación de desempleo estructural, pobreza y exclusión social que aún vive la Argentina y que había llegado a porcentajes alucinantes en el 2002. Por ello, se puede afirmar que hubo ciertos avances sociales y, como resultado de prolongadas luchas populares, se refuerza la esperanza de lograr mayor justicia social.

Veremos ahora las seis etapas principales de esta historia.

■ Industrialización incipiente y predominio del sindicalismo “revolucionario” (1878-1919)

Este período se caracterizó por el predominio de los sindicatos anarquistas, cuya principal arma de combate fue la huelga “revolucionaria”. El reducido movimiento obrero, correspondiente a un desarrollo industrial incipiente, estuvo formado por inmigrantes influidos por las ideas anarquistas y socialistas europeas. Pero el anarquismo pareció encontrar más apoyo que el socialismo en los sectores autóctonos incorporados al trabajo industrial, numéricamente poco significativos. Así es que, al tiempo que se formaba un partido socialista con rasgos “reformistas”, la mayoría de la clase obrera no percibía otra forma de hacer valer sus demandas que accediendo al poder por la fuerza. Pensaba que esa irrupción le permitiría destruir la maquinaria del Estado, que en todos los casos significaba opresión.

El sistema marginaba a los obreros, ya que su participación política era percibida como una amenaza por los sectores capitalistas. Al no existir sufragio universal ni un ordenamiento legal que protegiera a los trabajadores inmigrantes y nativos, no había derechos sociales mínimos. Por lo tanto, los sindicatos anarquistas y aun socialistas fueron a veces arrastrados a enfrentamientos globales a través de huelgas “revolucionarias” y se debatieron en la semiclandestinidad.

La primera sociedad obrera se había constituido en 1857, cuando se fundó la Sociedad Tipográfica Bonaerense, que era estrictamente una asociación de socorros mutuos, como casi todas las primeras entidades obreras. Recién en 1878 se produjo la primera huelga organizada por la Unión Tipográfica, dirigida por un obrero francés. Esa huelga triunfó y los tipógrafos obtuvieron mejoras de salarios y horarios de trabajo. Con la crisis de 1890 las condiciones de la vida obrera se hicieron más precarias, lo que fortificó la reciente organización de los primeros grupos anarquistas impulsada por el eminente activista italiano Enrique Malatesta y a los sectores socialistas, entre los que destacaban los alemanes exiliados que fundaron el Club Vorwarts. Se produjeron

entonces las primeras huelgas de albañiles, panaderos, cigarreros, maquinistas y fogoneros ferroviarios. Más tarde estos últimos fundaron “La Fraternidad”, sindicato aún existente. En 1891 y 1894 hubo intentos efímeros de crear centrales obreras.

El anarquismo adquirió un fuerte arraigo durante esos años, llegando a convertirse en la corriente ideológica de mayor aceptación en las organizaciones sindicales. Como sucedió en Europa, su auge se correspondía con un alza de las luchas sindicales enfrentadas a un sistema injusto que se visualizaba incapaz de reformarse por la vía de la negociación política. Su base social se encontraba en talleres artesanales y en pequeñas industrias donde abundaban obreros con oficios más o menos calificados, como en el caso de los panaderos, los zapateros, los plomeros, y otros. La acción anarquista condujo a la organización de la Federación Obrera Argentina en 1901, la central obrera permanente más importante de la época. Pero, su postura extrema, produjo la división de ese movimiento obrero y de sus sindicatos y dio pretexto al Estado para reprimir las tentativas de los trabajadores de organizarse y de conquistar mejoras sociales.

Tras la profunda agitación de los años 1909 al 1912, el anarquismo dio una batalla frontal contra el sistema capitalista durante el mes de enero de 1919, durante la huelga revolucionaria que provocó la “Semana Trágica” de Buenos Aires. Fue la consecuencia de la convulsión mundial que había engendrado la Guerra Mundial de 1914-1918. Algo semejante ocurrió dos años después en la provincia de Santa Cruz, a fines de 1921, con una matanza de obreros rurales huelguistas, igualmente despiadada y ejecutada por el Ejército, por órdenes del Presidente Yrigoyen. Debido a estas sangrientas frustraciones, comenzó a decaer definitivamente la vitalidad del anarquismo “revolucionario”.

Entretanto se desarrollaba el socialismo a partir de la fundación del Partido Socialista en 1894-1895. Desde sus comienzos, esta corriente ideológica se plegó a una postura legalista, influenciada por la prédica de Eduardo Bernstein, dirigente del Partido Socialista alemán, precursor de la socialdemocracia.

Este autor sostenía que era necesario replantear las luchas obreras ante la perspectiva de una larga supervivencia de la sociedad capitalista. Por lo tanto, los partidos y sindicatos obreros deberían lanzarse a la búsqueda de reformas que mejorasen la condición de los trabajadores y que, gradualmente, transformaran el sistema capitalista. Juan B. Justo, fundador del socialismo argentino, adoptó esta concepción del marxismo y pasó a representar una alternativa gradualista, opuesta al maximalismo anarquista. Desde esa perspectiva planteó un conjunto de temas sociales a través de proyectos legislativos a partir de 1904, logrando cierta audiencia en el seno de las ascendentes clases medias.

Los socialistas, aunque siendo minoritarios en el movimiento obrero, se retiraban del Congreso de la FOA de 1902 y juntamente con un grupo de sindicalistas “puros”, también disidentes del anarquismo, fundaban la Unión General de Trabajadores en 1903. Los programas de la FOA y de la UGT no diferían en sus objetivos inmediatos. Se trataba, en ambos casos, de lograr la jornada de ocho horas diarias, la prohibición del empleo de menores de 14 años, un mínimo de salario con base oro, igual salario a igual producción tanto para el varón como la mujer, abolición del trabajo a destajo, descanso dominical y limitación del trabajo nocturno. Pero las estrategias y las tácticas para lograr esos fines eran diversas y enfrentaban a los sindicalistas anarquistas con los socialistas. Después de 1907 se entró en un período de organización del sindicalismo y de creciente agitación obrera. La FOA, transformada en Federación Obrera Regional Argentina (FORA) durante el Congreso de 1904, encarnaba la posición “pura y dura” del anarquismo inspirado en Bakunin y Kropotkin. La UGT, transformada durante 1909 en Confederación Obrera Regional Argentina (CORA) pasó a ser controlada por los sindicalistas “puros”, con participación minoritaria socialista. La corriente “sindicalista” representaba el término medio entre el anarquismo y el socialismo, era menos elitista y más pragmática que el socialismo y menos extremista aunque tan “gremialista” como el anarquismo. Proveniente de una relectura

moderada de esta última posición ideológica, el sindicalismo “puro” —cuyo rol sería de creciente importancia en el movimiento obrero nacional— adoptó una actitud semi-legalista, ubicua, poco atada a un “dogma ideológico” y desconfiada de los partidos políticos.

Una preocupación constante fue llegar a la unidad organizativa del movimiento obrero. Ella se logró, fugazmente, en 1914, pero ya en 1915 la central sindical FORA volvió a fracturarse en las tendencias antes señaladas: la FORA del V Congreso, de ideología anarquista, que había pasado a ser minoritaria en el Congreso de ese año (1915) y la FORA del IX Congreso, controlada por sindicalistas “puros” y socialistas. Esta última creció considerablemente entre 1915 y 1919, pasando de 20 mil a 200 mil afiliados individuales y de 51 a 530 sindicatos adheridos. La Federación Obrera Marítima, con 22 mil afiliados en 1919, constituía la entidad sindical más importante de la FORA del IX Congreso.

La movilización obrera del período 1907-1919, que tuvo sus momentos de mayor tensión entre 1909 y 1912, llevó a serios enfrentamientos callejeros, a huelgas masivas y a una severa represión estatal. Una referencia destacada de esos conflictos fue la huelga de los inquilinos de 1906, contra la inicua explotación que practicaban los propietarios de conventillos. En 1912 se dictó la Ley Sáenz Peña, que estableció el voto universal, secreto y obligatorio, y abrió la posibilidad del acceso al gobierno de la Unión Cívica Radical, partido mayoritario, lo que sucedió en 1916. Entretanto, comenzaba la Primera Guerra Mundial, que puso a prueba la estabilidad del sistema capitalista mundial. Resultados del conflicto bélico fueron la revolución obrera rusa, dirigida por comunistas leninistas, y situaciones prerrevolucionarias en Alemania, Hungría y, en menor medida, una decena de otros países europeos.

El gobierno democrático de Yrigoyen, votado por muchos obreros, despertó expectativas de reformas económico-sociales, difíciles de llevar a cabo en un período de crisis económica causada por la misma guerra. Ello condujo a importantes huelgas, como las protagonizadas por la Federación Obrera Marítima en 1916, la de los gremios ferroviarios (Federación Obrera

Ferrocarriles, la Fraternidad) en 1917 con la solidaridad de la FOM y, en fin, la huelga de los metalúrgicos en los talleres Vasena de fines de 1918 que concluiría en los sangrientos episodios de enero de 1919.

Contradictoriamente, el radicalismo mejoró relativamente las condiciones sociales dictando las primeras leyes de protección del trabajo y estableció relaciones con gremios moderados, sobre todo de la corriente sindicalista “pura”. Por otra parte, la guerra aceleró el proceso de industrialización, ampliando el mercado de trabajo. Por ello crecieron los sindicatos, organizativa y numéricamente, y los anarquistas dejaron de ser mayoritarios. La represión que se desató contra estos últimos sería el epílogo de un proceso que estaba en marcha y que conducía irremediamente al fin del predominio del sindicalismo “revolucionario”.

■ Expansión industrial y predominio del sindicalismo reformista (1920-1945)

Si bien la Primera Guerra implicó una expansión industrial muy importante, hacia 1930 la capacidad industrial del país se correspondía con un mercado de trabajo en el que predominaban los obreros calificados y semi-artesanos. La crisis del ‘29 puso fin al desarrollo argentino basado en la exportación agropecuaria, el llamado desarrollo “hacia afuera”. La misma oligarquía terrateniente-exportadora decidió iniciar un proceso de industrialización por sustitución de importaciones. La masa obrera se acrecentó y la demanda de mano de obra no especializada atrajo hacia los centros urbanos, sobre todo Buenos Aires y Rosario, una considerable corriente migratoria que se desplazó desde las provincias marginadas y subdesarrolladas.

En el movimiento obrero se caracterizó el predominio numérico de los sindicatos socialistas y del sindicalismo independiente o “puro”. Su principal arma fue el uso de las vías parlamentarias y legales para obtener una legislación favorable a los intereses obreros, confiando en modificar progresivamente la situación de injusticia y adquiriendo el poder

político por la vía de las urnas. Sin embargo, el profundo cambio económico y político que se operó en 1930 no fue comprendido en toda su profundidad por la dirigencia sindical mayoritaria. Ese sindicalismo no defendió el régimen democrático ni supo captar la gran masa de migrantes internos que, durante la década de los '30, engrosaría las filas del movimiento obrero, conformándose una masa políticamente vacante.

A su vez, los sindicalistas “puros” y los socialistas generaron formas de integración con el sistema de poder político, sobre todo durante los gobiernos radicales pero también después de 1930, durante los gobiernos militares o conservadores, reticentes a las demandas populares. A medida que se expandía la economía urbano-industrial, los grandes sindicatos, como los marítimos y los ferroviarios, pasaron a tener mayor importancia en el seno del movimiento obrero organizado, desplazando a los pequeños sindicatos de oficios que habían sido la base principal del poderío anarquista. En la década de 1930, la Unión Ferroviaria, con cerca de 100 mil afiliados, se convirtió en el gremio líder del mundo sindical nacional.

Sin embargo, es conveniente realizar algunas precisiones. En primer lugar, la afirmación del movimiento gremial moderado, operada entre 1910 y 1920, continuó hasta 1925 pero, después de esta fecha, el sindicalismo decayó. La prosperidad económica influyó para que disminuyesen los conflictos sociales y las divisiones sindicales internas ayudaron a debilitar las fuerzas de la clase obrera. En 1922 se había llevado a cabo un Congreso de Unificación Sindical, del cual sólo estuvo ausente la FORA anarquista. De ese Congreso nació la Unión Sindical Argentina, con predominio de los sindicalistas “puros” y participación socialista y comunista. Esta nueva tendencia había surgido en 1921 con la escisión del ala izquierdista del Partido Socialista y como reflejo de la ruptura que, a nivel mundial, se producía en el movimiento obrero entre los social-demócratas y los seguidores de Lenin, el líder de la reciente revolución rusa. Sin embargo, la unidad sindical duró poco tiempo. En 1924,

el grupo socialista se separó de la USA y los comunistas fueron expulsados de la misma. La USA quedó reducida a unos 15 mil miembros, mientras los socialistas formaban, en alianza con los sindicalistas “puros”, la Confederación Obrera Argentina en 1926. Esa central agrupaba a la Unión Ferroviaria, a la Unión Obrera Metalúrgica y a la Federación de Empleados de Comercio, llegando a sumar 130 mil afiliados hacia 1930. Incluso los comunistas formaron una pequeña central vanguardista, el Comité de Unidad Sindical, que atacaba duramente a los socialistas, a los sindicalistas “puros” y a los propios anarquistas.

La segunda precisión es que, el proyecto de creación de la Confederación General del Trabajo, impulsado sobre todo por sindicalistas “puros” y socialistas, trató de detener la división del movimiento obrero y coincidió con el crucial año 1930. Las gestiones de unidad habían comenzado en julio de 1928, en un momento que el sindicalismo había conocido su mayor fragmentación. Esta segmentación perjudicaba los intereses de la clase trabajadora, contribuía a disminuir el aún débil poder de negociación de los sindicatos y se manifestaba en la reducción del número de afiliados y hasta en la pérdida de representación del socialismo parlamentario, que se confinó a un solo legislador en 1930. Si bien el anarquismo tendía a desaparecer como fuerza sindical significativa, la aparición del comunismo agravaba las dificultades que impedían la marcha hacia una posible unidad, sobre todo por las posiciones maximalistas de la Tercera Internacional a la cual estaba adherido y por la profunda rivalidad que, en ese momento, separaba a nivel mundial a los leninistas respecto de la Segunda Internacional Socialista, a la cual adhería la Confederación Obrera Argentina (COA). Por lo tanto, las negociaciones para crear la CGT fueron lentas, la FORA no aceptaba otra unidad que la realizada alrededor de su programa, sectores de la COA desconfiaban de las tendencias anarquistas existentes entre los gráficos de la USA y los comunistas tampoco admitían la unidad con “fuerzas reformistas”¹.

1 Los comunistas, el ala más radical –aunque minoritaria– del movimiento obrero de la época, fueron duramente reprimidos entre 1930 y 1935, como consecuencia del golpe restaurador y pro-oligárquico de 1930.

Los primeros síntomas de la crisis mundial y la nueva situación planteada por el golpe militar que derrocó al gobierno constitucional de Yrigoyen, precipitaron el dificultoso proceso de la unidad sindical. El 27 de septiembre de 1930 se realizó la primera reunión del Comité Nacional Sindical que creó una nueva central con la denominación de Confederación General del Trabajo (CGT), siendo elegido como primer secretario general el delegado de la Unión Ferroviaria, Luis Cerutti. Los caracteres principales de la flamante CGT eran, por un lado, el predominio de la tendencia sindicalista apolítica sobre los socialistas, proclives a una mayor participación política o partidista. Por otro, la influencia decisiva de la Unión Ferroviaria, por su peso numérico. Finalmente, la poca representación del sector industrial en el Comité Nacional Sindical, que luego se llamará Comité Confederal.

En diciembre de 1935, mientras se preparaba el Congreso Constituyente de la CGT, los socialistas de la Unión Ferroviaria, cuya hegemonía no fue reconocida por la Junta Directiva de la CGT, coparon el edificio de la calle Independencia generando el primer “golpe” obrero de nuestra historia social. La mayoría del movimiento obrero se agrupó alrededor de la CGT de la calle Independencia, mientras los sindicalistas “puros” organizaban la CGT de la calle Catamarca que, en mayo de 1937, tomaba el nombre de Unión Sindical Argentina (USA). En la CGT, con más de 200 mil afiliados, los socialistas recibían el apoyo de los comunistas, quienes habían emprendido la nueva táctica “frentista” para luchar contra el fascismo. En los años posteriores, la CGT afianzó su organización a partir del largamente preparado Congreso Constituyente de abril de 1936 y de la elección como secretario general del gremio ferroviario, José Domenech en 1937. Se realizaron dos congresos ordinarios entre 1939 y 1942, lo cual evidenciaba la relativa regularidad institucional de la Confederación, que acrecentó el número y la capacitación de sus cuadros dirigentes.

Puede afirmarse que, tanto en la CGT como en la USA, había crecido la tendencia hacia una mayor participación política y partidaria del sindicalismo y existía una mayor conciencia nacional frente a los efectos sociales

de la dominación económica británica y norteamericana. Como consecuencia de esta politización, en marzo de 1943, la CGT se dividió entre la CGT N° 1, controlada por sindicalistas “puros” y socialistas próximos a la concepción no partidista del sindicalismo, y la CGT N° 2, controlada por los socialistas y los comunistas.

■ Programa de desarrollo por sustitución de importaciones y el sindicalismo integrado al Estado (1945-1955)

La Segunda Guerra Mundial aceleró con fuerza el proceso de industrialización y la burguesía industrial nacional adquirió mayor peso. La “Revolución Militar” del 4 de junio puso fin a la contradicción de que, un país en plena expansión de la industria capitalista, estuviese socialmente gobernado por representantes de una burguesía terrateniente y agro-exportadora. Este típico “cuartelazo” desató las fuerzas sociales ascendentes y originó sin proponérselo un movimiento nacionalista popular, típico de los países latinoamericanos. Por una parte, muchos de los nuevos asalariados migrantes no se integraban al sindicalismo existente, en gran parte debido a que sus organizaciones, sus ideologías y la mentalidad de sus dirigentes no se adecuaron con la rapidez debida al profundo cambio de la década de los años treinta.

Por otro lado, la burguesía industrial estaba preocupada en tener un poder sociopolítico que le permitiese afirmar su proyecto industrializador en curso. Por cierto, la burguesía a la que nos referimos estaba compuesta por empresarios pequeños, medianos y algunos de mayor dimensión, cuyo crecimiento se había producido al abrigo de las formas proteccionistas que impusieron la crisis de 1930 y luego la Segunda Guerra. Su subsistencia dependía del mantenimiento de la protección de esa producción industrial, impulsada por el Estado, y a la cual se oponían fracciones burguesas ligadas al capital extranjero y la vieja “oligarquía” agro-exportadora, nostálgica de un país integrado sin cortapisas al mercado mundial capitalista y partidaria del liberalismo económico libre-cambista del siglo XIX.

A partir de la gestión del Coronel Juan Domingo Perón en la Secretaría de Trabajo y Previsión en octubre de 1943, se inició el período que cambiaría las formas organizativas y la ideología del movimiento obrero organizado en poco más de dos años, gracias al apoyo popular que recibieron las muchas leyes sociales dictadas en ese período².

La politización de los sindicalistas se ampliaba desde el inicio de la década de 1930 y, por ello, el diálogo con militares reformistas se hizo posible a medida que esas leyes sociales dictadas por el Estado satisfacían viejas demandas obreras. Cuando estas conquistas fueron amenazadas por la oposición al Coronel Perón, la mayoría de los viejos sindicalistas, apoyados por numerosos sectores obreros organizados o, hasta entonces no organizados, reclamaron y obtuvieron la libertad de Perón el 17 de octubre de 1945 y cambiaron el curso de la historia argentina. Al mismo tiempo, ante la inminencia de las elecciones, los sindicalistas formaron el Partido Laborista para apoyar la candidatura del jefe militar transformado en fundador de una nueva organización política.

El acto electoral de febrero de 1946 marcó el triunfo de una opción política autónoma de la mayoría de los trabajadores organizados en la CGT y aliados a la propuesta de la burguesía industrial nacional. En la “década peronista” se asistió al particular fenómeno de la integración del movimiento sindical dominante a un sistema de poder que seguía siendo capitalista. Es que la ejecución de la política justicialista de desarrollo nacional implicaba la incorporación activa del sindicalismo y la ley de asociaciones profesionales de 1945 fue el instrumento para realizar esa integración. Dicha ley reconoció a los sindicatos como asociaciones de derecho público y estableció el control del Estado sobre los ingresos y gastos de la organización sindical, además de la capacidad, otorgada al Ministerio de Trabajo, de adjudicar y retirar personerías gremiales. Si bien la afiliación a un gremio no se hizo obligatoria, la personería gremial se otorgó al sindicato mayoritario por rama de actividad, afirmando desde el Estado

la voluntad de estructurar un movimiento sindical unido e impidiendo la atomización de los intereses obreros. La medida más avanzada de esta legislación fue reconocer al sindicalismo el derecho de participar en política, con lo cual el Estado asumía, por primera vez, el contenido político de las luchas sindicales. De la adhesión masiva de los trabajadores al justicialismo surgió una organización sindical cuya dimensión numérica quedó quintuplicada, pasando de 600.000 afiliados a 3 millones. El Partido Laborista, contra la voluntad de sus principales dirigentes, fue disuelto e integrado al partido que se llamará Justicialista o Peronista por decisión de Perón.

De esta realidad compleja surgieron dos consecuencias contradictorias para la CGT. Por una parte, el sindicalismo tomó conciencia de su poder, su dignidad y su lugar en la historia nacional y, por primera vez, fue partícipe del sistema de poder estatal. Por otra parte, su autonomía política se limitó, aunque nunca desapareció totalmente, lo que favoreció cierta burocratización de sus dirigentes.

Quedan para “el haber” de esta época fundamental en la historia argentina una transformación social profunda e incruenta, que el General Perón no quiso imponer por la violencia, convencido de que la guerra civil destruía la nación. También quedaban, el surgimiento de un sólido sindicalismo de masas, la aparición de complejos aparatos de dirección gremial que posibilitarían la rápida movilización obrera, la unificación del movimiento sindical, la promoción de nuevos dirigentes con concepciones pragmáticas y realistas de la vida social y política y la experiencia de una participación en las decisiones estatales, sobre las cuales la CGT influyó entre 1946 y 1955.

Quedan para “el debe” del mismo período, el desarrollo de una concepción estatista de los sindicatos, por la cual las conquistas sociales del movimiento obrero pasaron a depender de una política privilegiada con el Estado. Las ideologías tradicionales del movimiento obrero fueron sustituidas por la cultura peronista que sostenía un programa de acción pragmático

2 Ellas constituyeron una notable ampliación del Derecho Laboral y el gobierno se encargó de hacerlas cumplir.

dirigido hacia el conjunto de una nación hasta entonces económicamente dependiente, a la cual se le proponía un método de integración política para devenir independiente e influyente en el escenario geopolítico. La difusión y aplicación de ese ideario fue gestando un movimiento obrero que no planteó un proyecto global de sociedad alternativa al capitalismo, tal como los que surgieron de la perspectiva utópica sostenida por movimientos similares en otros países. Derrocado el peronismo, los trabajadores concibieron la “utopía” movilizadora del retorno del líder, una perspectiva limitada en comparación con aquellos proyectos alternativos. Por otra parte el ascenso tumultuoso del peronismo en la vida sindical fue acompañado por confrontaciones con otras corrientes, particularmente las minorías comunista y socialista que denunciaron el uso de métodos intimidatorios y, poco democráticos empleados por sus nuevos rivales para desplazarlas. El proyecto estatal de unificar el sindicalismo y eliminar la oposición a la conducción mayoritaria de la CGT contribuyó a la perduración de rasgos de dependencia estatal en el sindicalismo de orientación peronista, lo que si al principio pudo ser funcional para el proyecto unificador, con el correr del tiempo se expuso a la crítica de las corrientes gremiales competidoras.

Precisamente el poder económico y político alcanzado por las conducciones gremiales a favor de su vinculación privilegiada con el Estado, los expuso a la crítica de sus opositores que enfatizaron sus rasgos burocráticos. Los dirigentes que actuaron en el primer plano sindical entre 1946 y 1955 pagaron con su proscripción errores y culpas reales y supuestas o imaginadas. Las nuevas generaciones de sindicalistas peronistas confirmaron luego que el pragmatismo conduce a menudo a la política de compromisos pero no siempre es eficaz para superar la confusión política e ideológica. En todo caso, la transformación de un sindicalismo de estilo ideológico europeo en la CGT peronista que, contra todos los avatares históricos, perdura hasta hoy, se debió a una compleja red de factores, analizados por historiadores y sociólogos. Ello sólo demuestra que la Argentina no es un país desarrollado y que sus sectores subalternos enfrentan a una

burguesía dominante que hasta ahora no se ha mostrado capaz de sostener el desarrollo del país a largo plazo.

Entre los factores que explican la aparición y permanencia de la CGT peronista se encuentra la fuerte presencia histórica de sindicalistas “puros”, inclinados a un pragmatismo político que los acercó naturalmente a la propuesta del Secretario de Trabajo y Previsión de un gobierno militar dictatorial. Además, el liderazgo carismático del mismo Perón sobre las masas obreras, que obligó a muchos “viejos” dirigentes sindicales a plegarse al nuevo movimiento político, so pena de quedar marginados de la conducción real de sus gremios. Otro factor fue el fracaso del proyecto de formar un Partido Laborista, cuya concepción se oponía al liderazgo personal de Perón y su concepción de “Partido-Movimiento Nacional”, que fue rápidamente disuelto por el flamante presidente constitucional de 1946. También explica la perduración de la CGT peronista, la formación en aquel momento de nuevas y grandes concentraciones industriales que determinaron el predominio de gremios que, como los obreros de la carne, los metalúrgicos y los textiles, estaban conformados por bases peronistas. Estos gremios pasaron a liderar la central obrera por su peso numérico y por su importancia cualitativa en este período de rápido desarrollo industrial del país. Otro factor muy significativo ha sido la ampliación de una red de obras sociales, con las cuales los sindicatos asistieron a sus afiliados en materia de salud y recreación, generando un indudable flujo de beneficios que se transformarían en consiguiente adhesión y apoyo por parte de los afiliados beneficiarios.

La alianza social burguesía nacional-trabajadores, sustentada en la popularidad de Perón y en la neutralidad del Ejército, comenzó a fracturarse hacia 1952, cuando se produjo la primera crisis económica grave del modelo de sustitución de importaciones, gestada en la debilidad del sector externo. Las exportaciones esencialmente agropecuarias del país no alcanzaban para pagar las importaciones de energía y de insumos industriales, indispensables para mantener en funcionamiento el aparato industrial del que se había dotado

la Argentina. Estas crisis se repetirían cíclicamente cada cuatro o cinco años, entre 1952 y 1975, y su primer efecto fue multiplicar las tensiones en el interior del bloque peronista en el poder. Pese a que el plan de estabilización concebido por el ministro Antonio Cafiero dio resultados positivos, la burguesía nacional, las clases medias, la Iglesia, y al fin, las Fuerzas Armadas rompieron lanzas contra el poder personal de Perón, preocupadas por el supuesto poder desmedido de la clase obrera organizada y dispuestas a disciplinar las demandas de los sectores sociales subalternos.

En un clima de odio social extremo, ello condujo a la conspiración de todos los partidos políticos opositores y de la Iglesia Católica contra el gobierno constitucional; conspiración que desembocó en el despiadado bombardeo del 16 de junio de 1955 y en el golpe de septiembre de ese año, que puso fin a la participación del sindicalismo en el esquema de poder.

■ **Crisis cíclicas: surgen prácticas sindicales peronistas participacionistas, negociadoras, confrontacionistas y combativas (1955-1976)**

Las crisis económicas y políticas cíclicas que se iniciaron en los años cincuenta y se repitieron hasta 1976, tuvieron una naturaleza estructural que fue someramente descripta en el párrafo anterior y aportaron inestabilidad general que hizo imposible encontrar una fórmula democrática para neutralizar el apoyo mayoritario relativo que las clases subalternas seguían dispensando al proscrito presidente depuesto Juan Perón y a su movimiento. Las crisis de 1957/58, 1962/63, 1966, 1970 y 1975 dieron lugar a planes de estabilización que deterioraban, al menos temporariamente, el salario real y el nivel de empleo, generando tensiones sociales que no eran canalizadas por un sistema político bloqueado por la exclusión del peronismo y, después de 1973, por la generalización de la violencia y la debilidad del gobierno que sucedió al propio Perón, después de su muerte acaecida en julio de 1974.

El sindicalismo peronista jugó un rol significativo en estos veinte años de historia nacional, marcados por una crisis de hegemonía social que se expresó en la debilidad de los gobiernos civiles y en los frecuentes golpes militares que se sucedían a sí mismos sin lograr resolver ningún problema esencial. ¡Doce presidentes ocuparon la Casa Rosada, con un promedio de permanencia de un año y siete meses!

El golpe militar de noviembre de 1955 intervino la CGT, proscibió a los dirigentes sindicales peronistas por millares y pretendió cambiar la estructura sindical. Sin embargo, la “resistencia” liderada por una nueva camada de jóvenes sindicalistas afines al peronismo, neutralizó los planes políticos-sindicales de la llamada “Revolución Libertadora”. Se inició una etapa en la cual el sindicalismo peronista representó una oposición sistemática a todas las tentativas para encauzar el país por la vía de un desarrollo basado en la participación del capital extranjero. Asimismo, la CGT hostigó a los siete gobiernos que, entre 1955 y 1973, se sucedieron por la vía de elecciones con proscripción del justicialismo, o por la de golpes militares carentes de apoyo popular.

Desde el punto de vista sindical, la confrontación con la dictadura de Aramburu condujo a conservar la mayoría de organizaciones sindicales en el Congreso Normalizador de 1957. En tanto que la confrontación-negociación con el Presidente Arturo Frondizi (1958-1961) permitió que la normalización efectiva de la CGT concluyese en marzo de 1961 con la recuperación de su control por las “62 Organizaciones peronistas”, lideradas por la Unión Obrera Metalúrgica y su “hombre fuerte”, Augusto T. Vandor. Para llevar a cabo su estrategia, la CGT usó las más diversas armas: la acción directa, la huelga general, la toma de fábricas y, al mismo tiempo, una actitud permanente de negociación con el Estado, con el fin de lograr que este cumpliera el rol de tutelar los intereses de los trabajadores. Sin embargo, la complejidad de este accionar fue dividiendo a los dirigentes sindicales peronistas en cuatro tendencias: los combativos anti-capitalistas, los confrontacionistas que privilegiaban la lucha, los participacionistas que usaban la

negociación, en particular con el Estado y un sector mayoritario, adscrito al estilo de conducción de Vandor, que utilizaba alternativamente la negociación y la lucha. Esa división se manifestó con total claridad después del golpe militar de 1966.

Entre 1963 y 1966, durante el gobierno de Illia, el sindicalismo llevó a cabo una activa movilización a través de los “Planes de Lucha”, con el fin de mejorar el poder adquisitivo de los trabajadores y de terminar con la proscripción política del peronismo. En el aspecto económico-social se obtuvieron éxitos significativos y se estableció cierto grado de concertación a través de la mediación del Estado. Pero, fracasado el “Operativo Retorno” de Perón, el movimiento sindical creyó que el gobierno radical no podía, sea por motivos externos o internos al mismo, restablecer el pleno imperio de un juego electoral sin proscripciones. La actitud a seguir frente a la hipótesis de un “peronismo sin Perón” dividió entonces a la CGT en dos tendencias. La CGT “Leales” liderada por Augusto Vandor, que concibió la idea de un Partido Sindical sin Perón, por un lado, y la CGT “de pie junto a Perón”, por el otro, liderada por José Alonso, que mantuvo el apoyo incondicional al líder exiliado en Madrid. Luego, el sector liderado por Vandor se inclinó a otorgar un apoyo condicionado al golpe militar que llevaron a cabo los líderes del Ejército “Azul” el 28 de junio de 1966³.

No hay que olvidar que los golpistas se presentaban como el ala nacionalista del Ejército que había desplazado al sector anti-peronista “duro”. La expectativa generada por la llamada “Revolución Argentina”, impulsó al conjunto del sindicalismo a seguir los pasos del vandorismo durante el resto del año 1966, produciéndose una relativa pausa en las luchas sindicales. Esas expectativas se fueron desvaneciendo ante la incoherencia del primer equipo ministerial del general Onganía y se trocaron en total oposición cuando, en marzo de 1967, el ministro de economía Krieger

Vasena definió el plan de desarrollo del quinquenio siguiente con caracteres liberales. Las dos alas de la CGT se unieron en un plan de lucha común que fracasó por la dura represión del régimen. De esta prueba de fuerza la CGT quedó debilitada, con varios gremios intervinidos y con la destrucción total pendiente como amenaza. La supresión de las paritarias, el deterioro del salario real y la desmovilización del movimiento obrero fueron el corolario de esa batalla perdida por el sindicalismo.

A partir de la derrota del plan de lucha de 1967, comienzan a gestarse las tácticas y los esquemas de vinculación con el Estado anticipados anteriormente. Por un lado, un sector de sindicalistas se inclinó por intentar dialogar con el gobierno autoritario, negociando la supervivencia de la CGT y su posible integración al nuevo sistema político que Onganía imaginaba crear. Esa tendencia se denominó “Nueva Corriente de Opinión” o “participacionista”. Por otra parte, se desarrolló un ala confrontacionista con peso significativo en algunos sindicatos nacionales y en las zonas más industrializadas del interior del país. Estas tendencias se expresaron en oportunidad del Congreso Normalizador de marzo de 1968 y el conflicto entre ellas condujo a la división del movimiento sindical. Dos meses después la escisión de la CGT quedaba formalizada: por un lado encontramos la CGT “de los Argentinos” (confrontacionistas y una minoría combativa) y, por otra parte, la CGT de Azopardo (vandoristas y participacionistas).

El ala confrontacionista-combativa contribuyó a crear un clima de movilización popular contra el régimen, sobre todo en el interior del país, lo cual condujo a los procesos de agitación social de Corrientes, Rosario, Tucumán y Córdoba de mayo de 1969. El paro general del 30 de mayo, declarado por las dos CGT, fue el producto de la exitosa acción confrontacionista-combativa, que asestó un duro golpe al gobierno de Onganía. Como resultado de estos hechos y retaceado el apoyo militar al presidente,

3 El intento de Vandor de generar un “peronismo sin Perón” que fuera admitido en el juego electoral, fue resistido dentro del sindicalismo por la tendencia “de pie junto a Perón” y en el conjunto del movimiento peronista, por el propio Perón que envió a Isabel Perón, quien llegó al país en 1965 para representarlo. Las elecciones provinciales de Mendoza cuantificaron el predominio de los antivandoristas y del propio Perón.

este relevó al ministro de Economía al tiempo que prometía convocar a las Comisiones Paritarias. La CGT de los Argentinos se diluyó en la clandestinidad después de la detención de su secretario general Raimundo Ongaro. Entre tanto, la CGT de Azopardo fue puesta bajo tutela del Estado como consecuencia de la muerte de Vandor en junio de 1969. Pese a la intervención oficial y haciéndose eco del creciente descontento popular, el sector vandorista convocó un paro general para el primero de octubre de ese año. Sin embargo, el gobierno consiguió que el participacionismo y una parte de los vandoristas levantasen el paro a cambio de nuevas concesiones: la significativa ley de Obras Sociales que le otorgaba una sólida base económica a los sindicatos y la vaga promesa de rectificar la política económica. De este modo, la CGT, cuyo control compartían el vandorismo y el participacionismo, iniciaba el camino hacia su normalización bajo la intervención de Valentín Suárez.

Con la destitución de Onganía en junio de 1970, las Fuerzas Armadas comenzaron a buscar una salida política democrática a la explosiva situación generada por la primera etapa de la Revolución Argentina. Entretanto, se reunió el Congreso Normalizador de la CGT, el cual eligió un Consejo Directivo controlado por los vandoristas, contando con la presencia de los participacionistas. El secretario general electo fue José Rucci, apoyado por Lorenzo Miguel, Secretario General de la UOM. A partir de ese momento, julio de 1970, la CGT acomodó su accionar al del movimiento peronista y se recompusieron las "62 Organizaciones" como brazo gremial del justicialismo. No se pudo evitar la notoria oposición a esta estrategia movimientista, por una parte, del participacionismo que mantenía sus lazos con el gobierno militar, adosándose a su esquema político y por la otra, del sector denominado combativo, que exigía reivindicaciones económicas inmediatas y profundas. Durante el proceso electoral las divergencias mencionadas se atenuaron porque se impuso el proyecto político vandorista, apoyado por Perón, y los participacionistas se subsumieron en la línea de la conducción de la CGT. Fuera de ella quedarían menos de diez federaciones

controladas por diversos grupos confrontacionistas y combativos, peronistas o adherentes a posiciones marxistas.

Después de 1973, la dirigencia de la CGT se vio enfrentada a tres grandes desafíos. Por un lado, tuvo una nueva participación en el sistema de poder durante los gobiernos peronistas del período 1973-1976, frente a la que debió afirmar una cierta autonomía política, no exenta de conflictos. En un primer momento se alineó tras la conducción de Perón, manteniendo el pacto social y enfrentando atentados desatinados contra sus dirigentes. Luego, después de la muerte del General Perón y ante el giro económico impuesto por la influencia de José López Rega, durante la presidencia de Isabel Perón, la CGT jugó un rol determinante en la canalización de la agitación social que concluyó con el alejamiento en julio de 1975 del siniestro Ministro de Bienestar Social y organizador del grupo paramilitar Tres A, y en el inicio de una escalada inflacionaria que destruyó el pacto social impuesto por el gobierno justicialista.

El segundo desafío que afrontó la CGT se relacionó con la toma de responsabilidades gubernamentales importantes entre agosto de 1975 y enero de 1976, pues Isabel Perón designó en el Ministerio de Economía y en el de Trabajo, a hombres próximos a la conducción sindical (Antonio Cafiero y Carlos Ruckauf). En esa coyuntura se advirtió claramente la impotencia sindical para lograr estabilizar la crisis económica y para mantener el nivel de ingreso de la masa asalariada, ante la presión empresarial y la preparación de un nuevo golpe clerical-militar.

El tercer reto fue la creciente contestación de las bases radicalizadas, influidas por las posturas del peronismo combativo o por ideologías clasistas, marxistas, trotskistas y otras. Frente a esta corriente contestataria, la cúpula cegetista apeló a la manipulación antidemocrática o a la represión directa o indirecta de los militantes maximalistas y no violentos. Esas prácticas, llevadas a cabo en el Gran Rosario y en Córdoba, aumentaron el desprestigio de la conducción de la CGT. El golpe de 1976 justificó su accionar en la lucha contra la corrupción sindical y se dedicó a eliminar

físicamente la emergencia de dicha corriente clasista y combativa, aprovechando la confusión o indiferencia de la dirigencia sindical mayoritaria.

El período concluyó con un conflicto económico-social intenso. Confluían factores internos como la campaña de desprestigio contra el gobierno peronista, la parálisis de los partidos políticos y la acción de grupos armados y factores externos, como la crisis capitalista mundial, desatada por el aumento del precio del petróleo. Unos y otros se sumaron para generar un ambiente propicio al golpe de las Fuerzas Armadas que se produjo en marzo de 1976. El aislamiento del gobierno de la viuda de Perón había producido la anomia del sindicalismo, cada vez más fracturado, burocratizado y cuestionado desde adentro del movimiento obrero y desde el resto de la sociedad.

Tantos años de oposición al sistema socio-político dominante habían dejado huellas indelebiles en la cúpula sindical; entre ellas destacamos las tendencias a la burocratización (con signos de corrupción) y a la división. Lo que es peor, esos años habían servido para incrementar las falencias de muchos dirigentes sindicales incapaces de concebir un proyecto político viable desde la misma organización sindical. Sin embargo, en un balance del período 1955-1976, no puede menospreciarse el hecho de que los dirigentes sindicales hayan podido mantener el nivel del ingreso obrero y el del empleo, pese a las políticas de ajuste periódicamente aplicadas y pese a que el partido representativo de sus intereses fue proscrito entre 1955 y 1973. Esto demuestra la capacidad de negociación y el relativo poder de veto económico-social que ejerció el sindicalismo frente a la amenaza permanente de políticas económicas liberales y antisociales predicadas por los sectores predominantes del capital.

94

■ Las prácticas sindicales frente al plan neo-liberal autoritario y el terrorismo de Estado (1976-1983)

Si bien el golpe de 1976 contaba con el apoyo del bloque social dominante, incluida la fracción burguesa nacional que había apoyado

el retorno del peronismo al gobierno y de las clases medias, la puesta en práctica del plan económico del “proceso” erosionó parcialmente esos apoyos. La clave de la política de Martínez de Hoz se desplegó gradualmente, de acuerdo al prometido Plan del 2 de abril de 1976. Fue entre 1977 (reforma financiera) y 1978 (rebajas arancelarias y pauta cambiaria) que se establecieron los mecanismos fundamentales que reorganizaron la economía nacional, generando una transferencia de poder al sector del capital financiero, que sería el principal beneficiario de las prácticas especulativas que se constituyeron en una decisiva actividad económica en el país y en el mundo. Así se intentó poner fin a cuarenta y seis años de regulación económica estatal, imponiendo la economía de mercado.

Sin embargo, hacia 1980, los industriales de toda dimensión, los comerciantes y los mismos productores agropecuarios medianos y pequeños estaban siendo perjudicados por el ensayo económico sostenido por la dictadura. Ante el fracaso de la lucha contra la inflación, todas estas fracciones sociales demandaron el cese del Ministro Martínez de Hoz y, pese al terrorismo de Estado prevaleciente, las Fuerzas Armadas cedieron ante dichas presiones. El relevo del dictador Videla por su cómplice Viola condujo a la designación de un Ministro de Economía, Lorenzo Sigaut, expresión de esa convergencia de intereses. La carencia de un proyecto económico alternativo, capaz de provocar consenso en la sociedad, condujo a la parálisis económica durante la dictadura de Viola. Así se manifestaba con claridad la imposibilidad de gestar “una” política nacional debido a los enfrentamientos sectoriales, los cuales se prolongaron durante los años ochenta.

Sin embargo ciertas orientaciones impuestas entre 1976 y 1981 marcaron profundamente la economía nacional, generando hechos económicos de indudable trascendencia histórica. Esos hechos fueron, por un lado, la tendencia a la des-industrialización, expresada en la reducción del 30% de la actividad industrial en esos años. Junto a ello, el incremento de la actividad especulativa, mucho más rentable que cualquier inversión productiva y una considerable reducción del salario real.

Por lo demás, el golpe clerical-militar tuvo como uno de sus principales objetivos desarticular la estructura sindical que había organizado la movilización popular contra los diversos planes de ajuste entre 1955 y 1976 y en consecuencia atacó la organización obrera a través de tres líneas de acción. La principal fue la intervención de la CGT y de las principales federaciones y sindicatos afiliados a ella, junto a la suspensión de las actividades sindicales y del derecho de huelga, vinculados a la derogación de facto de la Ley de Contrato de Trabajo.

En paralelo, la dictadura utilizó en gran escala el mecanismo represivo. El terrorismo logró paralizar el accionar gremial por la acción directa de los “grupos de tareas” de la Fuerzas Armadas. Este accionar tuvo la finalidad, en gran medida lograda, de exterminar a los sectores sindicales radicalizados y de paralizar a los grupos moderados. De hecho cesaron de funcionar las comisiones internas en las empresas ante el secuestro y la desaparición de una significativa cantidad de delegados gremiales. El 50% de los detenidos-desaparecidos durante la dictadura fueron trabajadores sindicalizados.

Por lo demás, los actores del golpe clerical-militar promovieron un sindicalismo “apolítico” y reducido a limitadas actividades reivindicativas, cuya expresión fue la Ley Sindical de noviembre de 1979.

En estas circunstancias, durante el transcurso de 1976, algunos dirigentes cegetistas que no estaban en prisión trataron infructuosamente de establecer un diálogo con el gobierno, en un clima de desmovilización obrera profunda, inducido por un inédito ambiente de miedo frente a la práctica del terrorismo de Estado. Fracasadas las gestiones de los “Diez” en el sentido de obtener algún reconocimiento oficial como dirección del movimiento obrero y ante la imposibilidad de mejorar la situación social, deteriorada por el plan económico de Martínez de Hoz, surgió en marzo de 1977 la Comisión de los “25” que asumiría el rol confrontacionista y estaba integrada por sindicalistas de inspiración peronista verticalista. Durante ese año, el movimiento obrero llevó a cabo una multiplicidad de acciones aisladas y algunos paros por rama de actividad, por lo

cual el número de trabajadores en conflicto se incrementó en un doscientos por ciento respecto a 1976. La flexibilización de la política salarial, tanto a nivel privado como público, y un mejoramiento relativo del salario real disminuyeron la tensión social.

En convergencia con la instrumentación política del Campeonato Mundial de Fútbol y la aparente estabilización de la estrategia económica dictatorial, el gobierno militar lograba acercamientos con dirigentes sindicales proclives al participacionismo. En consecuencia, en junio de 1978, surgió la Comisión de Gestión y Trabajo, conformada por las federaciones intervenidas, la cual se constituiría en la base principal de la Comisión Nacional de Trabajo (CNT) creada en octubre como el ala del movimiento sindical aceptada por la dictadura. Por su parte, el ala confrontacionista acentuaba su definición contra la marcha del “proceso”, fundando el Movimiento Sindical Peronista, en junio de 1978, y convocando al primer paro nacional de este período el 25 de abril de 1979, el cual fue severamente reprimido.

La división entre ambas alas fue transitoriamente superada con la conformación de la Conducción Unificada de los Trabajadores Argentinos (CUTA), creada en septiembre de 1979 para enfrentar la inminente promulgación de la represiva Ley Sindical 22.105 ya mencionada, con la que el autoritarismo imaginaba debilitar definitivamente al sindicalismo. Pese a ello, la unidad gremial duró poco tiempo: en abril de 1980 se registraba la escisión de la CUTA, pues participacionistas y confrontacionistas no lograron acordar sobre las tácticas a seguir para oponerse a dicha ley y a la política económica de Martínez de Hoz. En realidad estas divergencias correspondían a dos proyectos de vinculación con el Estado concebidos por el sindicalismo, los cuales se fueron acentuando en la medida de la perpetuación del poder militar y del agravamiento de la crisis económico-social.

Por una parte, el ala confrontacionista reconstituyó la CGT, en diciembre de 1980, en abierto desafío a las normas de la Ley Sindical bajo la influencia del dirigente metalúrgico Lorenzo Miguel, sucesor de Vando

recientemente liberado por los militares. Saúl Ubaldini fue elegido para dirigirla, con el apoyo de Miguel. Durante 1981, este nucleamiento retomó contactos con los partidos políticos, convocó a un paro nacional en julio y organizó el primer acto de oposición masiva al régimen tiránico en noviembre. En 1982 la CGT propugnó el “Plan de Movilización Pacífica”, profundizando su estrategia, cuya primera manifestación de masas fue la concentración popular del 30 de marzo. Tres días después el gobierno militar inició la recuperación de las Malvinas, dando lugar a la guerra del Atlántico Sur, cuyo desenlace marcaría el comienzo de la transición a la democracia. La práctica de “los 25” y de la CGT constituyó el movimiento social más numeroso que enfrentó al terrorismo de Estado.

Por otra parte, el ala participacionista estableció un diálogo no exento de fricciones con las diversas conducciones políticas del “proceso” que se sucedieron desde agosto de 1980 hasta junio de 1982. La CNT no adhirió al paro de julio de 1981 ni al Plan de Movilización Pacífica, si bien estableció contactos con el accionar de la Multipartidaria y durante la guerra de las Malvinas decidió reconstruir la CGT en la sede de la calle Azopardo. Ese diálogo con el gobierno militar le acarreó enorme desprestigio y ningún beneficio.

Los sucesos posteriores a la catastrófica guerra de las Malvinas mostraron con mayor claridad que el esquema sindical inaugurado en 1945 daba muestras de debilidad, la que se agudizó con la derrota electoral del peronismo –dirigido por su ala sindical– en octubre de 1983. Las causas de esa crisis gremial eran diversas y complejas. En primer lugar, los profundos cambios económicos redujeron la mano de obra industrial y sindicalizada en cerca del 30%. Además, la división del movimiento obrero, insinuada en la anterior dictadura militar entre 1966 y 1973, se acentuó a nivel de la cúpula cegetista, sobre todo por las prácticas divergentes de los sindicalistas frente al Estado terrorista y represor de la organización obrera y achicó aún más las capacidades del sindicalismo. Por otro lado, la burocratización de la dirigencia sindical mayoritaria, fenómeno que se iniciaba después de 1960, llegó a

un grado extremo, porque las bases sindicales (delegados de fábrica, comisiones internas) fueron mucho más reprimidas que las cúpulas y casi dejaron de funcionar entre 1976 y 1982. Finalmente, la pérdida de valor del salario real y el incremento del desempleo entre 1976 y 1982, desacreditaron a los dirigentes sindicales en el área específica de su accionar, en la cual habían tenido éxito significativo hasta 1976.

Junto a esto, al prorrogarse los mandatos de los dirigentes gremiales y al no realizarse elecciones sindicales regulares desde 1966, la perennidad de muchos de esos dirigentes era de dudosa validez. De la misma forma, la corrupción de una categoría minoritaria de sindicalistas fue incrementándose como resultado de la falta de control por parte de los afiliados y de las crecientes “tentaciones” que multiplicaban el propio Estado y ciertas empresas. Desde 1976 se instaló la corrupción estructural en la Argentina y se demolió al Estado de Derecho existente hasta entonces, contaminando a todos los actores sociales.

Aún así, el peso político de los sindicalistas peronistas y el vacío de liderazgo en ese movimiento político condujeron a un avance del poder sindical al interior del justicialismo, que generó rechazo en las clases medias. Los candidatos peronistas en las elecciones de 1983 fueron definidos por la conducción de la CGT, dependiente de la autoridad sin carisma de Lorenzo Miguel. Sin el apoyo de una parte de esos sectores medios e independientes, ningún partido obrero occidental puede ganar las elecciones generales. El triunfo de la Unión Cívica Radical, dirigida por Raúl Alfonsín, confirmó esta regla y señaló los límites de la influencia sindical a nivel político.

■ Los avatares de la difícil transición a la democracia y la contribución del sindicalismo a su consolidación

Pese a sus divisiones internas, que trascendían aspectos tácticos y oponían modelos económico-sociales diferenciados, el grueso del sindicalismo desempeñó prácticas políticas

significativas durante la transición democrática iniciada en 1983 y particularmente en el período 1987-1992. El grueso del sindicalismo justicialista, a nivel nacional, asumió la derrota electoral de 1983, dedicándose a preservar sus organizaciones, evitar la embestida del gobierno de Alfonsín y ratificar su hegemonía corporativa en las elecciones sindicales de 1984. Para ello se reunificó, oponiéndose con éxito a la Ley Sindical propuesta por el Ministro de Trabajo, Antonio Mucci, gremialista radical, destinada a atomizar el movimiento sindical. Al mismo tiempo la CGT abandonó la arena política de primer plano, actuando sin estridencias en la renovación interna del Partido Justicialista.

Luego, la organización sindical liderada por Saúl Ubaldini participó de la Mesa de Concertación convocada por el gobierno radical a partir de 1984, constatándose la grave dificultad de acordar un pacto social consensuado con el Estado y las organizaciones empresariales. A partir de la imposición del Plan Austral los intentos de concertación se diluyeron y se acentuó la acción opositora de la CGT hacia la política económica del gobierno alfonsinista. Los paros y las concentraciones masivas convocadas por la central obrera convirtieron a Ubaldini en la principal figura opositora, quizás por falencia de la dirigencia política del PJ. Una vez más, de forma indirecta, el sindicalismo transformaba al justicialismo en el portavoz de los sectores populares, duramente castigados por la prolongada penuria económica y por una elevada inflación que deterioraba gradualmente los salarios desde 1976.

En los dos últimos años de gobierno radical la CGT fue normalizada bajo la dirección de Ubaldini, apoyado por las tres tendencias internas que habían sido legitimadas por elecciones sindicales generales. El sindicalismo brindó su apoyo incondicional a la estabilidad democrática y, en consecuencia, repudió francamente los diversos motines militares que se sucedieron desde la Semana Santa de 1987, pese a las distancias que podían separarla del alfonsinismo. La conducción nacional de la CGT rechazó todo acercamiento hacia el golpismo “carapintada”. Sólo pocos sindicalistas aislados

de segunda línea mantuvieron contactos políticos asiduos con esa nueva forma de militarismo. Lo mismo sucedió con el conjunto del peronismo, lo que contribuyó al fracaso relativo de los intentos sediciosos.

La otra actitud política significativa del sindicalismo en esos años fue la firme oposición de los sectores ubaldinista, confrontacionista y negociador a la política económica del alfonsinismo. Esa oposición contribuyó a deteriorar el Plan Austral y sus sucedáneos debido a las negociaciones paritarias exitosas de los metalúrgicos y de otros sindicatos grandes. También perdió credibilidad el Estado, como consecuencia de la propia movilización social que canalizaba la CGT, aun sin salirse de los márgenes de la legalidad. La defección de la posición opositora del sector participacionista, que se incorporó al gobierno radical mediante el control del Ministerio de Trabajo en 1985, pareció neutralizar la acción cegetista, y debilitar la estrategia seguida hasta entonces por la CGT. Sin embargo, el triunfo de los justicialistas opositores en las elecciones de septiembre de 1987 abrió la esperanza de que el peronismo generase un plan económico alternativo y viable, diferenciado del sostenido por el radicalismo. En ese momento, el triunfo del Dr. Antonio Cafiero en la provincia de Buenos Aires y su liderazgo nacional habían sido gestados por la política del sector confrontacionista y sus aliados de la CGT, pero es posible que los “peronistas renovadores” no quisieran asumir esa “deuda” política implícita con el sindicalismo, temerosos que el desprestigio de algunas figuras gremiales afectaran sus chances electorales futuras. Estas diferencias político/sindicales facilitaron el ascenso del gobernador riojano Carlos Menem en la estructura partidaria justicialista y la extensión de su heterogénea alianza al interior de la CGT. El sector negociador se inclinó por el discurso basado en la justicia social y la afirmación nacional que predicó el Dr. Menem, cuya victoria en las elecciones internas del PJ en julio de 1988 significó un serio revés para la “renovación” peronista, de la cual no pudo reponerse. Casi todas las nuevas figuras renovadoras terminaron alineándose tras el caudillo riojano y, en pocos meses, se diluyó la

conformación de un partido moderno de tipo socialcristiano o socialdemócrata, con base obrera⁴. El caudillo riojano impuso su concepción movimientista, alrededor de su indudable carisma, postergando por tiempo indefinido la transformación del justicialismo en un partido político participativo y orgánico.

Los dirigentes cegetistas pudieron imaginar que el menemismo les devolvería un rol corporativo significativo en su esquema de poder. Sin embargo, desde la campaña electoral se observó que Menem compartía con algunos “renovadores” cierta desconfianza hacia el sindicalismo y pretendía atribuirle un rol subordinado al Estado o a su conducción política. Por otra parte, la derrota “renovadora” en el ámbito político no se trasladó al plano sindical. En 1988-1989 no hubo ninguna elección gremial significativa en la que dirigentes tradicionales fueran desplazados por listas opositoras que rejuveneciesen las estructuras cegetistas, salvo en pocos y pequeños sindicatos, como el de los empleados judiciales de la Nación.

A partir de la asunción del Presidente Menem, las presiones inflacionarias del bloque económico dominante forzaron su viraje a una política económica neoliberal en 1990. Su abandono de los principios justicialistas esenciales produjo actitudes políticas divergentes del sindicalismo. En principio una cierta resistencia abierta o encubierta a aceptar la disciplina partidaria condujo a la división de la CGT, hecho que no se había registrado en los anteriores gobiernos justicialistas, ni siquiera durante el turbulento mandato de Isabel Perón. Sin embargo, tal resistencia de la CGT fue menos activa y eficaz que la desplegada contra la dictadura o contra el gobierno radical, cuyos planes económicos fueron socialmente menos costosos que el implementado por el Ministro de Economía del Presidente Menem, Domingo Cavallo. Ello resulta explicable por diversas razones. Una de ellas, la existencia de una identidad política común entre el Presidente y la mayoría de los sindicalistas que se proclamaban justicialistas. Otra, el terrible impacto de la hiperinflación de 1989-1990, que

destruyó las esperanzas en la aplicabilidad de modelos económicos alternativos al de los ajustes controlados por el Fondo Monetario Internacional. También vale anotar el grado de aceptación que conservó el presidente Menem, ratificado en las elecciones de 1991 y 1993 y la falta de proyectos políticos alternativos que ofrecieran a la sociedad un grado de credibilidad significativo. En fin, la prevalencia del “síndrome de 1975”, derivado de la hipótesis que la agitación sindical destruyó el gobierno constitucional de Isabel Perón, es decir que la dictadura de 1976 podría haber sido evitada con una cuota de mayor responsabilidad por parte de la dirigencia sindical.

Con todos estos matices, es llamativa la “cierta resistencia” ofrecida por el confrontacionismo o el propio sector negociador al liderazgo de Menem. Por el contrario, en el ámbito político partidario fueron menos numerosos los dirigentes que se opusieron públicamente a las opciones personales del presidente Menem, convencido que la opción neoliberal era la única posible. La excepción fue el grupo de ocho diputados que generó el Partido Frente Grande.

Una pérdida creciente de influencia en las decisiones del Estado y del Partido Justicialista abarcó a todo el sindicalismo, incluidos los sectores que apoyaron casi sin objeciones el “pragmatismo menemista”. Con la reestructuración ministerial de enero de 1991, el Ministerio de Trabajo dejó de ser dirigido por un gremialista y ese mes, el ministro Porto limitó la influencia de los sindicalistas en la ANSSAL.

La oposición sindical contra los efectos anti-sociales de la política neoliberal, semejante a la de 1976, condujo a la formación de dos nucleamientos críticos de la conducción de la CGT. De una parte, en 1992 se creó el Congreso de los Trabajadores Argentinos (CTA) que cuestionó la vinculación CGT-Estado y el modelo sindical peronista, alejándose de la central sindical única y formando una organización alternativa. Esta agrupó sindicatos de empleados del Estado (ATE) y maestros (CTERA), duramente golpeados por la “reforma-desguace” del Estado

4 La nueva derrota de Cafiero en el plebiscito bonaerense de 1990 marcó el final de esa esperanza.

impuesta por el neoliberalismo. Sus definiciones fundacionales le permitieron incorporar a sindicatos, seccionales, movimientos sociales reivindicativos diversos e individuos, con una estructura de amplio debate y selección democrática de sus dirigentes.

Luego, bajo la conducción de Víctor De Gennaro (ATE) se fundó la Central de Trabajadores Argentinos, paralela a la CGT, la cual agrupó sectores confrontacionistas y combativos, los cuales fueron creciendo desde los años noventa. La CTA se constituyó en la primera organización que realizó movilizaciones contra el proyecto neoliberal desde 1994 y, aliada a otras agrupaciones sindicales, hostigó a los gobiernos de los Presidentes Menem y De la Rúa por sus políticas económicas y sociales. Con la integración de desocupados y de su original movimiento de piqueteros, la CTA escribió una página novedosa en la historia sindical, lo mismo que la exitosa “carpa blanca” de los maestros que estigmatizó la destrucción educativa neoliberal durante el segundo gobierno de Menem. La ilusión despertada por el gobierno de la Alianza UCR-Frente Grande duró pocas semanas en las filas de la CTA. El proyecto de crear un “Partido de los Trabajadores”, semejante al brasileño, se incubó entre sus componentes heterogéneos, sobre todo después del colapso del modelo neoliberal a fines de 2001 y enero de 2002.

En paralelo con el surgimiento de la CTA, otro nucleamiento sindical nació en esos años. En 1994, el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA) se propuso “reconquistar” la CGT para una línea confrontacionista consecuente con la tradición ideológica peronista de justicia social. Con la conducción de Hugo Moyano (camioneros) y Juan M. Palacios (transportes), esta parcialidad abarcó un tercio de los sindicatos que formaban la CGT y, en 1996, tras la exitosa huelga unitaria del 8 de agosto, consiguió que el Secretario General Gerardo Martínez (construcción) convocase un Congreso de la CGT que promovió a Rodolfo Daer (alimentación) para dirigir la central sindical, ubicando a Palacios como Secretario Adjunto. Luego el MTA apoyó la candidatura del Dr. Eduardo Duhalde, quien prometía abandonar la convertibilidad monetaria, pieza

clave del esquema neoliberal y luego lideró la lucha contra la Ley de Reforma Laboral que el gobierno de Fernando De la Rúa dictó para reforzar la flexibilización laboral, impuesta de hecho en la década anterior pero cuya sanción legal era reclamada por la patronal y por el Fondo Monetario Internacional. El escándalo que desató la presunta existencia de “compra de votos” de senadores justicialistas condujo a la renuncia del Vicepresidente Carlos Álvarez y marcó el principio del fin de la frustrada experiencia aliancista.

En 1995, las elecciones presidenciales habían acentuado las divisiones políticas entre la CGT, que apoyó la candidatura del presidente Menem, y el MTA y la CTA que, oficiosamente, respaldaron la postulación del FREPASO, es decir la fórmula José O. Bordón-Carlos Álvarez. La reelección de Menem, obtenida con casi el 50% de los sufragios, alentó un replanteo en el interior de la CGT, que condujo a la convocatoria a un Congreso que reemplazó al secretario general, Antonio Cassia, visualizado como demasiado subordinado a la conducción menemista, por Gerardo Martínez (construcción), apoyado por las “62 Organizaciones”. Su sustitución por Rodolfo Daer, en septiembre de 1996, profundizó cierto rechazo de las políticas neoliberales y le permitió a la CGT bloquear el desmantelamiento del sistema de Obras Sociales deseado por el sector patronal. Fue y sigue siendo la existencia de prestaciones de salud un factor fundamental de la fortaleza de un sindicalismo debilitado a nivel global y local. Esa fuerza se expresaba en el sostenimiento de una tasa de sindicalización de más del 30% de la PEA durante la década de los noventa.

La ineficacia del gobierno del Presidente Fernando de la Rúa para salir gradualmente de la convertibilidad monetaria generó una alianza de sectores productivos industriales y rurales que tuvo repercusión en las principales figuras políticas peronistas, radicales y del Frente Grande. Entonces se puso fin a la presidencia de un dirigente deslegitimado por las elecciones de octubre de 2001. La forma poco prolija de forzar la renuncia de de la Rúa fue “reparada” porque el Parlamento terminó eligiendo a Eduardo Duhalde, la cabeza

política de dichos sectores productivos, con el apoyo del radicalismo alfonsinista y la mayoría de los gobernadores.

El período de confrontación social generalizada entre fracciones del poder económico y entre los sectores socialmente incluidos y los excluidos generó un período de alta volatilidad e inestabilidad. La banca y las empresas privatizadas demandaban la dolarización para mantener una economía abierta al mundo. Duhalde nombró como ministro a Roberto Lavagna, economista heterodoxo que acordaba con una cierta protección de la industria nacional, logrando que la economía comenzase a reactivarse a partir de julio de 2002.

Los partidos en estado de crisis y los políticos desprestigiados debieron convocar a elecciones anticipadas en 2003, con una gran dispersión de candidatos y de electores. Fue significativo que el ex-Presidente Menem obtuviese la primera minoría con 25% de sufragios y que el candidato apoyado por el Dr. Duhalde, el gobernador de Santa Cruz Néstor Kirchner, llegase a la segunda vuelta con poco más del 22%. El rechazo de los sectores medios a la figura del líder riojano hizo posible que él abandonase la segunda vuelta y que Kirchner fuese ungido Presidente.

Desde mayo de 2003 sólo Presidencias decisionistas podían gobernar una sociedad desorientada y fragmentada a través de una política económica y social que restableciese la regulación del Estado y la restauración del Estado de Derecho, seriamente dañado desde 1976. Las opciones económico-sociales que se adoptaron entonces abrieron una compleja lucha contra intereses concentrados nacionales e internacionales (el sector financiero y las empresas privatizadas, entre otros). A algunos grupos se les hicieron concesiones y a otros se los limitó severamente. Afrontar esta tarea condujo al Presidente santacruceño y a su esposa y sucesora, Cristina Fernández, a conflictos con diversas corporaciones que ejercen poder económico e ideológico en el país.

Podemos constatar que las diversas tendencias sindicales acentuaron, antes y después del 2002-2003, ciertos caracteres de su proyección política histórica. La corriente participacionista dirigió la CGT-San Martín y luego la CGT reunificada desde 1990 hasta 1995 y conservó un rol dirigente significativo hasta el año 2004; al acentuar sus rasgos de “vinculación corporativa” con el Estado durante los años noventa, ello les acarreó una pérdida de credibilidad política dentro y fuera del justicialismo. En su seno se encontraban figuras sindicales que recibían fuertes cuestionamientos que trascendían su comportamiento político, siendo objeto de un repudio generalizado hacia sus personas. El caso del dirigente Jorge Triacca (que fue ministro del primer gobierno del Dr. Menem) fue el más conspicuo de una corriente en la que se alinearon sindicatos que lograron un rol empresarial creciente, en conformidad con el modelo neoliberal. La derrota electoral del Dr. Menem en 2003 suscitó divisiones y reacomodamientos en el interior de esta corriente, que permaneció en la CGT reunificada. Recién en 2008 se produjo su reaparición formal con la creación de la CGT Azul y Blanca que se alejó de la conducción de la CGT. Esta fracción es el brazo sindical del peronismo disidente, surgido tras el conflicto entre el gobierno y la Mesa de Enlace agropecuaria⁵ en el primer semestre de 2008.

La corriente sindical negociadora, encarnada por la Unión Obrera Metalúrgica⁶, intentó vanamente fortalecer y ampliar su vinculación estructural con el Partido Justicialista durante los años noventa, tratando una y otra vez de revitalizar “las 62 Organizaciones” como rama política del sindicalismo peronista. En 1995, esta vertiente recuperó una influencia decisiva en la conducción de la CGT, tomó distancia de las corrientes afines al menemismo, llegó a aliarse con el MTA⁷, y apoyó la candidatura presidencial del Dr. Eduardo Duhalde en 1999. Por su poder de negociación con las cúpulas partidarias, incluso con la “menemista”, siguió

5 Este sector está ahora liderado por Luis Barrionuevo (del sindicato de gastronómicos), y se mantiene ligado al ex vicepresidente Dr. Eduardo Duhalde por su común oposición política hacia el gobierno actual.

6 Antes y después de la muerte de su Secretario General Lorenzo Miguel.

7 También promovió al dirigente del Sindicato de la Alimentación Rodolfo Daer como Secretario General de la CGT.

siendo el sector sindical más influyente hasta el 2004. Desplazado de la dirección cegetista por la fuerza del sindicalismo de servicios, liderado por el sindicato de Camioneros, el sector negociador se mantuvo aliado a esa corriente y fue favorecido por la revitalización industrial, iniciada en 2002 y que se fortaleció durante el gobierno del Dr. Néstor Kirchner. Asimismo apoyó la recuperación de la influencia política de la rama sindical en el PJ⁸

La corriente confrontacionista, que se opuso al gobierno del Dr. r Carlos Menem, permaneció paralizada hasta 1994. El mencionado MTA⁹ fue la expresión de la reacción del gremialismo cegetista y peronista contra las políticas neoliberales y la fuerza más importante que predicó la defensa de la producción nacional durante los años noventa. Carente en esa época de presencia estructural partidaria de significación, esta corriente sindical quedó aislada de la conducción del justicialismo que apoyaba al gobierno del Dr. Menem. Luego, el fracaso electoral de Saúl Ubaldini¹⁰ le significó un duro revés político que condujo a la búsqueda de una reubicación en el interior del sindicalismo, buscando alianzas con las posturas de la corriente negociadora y también con la CTA, desde 1995 hasta el fin de la convertibilidad. En las elecciones de 2003 el MTA apoyó la candidatura del Dr. Adolfo Rodríguez Saá, un reflejo de la dispersión del voto peronista y de la desorientación de los diversos sectores sociales en un escenario de fragmentación política. La alianza con el gobierno del Dr. Néstor Kirchner se produjo cuando el Presidente electo ratificó una política económica heterodoxa, lo cual allanó la elección del líder del MTA como Secretario General de una CGT formalmente unida un año después. La sólida política laboral del gobierno nacional iniciada en 2003 legitimó al dirigente camionero frente a la mayoría de las organizaciones sindicales.

Por último, el sindicalismo combativo configurado por diferentes corrientes, algunas incluidas

en la Central de Trabajadores Argentinos y otras integradas a partidos clasistas marxistas, se nutrió de desocupados que se organizaban en los años noventa y, después de 2003, de comisiones internas de trabajadores radicalizados. Su renacimiento actual es el producto del ambiente democrático que se instauró después de 1983 y del mejoramiento de la situación laboral en los últimos años.

■ Conclusiones

En el caso del sindicalismo argentino, se pueden observar dos grandes “momentos” histórico-políticos e ideológicos, al menos hasta el presente.

Hasta 1945, la organización del movimiento obrero fue limitada numéricamente y dificultada por las divisiones ideológicas. Muchos de sus dirigentes, de origen extranjero, estaban influidos por las corrientes de pensamiento que habían nacido en el curso de las luchas sociales europeas, no siempre adaptadas a la realidad de un país periférico como la Argentina. Pero esas ideologías, imbuidas de un fuerte contenido utópico, aseguraban un alto nivel de idealismo y de entrega a los objetivos de transformación social por parte de esos dirigentes¹¹.

El Estado combatió y marginó a los sindicatos durante un largo período, hasta terminar aceptándolos como personas jurídicas de derecho civil no muy diferentes de otras asociaciones voluntarias como las de los clubes de fútbol. Los partidos políticos obreristas (Socialista y Comunista) trataron de conducir al sindicalismo pero, en general, lo lograron muy parcialmente, puesto que la mayoría de las organizaciones obreras no adhirieron a ellos y ni siquiera los afiliados los votaban masivamente. Por ello, tuvieron importancia predominante primero los anarquistas, alérgicos a toda forma partidaria y luego, los sindicalistas “puros”, algunas veces próximos de

8 Apoya actualmente el liderazgo del actual Secretario General de la CGT.

9 Estaba conducido por el Secretario General del Sindicato de Camioneros, Hugo Moyano.

10 Antes había sido desplazado de la conducción de la CGT en 1990.

11 Un caso ejemplar fue el de José Domenech, ferroviario y secretario general de la CGT entre 1937 y 1943, quien volvió a su puesto de trabajo en un taller de los ferrocarriles una vez terminado su mandato.

los socialistas pero reacios a aceptar la disciplina que implica un alineamiento partidario. En todo este período, un abismo separaba a los sindicatos de las Fuerzas Armadas, de la Iglesia y de otros grupos de presión de las clases dirigentes. Los empresarios los aceptaron con renuencia como interlocutores válidos, sobre todo en la medida en que no había una legislación que los obligara a negociar con los representantes obreros.

Después de 1945, la organización sindical, impulsada y patrocinada por el Estado, adquirió la complejidad de toda estructura social de masas, con importantes recursos económicos, con el manejo de obras sociales de creciente tamaño y con una burocracia dirigente rentada por sus organizaciones. Pese a las rupturas institucionales de 1955, 1966 y 1976 y las ofensivas estatales anti-sindicales de 1955-1957, 1967-1969 y 1976-1980, la organización gremial promovida durante el peronismo continúa vigente hasta nuestros días. Sus relaciones con el Estado fueron cambiantes y conflictivas pero estrechas. Por un lado, el Estado tendió permanentemente a limitar la autonomía sindical, sea en gobiernos democráticos o dictatoriales, mientras un sector del movimiento obrero siempre propugnó por conservar un cierto grado de independencia frente a cualquier forma de poder estatal. Lo mismo sucedió en el interior del movimiento peronista y, en particular, en las relaciones no siempre fluidas entre los sindicalistas y Perón quien para consolidar su liderazgo político inicial buscó impedir la consolidación del Partido Laborista en 1946 y más tarde cortó las ambiciones del dirigente sindical más importante de la época, el metalúrgico Augusto Vandor, que parecía orientarse a una fórmula política alternativa. La ideología peronista interpretada por los gremialistas adquirió una forma de pragmatismo ubicuo. A medida que los dirigentes formados en la militancia sindical antes de 1945 fueron siendo relevados, esa ideología les permitió sobrevivir en un contexto social adverso en el que prevalecía una percepción de los gremialistas en la opinión

pública que acentuaba la valoración negativa de la conducta ética de una parte minoritaria de aquellos. Sin embargo la principal obra organizativa del General Perón fue la CGT y, gracias a ella y a sus luchas, perduró el peronismo. Más aún, el nacionalismo justicialista y la desconfianza hacia las ideologías históricas del sindicalismo condujeron a una desvinculación del movimiento obrero argentino respecto de todas las “internacionales sindicales”, por lo menos hasta los años setenta.

Por otra parte, la influencia de la CGT como factor político fue mucho mayor que en el pasado. Ello se debió a su relativa unidad, la cual se mantuvo incólume pese a muchas vicisitudes sufridas hasta 1989, quizás por la fuerza aglutinante de la ideología peronista, a las relaciones establecidas coyunturalmente por los sindicalistas con otros grupos de poder como la Iglesia y los militares y al *imperium* de la ley que, otorgándole personería gremial, obligó a los patrones a negociar con los representantes obreros, creando una nueva mentalidad que parece irreversible.

Estas dos etapas político-ideológicas no se contraponen sino que se complementan. La historia del movimiento obrero es una y no podrían comprenderse sus logros en materia de legislación social y de dignificación del trabajo sin remitirnos a los románticos orígenes de las luchas sociales en la Argentina.

La organización obrera contribuyó decisivamente a profundizar la democracia en el mundo, participando en los múltiples frentes de perfeccionamiento social, juntamente con otros movimientos sociales y creó mecanismos que derribaron muros que dificultaban niveles mayores de solidaridad e igualdad. La Argentina no es una excepción a esta regla.

El bajo índice de aceptación que las encuestas reservan a los sindicalistas puede explicarse en parte por tendencias generales en las sociedades capitalistas contemporáneas. Sin embargo, en nuestro país, esa falta de prestigio gremial¹² se debe a una incansable campaña de descrédito iniciada en los años cincuenta, al romperse el pacto social

12 Ella es comúnmente sostenida por la amplificación que hacen los medios hegemónicos en la opinión pública de algunos minoritarios pero notorios hechos de corrupción en el manejo de los recursos sindicales y o de las Obras Sociales.

impuesto por el peronismo clásico. Pese a ello subrayamos que el sindicalismo contribuyó de manera sustantiva a la transición democrática desde 1983, trascendiendo sus divisiones, contradicciones y debilidades. Ello se expresó a través de su canalización de los conflictos sociales y de su interacción con los partidos y con el Estado, asumiendo las reglas de juego democráticas y manteniendo la convicción que será posible un pacto social con el Capital que la Argentina no ha podido lograr. Puede preverse que este comportamiento no se alterará de manera significativa si el Estado supervisa con éxito las relaciones laborales, tal como sucede desde el año 2003.

■ Bibliografía

Existen diversas obras de historia sindical argentina, generales o parciales, que desarrollan los temas que nos hemos permitido esbozar. Citamos sólo algunas de ellas, pero deseamos reconocer la enorme contribución de Santiago Senén González al conocimiento documentado y objetivo de una realidad poco o mal estudiada desde ámbitos académicos. El Centro de Documentación que lleva su nombre e instalado en la Universidad Di Tella es parte de su obra y facilitará estudios rigurosos de la historia reciente. Senén González reconstruyó la historia sindical en varios libros anteriores y realizó una síntesis actualizada en la Colección "Claves del Bicentenario". Ver *Breve Historia del Sindicalismo Argentino*, de Santiago Senén González y Fabián Bosoer, Ed. El Ateneo, Buenos Aires, 2009.

■ Otros autores y títulos:

- Belloni, Alberto, *Del anarquismo al peronismo* (Historia del Movimiento Obrero Argentino). Ed. La Siringa, Buenos Aires, 1960.
- Cerrutti Costa, Luis, *El sindicalismo. Las masas y el poder*. Ed. Tráfac, Buenos Aires, 1957.
- Campo, Hugo del, "Sindicalismo y peronismo. Los comienzos de una vinculación permanente". CLACSO, Buenos Aires, 1983.
- Cavarozzi, Marcelo, "Sindicatos y política en Argentina 1955/1958". Est. CEDES, Vol. 2, N° 1, Buenos Aires, 1979.
- Godio, Julio, *Historia del movimiento obrero argentino (1880/1910)*. Ed. Tiempo Contemporáneo, Buenos Aires, 1973.
- Iscaro, Rubens, *Historia del movimiento sindical*, Ed. Ciencias del Hombre, Buenos Aires, 1973 (4 volúmenes).
- Marotta, Sebastián, *El movimiento sindical argentino*. Ed. Lacio, Buenos Aires, 1961 (1857-1920).
- Matsushita, Miroshi, "Movimiento obrero argentino. 1930-1945". Hyspamérica, Buenos Aires, 1983.
- Rotondaro, Rubén, *Realidad y cambio en el sindicalismo*. Ed. Pleamar, Buenos Aires, 1971.
- Spalding, Hobart, *La clase trabajadora argentina (1890/1912)*. Ed. Galerna, Buenos Aires, 1970.
- Zorrilla, Rubén, *Estructura y dinámica del sindicalismo argentino*. Ed. La Pléyade, Buenos Aires, 1974.
- La Colección "Biblioteca Política Argentina" del Centro Editor de América Latina (CEAL) publicó entre 1983 y 1985 varios trabajos sobre el sindicalismo; ellos llevan los números 27, 28, 36, 43, 44, 50, 53, 60, 71, 80, 85, 86, 97, 98, 101, 106, 107 y 113 de dicha colección.

Instituciones laborales, funcionarios y política: notas a partir de un proyecto de investigación

Mirta Zaida Lobato*

La conmemoración del Bicentenario de la Revolución de Mayo es un momento propicio para la reflexión, para realizar un balance, y aunque la mirada está puesta en el pasado, se refracta hacia el futuro. Esa conexión entre el pasado y el presente y su proyección en los tiempos por venir constituye un verdadero desafío para evitar la nostalgia a-crítica, una premisa benjaminiana de notable actualidad (Benjamín, 1973). Un recorrido posible es colocar en la agenda pública la necesidad de conservar la memoria institucional del Estado argentino en una doble dirección. Por un lado preservar y asegurar el acceso a la información de las instituciones estatales para las generaciones futuras. Por otro, dar los pasos que conduzcan a la construcción de la historia de esas instituciones. A nosotros nos interesa especialmente la relación con el mundo del trabajo, de sus profesionales y de sus intervenciones prácticas, apuntando sobre todo al conocimiento de sus tradiciones¹.

El momento actual es bastante complejo, pero es posible que en el fragor y la fluidez de las luchas políticas se abra un espacio para la reflexión y el análisis crítico sobre el proceso de constitución de las instituciones estatales, y sobre la formación de profesionales y especialistas que intervinieron activamente en la administración laboral. Posiblemente el debate se oriente de un modo fructífero a historiar la

construcción de datos estadísticos e informes por parte de las instituciones del Estado pues permite reflexionar sobre la importancia que le fue asignada, en distintos momentos históricos, a la producción de conocimientos para diseñar las políticas del Estado nacional.

Desde hace varios años nuestras preocupaciones tratan de destejer el entramado histórico de la formación de una cultura obrera y el papel jugado por el Estado en la resolución de los conflictos sociales. El examen de las experiencias laborales concretas, las relaciones de género en el mundo laboral, las formas de protestas y el complejo proceso de definición de políticas sociales, durante parte del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX significaron la búsqueda de información en diferentes tipos de materiales que incluían los informes, boletines y publicaciones diversas del Departamento Nacional del Trabajo, de la Secretaría de Trabajo y Previsión y del Ministerio de Trabajo, incluso de los censos nacionales más allá de las dificultades para compatibilizar criterios heterogéneos y modalidades diversas utilizados en la elaboración de esos documentos. Otra fuente de indagación fue la prensa, ya sea la de las grandes empresas periodísticas (*La Prensa, La Nación, Crítica*) como la de las ideologías que buscaron organizar y dirigir a los trabajadores (anarquismo, socialismo, sindicalismo, comunismo,

* Doctora en Historia, Profesora e Investigadora en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

1 Me refiero al proyecto *Departamento Nacional del Trabajo al Ministerio de Trabajo. Historia de las instituciones laborales en Argentina*, UBACyT F 090 y PICT 02248/2008. Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, coordinados por Mirta Zaida Lobato y Juan Suriano, respectivamente. Véase también Lobato (2007).

peronismo, nacionalismo). También se incorporaron documentos visuales, sean fotografías o películas. Lo interesante para destacar de toda esa documentación es que da cuenta de la importancia que le fue asignada a la investigación social en los organismos de intervención del Estado en materia laboral.

Como un modo de contribuir a la construcción de la historia de las instituciones laborales en nuestro país, presentaré en estos apuntes de investigación algunas observaciones sobre el Departamento Nacional del Trabajo (DNT), luego sobre la Secretaría de Trabajo y Previsión (en adelante STyP) y finalmente sobre el Ministerio de Trabajo (en adelante MT) tratando de mostrar, desde una perspectiva general, las transformaciones producidas a lo largo de un siglo, una primera aproximación al lugar ocupado por algunos funcionarios y los cambios en las denominaciones institucionales como síntoma de modificaciones en la sociedad y en el trabajo.

■ Las investigaciones sociales como base para la acción estatal

La conformación del primer organismo del Estado con atribuciones en materia laboral se produjo en el año 1907, aunque en 1904 ya se había colocado en la mesa de discusiones el tema por parte de Joaquín V. González, cuando se debatía la elaboración de un Código Nacional del Trabajo. Una parte importante de las actividades desplegadas por los primeros funcionarios de este organismo de carácter nacional fue la elaboración de minuciosos informes sobre condiciones de vida, de trabajo, niveles de organización, actividades femeninas, huelgas y asociaciones obreras y patronales. Estas investigaciones sociales implicaron la construcción de un mapa laboral de la Argentina que, apoyándose en el conocimiento, buscaba

establecer leyes que, como decía el político socialista Alfredo Palacios en sus presentaciones al Congreso Nacional, “garantizarán la justicia social”².

Además, como ha señalado Hernán González Bollo (2004) de manera acertada, el esfuerzo realizado por instituciones como el Departamento Nacional del Trabajo contribuyó a delimitar a un sujeto social: la clase obrera, y a preparar el camino para la integración política de los trabajadores. De manera que la construcción de información, de datos estadísticos, tiene un papel trascendental para definir a los actores sociales. Una de las cuestiones que me parece relevante es que en las publicaciones del DNT es posible encontrar referencias, testimonios y estudios sobre la situación laboral en diferentes provincias, incluso sobre legislación laboral en Jujuy, Córdoba, Santa Fe, salarios en Corrientes, Buenos Aires, descripciones realmente sustantivas alrededor de los obrajes, de los yerbatales, de los ingenios azucareros así como estudios sobre otros países (Canadá, Estados Unidos, Inglaterra, España, Italia, Francia, Países Bajos, Dinamarca), considerados significativos desde una perspectiva comparada. No estoy realizando una enumeración exhaustiva sólo destaco algunos temas para enfatizar la diversidad de cuestiones que se abordaban aunque no se contaban con los adecuados recursos para llevarlos a cabo. Un estudio integral de las instituciones laborales requiere por cierto del análisis de las asignaciones presupuestarias asignadas al funcionamiento de estos organismos. Entonces, lo que quiero enfatizar es que el Estado argentino promovió procesos cognitivos decisivos para poner en marcha diferentes políticas laborales, sin duda de acuerdo con las necesidades públicas y, por lo tanto, desarrollando esquemas económicos e investigaciones sociales antes de que lo hiciera el campo académico de manera sistemática,

2 La actuación de Palacios en el Parlamento puede seguirse en los debates que permitieron la sanción de las siguientes leyes: Descanso Hebdomadario (1904), Reglamentación del trabajo de mujeres y niños (1907), Descanso Hebdomadario en los territorios nacionales (1913), Accidentes de Trabajo (1915), de Inembargabilidad de sueldos pequeños y de préstamos a los empleados (1915), Seguro de Maternidad (1933), Creación de la Dirección de Maternidad e Infancia (1936), Asistencia médico-escolar y creación de Hogares-Escuelas (1938), de Defensa de la Familia Argentina –prohíbe el despido por matrimonio– (1937) y Ley de inembargabilidad de lecho, ropas, muebles e instrumentos de trabajo (1938), entre otras.

aunque reconozco la existencia de nexos entre uno y otro.

El DNT creado en el año 1907 muestra, aún con sus limitaciones, que en el extenso período que abarca desde su creación hasta su transformación en la Secretaría de Trabajo y Previsión en el año 1943, con gobiernos civiles y militares, fue el primer organismo del Estado nacional que buscó dar respuesta al despliegue de problemas que hizo visible la denominada “cuestión social” que, a principios del siglo XX era definida como “cuestión obrera”. Los objetivos de este organismo y sus atribuciones fueron: intervenir en las relaciones capital-trabajo, establecer normas, fomentar la creación de asociaciones profesionales patronales y obreras así como crear un código de justicia laboral. El trabajo era el núcleo duro que articulaba la acción del organismo estatal. Pero si a comienzos del siglo XX se fue construyendo de manera conflictiva un consenso sobre estos objetivos institucionales, al promediar el siglo pudo cristalizarse en una transformación de las percepciones que produjo cambios de denominaciones en los organismos del Estado y en la definición de mayores atribuciones.

De modo que conocer para legislar y transformar la sociedad es fundamental en vísperas del Bicentenario. Parece pertinente, entonces, preguntarse sobre los procesos de formación de diversas agencias estatales y responder a las preguntas sobre ¿Qué profesiones acreditaban y qué saberes expertos poseían los funcionarios? ¿Por quién y cómo fueron reclutados? ¿Con qué actores sociales de otras agencias estatales, del mercado o de la sociedad civil se relacionaban en el ámbito de ejercicio de sus funciones institucionales y en otros ámbitos de relaciones sociales? ¿Qué vínculos tenían con otros actores sociales dentro y fuera de la institución? Y, ¿en qué medida esas relaciones incidieron en el desempeño de esta última? Estas preguntas, que de ningún modo serán respondidas en este texto pero que son pertinentes para las agencias laborales, resultan tal vez adecuadas también para estudiar a otros organismos de la administración pública, que producen información útil para el conocimiento del país y que es utilizada por sujetos económicos, políticos y sociales así como por

investigadores de diferentes disciplinas del vasto campo definido como ciencias sociales.

En este punto vuelve a tomar fuerza el interés y la reflexión crítica en torno a los intelectuales como actores políticos importantes tanto en relación con el Estado como con las clases subalternas o dominadas; esto posibilita, sobre todo, virar la mirada y la atención hacia otros actores clasificados como “expertos”, “especialistas”, “profesionales”, muchos de los cuales se desempeñaron (y se desempeñan) como funcionarios calificados en las agencias estatales. Desde este nuevo foco de atención, la orientación de la acción de estos agentes administrativos puede ser comprendida en un nivel de complejidad que, difícilmente, podría lograrse desde enfoques sociológicos que los reduzcan a un simple instrumento pasivo y portadores de la lógica del capital, del Estado capitalista o del interés de ciertas elites políticas, económicas y sociales.

Además, si en el año 1930 un golpe militar interrumpió el gobierno de Hipólito Yrigoyen iniciando de esa forma una ruptura en la lógica sucesoria sancionada constitucionalmente, el establecimiento y reproducción de una dinámica de inestabilidad política, donde los técnicos y burócratas estatales cambiaban de acuerdo a los gobiernos de turno, abre el interrogante sobre los funcionarios de segundas y terceras líneas, incluso de los técnicos que mantuvieron una relación laboral estable y que cumplieron sus funciones aún durante gobiernos dictatoriales.

Otro punto nodal que quiero destacar, aunque ya fue mencionado, es que el DNT realizó importantes estudios sobre las mujeres, como obreras asalariadas en fábricas y talleres, como fuera de las fábricas en sus domicilios. Los informes oficiales de todo tipo y las investigaciones sociales realizadas en el DNT constituyen una base de conocimientos importante para entender la complejidad de un proceso (la acción estatal) que no puede quedar reducida a la perspectiva jurídica/institucional. El análisis histórico revela las aristas conflictivas de la cuestión social cuando posa la mirada en el juego de intereses de los sujetos involucrados, de las ideologías en disputa, de las prácticas políticas y sociales.

Quizás lo más llamativo de las prácticas políticas del Estado respecto a las mujeres y a los niños, al menos entre los años 1902 y 1960, es que ellos generaron un consenso más amplio entre diferentes actores políticos e intelectuales, de manera contraria a lo sucedido con las propuestas destinadas al conjunto de los trabajadores. Las leyes sancionadas fueron el resultado de un complejo entramado institucional que tuvo varias caras: las de las investigaciones sociales, la formulación de la legislación y sus reglamentaciones y la constitución de un aparato administrativo y de control que, además, fue el producto de los debates que sucedieron durante gobiernos de distinto signo, desde los conservadores como el Partido Autonomista Nacional (PAN), pasando por los radicales entre 1916 y 1930, como por los gobiernos autoritarios y conservadores de la década del treinta o durante la primera y segunda presidencia de Juan Domingo Perón. En este sentido puedo afirmar que este enfoque más institucional no sólo se basa en la rica información contenida en las publicaciones del DNT sino también en los debates parlamentarios. Las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso Nacional eran la caja de resonancia de los temas en debate y tenían, aún en contextos políticos complejos marcados por el fraude electoral y el autoritarismo, un poder de autorización que muchas veces no era acompañado por el control necesario para el efectivo cumplimiento de las leyes. El examen de la acción del Estado implica a su vez estudiar la relación existente entre acción, normas y reglamentos con la realidad social en la cual operan³. Por otra parte, si los organismos nacionales ejercían su autoridad en todo el territorio nacional, importantes resortes de actuación permanecían en manos de los gobiernos provinciales y municipales. Ellos tenían que resolver los problemas laborales de las áreas rurales y urbanas y lograr los recursos, materiales y cognitivos necesarios, por eso es importante estudiarlos dentro de las dinámicas locales como en sus vínculos con las políticas del Estado nacional.

■ Bienestar y acción social

La otra gran cuestión que vincula instituciones estatales, funcionarios, recursos e investigaciones sociales se relaciona con la construcción de la idea de bienestar, tópico central de la cuestión social que si bien se formuló en la década precedente, se articuló en nuestro país decisivamente durante el año 1940. Los debates sobre la vieja cuestión social y la construcción del Estado social fueron planteados en numerosas investigaciones académicas sobre el trabajo y sus condiciones, la relación con los trabajadores y sus organizaciones gremiales, el rol del Estado, las políticas seguidas por el gobierno nacional y en menor medida por algunos gobiernos provinciales, sobre los procesos de urbanización, sobre las migraciones internas e internacionales; pero fue con la emergencia, diría por momentos dramática, de las consecuencias sociales de las profundas transformaciones que se operaron en nuestro país desde mediados de la década del '70, que se pusieron en locución los problemas relacionados con la denominada "nueva cuestión social".

A partir de la idea de crisis del Estado de bienestar y de las derivas del conjunto de reformas neoliberales las palabras precariedad, flexibilidad, incertidumbre, ausencia de trabajo e incluso problemas de empleo circularon con mayor profusión, tanto dentro de las investigaciones sociológicas e históricas como entre los medios masivos de comunicación, y sin duda en las diferentes esferas de gobierno. Todos estos temas forman parte de una extensa literatura que nos habla de las consecuencias y de los modos de intervención del Estado pero no de cómo se gestan y se llevan a la práctica nociones y mecanismos de acción y regulación (o sus opuestos, la desregulación por ejemplo) por parte de los sujetos de carne y hueso que le dan forma a la intervención estatal. Todos estos tópicos plantean al menos otro tema, tal vez un dilema moral de larga duración, el de la inequidad en el reparto de las riquezas que se yergue como el obstáculo real o potencial

3 Se pueden consultar mis trabajos publicados en 2007, 2006, 2005, 2004, 2000 y 1997.

para el propio crecimiento económico, y como límites en la democracia realmente existente en nuestro país.

Dentro de este esquema más amplio de problematización quisiera visitar la acción de la Secretaría de Trabajo y Previsión y del Ministerio de Trabajo bajo el llamado primer peronismo. La acción de la STyP es ampliamente mencionada en todos los estudios sobre el peronismo. Su acción fue relevante en la consolidación del liderazgo de Perón y en la construcción de un poder sindical que arrebató las banderas de la justicia social a las tradiciones obreras de izquierda que, hasta ese momento, habían liderado a los trabajadores organizados. La transformación del DNT en Secretaría fue un paso importante en la transformación de un organismo creado bajo un gobierno perteneciente al orden conservador, mantenido durante los gobiernos radicales, aunque con una intervención más compleja en el mundo laboral, y durante los gobiernos autoritarios y conservadores de los años treinta. Ese viejo organismo, aunque ciertamente con limitaciones, mantuvo uno de sus objetivos al momento de su creación: producir información para que el Estado pudiera intervenir en consecuencia. La creación de la STyP pierde ese dinamismo en el plano cognitivo para enfatizar una acción cotidiana que se convertirá en un pilar sólido de la construcción del poder de Perón y de su relación con los sindicatos de trabajadores.

Por otra parte cabe afirmar que una extendida idea del imaginario peronista ha enfatizado esa acción de la STyP como un componente importante de la relación directa de Perón con los trabajadores. Sin embargo el nuevo organismo constituyó un campo propicio para la intervención de figuras que provenían de diferentes tradiciones políticas (socialistas, radicales y conservadoras) y que encontraron en Perón un receptor para ideas y soluciones que venían ensayando y proponiendo con poco o escaso éxito. Esa receptividad se basaba también en la necesidad de contar con cuadros capacitados. Recordemos que Miguel Angel Borlenghi tuvo un papel decisivo en el acto organizado por la Confederación General del Trabajo en julio de 1945 para apoyar a Perón,

tal como fue analizado por Juan Carlos Torre (1990) al estudiar el rol de la “vieja guardia sindical” en las movilizaciones obreras que llevaron al triunfo de Perón en las elecciones del año 1946. Borlenghi, como Juan Atilio Bramuglia, Director General de Previsión Social con la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, tendieron puentes entre el emergente líder político y las bases obreras y le recordaron la importancia de los derechos laborales y sociales (Rein, 2006). Bramuglia fue además quien elaboró el decreto que transformó el DNT en STyP dependiente de la Presidencia de la Nación.

Los dirigentes socialistas que abandonaron su partido y colaboraron con Perón pensaban que las leyes eran importantes para proteger a los trabajadores y, aunque esto no era nuevo para un partido político que había trabajado afanosamente para lograr una legislación social moderna, sí lo era para que, desde el Estado, hubiera mayor receptividad para esas ideas. La STyP fue un centro de experimentación para leyes que aseguraban el bienestar de los trabajadores pero llama la atención la escasez de estudios sistemáticos sobre las condiciones de trabajo, asociaciones obreras y patronales durante el período en que actuó.

Por otra parte, la incorporación de Bramuglia a la Secretaría implicó el ingreso de una nueva camada de especialistas, sobre todo abogados que le daban forma a una especialidad como el derecho laboral. El abogado Carlos Desmarás, graduado en la Universidad Nacional de La Plata, es una de esas figuras que están reclamando un lugar en la historia de la administración laboral. Escribió algunos libros entre los que se destacan *La organización de los tribunales del trabajo en Francia: antecedentes para la Argentina* (1941) y *Tiempo libre de los trabajadores, vacaciones y centros de descanso* (1942) y actuó políticamente en La Plata y en la zona de Berisso, donde además se destacó en la creación del Hogar Social. Eduardo Stafforini, Juan Raúl Pichetto, Roberto Palmieri y Armando Spinelli, este último asociado al Departamento de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, son otros especialistas cuyo conocimiento se plantea como necesario.

No sólo algunas figuras del socialismo acompañaron al entonces Coronel Perón. Una de las personalidades más conocidas y probablemente más estudiada dentro de los funcionarios del peronismo fue José Figuerola (González Bollo, 2008). Este español que colaboró con el Ministro de Trabajo en la dictadura de Miguel Primo de Rivera en España tuvo una destacada actuación como jefe de la División Estadística del DNT desde donde organizó la compilación de datos laborales y sociales (investigaciones sobre salarios, precios, ramas industriales, huelgas, organización laboral, accidentes laborales, desocupación). Fue también un actor importante en la creación del STyP y jugó un papel relevante en la difusión de ideas relacionadas con la intervención estatal para crear una sociedad armónica, sin tensiones ni conflictos entre empleadores y empleados.

Un análisis minucioso de la STyP requiere de un estudio en profundidad de la organización de las delegaciones en las provincias y territorios nacionales. Hay aquí una dificultad importante sobre las fuentes imprescindibles para abordajes de este tipo. Posiblemente estén guardadas en algún depósito o, en el peor de los casos, estén perdidas irremediadamente, pero lo cierto es que el examen de la acción de los organismos del Estado en todo el territorio nacional puede aportar no sólo información sino, sobre todo, contribuir a una mejor interpretación de la acción de gobierno, del rol de los funcionarios y políticos locales y de las transformaciones que pudieron haberse producido. Una reciente exploración de Enrique Mases de la Universidad del Comahue en archivos locales, inducen a pensar en la importancia que tuvieron dirigentes indígenas de los territorios nacionales en la articulación de los reclamos por tierra y su posterior reemplazo por figuras políticas que van a reforzar más los lazos del clientelismo político, desalojaron a los antiguos dirigentes y rutinizaron la administración y la intervención del gobierno nacional a través de sus delegaciones⁴.

Asimismo, en algunas provincias, Salta por ejemplo, pero no sólo en ella, es conocida la

acción de Arturo Fassio, justamente a través de la Delegación Regional de la STyP y, sobre todo, la intervención del Capitán Héctor Russo quien como enviado de Perón realizó inspecciones en la provincia para verificar el cumplimiento de las leyes laborales (Michel, 2007). Desplegando actividades similares, Russo es mencionado en los estudios sobre Córdoba y en la gestación de las bases del apoyo sindical a Perón (Teach, 1987).

La STyP se nutrió probablemente de dos tipos de funcionarios. En una primera etapa, y esto requiere de una mayor profundización e inmersión en la documentación disponible, la administración laboral fue un espacio construido por quienes venían definiendo un campo de actuación técnica y profesional y un lugar de legitimación política. Algunas de esas figuras se habían convertido en expertos a partir de su vinculación con los sindicatos o en la administración estatal bajo los gobiernos radicales primero y los conservadores después. A medida que el poder de Perón se consolidó fue menos visible la presencia de estos expertos y técnicos y crecieron las figuras que convirtieron a los organismos de la administración estatal en agentes gubernamentales.

Tras los debates por la reforma constitucional del año 1949 y con la sanción de la misma se creó el Ministerio de Trabajo y Previsión. Se mantenía así la denominación de la Secretaría que articulaba dos nociones claves de la literatura social de la primera mitad del siglo XX: el trabajo como motor de la inclusión social y la previsión social, que alude a la acción de disponer lo conveniente para atender situaciones y necesidades previsibles. Justamente prever significa conocer con anticipación lo que ha de suceder y, por eso, era tan importante el estudio de la realidad social en todo el territorio del país. Aunque los minuciosos estudios como los realizados por el DNT son escasos en número, lo que se destaca es la puesta en práctica de leyes de jubilación para todos los trabajadores, cobertura de salud y asistencia para los asalariados y su familia. Ese sistema de previsión social pensaba en la masa de

4 Enrique Mases es investigador del proyecto de investigación mencionado en cita 1.

trabajadores ocupados en fábricas, talleres, en los servicios, quedando los pobres en manos de la asistencia de otro tipo de organizaciones; la más conocida es la Fundación Eva Perón.

Esto no era un dato novedoso, los debates y las acciones prácticas de las instituciones laborales del Estado se vertebraban alrededor de la idea de trabajo, esto significaba que los pobres quedaban al margen de cualquier intervención, el sector más vulnerable eran las mujeres. Sin embargo en la sociedad argentina de fines del siglo XIX y principios del siglo XX, aún con un mercado laboral con demanda de trabajadores excedente tenía una masa de pobres. ¿De qué modo se ocupó el Estado de estas franjas de la población? ¿Se ocupó?

La respuesta no es fácil. En principio porque quienes estudiamos la cuestión social y el “género del Estado” nos hemos concentrado en los siguientes tópicos: la legislación laboral, la posición de los feminismos, la difusión entre las clases obreras del ideal de la domesticidad (y masculinidad) y sus prácticas respecto a la legislación específica sobre el trabajo femenino, al lugar del conflicto y de la negociación, al papel de las organizaciones de empresarios y a las ideologías que pugnan por organizar y dirigir al movimiento obrero. Por otra parte los estudios de género concentraron sus análisis en las asociaciones de mujeres, sean ellas feministas o no, y en las prácticas desplegadas por la sociedad de beneficencia buscando explicar las nociones y actitudes de la clase dominante respecto a la idea de bienestar social. Las explicaciones oscilan entre dos polos bien diferenciados: por un lado se considera que las damas de la sociedad (la elite) cumplieron un rol pasivo como mediadoras de las clases dominantes y, en este sentido, se limitaban a reproducir el orden existente. En el otro polo se postula que las damas eran activas para tomar ventaja del contexto social y cultural e influir en la esfera estatal y crear programas e instituciones para atender a las mujeres y niños pobres; en este sentido cumplían un rol transformador⁵.

En todo caso lo que quiero destacar es que la atención de las mujeres pobres y su prole quedó en manos de un conjunto de asociaciones femeninas de diverso signo. Organizaciones de todo tipo (católicas, socialistas, feministas) como las Damas de Caridad de San Vicente de Paul, la Sociedad Cristiana de Señoritas, el Consejo Nacional de Mujeres, la Asociación pro copa de leche y miga de pan, la Confederación Nacional de Beneficencia hasta el Centro Socialista Femenino, el Centro Feminista Manuela Gorruti o la Fundación Eva Perón que se ocupaban de los mendigos, de los niños abandonados, de los niños pobres, de las viudas y los socorrieron brindándoles educación, ropa y calzado, asistencia médica y comestibles.

Un párrafo de la publicación de las Conferencias de Señoras de San Vicente de Paul en la República Argentina puede servir para dejar planteadas las cuestiones que estaban bajo la atención de centros como este. Decía que esa organización:

“...puede haberse propuesto cuidar de todas las manifestaciones, de todas las necesidades y de todas las épocas de la vida de las clases necesitadas. En la colonia obrera les proporciona hogar, en el Asilo de Villa Devoto educa a sus hijas desde la más tierna edad, en Santa Felicitas completa esa educación bajo el punto de vista profesional y ofrece el ambiente hospitalario de las familias a las jóvenes – ya lanzadas en la lucha por la vida– que de ella carecen: mediante las cocinas obreras proporciona alimentación sana y por reducidísimo precio a los trabajadores de los barrios industriales. Por medio de la Escuela profesional de Economía doméstica prepara profesoras que difundan a los cuatro vientos de la República los conocimientos para que la mujer desempeñe real y eficazmente su misión de ángel de la familia; cuando por fin esa misma familia se deshace en la más irremediable de las catástrofes, la sociedad vicentina ahí está para recoger a

5 Véase entre otros Mead (2000a y 2000b), Recalde (1991) y Tossounian (2006).

*las viudas y a los huérfanos, enjugar las lágrimas y consolar a los afligidos”*⁶.

La ayuda social se configuró entonces como un campo de intervención pública y política para mujeres de posiciones de clase e ideologías bien diferentes (feministas versus matronas/mujeres de la elite), quienes construyeron asociaciones femeninas que jugaron un papel activo en el surgimiento y desarrollo de políticas sociales, y cubrieron zonas sensibles donde el brazo protector de las instituciones del Estado no llegaba.

Al mismo tiempo, la oposición entre los diferentes colectivos de mujeres tuvo carácter público. La querrela en el seno del movimiento feminista y de mujeres alrededor de los temas relacionados con los pobres, mejor dicho con las madres pobres y con la infancia abandonada, generó divisiones importantes entre aquellas que se apoyaban en la caridad para aliviar la situación de los necesitados y las que criticaban estas medidas porque no se apoyaban en la ciencia o porque la ayuda era esporádica. En realidad se delineaba una línea de tensión alrededor de dos nociones: la de filantropía por un lado y la de justicia social por el otro. Tal vez las palabras de Alicia Moreau de Justo publicadas en *Vida Femenina* en 1937 permitan aclarar el foco de ese debate:

“El mejoramiento de la vida colectiva, y por tanto la de la individual, no puede depender de la filantropía, de la beneficencia, de la caridad. Estas podrán mejorar, aliviar, consolar, pero sólo muy parcialmente. (...) No sólo la creciente elevación de las condiciones de vida puede realmente detener este empobrecimiento del capital biológico y mental de nuestro país (...) El asilo, la casa de refugio, la colonia protegerán a algunos y dejarán millares desamparados e irritados. Y aún suponiendo que pudieran ser tan numerosos que albergaran a todos, la fuente originaria del mal engendraría sin cesar nuevas víctimas (...) he aquí lo que buscaremos: No la filantropía sino la justicia social.”

Desde esta perspectiva, la acción de las asociaciones de mujeres, en especial las católicas estaban limitadas entonces por la falta de previsión, el seguro social (maternal, laboral) necesario no sólo para la protección efectiva sino para crear una noción de derechos como parte de la instauración de un orden social más justo, implicaba también la responsabilidad de los beneficiados en tanto debían contribuir con sus aportes a la construcción de ese orden. Se fue conformando también una ideología, que ha recibido el nombre de “maternalismo”, en tanto desde ella se interpelaba directamente al Estado para garantizar la protección de mujeres y niños, pero también para lograr una legislación que se constituyera en una efectiva regulación del trabajo de las mujeres así como la creación de un seguro de maternidad.

Todas estas observaciones nos permiten concluir que el Estado no era un actor importante en el campo de la atención de la pobreza, más bien subsidiaba la acción de diferentes asociaciones. Justamente a partir de la atención brindada a los pobres es posible también advertir la complejidad del proceso de formación de los aparatos del Estado y los pasajes de atribuciones entre diferentes ministerios. Por ejemplo, bajo el Ministerio de Salud encargado de atender todo lo relacionado con esa área se incluían diversas dimensiones de la asistencia social. Este organismo creado en 1949 con su primer ministro, el Dr. Ramón Carrillo, tuvo varios encontronazos con la Fundación Eva Perón por atribuciones de este tipo. A partir de ese momento los cambios de gobiernos fueron acompañados también por modificaciones en los organigramas de las instituciones del Estado que reflejaban también debates sobre la pobreza y sus consecuencias. El gobierno de Arturo Frondizi impulsó políticas sociales de promoción y la profesionalización de las intervenciones sociales, a veces apoyadas e inducidas por organismos internacionales. Fue durante su gobierno que se creó el Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública, que fue convertido en 1966 en Ministerio de Bienestar

6 Las Conferencias de Señoras de San Vicente de Paul en la República Argentina, *El 25 aniversario de la fundación del Consejo General, 1889-1914*, Compañía Sudamericana de Billetes de Banco, Buenos Aires, 1914, págs. 92 y 93, citado por Tossounian (2006:178)

Social y en 1981 cambió nuevamente de nombre para tomar el de Ministerio de Acción Social. En la actualidad y de acuerdo con el decreto de creación (141/2003) se ha constituido como Ministerio de Desarrollo Social para atender situaciones de vulnerabilidad y desarrollar la igualdad de oportunidades para diferentes sectores de la sociedad.

■ Transformaciones sociales y estatales: nuevos y viejos desafíos

La separación de las esferas de intervención estatal entre la acción social y laboral permiten pensar la naturaleza de los cambios sociales y los desafíos (nuevos y viejos) a los que debe enfrentarse el Estado. No es mi intención realizar una crónica de ambos organismos (Trabajo y Desarrollo Social); en todo caso su mención sirve para mostrar que el Ministerio de Trabajo, actualmente, se concentra en la atención de problemas relacionados con trabajo, negociación colectiva y legislación laboral y su cumplimiento, y que en el amplio campo de la acción social se incluye la atención de los pobres. Por otra parte, es relevante destacar que no son meros juegos de palabras. A partir de los gobiernos elegidos por el voto de la ciudadanía que siguió a la última dictadura militar se acentuó una tendencia que cobra densidad problemática e histórica con la crisis política y cultural que se produjo en el denominado mundo occidental cuando cayeron los ladrillos del Muro de Berlín y, en buena parte, la desilusión en el poder de la intervención de diferentes actores en la construcción de una alternativa al capitalismo, incluso a pesar de la emergencia de movimientos antisistemas y movimientos sociales de diverso tipo. Mucho se ha escrito también sobre la crisis del sistema taylorista-fordista, de la crisis del Estado de bienestar y de la imposición de modelos económicos neoliberales que le dieron forma a un nuevo orden caracterizado por la falta de trabajo, la precariedad y la inseguridad que llevó a una redefinición del Estado.

Las transformaciones políticas y económicas que tuvieron gran impacto social en el último cuarto del siglo XX forman parte de un largo

proceso que se remonta a las decisiones tomadas durante la última dictadura militar, iniciada por Jorge Rafael Videla cuando encabezó el golpe de estado que destituyó a la Presidente Isabel Perón, y se consolida en los años noventa bajo el mandato de un gobierno peronista, el de Carlos Menem. Las consecuencias son ampliamente conocidas: deterioro de los ingresos de diferentes grupos de asalariados, ampliación de la brecha de la desigualdad y, sobre todo, inestabilidad laboral y aumento de la pobreza y el desempleo. Fue aproximadamente en el año 1995 cuando se alcanzaron tasas inéditas de desempleo. Se difundió entonces la idea de la importancia de la flexibilización de la contratación así como se buscó el disciplinamiento laboral por diferentes medios. En realidad lo que importa destacar de este proceso que nos resulta tan conocido es que generó inestabilidad, pobreza e indigencia que puso (y pone) en riesgo el concepto de justicia asociado con los derechos sociales y el acceso al trabajo. La contra cara fue la creciente visibilidad de una masa de excluidos que otorgó una nueva dimensión a lo que se denominó la “nueva cuestión social” (Jelín, 1996; Kessler, 2004).

El desmoronamiento de las viejas certezas a nivel nacional y global dio lugar a una nueva denominación de las instituciones laborales. En el contexto de un mercado laboral caracterizado por la inestabilidad y la precariedad (puestos de trabajo en condiciones transitorias, sin contrato, “en negro”, con bajas remuneraciones, sin cobertura social), que impacta de manera notable sobre los más jóvenes, las palabras se potencian. Trabajo, Empleo y Seguridad Social se concentra en áreas específicas del mundo del trabajo mientras que el de Desarrollo Social lo hace con relación a los excluidos del sistema, aunque en algunas zonas parecen superponerse. La administración laboral estatal redefine entonces sus metas.

Si el pasado de las instituciones laborales está haciéndose, la historia reciente de las mismas es un interrogante y una promesa para el futuro, y se inserta además en un presente en debate sobre los modos de la intervención estatal y la calidad de los instrumentos con los que se trabaja, así como la jerarquización de la función pública. Implica también una

articulación entre diferentes actores y dimensiones institucionales.

La nueva denominación alude a diversos problemas que requieren de la intervención estatal. La “seguridad social” refiere al sistema de jubilaciones y pensiones así como a los ingresos de ese grupo de la población. Del mismo modo incluye todo lo relacionado con las asignaciones familiares. Lo cierto es que sin entrar en mayores precisiones la protección social parece haberse ampliado si se compara las intervenciones del Estado con lo sucedido en el pasado inmediato. Respecto a “trabajo” hay desde el organismo nacional una vinculación efectiva con los actores de la negociación colectiva, facilitada entre otras cosas por las organizaciones sindicales más afines al gobierno pero que ya no pueden dejar al margen discusiones sobre el tema de la representación y democratización de las organizaciones gremiales (Palomino y Trajtemberg, 2006; Novick et al., 2007). El “empleo” tiene sus aristas conflictivas pero articula cuestiones relacionadas tanto con la asistencia a los desocupados con el Programa Jefes de Hogar Desocupados, como el programa para jóvenes⁷ para facilitar su inserción laboral, así como diversas líneas de atención a diversos grupos poblacionales. Habría que analizar no obstante las formas de articulación

entre el organismo gubernamental con los movimientos sociales, divididos entre aquellos que apoyan al gobierno y quienes lo critican tal como puede seguirse de cualquier investigación participante o a través de los medios masivos de comunicación. Finalmente la consulta de la Biblioteca del Ministerio, necesaria para analizar documentos del DNT o de la STyP, aporta una novedad: la realización de estudios, la elaboración de encuestas e informes podría decirse de modo sistemático y con continuidad⁸. Todos estos datos re-actualizan los interrogantes que se planteaban para el pasado sobre quiénes son los técnicos y funcionarios, cuál es el grado de continuidad en la actividad, dónde y en qué disciplinas se forman y cuáles son sus vínculos con las instituciones educativas superiores y con las fuerzas políticas. Finalmente, la actividad desplegada por el Ministerio en la actualidad tiene en sus manos una nueva herramienta. Internet es ahora un medio que ha transformado los modos de informar y comunicar, eso simplifica el acceso a la información en la medida que extiende la geografía de la consulta. Sin embargo plantea al mismo tiempo un nuevo desafío sobre cómo integrar las nuevas colecciones con las del pasado, de qué modo presentar su historia y cómo recuperar y preservar documentos.

7 Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.

8 Por ejemplo: Encuesta de Indicadores Laborales, Boletín de Estadísticas Laborales, Negociación Colectiva, Conflictividad Laboral, *Revista de Trabajo*.

■ Bibliografía

- Benjamín, Walter. *Discursos interrumpidos*, Taurus, Madrid, 1973.
- Castel, Robert. *La metamorfosis de la cuestión social*. Paidós, Buenos Aires, 1997.
- González Bollo, Hernán. “La cuestión obrera en números: la estadística sociolaboral en la Argentina y su impacto en la política y en la sociedad, 1895-1943”, en Hernán Otero (compilador), *El mosaico argentino. Modelos y representaciones del espacio y la población, 1850-1991, Siglo XXI, Buenos Aires, 2004*.
- , “José Francisco Figuerola: de funcionario del estado interventor conservador a experto de la coalición peronista (1930-1944)”, en Primer Congreso de Estudios sobre el Peronismo: la primera década, Universidad Nacional de Mar del Plata, 6 y 7 de noviembre de 2008.
- Jelín, Elizabeth. “La matriz cultural argentina, el peronismo y la cotidianeidad”, en *Vida cotidiana y control institucional en la Argentina de los 90*, AA.VV, Nuevo Hacer, Buenos Aires, 1996.
- Kessler, Gabriel. “Entre fronteras desvanecidas. Lógicas de articulación de actividades legales e ilegales en los jóvenes”, en Gabriel Kessler, y Sandra Gayol, (comp.) *Violencias, delitos y Justicias en la Argentina*, Ed. Manantial/ Universidad Nacional de Gral. Sarmiento, Buenos Aires, 2002.
- Lobato, Mirta Zaida. “Historia de las instituciones laborales en Argentina: una asignatura pendiente”, en *Revista de Trabajo*, Año 3, N° 4, enero-noviembre de 2007.
- , *Historia de las trabajadoras en la Argentina (1869-1960)*, Edhasa, Buenos Aires, 2007.
- , “El Estado y el trabajo femenino: el Departamento Nacional del Trabajo”, en Daniel Lvovich y Juan Suriano, *Las políticas sociales argentinas en perspectiva histórica*, Prometeo, Buenos Aires, 2006.
- , “Fronteiras etéreas, diálogos possíveis. Identidade e cultura de gênero no mundo dos trabalhadores”, en *Esboços*, Revista do programa de pós-graduacao em histórica da UFSC, Florianópolis, Brasil, 2005, n° 14 Dossiê Trabalho, Cultura e Poder.
- , “Las socialistas y los derechos sociales y políticos de las mujeres, Argentina 1890-1930”, en *Labrys, estudos feministas/études feministas, ago/dezembro, 2005/août/décembre 2005*.
- , “A cien años del Informe Bialet Massé: los estudios de género, la historia de las mujeres y la historiografía sobre trabajadores”, en Marcelo Lagos, María Silvia Fleitas, María Teresa Bovi (compiladores), *A cien años del informe Bialet Massé. El trabajo en la Argentina del siglo XX y albores del XXI*, Universidad Nacional de Jujuy, Jujuy, 2004.
- , “Entre la protección y la exclusión. Discurso maternal y protección de la mujer obrera, Argentina, 1890-1934”, en Juan Suriano (Compilador): *La cuestión social en argentina, 1870-1943*, Buenos Aires, Editorial La Colmena, 2000.
- , “El Estado en los años treinta y el avance desigual de los derechos y la ciudadanía”, en *Estudios Sociales*, Revista Universitaria Semestral, n° 12, (1er. semestre de 1997).
- Mead, Karen. “Beneficent Maternalism: Argentine Motherhood in Comparative Perspective, 1880-1920”, en *Journal of Women History*, n° 12, vol.3, 2000.
- , “La mujer argentina y la política de ricos y pobres al fin del siglo XIX”, en Paula Halperín y Omar Acha, *Cuerpos, géneros e identidades. Estudios de género en Argentina*, Ediciones El Signo, Buenos Aires, 2000
- Merklen, Diana. *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*, Editorial Gorla, Buenos Aires 2005.
- Michel, Azucena del Valle. “Del Círculo obrero de San José a la sindicalización de los inicios del peronismo salteño”, *Revista de Historia* 6, vol.1, 2007, Escuela de Historia, Facultad de Humanidades, Salta.
- Novick, Marta y Tomada, Carlos. “Argentina 2003-2006 Crecimiento económico con empleo decente ¿Un nuevo modelo para América Latina?”, En Marta Novick et al., *Tras la crisis. El nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto*, Serie de Investigación 14, Instituto Internacional de Estudios Laborales, Ginebra, 2006
- Palomino, Héctor y Trajtemberg, David. “Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en la Argentina”, *Estudios del trabajo*, 2, 3, 2006.
- Recalde, Héctor. *Beneficencia, asistencialismo*

- estatal y control social*, Ceal, Buenos Aires, 1991.
- Rein, Ranaan. *Juan Atilio Bramuglia. Bajo la sombra del líder. La segunda línea de liderazgo peronista*, Lumière, Buenos Aires, 2006.
- Suriano, Juan (comp.). *La cuestión social en argentina, 1870-1943*, La Colmena, Buenos Aires, 2000.
- Svampa, Maristella. *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*, Biblos, Buenos Aires, Introducción, 2000.
- Tcach, César. *Los partidos políticos contra el sistema de partidos. El caso de Córdoba (1945-1955)*, Cuadernos de Trabajo, CLACSO, 1987.
- Torre, Juan Carlos. *La vieja guardia sindical y Perón*, Sudamericana, Buenos Aires, 1990.
- Tossounian, Cecilia. *Las asociaciones femeninas, la cuestión de la mujer y la emergencia de un estado social. Buenos Aires, 1920-1940*, Tesis de maestría, Universidad de San Andrés, 2006.

El Trabajo en la Argentina del 2010



Modelos macroeconómicos en la Argentina: del *stop and go* al *go and crash*¹

Jorge Schvarzer* y Andrés Tavošnanska**

Desde 1930 y al menos hasta mediados de la década de 1970, o sea, durante un período de casi medio siglo, la Argentina vivió en un sistema que se ha dado en llamar “economía cerrada”. O bien, puede decirse que evolucionó a lo largo del proceso que los economistas denominaron de “Industrialización Sustitutiva de Importaciones” (ISI). A partir de 1976 esa situación comenzó a cambiar y la economía nacional ingresó en un proceso de apertura externa y de reforma y desregulación de los mercados que desembocó en un nuevo sistema, al que proponemos denominar de “apertura con endeudamiento externo”; este nuevo modelo de funcionamiento tuvo un primer ciclo muy intenso (1976-1981), un período de reacomodo (1982-1988) y un renovado y profundo impulso a partir de entonces. En conjunto, su presencia se mantuvo durante casi un cuarto de siglo y culminó en la gran crisis iniciada en 1999 y que se profundizó hasta el derrumbe en 2001-2002.

Ambos modelos fueron acompañados por distintos ritmos de crecimiento y, sobre todo, por sucesivas crisis intermedias. En el primer caso, estas fueron definidas como fenómenos de *stop and go*, porque el propio sendero de crecimiento generaba las condiciones para una crisis, luego de la cual se reiniciaba la marcha del producto. En el segundo caso, en cambio,

se propone hablar de *go and crash* porque la evolución del modelo provoca crisis cuya magnitud exige un cambio de rumbo, al menos en el corto plazo, y con enorme impacto negativo, como ocurrió con su crisis final.

Este trabajo se propone analizar la frecuencia e intensidad de las crisis que ocurrieron en ambos modelos durante más de medio siglo como un elemento más para evaluar y comparar la viabilidad de cada uno de ellos. Los resultados muestran que las crisis del segundo modelo fueron mucho más profundas y prolongadas que las registradas durante la economía cerrada y sugieren que esas consecuencias dramáticas recientes no pueden dejarse de lado en los balances respectivos. Para ofrecer un panorama histórico de referencia, el texto comienza con un breve resumen de las características básicas, o el comportamiento estilizado, de ambos regímenes de funcionamiento de la economía argentina.

■ La economía cerrada

La crisis de 1930 provocó un enorme impacto en la Argentina, cuya economía se basaba en las cuantiosas exportaciones agropecuarias, generadas por la fertilidad de la pampa húmeda, que

119

* El ingeniero Jorge Schvarzer, especialista en economía argentina e internacional, falleció en el año 2008, dejando un vasto legado de libros y artículos. Integraba el grupo de economistas, el Plan Fénix y dirigía el Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina (CESPA), Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

** Andrés Tavošnanska, Lic. en Economía (UBA), miembro de la Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina (AEDA).

1 Documento de Trabajo N° 15, publicado por CESPA en marzo del 2008.

permitían comprar en el exterior todos los bienes que el país requería y no sentía la necesidad de producir. La intensa caída de la demanda mundial de bienes agropecuarios a partir del inicio de la crisis, que se reflejó en una baja no menos significativa de sus precios, generó una caída de las exportaciones y una restricción externa tan inédita como inesperada. En las nuevas condiciones, no resultaba fácil superar la crisis en el corto plazo. El país había contado con crédito hasta entonces, que le permitía reciclar sus deudas y garantizar la generación adicional de divisas en cualquier momento de modo que los capitales externos pudieran girar de manera regular sus beneficios locales a sus matrices. Pero la crisis también cerró esa fuente de ingresos potenciales y obligó al gobierno a controlar las divisas disponibles para evitar que la brecha entre la oferta y la demanda generara un daño aún mayor a la economía nacional.

Las primeras medidas se tomaron con urgencia, con la expectativa de que resolvieran los problemas en el corto plazo, pero la prolongada restricción externa transformó a esas medidas en permanentes. Desde entonces, y durante medio siglo, el país vivió fuera del sistema de tipo de cambio único (porque se fijaban diferentes valores para distintos bienes, acompañados por una variada gama de retenciones y aranceles) y con control de divisas; ciertos mecanismos menores se modificaban pero lo esencial consiste en que la escasez de divisas aparecía como un fenómeno estructural que obligaba a regular su uso. En ese período, la economía cerrada era una consecuencia de la evolución externa y no de las decisiones locales.

Luego de la crisis y la guerra, la situación de la economía mundial tendió a normalizarse aunque en condiciones muy distintas a las conocidas durante la década de 1920. Los precios internacionales de los bienes agropecuarios se establecieron desde entonces en niveles mucho más bajos en valores constantes, la demanda quedó acotada por el deseo de las naciones

desarrolladas de autoabastecerse, y la oferta de crédito era casi inexistente. En esas condiciones, la Argentina sólo podía abastecerse de los bienes que necesitaba (y que no podía producir localmente) aumentando su oferta exportadora para generar las divisas necesarias. Pero los problemas persistían; la producción agropecuaria no respondía en la magnitud esperada y la restricción externa siguió actuando varias décadas más como una variable clave de la economía nacional.

El crecimiento económico, acompañado por las mejoras salariales y de ingreso de amplios sectores urbanos, demandaba la importación de bienes terminados que el país no producía, además de bienes de capital para expandir el proceso productivo, insumos para las fábricas ya instaladas y combustibles. Pero la evolución de las exportaciones no acompañaba esa demanda de modo que el proceso alcanzaba un punto de estrangulamiento externo que llevaba a una crisis: el famoso *stop and go*. Cuando ese sendero de crecimiento económico llevaba a que la demanda de divisas excediera la oferta, el sistema encontraba su límite.

Para resolver esa restricción externa, los sucesivos gobiernos decidían devaluar la moneda que reducía la demanda de bienes importados y alentaba la oferta agraria; esa medida desplazaba ingresos del sector urbano al rural mientras que alimentaba la inflación local. La experiencia señala que no se lograba resolver definitivamente la restricción externa porque la producción agropecuaria no crecía en las proporciones deseadas y el ciclo volvía a repetirse una vez que se ajustaba el sector externo².

En el ínterin, ante el rebrote inflacionario, la respuesta oficial era una política de restricción monetaria, que reducía los medios de pago e inducía al alza de la tasa de interés. La iliquidez reinante, la suba de las tasas, el incremento de los costos industriales por el aumento de precio de sus insumos importados y la caída del salario real, provocaban una retracción de la demanda

2 Algunos de los mejores análisis de la enorme serie de estudios ya existentes sobre los ciclos de *stop and go* son, a nuestro juicio, "La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio" de Marcelo Diamand (1972), "Las consecuencias económicas y sociales de las políticas económicas ortodoxas aplicadas en la República Argentina durante los años de posguerra" de Eprime Eshag y Rosemary Thorp (1965), "Un modelo de estancamiento económico. Estudio de caso sobre la economía argentina" de Oscar Braun y Leonard Joy (1981). Los tres artículos fueron publicados en *Desarrollo Económico*, números 45, 16 y 80, respectivamente.

que derivaba en una recesión. El sistema quedaba dominado por un proceso de inflación recesiva, desencadenada por la devaluación. El sector externo encontraba de esta manera una forma perversa de equilibrarse, dado que la contracción del nivel de actividad reducía las importaciones e incrementaba (ligeramente) los saldos exportables a costa de los ingresos (y la demanda de alimentos) de la mayoría de la población.

Una vez que la economía se ubicaba en la etapa recesiva, se redoblaban las presiones que pondrán el ciclo nuevamente en marcha. Los trabajadores y los empresarios industriales pujaban por reconquistar sus ingresos y reclamaban subas salariales y de precios de los bienes fabriles que compensaran el incremento del costo de vida; pedían, además, que se relajara la restricción monetaria. A medida que se recuperaba la actividad y el salario real, el tipo de cambio volvía a atrasarse con el avance de la inflación y se generaban las condiciones para una nueva restricción externa que volvía a poner un tope a la fase alcista.

La falta de respuestas positivas del agro a los aumentos de precios se debía, entre otras razones, al atraso tecnológico del sistema productivo que era muy difícil de solucionar en el corto plazo. La importación de maquinaria agrícola no podía aumentar en la proporción deseable por la escasez de divisas (y la escasa producción local) mientras que se notaba la ausencia de prácticas modernas que permitieran aprovechar la tierra. A fines de la década de 1960, sin embargo, comenzó a notarse una mejora en la oferta a medida que el INTA (creado recién en 1956) logró desarrollar y difundir “paquetes tecnológicos” aptos para la región pampeana. La producción local de maquinaria agrícola fue la otra “pata” de la recuperación del sistema productivo agrario que contribuyó a su mecanización. A mediados de la década de 1970 esa creciente oferta potencial fue impulsada, del lado de la demanda, por la primera gran alza de los precios agrarios ocurrida después de la guerra de Corea. Luego de casi medio siglo, la reacción productiva y el alza de los precios estaban logrando que el país comenzara a superar la restricción externa.

Una segunda solución posible consistía en la exportación de bienes fabriles aunque había numerosas restricciones internas y externas para

esa salida. Aún así, desde mediados de la década de 1960 se comenzó a notar una corriente alcista de exportación de productos industriales que contribuía a generar las divisas necesarias para el país. Ese flujo alcanzó su máximo a mediados de la década de 1970, impulsada por intensas políticas oficiales al respecto, y retrocedió brutalmente, luego, debido a las nuevas estrategias aplicadas a partir de 1976 que, irónicamente, se denominaban de “apertura externa”.

La tercera solución posible radicaba en el recurso al crédito externo que se mantuvo muy restringido durante décadas y limitado a la oferta de algunos organismos públicos de las naciones desarrolladas y a los internacionales, como el FMI, que imponían pesadas exigencias para otorgar sumas reducidas para las necesidades locales. Más tarde, el aumento explosivo de la oferta de esos créditos por los grandes bancos privados, a mediados de la década de 1970, coincidió con el cambio de modelo en el país.

En definitiva, a mediados de la década de 1970 la economía cerrada se estaba abriendo al exterior, vía exportaciones agrarias y fabriles crecientes que ofrecían la posibilidad de pasar de la ISI a una industrialización apoyada en las ventas al exterior mientras se superaba la restricción externa. Pero la estrategia aplicada luego del golpe militar de 1976 modificó esa evolución.

■ La economía abierta con endeudamiento externo

El aumento de los precios internacionales del petróleo y las materias primas, a mediados de la década de 1970, coincidió con (y contribuyó a) una enorme expansión del mercado del eurodólar que implicó la multiplicación del crédito en divisas por parte de los grandes bancos internacionales. La oferta masiva de esos créditos dio lugar, por primera vez en medio siglo, a que la mayoría de las naciones subdesarrolladas pudieran superar, aunque de modo coyuntural, la restricción externa.

Brasil, por ejemplo, que se enfrentó a una severa escasez de divisas debido al aumento del precio del petróleo (que entonces debía importar en cantidades masivas) logró superar ese problema gracias al crédito externo que

le permitió, asimismo, comprar numerosos bienes de capital en una apuesta al crecimiento a mediano plazo.

La Argentina ya no tenía la misma necesidad, ni urgencia, de crédito externo, por las razones señaladas, pero la política oficial optó por esa alternativa con elevado énfasis a partir de 1978. El gobierno lanzó una estrategia de tipo de cambio con atraso programado, conocida como la “tablita”, que sus autores decían que estaba diseñada para contener la inflación pero que, en los hechos, implicó una continua caída de las exportaciones (cada vez menos rentables por esa evolución del tipo de cambio), una rápida suba de las importaciones (estimuladas por la baja de sus precios de moneda local) y el recurso al endeudamiento para cubrir el déficit comercial y de servicios así como las demandas de los agentes locales que querían comprar dólares “baratos” como mecanismo de ahorro y especulación.

El sistema funcionó un par de años hasta que se cortó el crédito externo. La crisis se hizo pública en marzo de 1981, con el cambio de gobierno, mientras que los compromisos derivados de la masiva deuda externa, acompañados por el déficit comercial, planteaban una coyuntura insostenible. La crisis derivada de esa situación obligó a una devaluación masiva, provocó una recesión tan profunda como prolongada (la mayor de las registradas desde la crisis de 1930) y obligó a modificaciones apreciables en las formas de funcionamiento de la economía argentina³.

El país tardó en superar esa crisis, mientras estaba envuelto en una oleada de alta inflación y presionado por el pago de los compromisos de la deuda. Todo eso llevó a una nueva crisis a fines de la década que coincidió con un cambio de gobierno y una nueva aplicación de la estrategia de tipo de cambio atrasado con endeudamiento externo. El Plan de Convertibilidad, aplicado en 1991, atrasó el

tipo de cambio, como herramienta para frenar la inflación, mientras que el gobierno recurría al crédito externo para cubrir el déficit comercial y de servicios. La crisis del *tequila*, en 1994-95, fue una señal de la intensa dependencia de los flujos de divisas que repercutió en otra crisis más fuerte a partir de 1999, cuando los acreedores externos comenzaron a percibir que el país no podría llegar a pagar no sólo la creciente deuda externa sino que tampoco los intereses que ella devengaba. Esa crisis fue tan intensa que derrumbó al modelo de la convertibilidad y abrió la puerta a un nuevo cambio de política económica que queda por ahora fuera de este análisis.

Las crisis financieras no fueron exclusivas de la Argentina; ellas ocurrieron en casi toda América Latina, donde hubo dos grandes ciclos de endeudamiento: el primero en la década de 1970, que culminó con la crisis de la deuda de los años 1980, y el siguiente en la década de 1990, que de forma similar concluyó en las crisis mexicana, brasileña y argentina. También sufrieron ciclos de auge y depresión los países asiáticos, aunque provenían de situaciones radicalmente distintas y tuvieron disímiles desenlaces. Una revisión de la literatura sobre estas crisis permite ver que el caso argentino sólo se diferencia en detalles de los modelos estilizados elaborados por la teoría de los flujos financieros que se resume a continuación⁴.

La teoría económica estándar justifica la entrada de capitales de diversas formas a los que considera siempre benéficos para el país receptor. Los capitales, buscando las inversiones de mayor rendimiento según esa teoría, irían hacia los países más pobres, ayudándolos a aumentar su inversión y su producto. Ante la escasez de capital que estos países sufren, el ahorro externo es lo que les permite incrementar su tasa de inversión y crecer a mayor velocidad. La devolución de los préstamos no sería problemática, dado que se conseguiría

3 Ese proceso está estudiado a fondo en Jorge Schvarzer (1986) *La política económica de Martínez de Hoz*. Hyspamérica, Buenos Aires.

4 La descripción de esos ciclos financieros se basa en distintos trabajos sobre el tema entre los que cabe remarcar “Shock externo y desequilibrio fiscal” de Mario Damill, José María Fanelli y Roberto Frenkel (1994), “Globalización y crisis financieras en América Latina” de Roberto Frenkel (2003), “Capital market crisis: liberalisation, fixed exchange rates and market-driven destabilisation” de Lance Taylor (1998), “Economic growth with foreign savings?” de Luis Bresser-Pereira y Yoshiaki Nakano (2002) y “Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial” de la CEPAL (1995).

utilizando tan sólo una pequeña porción de los beneficios del crecimiento que genera la aplicación productiva de esos recursos. En la práctica, estos argumentos no se verificaron en los países que se abocaron a la liberalización. Diferentes estudios (como el que derivó en el famoso "puzzle de Feldstein-Horioka") muestran que las tasas de ahorro e inversión están fuertemente correlacionadas, por lo que la inversión es financiada por el ahorro local y el crecimiento parece seguir dependiendo más de la capacidad de acumulación de cada país que de los ingresos que reciba del exterior.

En la práctica, las crisis financieras explotaron en países que combinaron la apertura comercial con la liberalización de los flujos de divisas y la apertura de la cuenta de capital. Esos países aplicaron tipos de cambio fijos o semifijos, generalmente en programas que tenían como objetivo combatir la inflación. A pesar de que en algunos casos se logró realmente contener el alza de los precios, el mismo paquete de medidas genera una serie de dinámicas que derivan finalmente en una nueva crisis.

El tipo de cambio fijo (que en el caso argentino fue establecido por ley) provee un seguro de cambio gratuito que elimina, por lo menos en teoría, el riesgo de una devaluación. En ese contexto, la diferencia entre la tasa de interés local y la internacional provee una oportunidad de obtener grandes ganancias a quienes colocan sus dólares en plazos cortos. La posibilidad de endeudarse a tasas bajas en el exterior y conseguir rendimientos mayores en el sistema financiero local se ve reforzado por la promesa del gobierno de mantener el valor en divisas de los pesos ganados en el período. Dada la elevada liquidez internacional, los capitales son atraídos por los rendimientos que el país ofrece.

La entrada de capitales inaugura la fase ascendente del ciclo, pero esta ocurre con un tipo de cambio sobrevaluado. El anclaje del tipo de cambio logró en muchos casos reducir la inflación, pero suele hacerlo con cierto rezago, y la suba de precios, que continuamente genera una apreciación adicional de la moneda local, responsable en gran medida de la dinámica posterior de la economía. En la primera fase, que se caracteriza por la caída de la tasa de interés, la actividad crece mientras la

inflación disminuye, variables que contribuyen a la ilusión generalizada sobre el supuesto éxito del modelo. La abundancia de financiamiento barato se combina con la recuperación relativa del salario real (permitida en buena medida por la disminución de la inflación) y en conjunto dinamizan tanto el consumo como la inversión. Dada la apertura comercial y el tipo de cambio apreciado, la demanda interna impulsa la producción local, pero especialmente el ingreso masivo de productos importados. La avalancha de importaciones, sumada a la pérdida de competitividad de las exportaciones, genera un déficit de la balanza comercial que se amplía a medida que dura la fase alcista del ciclo. La deuda externa, mientras tanto, recorre un sendero de crecimiento veloz; a medida que crece, los pagos de intereses se incrementan, poniendo una carga adicional sobre la cuenta corriente, que se vuelve rápidamente deficitaria. El déficit de cuenta corriente y el aumento de la deuda externa hacen que la economía se vuelva más vulnerable a un cambio de orientación del flujo de divisas.

Cada año el país requiere una nueva deuda para solventar su déficit de cuenta corriente y refinanciar los vencimientos de capital e intereses de la deuda acumulada que no tiene forma de afrontar. La vigencia de la regla cambiaria y la posibilidad de pagar la deuda externa depende entonces de la capacidad del gobierno de seguir atrayendo una masa cada vez mayor de divisas al país. Pero mientras mayores son las necesidades del gobierno, es decir, cuanto más se hayan expandido el déficit de cuenta corriente y la deuda externa, mayor es el riesgo de no lograr conseguir los cuantiosos recursos necesarios y, por lo tanto, mayor es el riesgo del colapso. La percepción de la vulnerabilidad de la economía comienza entonces a verse reflejada en la pérdida de credibilidad de la regla cambiaria y en el incremento de las posibilidades de que el país caiga en una cesación de pagos.

El alza del riesgo país y del riesgo de devaluación obligan a ofrecer cada vez mayores rendimientos para que los capitales sigan fluyendo y se ensancha así la diferencia entre la tasa de interés local y la internacional. En la economía local, la ausencia de crédito externo

origina la primera etapa de la fase contractiva del ciclo. Ella provoca un alza de la tasa de interés, que genera el encarecimiento del crédito para el consumo y la inversión. Esos cambios se combinan con la baja de competitividad de las exportaciones y la restricción monetaria que opera una vez que comienzan a caer las reservas. La contracción de la economía se agrava mientras siguen cayendo las reservas y sube la tasa de interés a medida que se profundiza la idea de que la caída es inevitable.

La crisis puede acelerarse por factores exógenos: suba de la tasa de interés internacional, retracción de los flujos de capital (como ocurrió con la crisis del *tequila*) o suba del riesgo país debido a las dudas de los inversores o por “contagio” ante la caída de un país vecino. Cualquiera de ellos puede situar al país en una posición aún más vulnerable. Un déficit de cuenta corriente que aparentemente podía ser financiado, o un nivel de deuda externa que parecía controlable, pueden tornarse explosivos ante un *shock* externo de magnitud. Sin embargo, la dinámica explosiva de los ciclos de endeudamiento descriptos no depende de la posibilidad de encontrar situaciones como estas. Son las mismas características intrínsecas del proceso de crecimiento sostenido por el endeudamiento las que engendran la fase recesiva con la que culmina el ciclo, más allá de que esta pueda agravarse o aliviarse por cambios en el contexto internacional.

En definitiva, la duración del ciclo depende de la capacidad nacional de conseguir suficiente cantidad de divisas para financiar el creciente déficit de la cuenta corriente. Dado el déficit comercial y de servicios, estas entran al país mediante la colocación de la deuda externa (tanto privada como pública) en los grandes bancos internacionales o en los organismos multilaterales de crédito y con la venta de empresas públicas o privadas. De esta forma, el excedente de absorción interna (consumo más inversión) por sobre el producto se financia endeudando el país y/o vendiendo el patrimonio nacional. El período de expansión puede extenderse en el tiempo mientras se cumple alguna de las siguientes variables: suficiente apetito por prestar al país por parte de los bancos privados, voluntad del FMI, el

BID, y el Banco Mundial de hacer lo mismo, o empresas locales disponibles para ser vendidas. Pero estas políticas generan, a su vez, una pesada carga que determina en gran medida el tamaño del ajuste posterior. La deuda externa impone crecientes pagos de intereses mientras que la extranjerización de la propiedad acrecienta las remesas de utilidades. Así la extensión de la etapa de crecimiento de la economía se hace a costa de un déficit cada vez mayor de la cuenta corriente.

En el ajuste de las crisis del *stop and go*, la imposibilidad de financiar los déficits comerciales llevaban rápidamente a la caída del nivel de actividad, la cual producía una contracción de las importaciones hasta que se conseguía el equilibrio de la balanza comercial. En las crisis financieras modernas, la expansión puede continuar a pesar del desequilibrio externo pero, al momento de la crisis, el ajuste debe ser tal que permita no sólo equilibrar la balanza comercial, sino que debe provocar un superávit comercial de magnitud tal que permita solventar, además, los pagos de intereses y utilidades comprometidos en el período de auge. Mientras mayor sea el déficit de cuenta corriente, más se haya endeudado el país y más extranjerizada se encuentre su propiedad, mayor es el ajuste recesivo que la restricción externa impone.

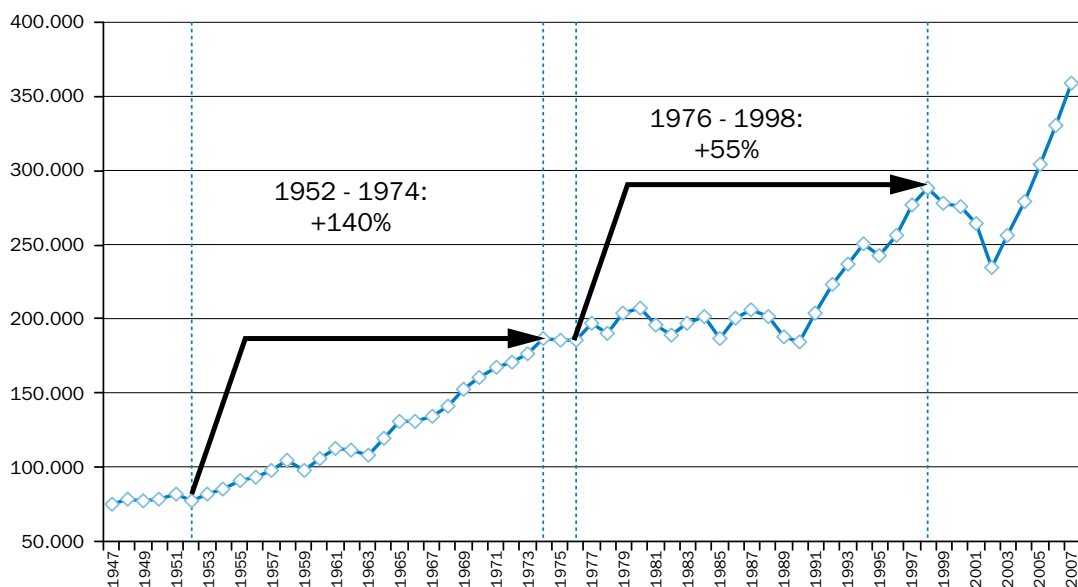
En conclusión, las promesas que auguraban que los ciclos del *stop and go* serían superados mediante la apertura y la entrada de capitales no se cumplieron. La experiencia argentina muestra que el resultado fue tan sólo una prolongación de las fases alcistas al costo de desembocar en crisis de mayor magnitud. En otras palabras, se reemplazó el *stop and go* por el mucho más penoso *go and crash*.

■ Dinámica del producto

A los efectos de una comparación sobre el crecimiento del producto en ambos períodos se ha decidido tomar la etapa 1952-1974 como expresión del primero y 1976-1998 como expresión del segundo. En ambos casos resulta imposible tomar períodos “puros” debido a los constantes cambios de política económica al interior de

Gráfico I

Evolución del Producto Bruto Interno 1947-2007, en pesos constantes de 1993.



Fuente: elaboración propia en base a datos de Cuentas Nacionales

cada uno de ellos pero resulta evidente el predominio de la economía cerrada en el primero y la abierta en el segundo.

La opción de las fechas señaladas se origina en el interés de tomar dos períodos de duración semejante (en este caso 22 años) no afectados en sus extremos por crisis coyunturales que pueden modificar los resultados en el mediano plazo. En ese sentido 1952 presenta un año "normal", después de una suave crisis en 1949, mientras que 1974 es el último año de avance de la economía "cerrada" y sirve para marcar el fin de dicho período. El segundo se inicia en 1976, en coincidencia con el golpe de estado que comenzó a modificar el funcionamiento de la economía argentina, y luego de la suave crisis de 1975 con un valor del PBI similar al de 1974, de modo que el período tomado incluye, a su favor, la enérgica recuperación de 1977; el período cierra en 1988 antes del comienzo de la crisis que va a terminar bruscamente con la convertibilidad. Cualquier año posterior que se seleccione ofrecería resultados más negativos para este período debido a la intensa caída del producto que siguió hasta 2002, de modo que se toma un período favorable para medir el proceso de apertura.

Los resultados son contundentes: el producto se multiplicó por 2,4 en el primer período y sólo subió 55% en el segundo (o por un factor de 1,55). En consecuencia, el producto *per cápita* creció alrededor de 90% en el período 1952-1974 y sólo subió 20% en el segundo.

A los valores anteriores se puede agregar que en el primero el valor agregado por el sector fabril se triplicó mientras que en el segundo ese avance no pasó del 50%, de modo que el crecimiento del período de apertura estuvo más impulsado por servicios que por la producción de bienes.

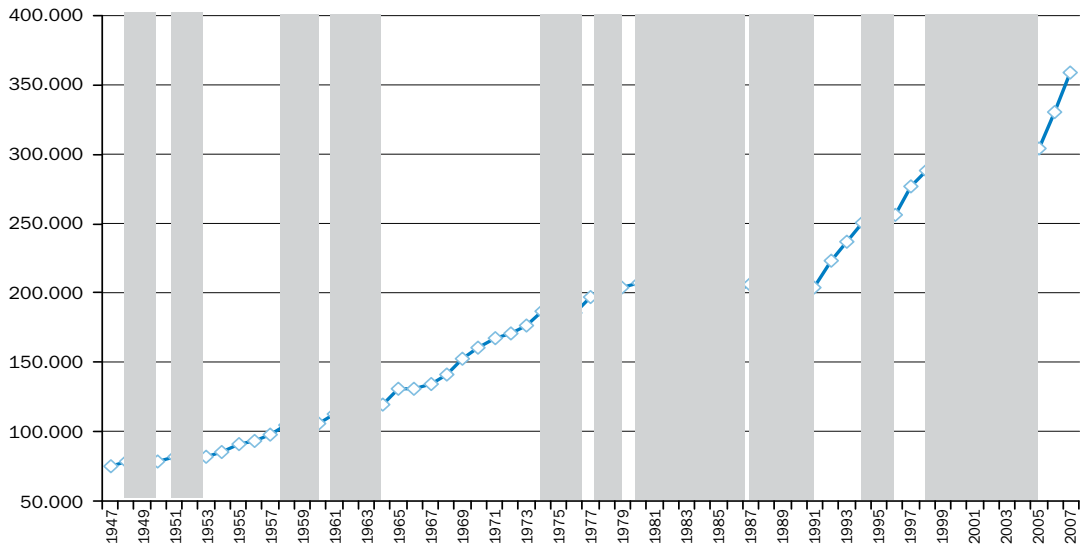
Las comparaciones pueden extenderse a variables como el empleo o la evolución del salario real, siempre favorables al primero pero lo que interesa es apreciar el fenómeno de las crisis en ambos procesos.

■ Efecto de las crisis

Después de la crisis de 1930, las estadísticas de evolución del PBI señalan una pequeña recesión en 1943 y otra en 1945, que dejamos de lado para concentrarnos en la de 1949 que se ubica en el comienzo del período de análisis, y seguir con las

Gráfico II

Crecimiento y crisis del PBI



Fuente: elaboración propia en base a datos de Cuentas Nacionales

de 1953, 1959, 1961, que corresponden al primer período, dejamos entre paréntesis la de transición en 1975, y tomamos las de 1978, 1981, 1988, 1995 y 1998 para el segundo período.

El Gráfico II presenta, en tramos verticales grisados, los años de crisis en el período analizado de modo que se vea la frecuencia de ellas y la duración de cada una.

El trabajo define la duración de la crisis como el tiempo que transcurre hasta que el PBI vuelva al valor de origen y calcula el valor de

la pérdida de producto (respecto a una evolución constante) en pesos de 1993 así como en porcentaje del PBI. Entendemos que el cálculo de la pérdida potencial de producto es mejor en este último caso porque el PBI crece a lo largo del tiempo y los pesos constantes son menos representativos del proceso⁵.

El Cuadro I y el Gráfico III exhiben los resultados del ejercicio.

El resultado es muy significativo. Las crisis del período de *stop and go* duran dos años (con

Cuadro I

Pérdidas de producto en cada crisis desde 1949 hasta 2005, en pesos de 1993 y porcentajes del PBI

	Duración (años)	Pérdidas en millones de \$ de 1993	Pérdidas (% PBI)
49-50	2	1.021	1,3%
52-53	2	4.109	5,0%
59-60	2	6.742	6,5%
61-64	3	6.215	5,5%
75-77	3	2.233	1,2%
78-79	2	6.349	3,2%
81-87	7	70.937	34,3%
88-91	4	45.010	21,9%
95-96	2	7.122	2,8%
99-05	7	139.923	48,6%

Fuente: elaboración propia en base a datos de Cuentas Nacionales

⁵ La pérdida se podría calcular respecto a una hipótesis de crecimiento regular del PBI, de modo que el valor a alcanzar para recuperar el producto al final de la crisis sería mayor que el definido en este trabajo que, en ese sentido, es conservador. También se podría hacer la hipótesis de que el PBI per capita sea el que debe volver a su nivel anterior que sería mucho más desfavorable para los resultados del segundo período que se analiza por los resultados que surgen.

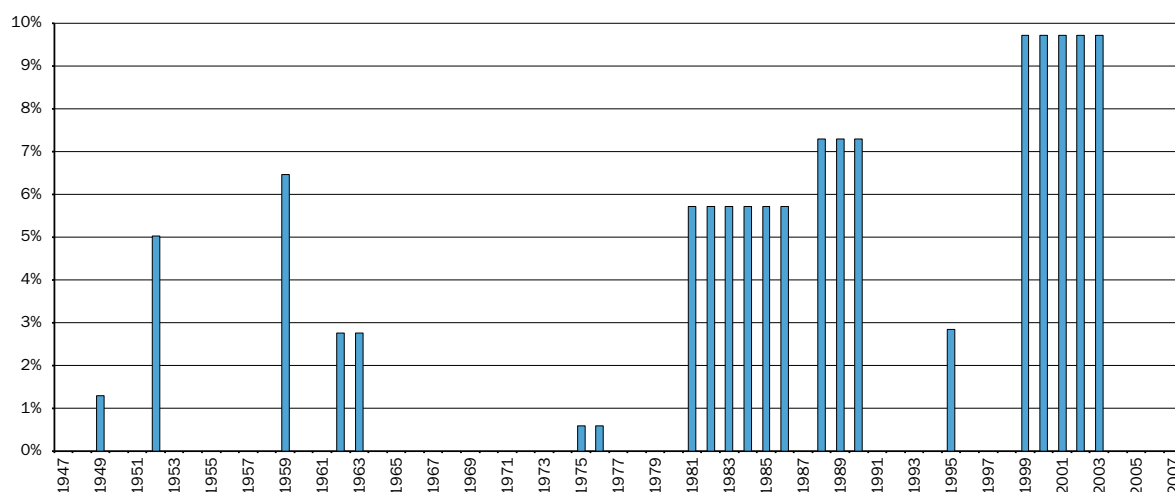
la excepción de la última de ellas que llega a tres) y "cuestan" una pérdida de producto del orden de 5% a 6,5% del PBI. En cambio, de las cuatro crisis del período de apertura (descontando la primera del período de transición), una dura cuatro años y dos demandan nada menos que siete años para que el PBI recupere su nivel anterior; esas crisis "cuestan" 21,9%, 34,3% y 48,6% del PBI. Obsérvese que el período adoptado terminaba en 1998, pero la crisis del año siguiente se extiende hasta el año 2005, momento en el que recupera el PBI previo. Esa

crisis representó una pérdida de casi la mitad del PBI, es decir que destruyó el equivalente a todo el excedente del producto final de una economía que hubiera crecido al 4% anual durante 10 años. Ese resultado justifica la denominación de *go and crash* para el período.

El Gráfico IV expresa las pérdidas de producto en igual valor promedio por cada año de la crisis para mejorar la presentación. En cambio, el Gráfico III expresa esa misma pérdida en valores promedio anuales por crisis, que es otra manera de presentar el mismo resultado.

Gráfico III

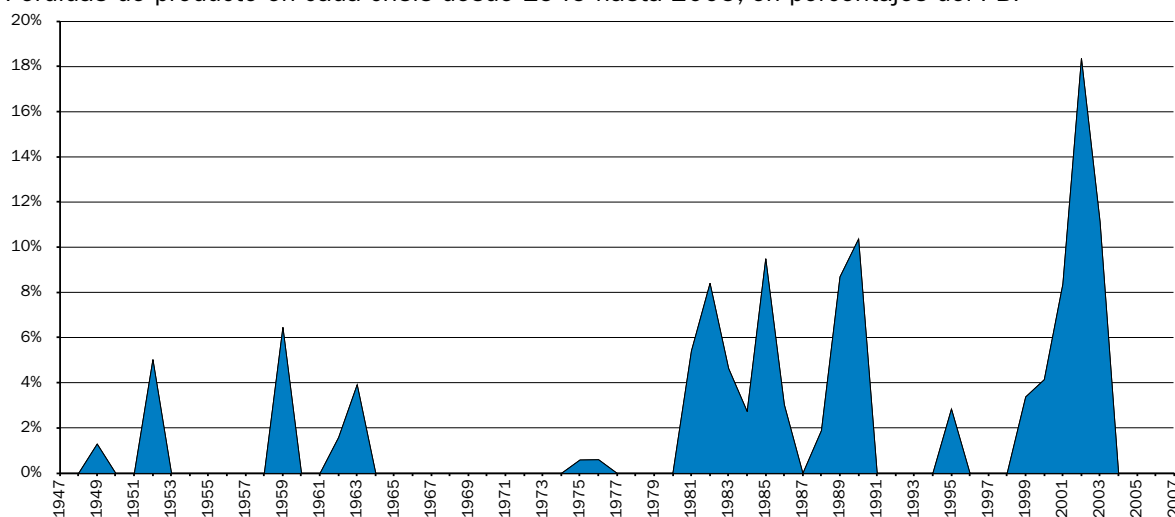
Pérdidas de producto en cada crisis desde 1949 hasta 2005, en porcentajes del PBI



Fuente: elaboración propia en base a datos de Cuentas Nacionales

Gráfico IV

Pérdidas de producto en cada crisis desde 1949 hasta 2005, en porcentajes del PBI



Fuente: elaboración propia en base a datos de Cuentas Nacionales

Empresas, instituciones y desarrollo económico: un análisis del debate local (1934-2007)

Andrés López*

■ Introducción

El debate sobre los comportamientos empresarios en la Argentina es objeto de discusión tanto académico como principalmente político¹. La literatura sobre el tema abarca casi los dos siglos de existencia de la nación, marcada por las etapas que atravesó el desarrollo económico del país. Una revisión de esos debates contrastada con las teorías, enfoques y evidencias proporcionadas por la literatura internacional, nos provee diferentes claves de interpretación sobre el rol de los empresarios y su vinculación con las instituciones.

En primera instancia hemos buscado sintetizar los debates locales según las posiciones, fuertemente polarizadas, puestas en juego en el análisis de las relaciones de los empresarios con el Estado en el desarrollo económico. De este modo distinguimos, en honor de la brevedad y sin olvidarnos de los matices que distinguen a los diversos autores dentro de cada alineamiento, dos posiciones, una de ellas “heterodoxa” y otra “ortodoxa” situadas en clara oposición ideológica. Entre los “heterodoxos” prevalece la interpretación sobre las trabas para el desarrollo económico argentino interpuestas por los empresarios que buscan cooptar al Estado orientando las políticas públicas en favor de sus propios intereses,

mucho más volcados a la obtención de rentas de corto plazo que comprometidos con un sostenido esfuerzo de inversión de largo plazo. La actuación del Estado suele ser percibida aquí como fuertemente condicionada —o en ocasiones, directamente dirigida— por los intereses de una burguesía “no schumpeteriana” y quedando el Estado argentino con una muy baja “autonomía” frente a los grupos privados.

En el otro extremo del arco ideológico encontramos la visión “ortodoxa” de un Estado fuertemente autónomo que en ciertos casos aparece como “predador” de la actividad privada, que con sus acciones y políticas —compre público, crédito subsidiado, incentivos fiscales, proteccionismo, etc.— habría abierto el camino para un comportamiento “rentístico” de los empresarios argentinos. Asimismo, mediante la profusión de regulaciones en distintos ámbitos —en particular, pero no exclusivamente, el laboral—, la fuerte presión impositiva y la creación de empresas públicas, el Estado habría ahogado la posibilidad de que se despliegue la iniciativa privada. Todo esto, por cierto, con fuertes costos en términos de eficiencia, crecimiento y bienestar.

Lo que ambas visiones comparten es la connotación negativa para el desarrollo económico de las relaciones entretrajadas históricamente entre los empresarios y el Estado en

* Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT). E-mail: anlopez@fund-cenit.org.ar

1 En un trabajo más extenso, en el que se basa el presente artículo, hemos tratado de analizar en qué medida las imágenes sobre el empresariado argentino se corresponden con la evidencia empírica disponible y de discutir los factores que habrían moldeado las conductas empresarias dominantes en la Argentina desde la constitución del modelo agroexportador hasta el presente (López, 2006a).

Argentina. Mientras que para los “heterodoxos” los responsables de las trabas para el desarrollo son los empresarios, los “ortodoxos” adjudican esa responsabilidad al Estado. En este trabajo nos proponemos presentar una perspectiva alejada tanto de la versión de una burguesía innatamente “rentista” que se apodera del Estado para usarlo según sus necesidades, como de la que presenta a los empresarios como obligados a esquivar a un Estado que se expande a costa de ellos, o bien adaptarse y/o mutar, para asociarse a ese Estado de manera parasitaria –rentista– en su actividad predatoria de la sociedad. Si bien esta estilización de argumentos puede parecer exagerada, creemos que representa el “núcleo duro” básico al cual pueden reducirse tanto las versiones “heterodoxas” como “ortodoxas” del tema.

La pregunta que buscamos responder, a la luz de la revisión de la literatura internacional es, si cabe encontrar experiencias, mecanismos y enfoques a través de los cuales puedan concebirse relaciones “virtuosas” entre empresarios y Estado para el logro del desarrollo económico. Anticipando los términos de esa respuesta, consideramos que las instituciones juegan un rol clave en el sentido de modelar comportamientos y orientaciones y que es posible, en este sentido, que entre las tareas pendientes del Bicentenario figure la de encarar firmemente esta búsqueda.

■ Empresas y empresarios en la Argentina: las posiciones en el debate²

El debate sobre el rol de los empresarios en Argentina no es nuevo. Ya en el siglo XIX tanto Alberdi como Sarmiento sostenían que el país

carecía de “emprendedores”, carencia atribuida a la supervivencia de actores y comportamientos culturales y sociales propios de la colonia y de las primeras décadas de vida independiente del país, concebidos como enemigos del “progreso”³. Más tarde, una parte importante de la intelectualidad argentina, seguía sosteniendo una visión crítica de los empresarios, más allá del notable crecimiento económico del país. En los años '20, Alejandro Bunge y otros miembros de su *Revista de Economía Argentina* afirmaban que la clase dominante argentina operaba con criterios especulativos y de ganancias fáciles (Llach, 1985).

A partir de mediados del siglo XX, durante las décadas de los '40 y '50 correspondiente a la etapa comúnmente denominada como la de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), diversos autores⁴ caracterizaron críticamente a los empresarios rurales. Más allá de sus diferencias, estos autores calificaban a los terratenientes en términos de señores feudales, propietarios “ausentistas”, con escaso interés en reinvertir sus ganancias a favor de opciones que implicaran menores riesgos, enemigos de la industrialización, retardatarios, ineficientes y/o irracionales (Sábato, H., 1987, 1993).

En los años '60 estas críticas se hacen extensivas a los empresarios industriales, a los que se atribuyen conductas de escaso dinamismo y vocación emprendedora, preferencia por el comercio y la especulación, dependencia de las rentas obtenidas del Estado, apego a la ganancia fácil, de corto plazo, cooptación económica de funcionarios influyentes, consumo suntuario y fuga de capitales (Fillol, 1961; Kaplan, 1968). Uno de los estudios más influyentes en esta línea es el de Cúneo (1967), que sostiene que las políticas y conductas de estos empresarios no estaban orientadas hacia objetivos nacionales, ya que sus intereses

- 2 La categorización de “heterodoxos” y “ortodoxos” agrupa autores que exhiben marcadas diferencias entre sí, lo que deja de lado matices y divergencias existentes entre los mismos, y se refiere únicamente a las opiniones sobre el tema de este artículo.
- 3 Para Sarmiento, por ejemplo, la ganadería, actividad económica dominante en la Argentina de la época, era una actividad contraria a la modernidad, ya que permitía a los estancieros llevar una vida “tranquila” y mantener sus explotaciones en condiciones primitivas. Esta conducta difundía a la sociedad una actitud poco proclive al trabajo y el esfuerzo productivo, lo que requería la conformación de una nueva clase social de hombres “activos”, “pioneros”, dotados de gran iniciativa personal y espíritu empresario (Bejarano, 1974).
- 4 Tenenbaum (1946), Giberti (1954), Ortiz (1955), Bagú (1961), Fuchs (1965), Di Tella y Zymelman (1967).

económicos no dependían del crecimiento del país. En contraste con la gran burguesía vinculada al modelo agroexportador y los intereses portuarios, Cúneo hace referencia al empresario pequeño y mediano, del interior del país, potencialmente capaz de liderar un proceso de desarrollo autónomo y socialmente equitativo—lo que se daría en llamar “burguesía nacional”—. En 1975, en su libro *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Díaz Alejandro sostiene que “aún hoy (a los empresarios industriales) se los considera timoratos y poco emprendedores, tanto en el plano comercial como socio-político” (p. 214)^{5,6}.

Desde los años setenta la literatura crítica del comportamiento empresario argentino se hace aún más profusa y comienza a articularse de manera más orgánica en torno a distintas hipótesis sobre sus conductas, influencias y orígenes. Con el objeto de sintetizar y abreviar las visiones, y a costa de obviar los matices que distinguen a diversos autores, presentamos dos categorías opuestas: Los sostenedores de la visión “heterodoxa” y los “ortodoxos”. Los primeros, presentan a los empresarios argentinos como innatamente “rentistas”, “especuladores”, “prebendarios”, “no schumpeterianos” y poco interesados, incluso enemigos del desarrollo económico-social del país como un todo, lo que los llevaría a apoyar o imponer políticas públicas que les garantizaran fuentes de ingresos protegidas de la competencia o que no requirieran inversiones tecnológicas y productivas. El destino de las ganancias obtenidas por estas vías habría sido el consumo ostentoso, las actividades “especulativas” o la inversión en el exterior —“fuga de capitales”—. Este grupo social también habría sido capaz, en distintas ocasiones, de “socializar” sus

pérdidas a costa del resto de la sociedad, por ejemplo, a través de la estatización o “pesificación”, según el caso, de sus deudas. En este enfoque la actuación del Estado suele ser percibida como fuertemente condicionada, o directamente dirigida, por los intereses de aquella “burguesía no schumpeteriana”, manifestando una muy baja “autonomía” del Estado frente a los grupos privados.

En el otro extremo del arco ideológico se ubica la visión “ortodoxa” de un Estado fuertemente autónomo y, hasta en ciertos casos, “predadores” de la actividad privada, que con sus acciones —compre público, crédito subsidiado, incentivos fiscales, proteccionismo, etc.— habría abierto el camino para un comportamiento *René-seeker* (buscador de rentas) por parte de los empresarios. Asimismo, la profusión de regulaciones en distintos ámbitos, en particular el laboral, la fuerte presión impositiva y la creación de empresas públicas habrían ahogado la posibilidad de despliegue de la iniciativa privada, con significativos costos en términos de eficiencia, crecimiento y bienestar.

A continuación presentaremos ambas versiones del debate, la de una burguesía innatamente “rentista” que se apodera del Estado para usarlo según sus necesidades, opuesta a la que presenta a los empresarios como actores obligados a esquivar a un Estado que se expande a costa de ellos, o bien adaptarse y/o mutar, para asociarse a ese Estado de manera parasitaria —rentista— en su actividad predatoria de la sociedad. Si bien esta estilización de argumentos puede parecer exagerada, creemos que representa el “núcleo duro” básico al cual pueden reducirse tanto las versiones “heterodoxas” como “ortodoxas” del tema.

- 5 Bagú (1961) atribuía el escaso dinamismo de la clase industrial a que el espíritu empresario de la incipiente burguesía inmigratoria se habría ido deteriorando debido a que los comportamientos de sus miembros se fueron asimilando a los de los terratenientes. Imaz (1964) señalaba que su diversidad de orígenes e intereses les habían impedido funcionar como una clase social coherente. Cornblit (1967) afirmaba que el origen inmigrante de la mayor parte de los empresarios industriales no sólo les había dificultado posicionarse como un factor de poder, sino que había obstaculizado la formación de un partido político representante de sus intereses.
- 6 El empresario Roberto Rocca, inmigrante italiano hijo del fundador de Techint, Agostino Rocca, expresaba ideas similares en un artículo escrito en 1981: “los protagonistas de la pequeña revolución industrial argentina, primera o segunda generación de inmigrantes, llamados a medirse contemporáneamente con el mundo de las multinacionales y con el *establishment* de gobierno, con corta preparación y desde una especie de *ghetto*, con la presunta inferioridad de su clase social, no lograron comprender, ni podían comprender, cuán importantes era para su interés y para los intereses generales del país, comprometerse en el plano de las ideas” (Rocca, 2003)

La visión “heterodoxa”: burgueses rentistas y subdesarrollo económico

Algunas hipótesis surgidas en los años '70 encontraron una amplia aceptación en vastos sectores de la intelectualidad y la vida política y económica local, hasta convertirse casi en “canónicas” para los mismos, bajo una premisa común según la cual la clase empresarial, o al menos su fracción más poderosa, es la principal responsable del fracaso de la Argentina por convertirse en un país económica y socialmente desarrollado.

Una primera línea argumental en este sentido sugería que, durante la mayor parte del período de la ISI, se habrían enfrentado dos bloques de poder: el hegemónico, que englobaba a los terratenientes del litoral, los grandes industriales extranjeros y nacionales y el gran comercio de exportación e importación; y el conformado por los asalariados y los pequeños empresarios nacionales⁷. Este bloque habría promovido un tipo de industrialización “dependiente” y condenada al fracaso por sus propios límites, tanto económicos como sociales, liderada por el capital extranjero y con protagonismo del sector agroexportador, en oposición a la alianza clase obrera-burguesía nacional, representada políticamente en el peronismo, que apoyaba un modelo de industrialización mercado internista y redistribucionista. Dada su falta de representación política en los partidos tradicionales, el bloque hegemónico se apoyaba, al menos hasta los años '70, en sus lazos con las Fuerzas Armadas para lograr el control del aparato estatal y asegurar la ejecución de políticas favorables a sus intereses, por lo que no sólo se le atribuye la responsabilidad por el insuficiente nivel de desarrollo económico y social, sino también las periódicas interrupciones de la vida democrática.

Según esta línea de razonamiento, el sector agroexportador y las fracciones oligopólicas de la burguesía industrial estaba en condiciones objetivas de conformar una alianza, en la medida en que sus intereses convergían: mientras que el primero buscaba precios altos para sus bienes de exportación, por ejemplo a través de devaluaciones, a las segundas les interesaba levantar la restricción externa que afectaba periódicamente a la economía argentina, el llamado modelo “*stop and go*”, ya que el carácter incompleto del proceso de industrialización implicaba que operaran con altos coeficientes de importación. El impacto redistributivo negativo de esa estrategia no les afectaba demasiado, ya que su mercado estaba constituido mayoritariamente por estratos de consumo relativamente alto.

Esta alianza, sin embargo, era desafiada por otro bloque, constituido por las fracciones menos concentradas de la burguesía urbana y la clase obrera. Las devaluaciones tenían impactos negativos sobre ambos grupos, ya que ese segmento de la burguesía dependía del mercado interno para su supervivencia, y, por tanto, apostaba a políticas en las que el salario jugaba un rol importante como estímulo de la demanda local⁸.

El contexto de estos análisis era la discusión presente en parte del mundo en desarrollo acerca de la posibilidad de la existencia de una “burguesía nacional” en las naciones periféricas capaz de liderar un proceso de desarrollo capitalista exitoso, partiendo de la premisa de que las empresas transnacionales -ET- no podían ser una fuerza positiva en esa dirección, en tanto se las suponía justamente uno de los canales a través de los cuales los países avanzados lograban extraer excedentes del resto del mundo⁹. En este escenario la gran

7 Peña (1974), Niosi (1974) y O'Donnell (1977)

8 Este bloque fue la base del movimiento político “nacional-popular” que contribuyó al regreso del peronismo al poder en 1973, lo que se confirma en el hecho de que el primer Ministro de Economía del peronismo, en esa etapa fue José Ber Gelbard, presidente de la Confederación General Económica (CGE), que nucleaba a los empresarios pequeños y medianos visualizados en la época como candidatos a convertirse en una “verdadera” burguesía nacional.

9 En esa época la presencia masiva de ET en la economía argentina era vista por los autores “heterodoxos” como un factor que restringía la autonomía de acción del Estado, en particular en cuanto a su control del proceso de acumulación de capital y generación de tecnología. A la vez que concentraba la producción, suponía un proceso de redistribución regresiva del ingreso, ya que la expansión de las ET estaba ligada a la consolidación de un patrón de consumo vinculado a la demanda de los sectores sociales de mayores ingresos (Cimillo *et al.*, 1972).

burguesía argentina sería incapaz de realizar sus “tareas históricas”, ya que se hallaba en una situación de debilidad frente al capital multinacional, incapaz de concretar una alianza con este último en términos que le permitieran subsistir y expandirse, y tampoco había logrado eliminar el poder político y económico de la clase terrateniente. Si la burguesía no era capaz de formular un programa que fomentara un crecimiento industrial sostenido, una alternativa era que fuera directamente el proletariado quien tomara el control del proceso político con un programa propio, revolucionario y socialista (Azpiazu *et al*, 1976; Peña, 1974)¹⁰.

Pero se proponían otras posibilidades. Por ejemplo, que el “bloque popular” apoyado en el peronismo lograra la hegemonía y encarara un proyecto industrializante más inclusivo y ambicioso. Esto exigía, entre otras cosas, límites severos a la presencia extranjera y la transferencia de ingresos del agro a la industria, o incluso una reforma agraria que desplazara a la clase terrateniente. Alternativamente, podría haberse forjado una alianza entre ambas fracciones de la burguesía industrial —desplazando al menos parcialmente al capital extranjero a favor del empresariado local— y las clases obreras, en desmedro del sector pampeano, por la vía de forzar a este último a elevar su productividad mediante, por ejemplo, el impuesto a la renta potencial de la tierra. Dado que, en la práctica, ambos caminos sólo lograron ser recorridos durante breves lapsos, se habría mantenido entonces una situación de “bloqueo” e inestabilidad que

afectó las posibilidades de desarrollo del país¹¹.

El golpe de Estado de 1976 puso un freno brutal a la discusión política sobre estas alternativas, pero no a la reflexión intelectual sobre la naturaleza del empresariado argentino. Nos interesa destacar el surgimiento de una línea argumental que, sin poner en cuestión, e incluso coincidiendo con la idea de un clivaje entre dos bloques antagónicos en la sociedad argentina, intenta rastrear los orígenes y la naturaleza de las conductas y estrategias de la clase dominante local, para comprender por qué habría sido incapaz de liderar un proceso de industrialización exitoso; Jorge Federico Sábato fue el principal representante de esta corriente.

Para Sábato, durante la vigencia del modelo agroexportador los intereses de la clase dominante no eran exclusivamente agropecuarios, sino que se extendían al comercio, las finanzas y la industria, lo que implicaba que dicha clase tenía una implantación multisectorial. De hecho, estos empresarios provenían del sector comercial y/o financiero y habrían aprovechado los sucesivos *booms* generados por la vinculación de la Argentina con la economía internacional (cuero, tasajo, lana, carne, etc.), que le permitía, con un mínimo de inversiones, contar con la flexibilidad necesaria para aprovechar los cambios en las coyunturas de los distintos negocios y moverse rápidamente en las épocas de crisis (Sábato, J. F., 1979, 1988)¹².

En esta línea de interpretación, la principal base de poder económico de la clase dominante de la época consistía en el control del comercio

10 Estas ideas se vinculaban con el enfoque de la dependencia, que postulaba la inviabilidad del desarrollo autónomo del capitalismo en la periferia, debido a la existencia de relaciones de dominación ejercidas por el capitalismo monopolista imperante en el mundo desarrollado. La burguesía nacional de los países periféricos era incapaz de llevar adelante un proceso de desarrollo autónomo debido a que, históricamente, habría sido un “socio menor” del capital extranjero, tanto en la fase de inserción en la economía mundial vía exportaciones primarias como en la ISI.

11 Para O’Donnell aún el “bloque hegemónico” podría haber generado un proceso de desarrollo más exitoso, pero además de la oposición del bloque alternativo, también habría sufrido un problema de inestabilidad en su propio seno. Esto se debería a que la gran burguesía industrial se acercaba al bloque de empresarios pequeños y la clase obrera en las etapas de reactivación, y sólo se volvía hacia la burguesía pampeana en momentos de crisis. Esta actitud cambiante de la gran burguesía industrial habría impedido la modernización del capitalismo argentino, ya que una alianza con el agro podría haber llevado a aumentos en la productividad pampeana, así como de la industrial, por la vía de la concentración y la incorporación de progreso tecnológico.

12 La interpretación de Sábato sobre las conductas del empresariado argentino es la extensión de una hipótesis originalmente destinada a entender las estrategias y la racionalidad peculiar de los estancieros pampeanos, quienes habrían diversificado riesgos a partir de la organización de grandes estancias que les permitían desarrollar una estrategia combinada de producción de cereales e invierno de ganado, siendo esta última actividad definida por Sábato como esencialmente especulativa y vinculada más al comercio que a la producción.

y las finanzas más que en la propiedad de la tierra. Así, el carácter ausentista de la clase terrateniente no sería un signo “patológico”, sino una conducta empresaria racional, en tanto que el “verdadero negocio” no estaba en la producción sino en la especulación y la compra-venta. El aprovechamiento de estas oportunidades requería dos condiciones: tener acceso al Estado (por ejemplo, para tener información acerca de dónde pasaría la traza de los ferrocarriles, influir sobre la construcción de la infraestructura o sobre la fijación de aranceles y regulaciones, participar de modo privilegiado en la distribución de tierras fiscales, etc.) y disponer de significativas cantidades de dinero.

Aunque ambas condiciones no fueron un activo exclusivo de los terratenientes, sino que fueron accesibles a aquellos que, por su espíritu empresario o especulativo o por su participación en el control del Estado, habrían de formar parte del núcleo de los “nuevos privilegiados”, dicha clase tenía una ventaja. La forma de propiedad de la tierra, que era la llave para el acceso privilegiado al crédito, permitía el ausentismo que, lejos de ser un rasgo de una clase ociosa, les permitía residir en la ciudad y aprovechar las oportunidades abiertas en los negocios de compra-venta y la especulación (Roulet y J. F. Sábato, 1971).

En consecuencia, la gran burguesía de la época habría estado constituida por empresarios capitalistas maximizadores, pero a la vez especuladores, interesados en la ganancia fácil, y reacios a realizar inversiones de largo plazo. Estos rasgos derivarían, en esencia, de su modelo de acumulación basado en la diversificación de inversiones, para el cual era necesario contar con suficientes fondos líquidos como para desviar los capitales de una actividad a otra. Ello habría contribuido a consolidar una mentalidad especulativa entre los empresarios, que perdurarían más allá de la

vigencia del modelo agroexportador y obstaculizaría de manera permanente el proceso de desarrollo económico-social del país¹³.

Para los autores que coinciden con el marco interpretativo de Sábato, la diversificación se extendió prontamente al sector manufacturero; durante la vigencia del modelo agroexportador, el sector industrial comienza a ser penetrado por empresarios de la elite tradicional, para quienes la producción manufacturera era una actividad más de la que se podían obtener grandes beneficios. La lógica de expansión de este tipo de agentes pasaba por el control del mercado y por la demanda de apoyos por parte del Estado más que por la innovación “schumpeteriana” (Schvarzer, 1996). A su vez, ese conjunto de empresarios diversificados sería un “grupo social relativamente pequeño, pero económica y políticamente poderoso, que tiende a definir los destinos del país porque controla diversos resortes decisivos, entre los que se incluye el acceso a los centros de decisión y la capacidad de influir a la opinión pública ilustrada”.

Schvarzer sugiere que, los empresarios instalaban fábricas manufactureras como parte de una estrategia de inversiones diversificada y ponían especial atención a las rentabilidades relativas de los distintos sectores en los que operaban, lo que impidió el surgimiento de una verdadera “dirigencia industrial”. Cuando la expansión industrial resultaba rentable invirtieron en instalaciones muy grandes, con el objeto de controlar el mercado e impedir la entrada de competidores. La alta rentabilidad que se obtenía con estas instalaciones permitía a los empresarios adoptar una actitud “pasiva”, no reinvertiendo en el mismo sector, ya que podían trasladar fácilmente sus beneficios a otras actividades, no necesariamente industriales. La estrategia consistía en seguir en actividad reduciendo las inversiones al mínimo. Con el transcurso del tiempo esas

13 Roulet y J. F. Sábato (1971) señalan que el peronismo proyectó crear una “burguesía nacional”, a la cual pretendía ayudar mediante créditos, subsidios, aranceles, etc. Sin embargo, esa estrategia fracasó debido a que los empresarios, a pesar de los “favores recibidos”, siguieron exhibiendo comportamientos “colonialistas” y “dependientes”. Para J. F. Sábato (1979), a lo largo de la historia del capitalismo en la Argentina, el carácter multi-implantado de la burguesía local llevó al “predominio otorgado a la reproducción ampliada del capital dinero frente a la reproducción ampliada del capital productivo”.

empresas se fueron convirtiendo en obsoletas desde el punto de vista tecnológico y productivo, aunque no dejaban de ser rentables. Precisamente, el mero hecho de que trabajaran con equipos totalmente amortizados permitía obtener un beneficio adicional sobre un capital desvalorizado. En determinado momento de este ciclo, los empresarios debían decidir si invertir en la instalación de una nueva y moderna planta en el mismo sector, reemplazando los equipos obsoletos, o cerrar la existente que ya no era rentable. Aplicando esta última estrategia, perdían una empresa pero no su capital, que ya habían recuperado varias veces y trasladado a otros sectores, o bien consumido de manera ostentosa.

La actitud de no comprometer los capitales en una actividad específica, sino mantenerse en posiciones de alta liquidez, provendría del interés en maximizar sus beneficios sin importar la rentabilidad de sus empresas: “esas conductas pueden orientarse a maximizar el beneficio, y la seguridad, de los mayores propietarios, mediante estrategias que utilizan a las empresas como ‘rehenes’” (Schvarzer, 1995). Es decir, que los grandes propietarios locales habrían estado “desviando” recursos desde sus empresas hacia otros destinos durante décadas, fenómeno favorecido por un capitalismo de tipo “personal/familiar” y con poco control de los accionistas minoritarios y de otros agentes externos, incluido el Estado. La naturaleza de la clase empresaria argentina le impediría convertirse en un agente dinámico de cambio económico y social. En lugar de ser una burguesía “revolucionaria”, capaz de impulsar el desarrollo industrial y tecnológico, es una burguesía “compradora”, “parasitaria” o “especulativa” (Schvarzer, 2004).

En forma análoga, Nochteff (1994) argumenta que las elites económicas de cada país tienen ante sí dos opciones (que eligen o bien son forzadas a aceptar, según los casos): la opción “dura”, que supone competir sobre la base de innovación en busca de “cuasi rentas monopólicas transitorias”; o la “blanda”, por

la que siempre habría optado la *elite* argentina, aprovechando “burbujas” de crecimiento surgidas de impulsos exógenos, mediante su capacidad de garantizar que el Estado le otorgara monopolios “no innovadores ni transitorios amparados de la competencia por las políticas públicas”. En consecuencia, los oligopolios y monopolios domésticos no tendrían las virtudes que les adjudica, por ejemplo, Schumpeter, sino que jugarían un rol perverso, al retardar el desarrollo económico en la manera en que se lo concibe en la economía neoclásica convencional, en la medida en que aprovechan su poder de mercado para disminuir la competencia.

Más cercanamente en el tiempo, la hipótesis de la diversificación de la clase empresaria y sus consecuencias de insuficiencias del proceso de desarrollo económico y social del país volvió a ser retomada, ahora haciendo hincapié en la creciente presencia de los llamados “grupos económicos”, segmento empresario que, reconociendo orígenes en el modelo agroexportador y la ISI, habría evolucionado hasta convertirse, junto con una fracción de las empresas transnacionales con estrategias diversificadas, en la base del “nuevo poder económico” dominante desde la etapa de la dictadura militar 1976-1983 (Azpiazu et al., 1987)¹⁴.

La lógica de la argumentación es la siguiente: la dictadura puso en marcha un proyecto de destrucción de la alianza “burguesía nacional”-clase trabajadora, afectando a la primera mediante la apertura comercial y el privilegio a las fracciones más concentradas del capital en la definición de las políticas públicas, y a la segunda a través de la represión sindical y política, la caída del salario real, el aumento del desempleo y el precarización del trabajo. Se habría iniciado así un proceso de predominio de la “valorización financiera” del capital, en el que el liderazgo económico se concentra en los grupos locales diversificados¹⁵, la “oligarquía terrateniente”¹⁶ y la fracción diversificada de empresas extranjeras.

14 Ver también Azpiazu y Basualdo (1987), Azpiazu y Nochteff (1994), Basualdo (2000 y 2004) y Schorr (2004).

15 Estos grupos incluirían tanto actores pre-existentes en la economía local (Bunge y Born, Astra, Pérez Companc, Bemberg, etc.), como otros nuevos originariamente provenientes de la “burguesía nacional” (e.g. Fate, Bagó, Arcor).

Los grupos económicos habrían crecido al amparo de las fuertes transferencias de recursos realizadas desde el Estado nacional en el período de Martínez de Hoz¹⁷ y durante el gobierno de Alfonsín¹⁸, a la vez que se habrían internacionalizado financieramente vía endeudamiento externo, garantizado por el Estado, aprovechando la posibilidad de obtener un diferencial positivo entre las tasas de interés domésticas e internacionales¹⁹.

En este escenario, el desempeño de este “nuevo poder económico”, conformado por agentes insertados en una multiplicidad de actividades en las cuales ejercen poder oligopólico, se habría independizado crecientemente del resto de la economía, tanto por la naturaleza de los mercados en los que operan, en general, vinculados al consumo de los sectores de altos ingresos, como por su alto grado de internacionalización financiera.

Aunque la diversificación/integración de actividades, junto con su capacidad de internacionalizarse, les permitían obtener rentabilidades superiores al promedio, el hecho de que sus principales habilidades estuvieran en el campo de las finanzas y la especulación, así como su rápida expansión en la etapa militar, los habrían llevado a una fuerte ineficiencia (Azpiazu et al., 1987), agravada porque en lugar de reinvertir en los sectores donde actuaban, destinaban buena parte de los excedentes a expandirse hacia áreas nuevas, generalmente en busca de alguna renta derivada de su articulación con el Estado, o a la valorización financiera vía “fuga de capitales”.

En los '90 las estrategias de los grupos cambian radicalmente, al compás de las

transformaciones en la economía local y de que, según estos autores, estos grupos tendrían la capacidad de impulsar esas transformaciones en la medida en que eran convenientes a sus intereses. Así, en la primera mitad de la década del '90, la mayoría de los grupos habrían consolidado su presencia dominante, ya que a su fuerte inserción en el sector industrial, centrada en los bienes agroindustriales e intermedios, sumaron su participación en los consorcios ganadores de las privatizaciones, además de inversiones en otras áreas como la producción agropecuaria.

En la segunda mitad de los '90 se observa una clara retracción estructural de los grupos económicos, vía transferencia, generalmente a empresas de origen extranjero, de la propiedad de empresas industriales y bancos y de las participaciones accionarias en privatizaciones, lo que no disminuía su poder económico sino que sólo reflejaría una alteración en la composición de su capital: aumento de la importancia de los activos financieros (especialmente de los radicados en el exterior) en detrimento de los activos fijos.

Estos cambios no habrían modificado lo esencial: la vocación rentística y especulativa de los grupos locales. Si en los primeros años '90 se evidencia en la concentración de sus actividades en servicios (protegidos de la competencia) y en áreas con ventajas comparativas naturales (agro, agroindustria, petróleo), en la segunda mitad de la década se materializa en “fuga de capitales”, que “lejos de representar un fenómeno aislado y vinculado con una diversidad de inversiones inherente a la generalidad de los agentes económicos,

16 La diversificación, como en el pasado, sería incluso una característica de los sectores dominantes en el agro. Así, Basualdo (1996) señala que las sociedades agropecuarias, junto con los grupos económicos mencionados son, en los '90, el núcleo fundamental de los grandes propietarios bonaerenses. Ambos conjuntos de empresas tendría en común una muy acentuada diversificación de actividades, combinando las varias etapas de la ganadería con diferentes cultivos agrícolas.

17 Schvarzer (1996) argumenta que ya hacia fines de los '60 desde el Estado nacional se estaba haciendo una “apuesta silenciosa” al capital local, por lo cual muchos de los grupos económicos habrían comenzado o consolidado su dependencia del Estado, como promotor y comprador, en esa época, al calor de la ideología “nacionalista” y “anti capital extranjero” que había empezado a difundirse rápidamente (ver también Ostiguy, 1990 y Lewis, 1993).

18 En referencia al intento de alianza entre el gobierno radical y los “capitanes de la industria” (Ostiguy, 1990).

19 De esta forma, la internacionalización financiera habría roto con el proceso de acumulación anterior, no sólo porque la libre movilidad de capitales implicaba que la consideración de la tasa de ganancia productiva en el exterior dejaba de ser un criterio privativo de las empresas transnacionales sino, fundamentalmente, porque a partir de allí el nivel de la tasa de retorno interna se confrontaba con la tasa de ganancia financiera en el mercado internacional.

o a coyunturas adversas (o de alto riesgo), forma parte de una lógica de acumulación cuyo origen se asocia con las transformaciones estructurales resultantes de la política económica implementada por la dictadura militar a partir de 1976” (Basualdo y Kulfas, 2000).

La visión “ortodoxa”: de la intervención estatal a la búsqueda de rentas (rent-seeking), el Estado predador y el “ahogo” de la iniciativa privada

Los argumentos opuestos a los “heterodoxos” sitúan en el Estado el origen de los problemas argentinos a través de su impacto sobre las conductas empresarias, sea porque genera reglas de juego que incentivan el surgimiento de conductas *rent-seekers* o bien porque “ahoga” la actividad empresarial mediante la presión impositiva y regulatoria. Estos argumentos representan la opinión de dos grupos muy influyentes: los economistas de orientación “ortodoxa” y las cámaras y asociaciones representantes de los distintos sectores empresarios.

La escasez de reflexiones sobre el objeto de este artículo entre los economistas “ortodoxos” obedece al interés en analizar las consecuencias de las orientaciones del Estado más que las estrategias o desempeños empresarios, los que suelen considerarse como respuestas al esquema de incentivos propuesto desde el poder público. Para los sostenedores de esta posición es en el Estado y no entre los empresarios donde hay que buscar la raíz última de los males locales (los títulos de dos trabajos de FIEL, “Los costos del Estado regulador” –1987– y “El fracaso del estatismo” –1989– son buenos ejemplos en este sentido).

Hay varios trabajos que representan la visión ortodoxa. Los términos utilizados por los sostenedores de esta posición para atacar los argumentos anti-empresarios pueden ser ejemplificados por estos: “Atribuir los bajos niveles de productividad que prevalecen en la economía a ‘defectos’ individuales de los agentes económicos es absolutamente inconducente. Decir, por ejemplo, que tenemos empresarios incapaces (...) y que esa es la causa de la baja productividad (...) lleva en la práctica a conformarse con el *statu quo* y a esperar una solución milagrosa”; y sostiene que “los países

que han logrado aumentos significativos y sostenidos de productividad han conseguido establecer reglas de juego que imponen a los agentes económicos continuos esfuerzos para el aumento de la eficiencia productiva como condición para el éxito o beneficio individual” (Cavallo, 1984). El mismo autor reconoce que “la nuestra ha sido una sociedad de gente que quiere vivir de rentas provenientes de la propiedad heredada o del privilegio conseguido a través del gobierno”, pero afirma que no son sólo los empresarios los que muestran esas inclinaciones sino la sociedad en su conjunto. A su vez, sugiere que la causa de esa vocación rentística está en las reglas de juego y no en actitudes “inmanentes” de los agentes económicos. Así, la raíz de los problemas argentinos estaría en que “hemos ido destruyendo nuestras instituciones económicas fundamentales (...) hasta el extremo de llegar a formas de organización económica ineptas para generar decisiones colectivas mínimamente racionales y, lo que es aún peor, incapaces de encaminar los intereses individuales y sectoriales dentro del interés general”.

¿Cuáles habrían sido las vías a través de las que se llegó a tal situación? Para los economistas “ortodoxos”, la adopción de políticas económicas “erróneas” habría sido el principal factor explicativo de tal debacle. Por ejemplo, la creación de un aparato regulatorio cada vez más complejo, que se convirtió en una traba burocrática para el desarrollo de las actividades económicas, generó limitaciones a la competencia, creó monopolios artificiales y fue fuente de corrupción e ineficiencias (FIEL, 1987).

El afán regulador del Estado habría afectado asimismo la eficiencia en la toma de decisiones en el sector privado, al impedir al mercado cumplir su rol de asignación eficiente de recursos: “la propensión al intervencionismo burocrático y casuístico (...) así como una legislación fiscal plagada de excepciones y que posibilita numerosas vías de evasión (...) ha tendido a acentuarse y en la actualidad la mayor parte de los mercados están impregnados de distorsiones que traban su rol coordinador de las decisiones individuales de productores y demandantes” (Cavallo, 1984).

A su vez, el carácter excesivamente cerrado de la economía desde la ISI hasta los '90, salvo el breve interludio de Martínez de Hoz, dio lugar a lo que Llach (1997) llama “mercado-internismo rentístico”, que reemplazó a un modelo abierto que había probado ser eficaz para estimular la competencia y la eficiencia y beneficiar al país con el ingreso de tecnologías extranjeras.

En este escenario, “las estatizaciones y regulaciones (...) crearon condiciones monopólicas y oligopólicas en los mercados financieros, seguros, comunicaciones, energía, transporte (...), trabajo y una serie de ramas industriales protegidas mediante el establecimiento y aumento de restricciones arancelarias” (Guissarri, 1988). Esto, además de consecuencias negativas en términos de bienestar y eficiencia, habría sido desencadenante de una generalización de actitudes *rent-seekers* en el empresariado local, a la vez que habría estimulado el surgimiento de un vigoroso sector informal que vendría a recoger las demandas que las regulaciones vigentes no permitían satisfacer, o a brindar ocupación a aquellos que “perdían” con las reglas de juego vigentes.

La idea de que el *rent-seeking* es consecuencia de la expansión del Estado es expuesta por varios autores. Así, se afirma que “cuando (...) un Estado como el argentino se quiere sentir ‘protagonista’, induce en el sector privado (...) hacia el *lobby* (...), al desplazamiento dentro de cada empresario de su porción ‘schumpeteriana’ por su porción ‘cortesana’” (Broda y De Pablo, 1985). En el mismo sentido, para Rodríguez (1988), la economía argentina desde la ISI hasta antes de los '80 fue “de reparto”: “en dicho sistema es mucho más rentable desde el punto de vista individual el invertir recursos para lograr un beneficio del Estado que en producir. El Estado a través de su poder regulatorio se convierte potencialmente en dueño de toda la riqueza existente y la reparte de acuerdo a variados sistemas de predicción políticos (...), no sólo distribuye las rentas existentes sino que genera nuevas rentas continuamente a través de las más variadas regulaciones”. Peor aún, la regla distributiva que usa el Estado para repartir esas rentas es cambiante, lo cual suma inestabilidad e

imprevisibilidad para las decisiones de los agentes privados.

Así, se habría generado un círculo vicioso de estancamiento y volatilidad macroeconómica en el cual la sociedad se hace cada vez más demandante de rentas y el Estado amplía su radio de acción para satisfacer esas demandas, contribuyendo aún más a la decadencia. De este modo, la inflación endémica habría sido producto de la ilusión de que el “Estado podía ‘fabricar’ recursos desde un lugar exterior a la sociedad (...) mediante el sencillo expediente de emitir dinero (...) la sociedad se convirtió en demandante permanente de proteccionismo exacerbado e inflación: más gasto público, más subsidios de todo tipo, más aumentos generales y centralizados de salarios (...) la inflación alta y persistente se hizo así endógena, interior” (Llach, 1997).

La enorme capacidad del Estado de controlar la asignación y distribución de recursos entre los distintos grupos de la sociedad civil y el aparato productivo habría dado lugar a una matriz “Estado-céntrica” en la cual los agentes privados demandaban rentas y protección, a la vez que el Estado multiplicaba su capacidad para capturar recursos (Berensztein y Spector, 2003). Así, las “actividades de *lobby* pasaron a insumir cada vez más las energías de otro modo productivas de la sociedad” (Llach, 1997). Paralelamente, “el poder (...) se relocaliza alrededor de sectores corporativos cuyos incentivos para actuar colectivamente descansan en las rentas que genera la política de intervención del Estado y que se desenvuelven paralelamente a las instituciones acordadas en el pacto constitucional”.

Un elemento en el que coincide la mayor parte de esta literatura es ubicar el *turning point* de la decadencia en los años '30. La crisis, la difusión de ideologías nacionalistas-estatistas, la imitación de políticas de otros países, entre otros factores, son los elementos citados para explicar ese quiebre, que Guissarri (1988) llega a identificar como una “desnaturalización del contrato constitucional de 1853”, en particular, por el abandono de los límites que el régimen previo a 1930 imponía a la acción del Estado (ver también Berensztein y Spector, 2003).

Esta ruptura de límites habría llevado a un caso extremo del “Estado invadiendo la sociedad” (Llach, 1997). En general, los autores “ortodoxos” reconocen que en la mayor parte de los países del mundo, y en particular tras la crisis del '30, el Estado asumió diversas funciones regulatorias, productivas, planificadoras y distributivas, pero que en Argentina ese intervencionismo fue más profundo. Así, “los males del estatismo inflacionario arraigaron en la Argentina más hondo en la sociedad y deformaron mucho más profundamente su núcleo productivo espontáneo” (Llach, 1997).

El hiperactivismo estatal habría terminado “ahogando” la iniciativa privada. Según Berensztein²⁰ “la incapacidad del Estado se origina y reproduce también en la existencia de mecanismos administrativos demasiado complejos y rígidos, usualmente anacrónicos o de muy difícil implementación. Se trata de lo que Mancur Olson denominaba ‘la esclerotización de la sociedad’: la acumulación de normativas que restan progresivamente energía y libertad a los ciudadanos (...). La vitalidad y energía creadora de los emprendedores se canaliza, otra vez, en los márgenes o incluso más allá de la legalidad. Se trata de un círculo vicioso perfecto en el que, en el mediano y largo plazos, todos perdemos”.

La dependencia del sector privado de las rentas obtenidas merced a la interacción con el Estado habría contribuido al descrédito y la mala imagen del empresariado local. Así, al percibir la sociedad que para ganar dinero sería necesario contar con algún privilegio estatal, progresivamente se asoció el éxito en los negocios con la posesión de contactos con el sector público —y con la corrupción que se supone implícita en esos contactos—, deslegitimando la función empresaria (Rodríguez, 1988)²¹.

Más aún, además de generar conductas *rent-seekers* y bloquear la iniciativa privada,

el Estado argentino incluso se habría convertido en “predador” de la sociedad: “Cuando el Estado (...) busca su propio beneficio, los objetivos del sistema político cambian y (...) su meta es encontrar la mejor manera de apropiarse de los recursos que genera la sociedad (...), el sistema político se convierte en una gran maquinaria para repartir la torta entre unos pocos” (Sturzenegger, 2003). En el mismo sentido, la extensión de las atribuciones estatales habría redundado en “intervenciones masivas, regulatorias y expropiatorias” en los mercados privados sucedidas a lo largo de nuestra historia desde los años '40 hasta el presente (Guissarri, 1989).

En esta perspectiva, los períodos de reformas “liberales” del año 1976 al año 1981 y la década de los '90 deberían haber contribuido a cambiar radicalmente el estado de cosas descrito, reduciendo el espacio para el *rent-seeking*, la corrupción y la ineficiencia y “liberando” las energías emprendedoras. La evidencia de que esas reformas no lograron alcanzar esos objetivos es atribuida por algunos autores a su carácter “incompleto”.

Para Nogués²² las políticas económicas implementadas en ese período no pueden calificarse de liberales, dada la subsistencia de controles y regulaciones y de importantes sectores que continuaron protegidos, como el siderúrgico, beneficiado por regulaciones que limitaban la competencia en el mercado doméstico, a la vez que se aplicaban licencias de importación para la mayor parte de los bienes producidos localmente. Nogués atribuye este privilegio al interés de los militares en preservar un sector en el que tenían injerencia directa.

Respecto de las reformas de los '90, se argumenta que no habrían sido lo suficientemente profundas como para eliminar las conductas rentísticas heredadas del pasado. Así, se señalan, por ejemplo, la excesiva

20 *La Nación*, 16-1-2005

21 “El público percibe la dependencia del empresario privado sobre el Estado como un privilegio que le es negado al resto y de allí forma su imagen negativa sobre este tipo de actividades”.

22 En el caso de la experiencia de Martínez de Hoz, Nogués afirma que “*the economic interests of those who held effective political control were not favored by liberalization policies. As a matter of fact, the economic interests of the military were sheltered from the competitive forces faced by other parts of the economy*” (Nogués, 1986, abstract).

presión tributaria sobre el sector privado, la subsistencia de barreras comerciales, la falta de desregulaciones profundas en mercados como el de trabajo, las limitaciones a la competencia en algunas actividades privatizadas, la debilidad de la justicia y la persistencia de la corrupción, elementos que limitaron las libertades económicas, perjudicaron la eficiencia y distorsionaron las conductas empresarias (Eiras y Schaeffer, 2001). También se sostiene que la dificultad para avanzar hacia un capitalismo más competitivo durante los '90 se debió a la resistencia de buena parte de la sociedad (Pernice y Sturzenegger, 2004), resultante de la percepción de que las reformas inicialmente adoptadas manifestaban resultados indeseables, principalmente en términos sociales. Sin embargo, para los “ortodoxos”, esa percepción “seleccionaba” algunos datos de la realidad y omitía otros que eran la cara positiva de aquellas reformas, como el retorno del crecimiento y el fin de la inflación. Pernice y Sturzenegger argumentan que los largos años de estancamiento y la historia de masivas transferencias de ingresos asociadas a las periódicas crisis que afectaron a la economía argentina generaron una cierta “cultura” no proclive a sustentar principios capitalistas, en tanto que la población cree que es el “macroambiente” social y económico y no el esfuerzo individual lo que determina sus posibilidades de progreso. La “ausencia de capitalismo” sería, entonces, resultado de creencias políticas y culturales adversas a los principios de dicho sistema.

“Heterodoxos” y “ortodoxos”: diferentes y parecidos

Los contrastes entre las perspectivas “heterodoxas” y “ortodoxas” respecto de la conducta empresaria en la Argentina muestran no obstante ciertas coincidencias. La primera se refiere al rol que ambas posiciones atribuyen al Estado y a la burguesía rentística en las estrategias empresariales, aunque atribuyéndoles

causalidades inversas. La segunda coincidencia, derivada de la anterior, es el intento de “fechar” el origen del carácter rentístico de la burguesía argentina: para la ortodoxia se hace predominante después de 1930, mientras que para la heterodoxia sería cuasi-constitutivo de la Nación, e incluso se remontaría a la época de la Colonia²³. En tercer lugar, los autores coinciden en atribuir inclinaciones de las burguesías, que para los “heterodoxos” sería una característica argentina, en tanto que para los “ortodoxos” se verifica en cualquier sociedad. Finalmente, ambas reconocen la presencia del Estado en la economía, atribuyéndole distinta intensidad y otorgan poder político, aunque diferencial, a la clase trabajadora.

Cabe destacar lo que une a ambos enfoques. En primer lugar, su poca atención a las estrategias y conductas microeconómicas concretas de las firmas, con honrosas excepciones, como la de Jorge Schvarzer. En ambos casos se parte de modelos conceptuales que, si bien claramente distintos, suponen que los comportamientos de las empresas se derivan más o menos automáticamente de ciertas condiciones estructurales, o de determinadas vocaciones o actitudes de los agentes, por lo cual es poco frecuente encontrar estudios microeconómicos que traten de examinar en qué medida las generalizaciones que se proponen se ajustan a la evidencia empírica.

En segundo lugar se coincide en que, una vez que se convierten en predominantes, erradicar las conductas *rent-seeking* es muy difícil, por el poder relativo que adquieren sus beneficiarios o por su extensión a nivel de todo el cuerpo social. Es por ello que las “soluciones”, implícitas o explícitas, que se proponen en orden a reducir o eliminar el espacio para las conductas rentistas, generalmente pasan por reformas de vasto alcance, económicas y también “culturales” en el caso de la ortodoxia y económicas pero fundamentalmente políticas, como una mayor autonomía del Estado respecto de la elite dominante o incluso su

23 Véase el capítulo 13 del “Informe sobre lavado de dinero” presentado ante el Parlamento por Elisa Carrió y otros diputados en 2001, titulado “La matriz mafiosa en la historia económica argentina”. Felipe Pigna encuentra el germen de la corrupción en el siglo XVII, donde ya habría habido una cooptación del poder político por parte de los “grupos económicos privados” (Pigna, 2004).

drástica reestructuración, achicamiento o desaparición en el caso de la heterodoxia.

En tercer lugar, ambos enfoques parten, más o menos explícitamente según el caso, de una preferencia por los mercados “competitivos”. Incluso en los enfoques heterodoxos hay una crítica tanto a los procesos de concentración como a la formación de grandes corporaciones. Esta afinidad entre ambos enfoques incluye otra coincidencia: la ausencia de comparaciones con otros casos nacionales concretos.

■ Un posible marco conceptual para analizar el debate²⁴

En esta sección presentamos el enfoque conceptual utilizado para analizar el debate. Como economistas buscamos ese enfoque en la teoría económica, cuyo *mainstream* (comúnmente denominado como “enfoque neoclásico”, denominación que usaremos en este trabajo para facilitar su comprensión) ha sido tradicionalmente escueto en cuanto al estudio de los determinantes de la conducta empresarial. Por lo tanto recurriremos a otras perspectivas, utilizando un conjunto de elementos teóricos provenientes de diversos enfoques, pero que resultan complementarios a los fines de nuestro análisis. En lo que sigue se resumen brevemente los principales aportes de tres enfoques que consideramos útiles: el evolucionismo, el institucionalismo y las discusiones sobre las interacciones micro-macro en entornos de alta volatilidad e incertidumbre.

El enfoque evolucionista

El enfoque evolucionista se caracteriza por la presencia de elementos de permanencia o herencia, rutinas sobre las que los agentes económicos basan sus comportamientos diarios; por mecanismos endógenos y exógenos de introducción de “novedades”, como nuevas firmas, tecnologías, modelos organizacionales, formas de gobierno corporativo, etc.; y por mecanismos de selección que actúan sobre las

rutinas y las mutaciones. El proceso de desarrollo se concibe como en constante tensión entre variedad y selección.

Este enfoque sostiene que las empresas son heterogéneas y que operan en condiciones de incertidumbre, por lo que no pueden asumir procesos de decisión basados en la maximización de alguna variable. Los cambios en las firmas tienen, en parte, un origen endógeno, basado en estos procesos de aprendizaje que llevan a la empresa a modificar sus estrategias y acumular competencias, pero también reaccionan frente a las transformaciones que ocurren en su medio ambiente. La noción de *path-dependence* es central en este sentido²⁵: lo que una firma puede hacer y las decisiones que puede adoptar están condicionadas en gran medida por sus capacidades y experiencias previas, aunque no son sujetos pasivos de los cambios en el ambiente, sino que pueden al menos intentar manipularlo para que sea más favorable para su crecimiento. En consecuencia, no hay necesariamente un proceso de “supervivencia de los mejores” dado por un mercado que selecciona a las firmas más eficientes, sino que es posible que los ambientes selectivos “elijan” conductas empresariales socialmente “improductivas” o aún “destruccionistas”, y, más aún, que sea difícil cambiarlos si los agentes que se benefician con sus reglas tienen el poder suficiente para bloquear las modificaciones.

El enfoque institucionalista

Adam Smith, como parte de su crítica al “mercantilismo”, expresó su desconfianza acerca de la naturaleza de las interacciones entre los empresarios y el marco institucional o legal de una sociedad. En su famosa Investigación sobre la Naturaleza y Causa de la Riqueza de las Naciones (1776), Smith sostenía que el interés de los vendedores suele ser diferente u opuesto al interés público²⁶.

La preocupación por las relaciones entre empresarios y marco institucional fue abandonada progresivamente dentro de la teoría

24 Gran parte del contenido de esta y de la siguiente sección también ha sido publicado en López (2006b).

25 Un proceso es *path-dependent* cuando su historia previa tiene efectos duraderos sobre su evolución posterior.

económica, en particular a partir del advenimiento de la llamada “revolución marginalista”. En cambio, en la vereda opuesta, el capítulo I del *Manifiesto Comunista* Marx sostiene que “El gobierno del Estado moderno no es más que un comité que administra los negocios comunes de toda la clase burguesa”; la teoría marxista parte de la base de que la burguesía, o al menos alguna/s de sus fracciones, tiene una amplia capacidad de maniobra para hacer que el marco institucional y las acciones del aparato estatal se adapten a sus intereses.

Recién en los '70 los economistas de la corriente principal comenzaron a repensar estas cuestiones. Anne Krueger (1974) introdujo el término “*rent-seeking society*” para analizar cómo la intervención del gobierno en países en desarrollo genera incentivos para que los agentes privados “inviertan” en *lobby* y corrupción para obtener rentas derivadas de la intervención. A diferencia de Smith, no son los capitalistas los que toman la iniciativa que conduce a la aparición de redistribuciones de ingresos asociadas a rentas improductivas, sino el propio Estado, en su afán de intervenir en los asuntos económicos.

En Krueger el proceso de creación de rentas a partir de la intervención estatal es auto-reforzante, ya que los beneficiados se hacen dependientes de su existencia y desvían recursos para mantener o expandir los *rental havens*, incrementando el poder político relativo de esos grupos. Incluso dentro del propio aparato estatal, los grupos que administran las políticas que crean rentas se convierten en defensores de su mantenimiento, ya que de ello depende su posición política (e incluso, en muchas ocasiones, sus ingresos).

En consecuencia, se genera un círculo vicioso de despilfarro de recursos y obstáculos al desarrollo.

Asimismo, se verifica un “sesgo” perverso que afecta tanto a las capacidades que las firmas privadas consideran benéfico desarrollar –que en este caso son las de *lobbying-*, como al reclutamiento de personal en el aparato estatal, ya que la motivación podría ser la búsqueda de las rentas a extraer de la función pública (en forma de sobornos, por ejemplo), de modo tal que, una vez creadas las rentas, es difícil que sean temporarias, ya que sus beneficiarios serán capaces de bloquear cualquier iniciativa de removerlas.

Olson (1965), habla de las “coaliciones distributivas” o “grupos de interés especiales”. A diferencia de los consumidores, cuya acción colectiva es difícil, los empresarios pueden constituir pequeños grupos de presión que buscan rentas o los sindicatos pueden presionar para aumentar los salarios de sus afiliados; casi toda forma de organización que nuclea a agentes con intereses comunes está orientada a la lucha por la distribución de la renta (*rent-seeking*) y no al crecimiento²⁷.

Si el *rent-seeking behaviour* o la captura de las agencias estatales debe tenerse en cuenta para el diseño de políticas públicas, habría otro peligro: el Estado “predador”, que desarrolla una estructura impositiva y de derechos de propiedad tal que maximice su “ingreso neto” (o el de los gobernantes), aún a costa de la productividad de la economía y del desarrollo del sector privado²⁸; la actividad empresarial se ve coartada por la extracción de rentas por parte del Estado. De la conjunción de las ideas de *rent-seeking*, captura y Estados predadores, surge la recomendación de minimizar el campo

142 26 *The interest of the dealers, however, in any particular branch of trade or manufactures, is always in some respects different from, and even opposite to, that of the public... The proposal of any new law or regulation of commerce which comes from this order, ought always to be listened to with great precaution, and ought never to be adopted till after having been long and carefully examined, not only with the most scrupulous, but with the most suspicious attention. It comes from an order of men, whose interest is never exactly the same with that of the public, who have generally an interest to deceive and even to oppress the public, and who accordingly have, upon many occasions, both deceived and oppressed it.*

27 Cabe destacar que en esta literatura no se supone que los empresarios tengan inclinaciones altruistas o que estén naturalmente inclinados a buscar ganancias a través de medios legítimos o mediante la lucha competitiva en el mercado, sino que, en la medida en que puedan lograr rentas a través de la influencia política, preferirán ese camino por sobre otros más costosos e inciertos.

de acción de las políticas públicas y diseñar marcos institucionales que restrinjan al máximo la posibilidad de que el sector privado y los gobernantes desplieguen aquel tipo de estrategias “anti-sociales”.

Pese a sus marcadas diferencias, el elemento que unifica a los enfoques “radicales” y “liberales” es su profunda desconfianza hacia toda forma de interacción entre el Estado y la clase empresaria, ya que cuando esta existe usualmente genera beneficios para un sector limitado de la sociedad (gobernantes y empresarios poderosos) a costa del resto.

De los aportes realizados por quienes se inscriben en la corriente institucionalista se destacan las ideas de Douglass North, uno de los autores que contribuyó a generar la teoría del Estado predador. North (1993) distingue instituciones de organizaciones. Las primeras serían las “reglas de juego” vigentes en una sociedad en un momento dado, e incluyen tanto instituciones formales (sistemas políticos y legales, derechos de propiedad, estructura de contratos, etc.) como informales (rutinas, costumbres, tradiciones culturales, etc.). Las instituciones formales requieren que los agentes crean en ellas, a la vez que deben existir mecanismos de *enforcement* para asegurar su cumplimiento. En las instituciones informales esto se da por descontado, en tanto su aparición, mantenimiento y desaparición suponen algún mecanismo descentralizado pero efectivo.

Las organizaciones, entre las que se incluyen las empresas, pero también los sindicatos y los partidos políticos, entre otras, se crean para aprovechar las oportunidades abiertas en la sociedad a partir del marco institucional existente. North hace hincapié en que “las instituciones no son creadas necesariamente para ser socialmente eficaces; al contrario, son creadas para apoyar los intereses de los que tienen el poder de negociación para

generar reglas nuevas”, sin garantizar que esos intereses coincidan con los de la sociedad en su conjunto. Esto es relevante considerando el carácter *path-dependent* de las instituciones y la dificultad en cambiarlas aún cuando haya una extendida percepción de sus consecuencias negativas.

La interacción entre las instituciones y las organizaciones puede analizarse recurriendo a la elaboración desarrollada por Aoki (2001), donde las instituciones son el resultado de la interacción de los agentes y las organizaciones que actúan en una sociedad, cada uno de las cuales poseen distintos tipos de ideas, intereses y poder de negociación, que no necesariamente reflejan el interés social general. Las instituciones, además de otras funciones básicas, como disminuir la incertidumbre en la interacción humana y reducir costos de transacción²⁹ en el intercambio mercantil, juegan un rol clave al determinar el sistema de incentivos que enfrentan los individuos y que los conduce a elegir aquellas actividades en las cuales resulta más rentable especializarse.

Las organizaciones y los agentes económicos intentarán adquirir la clase de habilidades y conocimientos que les permitan sobrevivir y prosperar en el marco institucional vigente, pero también tratarán de mantener o cambiar las reglas a fin de aumentar los beneficios que reciben. Así, habrá marcos institucionales que incentiven, por ejemplo, la piratería o el gangsterismo, y otros que estimulen el desarrollo de algún tipo de competencia “schumpeteriana” entre las organizaciones empresarias. También los valores “informales”, como las ideologías, pueden ayudar u obstaculizar al crecimiento económico a través del tiempo.

De este marco conceptual no se deduce necesariamente que el mejor contexto institucional para la competencia “schumpeteriana” sea el de un Estado “mínimo” ni ninguna prevención contra la adopción de políticas que intenten

28 Para una crítica ver Evans, (1989) Un supuesto –implícito o explícito– en las teorías del Estado predador, es que se enfrenta a un sector privado disperso y débil, sin capacidad para resistir a las amenazas y presiones del gobierno (Kang, 2002).

29 Los costos de transacción pueden ser definidos como aquellos costos derivados de “usar el mercado”, esto es, realizar una determinada transacción con un tercero en el mercado en lugar de “internalizarla”. Su magnitud depende esencialmente la racionalidad limitada de los agentes económicos en un contexto de incertidumbre e información imperfecta; del oportunismo y del grado en que un activo puede ser dedicado a otro empleo sin perder valor (Williamson, 1985).

mitigar fallas de mercado o inducir alguna forma de actividad económica específica. Lo que sí se sugiere es que para el diseño de políticas públicas se debe considerar la forma en la cual interactúan instituciones y organizaciones, para evitar fenómenos negativos como el *rent-seeking* o la captura. Si bien, originalmente, se pensó para entender los procesos de desarrollo en los países avanzados, este enfoque ha sido extendido al mundo en desarrollo. En este sentido, North (1992) afirma que la transferencia de las instituciones formales vigentes en los países desarrollados no basta para que los países pobres mejoren su desempeño, sino que es necesario tomar en cuenta el papel de las elites que podrían bloquear los cambios necesarios, en algunos casos, acompañadas del apoyo popular, así como los sistemas de creencias y normas que podrían tener efectos adversos sobre el tipo de conductas necesarias para lograr el crecimiento³⁰.

Lo importante para North es que en los países en desarrollo se avance hacia una matriz institucional que favorezca la eficiencia adaptativa; es preciso que la sociedad estimule la adquisición de conocimientos y el aprendizaje, la toma de riesgos y la actividad creadora, para que el sistema económico pueda adaptarse eficazmente frente a los cambios de un mundo caracterizado por la incertidumbre.

Otro aporte interesante es el concepto de “Sistema Nacional de *Entrepreneurship*”³¹, propuesto por Chang y Kozul-Wright (1994), cuya idea subyacente es que el grado de eficacia en el funcionamiento de dichos sistemas tiene una influencia decisiva sobre el desempeño económico de un país a largo plazo.

Si bien se requiere contar con un sistema financiero desarrollado, que permite tanto movilizar ahorros como seleccionar proyectos promisorios y diversificar riesgos, con infraestructura física y tecnológica adecuada, disponibilidad de recursos humanos, etc., también son relevantes las relaciones y vínculos que se establecen entre

los distintos agentes y organizaciones involucrados en el proceso de creación de riqueza.

La literatura revisada en los dos últimos apartados tiende a suponer, más o menos explícitamente, un cierto marco macroeconómico “estable” en el que se desarrollan las interacciones entre instituciones y organizaciones. Este supuesto no se adecua al análisis de países en desarrollo, donde la norma suele ser la inestabilidad, la incertidumbre y la volatilidad y las interacciones entre la micro y la macroeconomía son más complejas y cambiantes.

Macroeconomía y estrategias empresarias en entornos inestables

En una economía de esas características, la flexibilidad para cambiar decisiones es ventajosa; en condiciones en las que el desequilibrio macroeconómico es “recurrente, aparecen como rentables conductas de adaptación microeconómica que no lo serían si el desequilibrio fuera un fenómeno esporádico y pasajero” (Fanelli y Frenkel, 1996).

Otra característica que suele estar asociada a las economías de alta inestabilidad es el subdesarrollo de sus mercados financieros, que contribuyen a aumentar la productividad porque permiten profundizar la división del trabajo social entre los que ahorran y los que invierten, entre los que enfrentan diferentes tipos de riesgos y los que tienen diferentes preferencias por liquidez (Fanelli, 2004). En un contexto macroeconómico volátil y con instituciones débiles, los costos de búsqueda de información, contratación y *enforcement* pueden resultar lo suficientemente altos como para que un proyecto rentable deje de serlo por los gastos que implica financiarlo (Fanelli y Frenkel, 1996).

Los costos de la inestabilidad macroeconómica son considerables y variados. Pindyck (1991) señala que la incertidumbre afecta negativamente las inversiones en capital fijo, que son generalmente irreversibles y

30 Galiani y Heymann (2006) señalan que el énfasis en la necesidad de que los agentes económicos enfrenten un horizonte de previsibilidad en cuanto a sus derechos y obligaciones, no puede llevarse al extremo de defender cualquier *statu quo* existente, ya que éste puede ser desfavorable para el potencial de crecimiento de un país.

31 Este sistema involucra “*the various kinds of arrangements supporting continuous innovation through a network of public and private institutional linkages that encourage risk-taking, learning, imitating and experimenting, and can manage the destructive components of entrepreneurship –both rent-seeking behavior and the socio-economic conflict which accompanies creative destruction-*”.

conlleven costos hundidos que pueden ser de difícil recuperación en ciertas condiciones de mercado, a la vez que son postergables, dando a la firma la oportunidad de esperar a la aparición de nueva información sobre condiciones de mercado, precios, etc.³². Por lo tanto, más que la tasa de interés, la estabilidad y la credibilidad pueden ser las variables principales para las decisiones de inversión³³.

Según Fanelli y Frenkel (1996), en países que han atravesado períodos extensos de inestabilidad y en los cuales los mercados de capital de largo plazo son inexistentes o estrechos, las firmas que sobreviven no son necesariamente las más capaces para asignar eficientemente recursos o para innovar, sino las que están en ramas que son menos afectadas por las fallas o el carácter incompleto del mercado financiero. En esas condiciones, las firmas que operan en esos sectores pueden aumentar más su coeficiente de deuda sin producir grandes saltos en sus índices de riesgo financiero. Las empresas que operan en ramas donde el ritmo de cambio tecnológico es rápido, que usan técnicas trabajo intensivas o cuya demanda es altamente sensible al ciclo macroeconómico serían, en contraste, las más perjudicadas por ese tipo de ambiente macro.

■ Grandes empresas, conglomerados y diversificación: ¿barreras o agentes del desarrollo económico?

La gran empresa y el Estado

En toda economía capitalista existe un “ecosistema” empresario que incluye firmas de diverso tamaño, forma de propiedad, origen, antigüedad, etc. En ese ecosistema las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) juegan un rol central en las economías modernas, entre otras razones, por su crucial aporte a la generación de empleo y el alcance de economías de

especialización, pero el objetivo de este artículo es el papel de la gran empresa.

En los fundamentos de la microeconomía neoclásica está implícito el argumento de que la gran empresa es enemiga o incompatible con el alcance de una situación “óptima” en términos de bienestar. Esta idea se origina en la concepción de la competencia “perfecta” como ideal de mercado, que lograría la mejor asignación de recursos factible. Por definición, dicho ideal supone la competencia atomística entre productores de pequeño tamaño, ninguno de los cuales tiene cuota de poder de mercado. Siguiendo la terminología introducida en los años '30 por Chamberlin y Joan Robinson entre otros, todo desvío de este ideal es calificado como competencia “imperfecta” o “monopolística” y supone algún tipo de redistribución de ingresos desde los consumidores hacia los productores.

Simétricamente, el marxismo es hostil al capitalismo en su conjunto, pero la gran empresa es particularmente criticada en tanto se supone que es la que controla no sólo los mercados sino también al poder político. Marx, en *El Capital*, ya había señalado la tendencia immanente del capitalismo al desplazamiento de la pequeña empresa por la gran corporación, argumentando que la propia dinámica de la competencia vía progreso técnico y economías de escala, así como las crisis periódicas que afectan al capitalismo, llevaban a la concentración y centralización del capital.

Más tarde, Lenin, en *El imperialismo, fase superior del capitalismo*, afirmaba que el monopolio, que se identificaba con la formación de conglomerados y carteles y el predominio de megacorporaciones, era la base del imperialismo a través del cual los países centrales explotaban a la periferia. Sin embargo “como todo monopolio, el monopolio capitalista engendra inevitablemente una tendencia al estancamiento y a la descomposición. En la medida en que se fijan (...) precios

32 En una economía sujeta a incertidumbre puede ocurrir que, aún cuando una empresa enfrente un aumento sostenido de su mercado, prefiera aprovecharlo a través de la importación de bienes finales antes que invertir, considerando justamente la irreversibilidad de las decisiones de ampliación de capacidad, mientras que importar es una acción que puede completarse en pocos meses y de forma autofinanciada (Kosacoff y Ramos, 2005).

33 De hecho, la incertidumbre sobre el futuro puede asimismo desalentar las inversiones en capital humano por parte de los individuos, que también son claves para el desarrollo económico.

monopolistas, desaparecen hasta cierto punto las causas estimulantes del progreso técnico y, por consiguiente, de todo progreso, de todo avance” (Lenin, 1965).

Décadas más tarde, Baran y Sweezy desarrollan la teoría del “capitalismo monopolista”, según la cual, en las condiciones de funcionamiento de la economía moderna, las grandes corporaciones tienen la capacidad para manipular los precios de mercado de modo de evitar la caída predicha por Marx en la tasa de ganancia, y, de hecho, pueden por la misma vía apropiarse del grueso de los excedentes crecientes que se producen en el sistema gracias al progreso tecnológico. El capitalismo, en esa fase de su desarrollo, tiene una tendencia inherente al estancamiento y la crisis, debido a que, por la propia lógica del sistema, el excedente generado no puede ser absorbido —por insuficiencia de la demanda efectiva—, lo que lleva al despilfarro, la necesidad de uso de la publicidad, el armamentismo, la expansión del gasto público y el imperialismo (Baran y Sweezy, 1966).

En la misma época, Galbraith afirmaba que las grandes corporaciones habían implementado, en forma contigua al sistema de mercado, una economía planificada a través de la cual disponían y controlaban el uso del grueso de los recursos disponibles en las sociedades modernas. Para Galbraith (1974), estas corporaciones “allí donde no toman prestado el poder del Estado, rivalizan con él (...). Lo que necesita la corporación en términos de investigación y desarrollo experimental, de personal técnicamente calificado, de obras públicas, de apoyo financiero de emergencia, se convierte en la política pública. Lo mismo ocurre con el abastecimiento militar que sostiene la demanda de muchos de sus productos. Lo mismo sucede, tal vez, con la política exterior que justifica el abastecimiento militar”. El poder económico, social y político de estas corporaciones era tan grande, según Galbraith, que se hacía necesaria una decidida acción del

Estado para establecer controles sobre sus operaciones, aunque dudaba de la posibilidad de que el Estado se “emancipara” de la tutela de las grandes empresas.

Más recientemente, Bowles, Gordon y Weisskopf (1989), ante los datos que revelaban una desaceleración en el ritmo de crecimiento del PBI y la productividad en los EE.UU. en los '80, afirmaban que era la “estructura de poder del sistema de gran empresa de la posguerra” la causa de que la economía americana sufriera estructuralmente de un enorme despilfarro de recursos, que podría haberse destinado —en una distribución más democrática del poder económico y político— a fomentar el consumo, la inversión y el empleo.

El recelo de la economía ortodoxa, así como el de los autores marxistas, contra las grandes corporaciones concuerda con la hostilidad que suelen despertar en buena parte de las sociedades modernas³⁴, basada en sostener que la gran empresa obtiene beneficios “desproporcionados” por vía de la supresión de la competencia y la “explotación” del consumidor (y/o de los trabajadores) y/o, gracias a su enorme influencia sobre el poder político, accede a rentas extraordinarias a costa del resto de la sociedad.

¿Es posible analizar las conductas e impactos de las grandes empresas bajo otras lentes, sin “exculparlas” por las prácticas poco éticas o directamente anti-sociales que desarrollan? Schumpeter ha formulado una defensa consistente, desde un punto de vista teórico, de la gran firma como un componente esencial de la dinámica capitalista. Si bien concuerda con Marx en cuanto a su visión del capitalismo como un sistema que tiende de manera inmanente al desplazamiento de la pequeña empresa por la gran corporación, sostiene que, lejos de ser un factor negativo, el creciente papel de la gran empresa es favorable para la expansión del sistema a largo plazo; dado que en el capitalismo moderno no es la competencia atomística en base a precios

34 Este recelo no es nuevo. De Long (1998) recuerda el surgimiento del término “*robber barons*” con el cual se designaba a los grandes industriales surgidos hacia fines del siglo XIX en los EE.UU. (Carnegie, Rockefeller, Vanderbilt, etc.) para indicar que habían edificado sus ganancias en base a la manipulación de los mercados, el desplazamiento de los pequeños productores, los vínculos con el poder político y la explotación de sus trabajadores.

la que prevalece, sino la competencia vía innovación a través de la cual las empresas buscan obtener cuasi-rentas monopólicas transitorias (Schumpeter, 1942), afirmando la existencia de una relación positiva entre innovación y poder monopólico e innovación y tamaño de firma. La gran empresa, lejos de ser una máquina de extraer excedentes de los consumidores, es el motor que permite que a lo largo del tiempo se produzcan las innovaciones que permiten la reducción de precios, las mejoras de calidad y la aparición de nuevos productos en las economías modernas.

Paralelamente, la obra de Alfred Chandler ha servido para ilustrar históricamente el papel de la gran empresa en la dinámica capitalista³⁵. Para Chandler (1977, 1990), la gran empresa moderna surge, en la segunda mitad del siglo XIX, en el contexto de la revolución tecnológica en los medios de transporte y comunicación y el surgimiento de métodos que viabilizaron la producción en masa de bienes industriales. Para aprovechar las potenciales ganancias de escala y diversificación que podían obtenerse de dichos avances tecnológicos, resultaba necesario garantizar el procesamiento de un flujo constante de materiales a lo largo de todo el proceso productivo, desde los proveedores hasta el cliente final, de modo de asegurar la utilización efectiva de la capacidad instalada, condición necesaria para amortizar los enormes costos fijos asociados al surgimiento de la industria moderna. Dicha coordinación demandaba la atención constante de un equipo de *managers* profesionales y la introducción de una serie de nuevas capacidades organizacionales necesarias para manejar la producción

a gran escala. Así, la corporación moderna surge en los EE.UU., asociada a lo que el autor llama “*managerial capitalism*”, y se constituye en el vehículo principal para aprovechar las economías de escala de la producción moderna al realizar las “*three pronged investments*” chandlerianas (*manufacturing, marketing y management*).

La gran empresa también ha jugado un rol central en experiencias de desarrollo tardío más exitosas. Los casos de Japón (con sus *zaibatsu* y *keiretsu*³⁶) y Corea (con los *chaebols*)³⁷ ilustran claramente este argumento, además de ser protagonista decisiva de la industrialización en países como Suecia, Francia, Holanda, Suiza y Alemania³⁸.

Paralelamente a la reevaluación del papel de la gran empresa se han revisado las ideas acerca de su relación con el Estado. Tanto para el marxismo como para la teoría neoclásica, toda relación Estado-empresa que involucre algún grado de interacción, negociación o cooperación es, *a priori*, sospechosa de ser el resultado o el prolegómeno de algún acto de corrupción o de una transferencia de rentas – en el enfoque neoclásico-, o, en el marxismo, de ser la consecuencia del sometimiento del Estado a las necesidades del gran capital. Para teóricos “heterodoxos” como Galbraith (1974) las relaciones entre burocracias públicas y privadas son el resultado de un intercambio de favores que genera intereses compartidos o simbióticos en base a los cuales se adoptan decisiones que, en general, tienden a contemplar exclusivamente las necesidades de ambos estamentos, y que sólo incidentalmente pueden generar beneficios para el resto de la sociedad

35 “The large industrial enterprise has remained a central institution in the dynamics of modern economic growth. Its essential role has been to drive technological advance (...). The large industrial enterprise became an instrument of technological progress by making the primary investment in physical and human capital which was necessary to exploit fully the potential of new technologies (...). As such, the large industrial enterprise became an engine of modern economic growth in the century spanning from the 1880s to the 1980s” (Chandler e Hikino, 1997).

36 Los *zaibatsu* eran grupos empresarios familiares diversificados que protagonizaron la primera etapa de la industrialización japonesa iniciada con la Restauración Meiji en la segunda mitad del siglo XIX. Luego de la Segunda Guerra Mundial fueron disueltos por el gobierno de ocupación estadounidense, pero surgieron nuevos grupos, que aunque con formas organizacionales nuevas comparten en general la tendencia a la diversificación, varios de ellos basados en los antiguos *zaibatsu*, denominados ahora *keiretsu*.

37 Los *chaebols* son grupos familiares diversificados, en general surgidos luego de la Segunda Guerra Mundial. Hoy Samsung, el mayor conglomerado coreano, factura a escala global más de 100.000 millones de dólares.

38 Este rol ha sido en muchos casos estimulado desde los propios gobiernos. Así, Amsden (2001) ha afirmado que “*national leaders, in ‘the rest’ (se refiere al mundo en desarrollo), all shared one characteristic: they tended to be a product of government promotion (‘targeting’)*” (p. 193).

(la comunidad de intereses observada en el “complejo militar-industrial” de Galbraith ejemplifica esta idea).

Más recientemente las relaciones entre Estado y gran empresa tienden a ser vistas bajo una óptica diferente, aun desde perspectivas teóricas e ideológicas bien diferenciadas. El argumento actual del Banco Mundial es que la existencia de mecanismos formales e informales de comunicación y negociación puede facilitar la cooperación entre Estado y sector privado, mejorando la calidad de las políticas públicas³⁹. Los consejos de deliberación (*deliberation councils*) implementados en Japón, o mecanismos similares adoptados en Corea, Malasia y Singapur, son juzgados por el Banco como medios útiles para el intercambio de información y la formulación de consensos público-privados en torno a temas clave de la estrategia de desarrollo y la política económica⁴⁰.

En el caso de Corea una de las áreas en donde el relacionamiento público-privado fue muy intenso, al menos, es la financiera⁴¹. Si bien estas relaciones no dejarían de generar problemas en el largo plazo, fueron cruciales para que se materializara el rápido proceso de acumulación de capital observado en ese país a partir de los años '60.

En consecuencia, contrariamente a las visiones tradicionales, relaciones estrechas entre grandes empresas y Estado pueden ser favorables al desarrollo económico. Para comprender en qué condiciones puede darse esa asociación virtuosa resulta útil el concepto de “autonomía enraizada” propuesto por Evans (1995), quien sostiene que un Estado puramente autónomo puede derivar o bien hacia la “depredación” del sector privado, o bien

hacia la formulación de planes tecnocráticos desarrollistas con escasa posibilidad de éxito en la práctica. A la vez, un Estado puramente “enraizado” puede ser fácilmente presa de los intereses privados, y degenerar en clientelismo y corrupción. La combinación de autonomía y enraizamiento, en cambio, supone un Estado que tiene capacidad para perseguir metas autónomas pero basadas en intereses colectivos y al mismo tiempo posee una red de contactos y relaciones con el sector privado que permiten que los procesos de diseño, implementación y monitoreo de las políticas públicas se hagan sobre la base de una mejor información y de una estructura motivacional más adecuada al objetivo de movilizar al sector privado en pos de las estrategias definidas como deseables desde el Estado.

Sobre estas bases, Evans señala que no todos los “*rental havens*” son iguales en cuanto a sus consecuencias. Mientras que algunos pueden dar lugar a ineficiencias extendidas y despilfarro de recursos otros pueden generar respuestas “schumpeterianas”, dependiendo esencialmente del marco institucional y macroeconómico y de las capacidades del Estado y el tipo de relaciones que establezca con el sector privado.

Esto no implica desechar las sospechas sobre el accionar de las corporaciones y sus relaciones con los poderes públicos; la evidencia indica que la corrupción ha estado presente, en mayor o menor medida, en casi todas las experiencias modernas de industrialización y desarrollo económico y que la gran empresa no se ha abstenido de explotar sus vinculaciones con el poder político para obtener beneficios particulares. Si bien la supresión deliberada de

39 En su reporte sobre el *East Asian Miracle*, el Banco Mundial señala que “*the high-performing Asian economies tend to have formal institutions that facilitate communication and cooperation between the private and public sectors, whereby rent-sharing rules can be made transparent and whereby each participant can be assured of a share of rents. These are, in effect, an institutionalized form of wealth sharing aimed primarily at winning the support and cooperation of business elites*” (Banco Mundial, 1993).

40 Según Haggard (1994), este tipo de afirmaciones del Banco Mundial contradice su visión tradicional, predominante en la corriente neoclásica, según la cual las relaciones entre Estado y empresas deben ser “*arm’s length*”, ya que describe un mundo en el que hay fallas de coordinación y de mercado que hacen que ese tipo de relaciones no sea deseable desde el punto de vista de los objetivos de desarrollo económico.

41 Lee señala que “*the government and large private enterprises in South Korea should be viewed as constituting an internal organization (...). As such, extensive intervention by the government with South Korea’s financial system can be viewed as an internal capital market and, consequently, it could have led to a more efficient allocation of credit than possible in a free market financial system*” (Lee, 1992).

la competencia en el mercado también forma parte de las estrategias utilizadas por esas empresas, cabe señalar que en las sociedades avanzadas se han ido adoptando remedios para limitar este tipo de prácticas, como legislación de defensa de la competencia, mecanismos de supervisión de las finanzas corporativas, códigos de conducta, etc., que no han dejado de acotar el impacto de las estrategias anti-competitivas y del *rent-seeking*.

No partimos de suponer que los grandes capitalistas o las mega corporaciones son guiadas por fines humanitarios o que compiten únicamente con “medios limpios”, como tampoco que nunca logran extraer rentas del Estado o de los consumidores, o que no establecen relaciones de “intercambio de favores” con el Estado, como dar dinero a los funcionarios o financiar campañas políticas a cambio de subsidios, créditos, contratos, etc. Pero es preciso señalar que en los países que han alcanzado altos niveles de desarrollo, las conductas “antisociales” de las empresas son contenidas por una estructura institucional que ha evitado que el *rent-seeking* kruegeriano o las estrategias anti-competitivas predominaran en el largo plazo sobre las estrategias basadas en la competencia “schumpeteriano-chandleriana”, o que, al menos, han hecho que los “intercambios de favores” derramaran beneficios sobre la sociedad en términos de crecimiento económico, empleo, inversiones en infraestructura, etc.

Grupos económicos y conglomerados: la perspectiva de los países en desarrollo

La conglomeración no es patrimonio exclusivo de los países en desarrollo. Para Chandler (1982), el surgimiento de grupos económicos en los EEUU fue un mecanismo destinado a facilitar que un conjunto de empresas fuera administrado en forma más eficiente desde una oficina central. A fines del siglo XIX los grupos se expandieron vía integración vertical, esencial para garantizar un flujo continuo de producción, así como la reducción de costos y la adopción de servicios y personal especializados para atender las necesidades del *marketing* en mercados de gran escala. Más adelante, hacia los años '20, los grupos industriales comenzaron a diversificarse hacia líneas de

producción relacionadas, aprovechando tanto sus inversiones previas en actividades no industriales –que proveían de servicios comunes al conglomerado– como principalmente las capacidades técnicas y gerenciales en áreas tales como *marketing*, investigación y planificación. En los '60 aparece la tendencia hacia lo que Chandler llama “conglomeración”, como diversificación hacia actividades no relacionadas.

Si en Chandler el origen de los grupos se relaciona con la búsqueda de eficiencia administrativa, en Williamson (1985) el concepto clave es el de costos de transacción. Las decisiones de integración vertical pueden ser comprendidas en muchos casos como una búsqueda de economizar costos de transacción, tal como ocurre con las estrategias de diversificación. Así, los conglomerados pueden funcionar como mercados internos de capital, incluso con ciertas ventajas informacionales sobre los mercados de capital externos.

La posesión de activos intangibles de naturaleza tecnológica también abre la posibilidad de diversificaciones hacia otros mercados en donde esos activos puedan ser aprovechados. Por ejemplo, Amsden e Hikino (1994) señalan que la cantidad y calidad de los activos que posee la empresa madre (“*flagship*”) determinará las posibilidades de expansión diversificada vía explotación de las externalidades tecnológicas. Para Penrose (1959), en tanto, la diversificación proviene de la continua acumulación de recursos organizacionales que forman una reserva de “servicios productivos” internos que pueden ser empleados en nuevas actividades. Según Penrose, la disponibilidad de esta reserva dispara un proceso de búsqueda de nuevas oportunidades, en tanto los *managers* intentan encontrar formas de utilizar dichos recursos de manera productiva. En este proceso, el crecimiento y la diversificación de la empresa no sólo apuntan a explotar economías de diversificación (*scope*) sobre el conocimiento existente, sino que también llevan a un incremento acumulativo en el *stock* de conocimiento disponible para la firma.

Nathaniel Leff (1978) define a los grupos económicos como un conglomerado de firmas que operan en distintos mercados bajo un control empresarial y financiero común.

Fue uno de los primeros autores en intentar entender el papel de los grupos en los procesos de industrialización tardía desde la lógica de la teoría económica. Sostiene que, en condiciones de información imperfecta, mercados reducidos y desigual distribución de las capacidades de ahorro, los grupos sustituyen, imperfectamente, las funciones de un mercado de capitales y, por tanto, ayudan a hacer viable el proceso de acumulación de capital en los países en desarrollo. Asimismo, los grupos pueden movilizar internamente recursos e insumos para superar imperfecciones en los mercados de productos y factores y su participación en diversas actividades mejora la circulación de los flujos de información y ayuda a reducir la incertidumbre que rodea las decisiones de inversión y producción (Leff, 1976, 1978). La ausencia de mercados que permitan manejar el riesgo y la incertidumbre económico-política ayuda a explicar uno de los rasgos clave del patrón de expansión de los grupos: su entrada en líneas de producción diversificadas. Para Leff lo más importante es que la diversificación posee un atractivo obvio en las economías sujetas a incertidumbre y/o en situaciones de cambio estructural rápido, y también argumenta que los grupos, a través de la integración vertical, han buscado evitar la dependencia de proveedores monopólicos u oligopólicos y/o compradores oligopsónicos. Esta justificación del papel de los grupos no le impide esbozar una serie de críticas frente a su presencia dominante en muchos países en desarrollo. Desde el punto de vista económico, según Leff (1979), la existencia de grupos con un fuerte poder de mercado podría tener consecuencias negativas, como el agravamiento de los problemas de distribución del ingreso, retardo del progreso tecnológico y presiones inflacionarias derivadas de la presencia de precios rígidos que, a su vez, surgen de la oligopolización de mercados. Tampoco vale la justificación del incentivo a la realización de actividades de I&D, ya que los grupos basan su expansión en la importación de tecnología, sumado a la presunción de que estos grupos tienen una fuerte influencia sobre la definición de las políticas públicas, dado que el creciente poder económico de este tipo de organizaciones incrementa su capacidad de

presión sobre el poder político. Leff propone como solución limitar el poder de mercado de los grupos y la magnitud de las distorsiones que genera su presencia, en tanto sus estrategias de integración y diversificación no sólo les permiten obtener beneficios en términos de niveles de productividad y tasas de retorno frente a otros competidores, sino que viabilizan la introducción de tecnologías y la realización de inversiones que no serían factibles en economías dominadas por PyMEs.

Recientemente varios trabajos han recuperado la idea de que los conglomerados en los países en desarrollo surgen por la existencia de fallas de mercado y costos de transacción. Fisman y Khanna (1998) argumentan que los grupos diversificados son “facilitadores del desarrollo”, en tanto que, gracias a que cuentan con mercados internos de capitales y trabajo, pueden ayudar a desarrollar la actividad industrial en regiones atrasadas, donde el sector público ha fallado al proveer servicios básicos como infraestructura, hay carencia de recursos humanos calificados y redes de proveedores y/o es difícil obtener financiamiento.

Un hecho clave para el debate sobre los grupos en los países en desarrollo es que su diversificación suele incluir actividades no vinculadas con sus capacidades previas. Bisang (1996) señala que, *vis a vis* la expansión hacia actividades coligadas basada en la posesión de activos intangibles propia de las corporaciones en los países desarrollados, la diversificación en los países en desarrollo puede aparecer como un indicio de “*rent-seeking*” empresario que estaría basado, en el mejor de los casos, en el usufructo de algunas de las ventajas emergentes de su carácter corporativo, como por ejemplo el acceso diferencial al crédito y, en el peor escenario, en su mayor capacidad de acceso o influye sobre los despachos oficiales.

Amsden e Hikino (1994) argumentan que los grupos en los países en desarrollo, al menos en las etapas iniciales de su proceso de expansión, no cuentan con capacidades tecnológicas propias sino que avanzan en base a la importación de tecnología. En ese proceso, sin embargo, acumulan una serie de capacidades vinculadas a la ejecución de proyectos y el manejo de plantas industriales que tienen,

en buena medida, un carácter “genérico” tal que les permite moverse relativamente rápido hacia nuevos sectores.

Finalmente, los conglomerados diversificados pueden ser un agente empresario adecuado para países que quieran adoptar una política industrial selectiva orientada a transformar su aparato productivo, ya que presentan la ventaja de que, al no tener sus intereses concentrados en un sector particular, podrían acompañar más fácilmente los cambios de prioridades de los gobiernos en materia de política industrial, lo que requiere la presencia de un Estado con autonomía y capacidad burocrática al estilo weberiano, para evitar el peligro de la captura y el *rent-seeking*

El caso de los *chaebols*: ¿innovadores o *rent-seekers*? (o ¿innovadores y *rent-seekers*?)

Probablemente el caso más emblemático de asociación entre desarrollo capitalista tardío y formación de grandes grupos económicos locales es el de los *chaebols* coreanos, cuyos nombres más conocidos son los de Samsung – el más exitoso en términos de su penetración en los mercados mundiales y su nivel de desarrollo tecnológico-, Hyundai, LG y Daewoo. Es indudable que fueron el agente principal de las políticas pro-industrialización adoptadas, considerando que los gobiernos asumieron tradicionalmente una actitud muy restrictiva hacia la inversión extranjera directa⁴². Se ha destacado, por ejemplo, cómo los *chaebols* fueron moviéndose hacia nuevas actividades cada vez más complejas, *pari passu* el cambio en las prioridades del gobierno coreano, para terminar operando en ramas de alto contenido tecnológico y convertirse en multinacionales con fuertes inversiones en Asia, Europa y

Norte América (Amsden, 1989). En ese proceso, los *chaebols* progresivamente pasaron de ser empresas que asimilaban tecnologías extranjeras a transformarse en organizaciones con capacidades propias de I&D que les permitieron que algunas se convirtieran en innovadores “genuinos”. Un elemento central de la política económica coreana, destacado por Amsden, fue que el gobierno de ese país pudo “disciplinar” al sector privado de modo de asegurarse que efectivamente los objetivos buscados al introducir distintas clases de incentivos y subsidios que beneficiaban a los *chaebols* fueran alcanzados. Los *chaebols* no tenían sus propios bancos, por lo que el Estado, que controlaba el sistema financiero, podía controlar las inversiones de los grupos. La competencia inter-oligopolística en las nuevas ramas promovidas inducida por el gobierno operó en el mismo sentido.

Un dato para entender la relación Estado-*chaebols* en Corea remite a 1961, cuando un nuevo gobierno, encabezado por el general Park, toma el poder en el país tras la caída de Syngman Rhee en medio de fuertes escándalos de corrupción. El gobierno de Park dicta la “*Illicit Wealth Accumulation Act*”, que deviene en el encarcelamiento de los más prominentes empresarios del país, a los que se hace circular por las calles de Seúl portando carteles con leyendas tales como “soy un cerdo corrupto”. Más tarde el gobierno levantó los cargos de corrupción a cambio de la cooperación de los empresarios en la planificación industrial y su participación, aportando sus ganancias acumuladas, en los programas de inversión propuestos por el gobierno (Kang, 2003)⁴³.

En 1997, la crisis dio lugar a una nueva lectura de la relación entre Estado y *chaebols*: la del “*crony capitalism*” (“capitalismo de compinches”)⁴⁴. Los *chaebols* ya no eran

42 Los gobiernos coreanos alentaron explícitamente no sólo a las grandes firmas, sino también la concentración de la producción en pocas unidades. Las autoridades asociaban la “competencia excesiva” con el “despilfarro social”, carecían de o implementaban débilmente las normas *antitrust* y promovían e incluso organizaban fusiones cuando entendían que las firmas involucradas operaban por debajo de las escalas óptimas (Chang y Kozul Wright, 1994).

43 Esto no sólo puede haber contribuido a generar una relación de poder entre Estado y sector privado en Corea, sino también a que la población de aquel país creyera que el capitalismo no es un sistema en el que se benefician únicamente los ricos (MacCulloch y Di Tella, 2002).

44 Aunque no hay una definición precisa del término, el *crony capitalism* se refiere a los negocios que se generan entre las empresas, las entidades financieras y los gobiernos por medio de vinculaciones personales y con fines políticos o partidistas, es decir, cambio de favores económicos por financiamiento de la política. Los favores pueden consistir en la obtención de posiciones monopólicas, el crédito subsidiado o la preferencia en las compras públicas, entre otros.

vistos como empresarios dinámicos que lideraban la industrialización, sino como agentes que extraen rentas gracias a sus conexiones con un Estado corrupto, imagen percibida desde tiempo atrás por parte de la población coreana. El efecto político de esta situación fue que varios líderes políticos, algunos de los cuales llegaron a la presidencia del país, basaran sus campañas en esa percepción. El verdadero carácter de los *chaebols* y su rol en el proceso de desarrollo coreano tiene distintas interpretaciones. Una visión es que la política industrial coreana habría estado acompañada de relaciones “opacas” entre Estado y sector privado y de altas dosis de corrupción, llevando finalmente a la crisis del '97 por la siguiente vía: los fondos externos ingresados a partir de la desregulación financiera de los '90 habrían sido canalizados a los *crony capitalists* a través de los bancos locales, presionados a su vez por el aparato estatal para otorgar préstamos a proyectos de dudosa viabilidad⁴⁵.

En contraste, Chang (2000) y Haggard (2000) afirman que lo que llevó al surgimiento de elementos de *crony capitalism* habría sido el abandono de la política industrial, entendida como mecanismo de coordinación y disciplinamiento de las inversiones de los grupos privados. De hecho, tras la crisis y las quiebras de algunos conglomerados salieron a la luz escándalos que involucraron incluso al propio presidente y su familia, demostrando que los instrumentos de promoción de la inversión eran aún menos transparentes que en el pasado y que ya no se basaban en una política industrial definida.

La (¿aparente?) paradoja del caso coreano es que la corrupción y el “amiguismo” (*cronyism*) o, como mínimo, una trama de relaciones poco transparentes entre el Estado y el sector privado caracterizaron la experiencia de desarrollo coreano ya desde la época del alto crecimiento. Así, mientras que usualmente se entiende que el “*cronyism*” es perjudicial para el crecimiento, en las condiciones de los países

en desarrollo las relaciones directas entre el Estado y el sector privado pueden incrementar la eficiencia y ayudar a bajar los costos de transacción.

Como lo señala Krueger (2002), la cuestión clave es qué hacen los “*cronies*” con el dinero obtenido gracias a sus relaciones con el gobierno. Puede ocurrir que se lo lleven a Suiza, que inviertan en proyectos políticos, que desarrollen negocios inviables o que realicen inversiones rentables y eficientes, alternativa que se dio en el caso de Corea. En los años '60 y '70 las oportunidades de inversión eran tan amplias que el crédito preferente para los *chaebols* contribuyó a generar altas tasas de retorno, pero también a viabilizar inversiones eficientes. El problema, para la autora, es que los *chaebols* se hicieron “*too big to fail*”, dando lugar a un problema de *moral hazard* (en tanto se suponía que, dado su poder político, el gobierno no los dejaría quebrar), y de este modo consiguieron mantener las preferencias del gobierno aún cuando ya su tasa de ganancia estaba cayendo y no había justificaciones para seguir con la política de crédito preferencial.

Casi todos los autores coinciden en destacar que, más allá de la corrupción que sin duda ha convivido con el rápido crecimiento coreano, la existencia de un Estado coherente, meritocrático y con capacidad si no de disciplinar, al menos de negociar en relativa igualdad de condiciones con el sector privado, fue un elemento central para lograr esa difícil convivencia. La existencia de una política industrial guiada por objetivos de competitividad, desarrollo de capacidades innovativas y progresiva diversificación del aparato productivo operó en el mismo sentido. Fue en este escenario que las relaciones personales, e incluso el intercambio de favores económicos y políticos, llevaron a que las rentas generadas por las políticas públicas foguearan el rápido proceso de acumulación de capital y de capacidades tecnológicas que dio lugar al vibrante desarrollo de ese país a partir de los años '60.

45 El presidente de la Reserva Federal de los EE.UU. Alan Greenspan consideraba que la crisis asiática serviría para desmantelar un sistema basado en la intervención del Estado en la asignación de recursos y crear las condiciones para instalar el tipo de sistema capitalista que prevalece en los EE.UU. (citado en Wade, 1998).

Gran empresa, conglomeración y desarrollo: ¿un rompecabezas?

Marx mostró que el sistema capitalista genera tendencias inevitables hacia la concentración y centralización en los negocios, síntoma de la cercanía del derrumbe o del estancamiento secular del capitalismo, sólo demorado por el despilfarro, las guerras o el imperialismo. Para otros autores es un factor sin el cual el sistema jamás hubiera alcanzado los enormes logros tecnológicos y productivos. Las virtudes y no sólo los defectos del capitalismo moderno parecen estar ineludiblemente ligados a la expansión de la gran empresa⁴⁶, no sólo en los países desarrollados sino también en los procesos de industrialización tardía, en la mayor parte de los cuales tuvo una presencia dominante este tipo de agente empresario, promovido, en general activamente, por parte de los respectivos Estados.

La formación de grupos económicos a partir de estrategias de integración vertical y/o diversificación horizontal también ocupa un lugar central, con características específicas en cada caso.

No se trata de empresas o empresarios “schumpeterianos” o “rentistas”, sino de agentes que asumen distintas conductas según el contexto en el que actúan (que también es manipulable), sus capacidades acumuladas y su percepción del futuro. Una empresa que en determinado momento de la historia (o en cierto sector de actividad o en determinado país) es *rent-seeker* o “*crony*” del poder, o erige barreras artificiales de entrada en los mercados, o desplaza por medios ilegítimos a sus competidores, puede ser en otro momento, sector o país, una firma innovadora, portadora de ganancias de eficiencia microeconómica, generadora de proyectos de inversión de alto riesgo o aliada en programas de desarrollo económico.

Esto significa que las instituciones cuentan. Las conductas empresarias siempre están guiadas por el principio de búsqueda

del beneficio y es el marco institucional el que define dónde se encuentran los beneficios. Por cierto, las grandes corporaciones tienen a su disposición medios de los que carecen las pequeñas para alcanzar este objetivo, por lo que pueden atentar contra el progreso económico y social, pero esos medios también les permiten viabilizar ese progreso, en particular en el plano de las inversiones, el cambio tecnológico y la eficiencia microeconómica. Es el marco institucional en el que las grandes firmas se desenvuelven el que orientará sus conductas en uno u otro sentido.

El relacionamiento entre Estado y sector privado es crucial, la evidencia histórica da cuenta de cómo en casi todas las experiencias de industrialización tardía se ha dado alguna forma de asociación, más o menos explícita, entre el Estado y la *elite* empresaria sobre la cual han pivotado las respectivas estrategias de desarrollo.

■ Conclusiones

“It is often assumed that an economy of private entrepreneurship has an automatic bias towards innovation, but this is not so. It has a bias only towards profit” (Hobsbawm, 1969)

“Estos grandes delincuentes son una especie nueva (...). Pero sobre todo son hombres de negocios. Lo que hacen lo hacen por dinero. Como cualquier otro hombre de negocios. A veces alguien se pone en el camino y lo pasa mal (...) Un muerto. Pero lo piensan mucho antes de hacerlo” (Raymond Chandler, Adiós Muñeca, 1940, p. 262).

El objetivo de los capitalistas argentinos, como los del resto del mundo, es ganar dinero. No se trata de alguna racionalidad peculiar, ni de inclinación a desarrollar determinados tipos de actividades en desmedro de otras, ni que son más propensos a la corrupción, el *rent-seeking* o el abuso de posiciones dominantes de

46 Esta afirmación no implica ignorar o depreciar el papel de las PyMEs, sino reconocer que las mismas no han sido el agente principal de las transformaciones sufridas por la economía mundial en los últimos 150 años, sino que ese rol lo ha jugado la gran empresa.

mercado que otras burguesías. Sus conductas y estrategias han estado determinadas por las señales del entorno macroeconómico e institucional, que, a lo largo del tiempo, ha generado cambiantes oportunidades de ganancia. Tampoco es lógico suponer una continuidad de conductas “innatas” en la elite empresaria argentina, que ha sufrido cambios radicales en su composición a lo largo de la historia del país. ¿Qué tienen en común los grandes estancieros del modelo agroexportador (como Anchorena, Unzué, Senillosa, Duhau), con los primeros grandes industriales (Tornquist, Bemberg, Di Tella), los “capitanes de la industria” de los ’80 (Macri, Bulgheroni, Soldati) y los líderes empresarios de nuestros días (Pagani, Rocca, Elsztein, Mindlin, Eurnekian)? Sus eventuales comportamientos similares permiten concluir que son producto de aprendizajes realizados en contextos que inducen las mismas conductas, más que de inclinaciones idénticas en personajes con orígenes tan disímiles.

Pero las acciones de los empresarios tienen una influencia decisiva tanto sobre la evolución de la macro como sobre el marco institucional, influencia que es más fuerte cuanto mayor es el tamaño de las firmas. Sin embargo, las empresas no son los únicos agentes con capacidad de influir sobre su entorno. Las “reglas de juego” son resultado de una compleja interacción de fuerzas entre agentes con diferentes objetivos, estrategias y poder relativo. No es posible considerar las conductas micro sin referirnos a la macro y las instituciones y al entorno, lo que puede dar lugar a procesos virtuosos, cuando en la micro predomina la búsqueda de aumentos de productividad y la competencia vía innovación, alimentando el crecimiento a nivel de la sociedad como un todo o a círculos viciosos de estancamiento o declinación, cuando lo dominante son las estrategias puramente rentísticas y la búsqueda de ganancias de corto plazo.

En el caso argentino han ido ganando peso, aunque no de manera lineal, las estrategias rentísticas, lo que se explica en parte al considerar la historia de volatilidad macroeconómica, instituciones débiles, reglas de juego cambiantes, inestabilidad

política y periódicas transferencias masivas de ingresos materializadas a través de violaciones a la estructura de contratos y los derechos de propiedad.

Desde la visión “heterodoxa” se podría señalar que las instituciones y las reglas de juego son esencialmente el producto de determinadas conductas y estrategias de la burguesía argentina, que ha intentado históricamente amoldarlas a sus intereses naturalmente “rentísticos”. En nuestro caso pensamos que la clase capitalista argentina se maneja con una racionalidad similar a la de otras naciones; los empresarios, como parte de esta sociedad, han tenido una alta cuota de responsabilidad en la construcción de un sistema en el cual los “mecanismos selectivos” crecientemente premiaron conductas rentísticas o estrategias cortoplacistas, más que la competencia vía innovación o productividad. Pero ese sistema fue resultante de un proceso histórico complejo en el que han influido las ideologías, intereses y poder relativo de diversos actores sociales, los avatares del contexto internacional y su impacto en nuestro medio y la evolución de la “macro” local.

La lectura heterodoxa del comportamiento empresario argentino parece partir de tipos ideales con escasa correspondencia en la realidad, por ejemplo en la contraposición entre elites schumpeterianas y *rent-seekers*. De hecho, tanto la literatura “heterodoxa” como la “ortodoxa” tienden a suponer una incompatibilidad entre ser un empresario dinámico, “schumpeteriano” y demandar al Estado protección arancelaria, subsidios, etc. En modelos “ideales” de capitalismo pueden ser incompatibles, pero en la práctica suelen coexistir.

La misma observación vale para la identificación “heterodoxa” para la que diversificación es igual a especulación. Sin embargo, la diversificación no sólo puede ser una respuesta empresaria racional frente a determinados contextos macroeconómicos e institucionales (caracterizados por la presencia de riesgo e incertidumbre, fuertes costos de transacción, fallas de mercado, etc.), sino que incluso puede ser funcional a los objetivos de los procesos de industrialización tardía.

Estas críticas a los argumentos heterodoxos no implican pasar de la hipótesis simplificada que acusa a los “malos” empresarios por el pobre desempeño económico, a otra que sugiere que los empresarios son simples “víctimas” de un desafortunado contexto económico y social. Menos aún supone suscribir las ideas que sugieren que el Estado argentino fue “predador” de la actividad privada, ya que ello sólo podría haber ocurrido con un Estado “fuerte” enfrentándose a un sector privado “débil”, representación no aplicable al caso argentino. Pero es evidente que el record del Estado argentino en materia de diseño y ejecución de políticas pro desarrollo económico ha sido muy malo. La falta de continuidad en los lineamientos básicos de dichas políticas, sumada a un aparato burocrático en el cual la meritocracia y la estabilidad han estado notoriamente ausentes, ha contribuido fuertemente a ese resultado, a lo que cabe agregar que las decisiones de política han estado con frecuencia “contaminadas” por objetivos particulares de distintos sectores, no sólo empresarios, sino también políticos, sindicales, militares, etc.

En contra del argumento “ortodoxo” que supone que la intervención del Estado en la vida económica resulta, en general, en ineficiencia más *rent-seeking*, lo importante son las formas concretas que asumen dicha intervención, así como la manera y los contextos en los cuales el Estado interactúa con el sector privado en la implementación de las políticas. No se trata meramente de señalar que las empresas buscaron y consiguieron el apoyo del Estado en la Argentina, lo que ocurrió en todo proceso exitoso de industrialización tardía, sino de comprender las razones por las cuales esa relación produjo resultados mucho menos exitosos que en otros países en los que fue tanto o más profunda.

Contamos con una amplia y valiosa literatura sobre conductas empresarias en Argentina que no se ubica en ninguno de los dos extremos aquí analizados, y sostenemos que incrementar la reflexión teórica y los estudios empíricos sobre el tema pueden contribuir a generar nuevas perspectivas útiles tanto para la reflexión académica como para la discusión de política económica.

■ Bibliografía

- Acuña, C. (1994), "El Análisis de la Burguesía como Actor Político" en *Realidad Económica*, N° 128, Noviembre-Diciembre.
- Amsden, A. (1989), *Asia's New Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, New York.
- Amsden, A. (2001), *The Rise of the "Rest": Challenges to the West from Late Industrializing Countries*, Oxford University Press, New York.
- Amsden, A. y T. Hikino (1994), "Project execution capability, organizational know how, and conglomerate growth in late industrialization" en *Industrial and Corporate Change*, Vol. 3, No. 1, pp. 111-147.
- Aoki, M. (2001), *Toward a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge, Mass, MIT Press.
- Aspiazu, D. y E. Basualdo (1987), *Cara y contracara de los grupos económicos. Estado y promoción industrial en la Argentina*, Cántaro, Buenos Aires.
- Aspiazu, D., E. Basualdo y M. Khavisse (1987), *El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta*, Legasa, Buenos Aires.
- Aspiazu, D., C. Bonvecchi, M. Khavisse y M. Turkieh (1976), "Acerca del desarrollo industrial argentino. Un comentario crítico" en *Desarrollo Económico*, Vol. 15, N° 60, Enero-Marzo.
- Aspiazu, D. y H. Nochteff (1994), *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en la Argentina*, Flacso/Tesis-Norma, Buenos Aires.
- Bagú, S. (1961), "La estructuración económica en la etapa formativa de la Argentina moderna" en *Desarrollo Económico*, Vol. 1, N° 2, Julio-Septiembre.
- Banco Mundial (1993), *The East Asian Miracle. Economic growth and Public Policy*, Oxford University Press.
- Barbero, M. I. (1995), "Treinta años de estudios sobre la historia de empresas en la Argentina" en *Ciclos*, Vol. V, N° 8.
- Baran, P. y P. Sweezy (1966), *Monopoly capital: An essay on the American economic and social order*, Monthly Review Press.
- Basualdo, E. (1996), "Los grupos de sociedades del agro pampeano" en *Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 143, octubre-diciembre.
- Basualdo, E. (2000), *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década de los noventa. Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los capitales extranjeros*, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, Buenos Aires.
- Basualdo, E. (2004), "Notas sobre la burguesía nacional, el capital extranjero y la oligarquía pampeana", *Realidad Económica* N° 201, Enero-Febrero.
- Basualdo, E. y M. Kulfas (2000), "Fuga de capitales y endeudamiento externo en la Argentina", *Realidad Económica*, N° 173.
- Bejarano, M. (1974), "Formación de la burguesía moderna", en *Historia Integral Argentina, Las bases de la expansión* Volumen 4. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Berensztein, S. y H. Spector (2003), "Business, Government and the Law", en G. Della Paolera y A. Taylor (eds.), *A New Economic History of Argentina*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Bisang, R. (1996), "Perfil tecno-productivo de los grupos económicos en la industria argentina", en J. Katz (ed.), *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial. Estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90*, CEPAL/IDRC-Alianza Editorial, Santiago de Chile.
- Bowles, S., D. Gordon y T. Weisskopf (1989), *La economía del despilfarro*, Alianza, Madrid.
- Broda, M. A. y J. C. De Pablo (1985), "Por los carriles tradicionales, la Argentina está condenada al estancamiento absoluto por muchos años. Pero hay salidas", *Anales de la XX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*, Buenos Aires.
- Cavallo, D. (1984), *Volver a Crecer*, Sudamericana-Planeta, Buenos Aires.
- Chandler, A. (1977), *The Visible Hand. The Managerial Revolution in American Business*, Belknap Press.
- Chandler, A. (1982), "The M-form: Industrial groups, American style", *European Economic Review*, 19.
- Chandler, A. (1990), *Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism*, Harvard Business School Press, Cambridge, Mass.
- Chandler, A. y T. Hikino (1997), "The large industrial

- enterprise and the dynamics of modern economic growth”, en A. Chandler, F. Amatori y T. Hikino (eds.), *Big Business and the Wealth of Nations*, Cambridge University Press.
- Chang, H. (2000), “The Hazard of Moral Hazard: Untangling the Asian Crisis”, *World Development*, 28 (4).
- Chang, H. J. y R. Kozul-Wright (1994), “Organizing Development. Comparing the National Systems of Entrepreneurship in Sweden and South Korea”, *Journal of Development Studies*, Vol. 30, N° 4.
- Cimillo, E., M. Khavisse, E. Lifschitz y J. Piotrovsky (1972), “Un proceso de sustitución de importaciones con inversiones extranjeras: el caso argentino”, en CONADE, *El desarrollo industrial en la Argentina: sustitución de importaciones, concentración económica y capital extranjero (1950-1970)*, Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno, Buenos Aires.
- Coriat, B. y O. Weinstein (1995), *Les nouvelles théories de l'entreprise*, Le livre de poche, Paris.
- Cornblit, O. (1967), “Inmigrantes y empresarios en la política argentina”, *Desarrollo Económico*, Vol. 6, N° 24, Enero-Marzo.
- Cúneo, D. (1967), *Comportamiento y crisis de la clase empresaria*, Pleamar, Buenos Aires.
- De Long, B. (1998), “Robber Barons”, en A. Aslund (ed.), *Perspectives on Russian Economic Development*, Carnegie Endowment for International Peace, Moscú.
- Di Tella, G. y M. Zymelman (1967), *Las etapas del desarrollo económico argentino*, Paidós, Buenos Aires.
- Díaz Alejandro, C. (1975), *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Donato, V. (1996), “Incertidumbre ambiental y procesos productivos ‘de alta densidad contractual’: la dinámica estructural de la industria argentina durante el período de megainflación (1975-1990)”, *Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 140, enero-marzo.
- Eiras, A. y B. Schaefer, “Crisis en Argentina: Una ‘Ausencia de Capitalismo””, Economic Freedom Project Report 01-03, Heritage Foundation.
- Erber, F. (1999), “O sistema de inovações em uma economia monetária: uma agenda de pesquisas”, en J. E. Cassiolato y H. Lastres (eds.), *Globalização & Inovação Localizada. Experiências de Sistemas Locais no Mercosul*, IBICT/MCT, Brasília.
- Evans, P. (1989), “Predatory, Developmental and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State”, *Sociological Forum*, Vol. 4 (4), pp.561-587.
- Evans, P. (1995), *Embedded Autonomy. State and Industrial Transformation*, Princeton University Press, New Jersey.
- Fanelli, J. y R. Frenkel (1996), “Estabilidad y estructura: interacciones en el crecimiento económico”, en J. Katz (ed.), *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial. Estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90*, CEPAL/IDRC-Alianza Editorial, Santiago de Chile.
- FIEL (1976), *Las empresas públicas en la Argentina*, Consejo Empresario Argentino, Buenos Aires.
- FIEL (1987), *El fracaso del estatismo*, Sudamericana-Planeta, Buenos Aires.
- FIEL (1989), *Los costos del Estado regulador*, Manantial, Buenos Aires.
- Fillol, T. (1961), *Social Factors in Economic Development: the Argentine Case*, MIT Press, Cambridge.
- Fisman, R. y T. Khanna (1998), “Facilitating Development: The Role of Business Groups”, Harvard Business School Working Paper No. 98-076.
- Fuchs, J. (1965), *Argentina, su desarrollo capitalista*, Cartago, Buenos Aires.
- Galbraith, J. K. (1974), “El poder y el economista útil”, *El Trimestre Económico*, XLI (161), pp. 231-247.
- Galiani, S. y D. Heymann (2006), “Studies on development economics: notes for an agenda”, en D. Heymann et al., *Two essays on development economics*, CEPAL.
- Giberti, H. (1954), *Historia económica de la ganadería argentina*, Ediciones Solar, Buenos Aires.
- Guisarri, A. (1988), “De las rentas del crecimiento y de las rentas del estancamiento”, *XXIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*, La Plata, Noviembre.
- Guisarri, A. (1989), *La Argentina Informal*, Emece, Buenos Aires.
- Haggard, S. (1994), “Politics and Institutions in the World Bank’s East Asia”, en A. Fishlow, C. Gwin, S. Haggard, D. Rodrik y R. Wade, *Miracle or Design? Lessons from the East Asian*

- Experience*, Overseas Development Council, Policy Essay No 11, Washington D.C.
- Haggard, S. (2000), *The political economy of the Asian financial crises*, Institute for International Economics, Washington D.C.
- Hobsbawm, E. (1969), "Industry and Empire from 1750 to the Present Day", Penguin.
- Imaz, J. L. de (1964), *Los que mandan*, Eudeba, Buenos Aires.
- Kaplan, M. (1968), "El Estado empresario en la Argentina", *Aportes*, octubre.
- Kock, C. y M. Guillen (2001), "Strategy and structure in developing countries. Business groups as an evolutionary response to opportunities for unrelated diversification", *Industrial and Corporate Change*, 10 (1), 77-113.
- Kosacoff, B. y A. Ramos (2005), "Cambio estructural y comportamientos microeconómicos en la industria argentina", *Boletín Informativo Techint*, N° 318.
- Krueger, A. (1974), "The political economy of the rent-seeking society", *American Economic Review*, 64, 291-303.
- Krueger, A. (2002), "Why Crony Capitalism Is Bad for Economic Growth", en S. Haber (ed.), *Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America: Theory and Evidence*, Hoover Institution Press.
- Leff, N. (1976), "Capital Markets in the Less Developed Countries: The Group Principle", en R. McKinnon (ed.), *Money and Finance in Economic Growth and Development*. Marcel Dekker, Inc., Nueva York.
- Leff, N. (1978), "Industrial Organization and Entrepreneurship in the Developing Countries: The Economic Groups", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 26, N° 4, pp 661-75.
- Leff, N. (1979), "Entrepreneurship and Economic Development: The Problem Revisited", *Journal of Economic Literature*, Vol. 17, pp. 46-64.
- Lenin, V. I. (1965), *El imperialismo fase superior del capitalismo*, Grijalbo, México.
- Lewis, P. (1993), *La Crisis del Capitalismo Argentino*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Llach, J. J. (1985), *La Argentina que no fue*, IDES, Buenos Aires.
- Llach, J. J. (1997), *Otro siglo, otra Argentina. Una estrategia para el desarrollo económico y social nacida de la convertibilidad y de su historia*, Ariel, Buenos Aires.
- López, A. (1996), "Las ideas evolucionistas en economía: una visión de conjunto", *Revista Buenos Aires Pensamiento Económico*, N° 1.
- López, A. (2006a), "Empresarios, instituciones y desarrollo económico: el caso argentino", CEPAL, Buenos Aires.
- López, A. (2006b), "Empresas, instituciones y desarrollo económico: un análisis general con reflexiones para el caso argentino", *Boletín Informativo Techint*, N° 320, Mayo-Agosto 2006.
- MacCulloch, R. y R. Di Tella (2002), "Why Doesn't Capitalism Flow to Poor Countries", Harvard NOM Working Paper No. 02-43.
- Nelson, R. (1991), "Why do Firms Differ, and How Does it Matter?", *Strategic Management Journal*, Vol. 12.
- Nelson, R. y S. Winter (1974), "Neoclassical vs. evolutionary theories of economic growth: critique and prospectus", *Economic Journal*, Vol. 84.
- Nelson, R. y S. Winter (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge.
- Niosi, J. (1974), *Los empresarios y el Estado argentino (1955-1969)*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Nochteff, H. (1994), "Los Senderos Perdidos del Desarrollo. Elite Económica y Restricciones al Desarrollo en la Argentina", en D. Azpiazu y H. Nochteff, *El Desarrollo Ausente. Restricciones al Desarrollo, Neoconservadorismo y Elite Económica en la Argentina*, FLACSO/Tesis-Norma, Buenos Aires.
- Nogués, J. (1986), "The Nature of Argentina's Policy Reforms during 1976-81", *World Bank Staff Working Papers*, N° 765, Washington D.C.
- North, D. (1992), "The new institutional economics and development", mimeo, Washington University, St Louis.
- North, D. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- O'Donnell, G. (1977), "Estado y Alianzas en la Argentina, 1956-1976", *Desarrollo Económico*, Vol. XVI, N° 64.
- Olson, M. (1982), *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press.
- Ortiz, R. M. (1955), *Historia Económica Argentina*, Raigal, Buenos Aires.
- Ostiguy, P. (1990), *Los Capitanes de la Industria*,

- Legasa, Buenos Aires.
- Peña, M. (1974), *Industria, burguesía nacional e liberación nacional*, Ediciones Fichas, Buenos Aires.
- Penrose, E. (1959), *The Theory of the Growth of the Firm*, Basil Blackwell, Oxford.
- Pernice, S. y F. Sturzenegger (2004), "Culture and social resistance to reform: a theory about the endogeneity of public beliefs with an application to the case of Argentina," *CEMA Working Papers* 275.
- Pigna, F. (2004), *Los mitos de la historia argentina*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.
- Pindyck, R. (1991), "Irreversibility, uncertainty, and investment", *Journal of Economic Literature*, Vol. 29 N° 3, pp. 1110-1148.
- Pindyck, R. y A. Solimano (1993), "Economic Instability and Aggregate Investment," *NBER Working Papers* 4380, Cambridge, Mass.
- Rocca, R. (2003), "Consideraciones preliminares sobre Argentina productiva", *Boletín Informativo Techint*, edición especial, Roberto Rocca 1922-2003.
- Rodríguez, C. (1988), "Estabilización Vs. Cambio Estructural: La Experiencia Argentina", *CEMA Working Paper* 62, Buenos Aires.
- Ross Schneider, B. (1998), "Elusive Synergy: Business-Government Relations and Development", *Comparative Politics*, Vol. 31, N° 1, pp.101-122.
- Roulet, R. y J. F. Sábato (1971), *Estado y Administración Pública en Argentina*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Sábato, H. (1987), "La cuestión agraria pampeana: un debate inconcluso", *Desarrollo Económico*, N° 106, Julio-Septiembre.
- Sábato, H. (1993), "Estructura productiva e ineficiencia del agro pampeano, 1850-1950: un siglo de historia en debate", en M. Bonaudo y A. Pucciarelli (comps.), *La problemática agraria. Nuevas aproximaciones (III)*, CEAL, Buenos Aires.
- Sábato, J. F. (1979), "Notas sobre la Formación de la Clase Dominante en la Argentina Moderna (1880 –1914)", *CISEA*, Buenos Aires.
- Sábato, J. F. (1988), *La clase dominante en la Argentina moderna*, CISEA/GEL, Buenos Aires.
- Schumpeter, J. (1942), *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Harper and Brothers, Nueva York.
- Schvarzer, J. (1995), "Grandes grupos económicos en la Argentina. Formas de propiedad y lógicas de expansión", *Revista Mexicana de Sociología*, N° 4.
- Schvarzer, J. (1996), *La Industria que Supimos Conseguir. Una Historia Político-Social de la Industria Argentina*, Planeta, Buenos Aires.
- Schvarzer, J. (2004), "De nuevo sobre la burguesía nacional: una nota con fines didácticos", *Realidad Económica*, N° 204.
- Sturzenegger, F. (2003), *La economía de los argentinos*, Planeta, Buenos Aires.
- Tenenbaum, J. (1946), *Orientación económica de la agricultura argentina*, Losada, Buenos Aires.
- Williamson, O. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, The Free Press, Nueva York.

Trabajo y contextos en el desarrollo productivo argentino

Marta Novick*

Con una mirada retrospectiva y desde una perspectiva sistemática, este trabajo intenta analizar los diferentes modelos histórico-sociales que se consolidaron en la Argentina desde mediados del siglo XX, dimensión del mundo del trabajo poco estudiada, como es la relación entre los modelos socioeconómicos, la organización del trabajo y las relaciones laborales.

El trabajo en la Argentina –como en el mundo– ha cambiado de manera significativa. Sin llegar hasta los trabajos de Bialek Massé (1973), o a las tareas rurales, los saladeros y frigoríficos (Sábato, 1989; Lobato, 1988 y 2002), desde la irrupción de un modelo “industrial”, en una etapa de crecimiento y pleno empleo, pasando por la etapa neoliberal hasta una actualidad que se debate en torno a la sociedad del conocimiento, lo que intentamos examinar es lo que va desde mediados del siglo XX, con la irrupción del peronismo y la “clase trabajadora”, hasta un proceso caracterizado por fuertes heterogeneidades, nuevo perfil de los trabajadores, nuevos valores y nuevas formas de producir. De las grandes fábricas convocando a contingentes enormes de trabajadores ubicados en las nuevas zonas industriales y receptoras de la inmigración externa e interna, a un complejo productivo donde coexisten nuevas empresas de servicios informáticos con una alta tasa de exportación,

en empresas o talleres textiles modernísimos o con “trabajo esclavo”, complejos de industrias de proceso, junto a tareas electrónicas de baja especialización, o a importantes servicios de diferente tipo.

La Sociología Industrial nació ocupándose de los efectos que la aparición de la industria traía sobre el espacio urbano (algunos trabajos memorables son los de Huachipato y Lota en Chile, realizados por Alain Touraine y Torcuato Di Tella en 1966), mientras que la Sociología del Trabajo nació en Francia en la segunda postguerra a partir de los análisis de algunos autores hoy ya clásicos (Friedmann, 1958 y 1961; Friedman y Naville, 1963) que comenzaron a mirar hacia el interior de la fábrica, hacia las condiciones reales, concretas y materiales de los trabajadores en su lugar de trabajo. La perspectiva que tomamos en este artículo es convergente sobre ambas, utilizando conceptos y miradas de las dos y sus desarrollos posteriores, tratando de comprender y de conectar esa mirada “interna” al trabajo con los aspectos institucionales e históricos. ¿Podemos acaso analizar la organización del trabajo en la Argentina sin contextualizarla en el modelo de relaciones laborales y el tipo de sindicalismo o actores empresarios asociados?

Las principales preguntas que nos gustaría contestar hoy, desde una mirada retrospectiva¹, serían: ¿Cuáles fueron los modelos de

161

* Subsecretaria de Programación Técnica y Estudios Laborales, MTEySS.

1 Este artículo se basa en un conjunto de estudios y publicaciones realizados por la autora de manera individual o conjunta entre principio de los años '80 hasta ahora. En particular, los realizados con Ana Catalano (1995 y 1996), con Miguel Lengyel (2008) y con Carlos Tomada (2001).

organización del trabajo que acompañaron cada una de las etapas? ¿Cuál fue el sistema/patrón de relaciones laborales asociado? ¿Cuál/es era/n la/s vinculación/es con el modelo económico social vigente?

En materia de relaciones de trabajo en el caso argentino (Novick, Tomada, 2001), en la década de los '90 se intentó cambiar gran parte de las dimensiones que conformaban el sistema nacional de relaciones laborales que había sido acuñado a mediados de los años '50. Los abordajes teóricos de carácter macro-social (que priorizan temáticas vinculadas con la legislación, marcos de representación y reglamentaciones) así como los de carácter microsical (que enfatizan los estudios sobre las políticas de gestión de personal, tales como ingresos, modalidades de contratación, sistema de remuneraciones, entre otras) son insuficientes de manera aislada para explicar los cambios habidos en las relaciones laborales en el país durante la década del '90. Las transformaciones se verificaron tanto en los modelos de distribución económica, cuanto en innovaciones tecnológicas y organizacionales, en el cambio de los institutos legales como en las modalidades de contratos de empleo, entre las más impactantes. La década del '90, entonces, inaugura un cambio de escenario para los actores del mundo productivo: el tipo de crecimiento de la economía basado en el dinamismo de un sector industrial protegido y orientado al mercado interno estaba definitivamente quebrado.

Posiblemente los sindicatos se constituyan, con los distintos actores sociales y políticos, en quienes sufrieron los más profundos y dramáticos cambios de rol durante los diferentes regímenes y sus transformaciones. Fueron protagonistas de primera línea en el proceso de reapertura democrática que puso fin a la dictadura militar en 1983, lideraron la protesta social contra las políticas de ajuste implementadas por el gobierno radical entre 1983 y 1989, fortaleciéndose en su rol de actores sociales y políticos frente al Estado. Promovieron activamente el apoyo electoral al

Partido Justicialista que accedió al gobierno nacional en 1989, y que fuera reelecto en 1995, ya con posiciones electorales encontradas. En ese transcurso, también el "modelo" de sindicalismo fue cambiando, y simultáneamente las relaciones laborales y la organización del trabajo tuvieron conversiones estructurales.

El complejo escenario donde el sindicalismo debe ubicarse es el que transita de una situación de casi "pleno empleo" durante largos períodos a tasas altísimas de desempleo y subempleo; de un estatus de organización del trabajo construido sobre convenios colectivos únicos por rama de actividad y basados en la asignación individual al puesto de trabajo, a convenios descentralizados y/o articulados, con fuertes cambios en la organización del trabajo con eje en la movilidad funcional; de una estructura económica cuyo modelo de sustitución de importaciones reposaba mayoritariamente en la industria manufacturera a una estructura económica con el sector de servicios en crecimiento considerable.

La etapa actual que comienza en el año 2003 vuelve a poner en cuestión el debate: ya no estamos ni en una economía cerrada, ni en un modelo sustitutivo. La organización del trabajo al interior de las empresas, ¿a qué responde? La recuperación de la negociación de actividad y la recuperación del empleo formal ¿significan un retorno al "redundante"? La recuperación de instituciones laborales como la negociación colectiva, la inspección del trabajo, la importancia del salario mínimo, ¿de qué modo son significados por los actores? ¿Qué tipo de sistema de relaciones laborales está emergiendo?

■ El tema en debate

El Bicentenario encuentra a la Argentina², como a otros países latinoamericanos, tratando nuevamente de encontrar un sendero de desarrollo sostenible que combine crecimiento con equidad. Beneficios decrecientes, inclusive fatiga con el patrón de industrialización,

2 Basado en Lengyel y Novick (2008).

mercado-internista o por sustitución de importaciones (ISI) impulsado por el Estado, allanaron el camino para un giro drástico de políticas. En parte por pragmatismo y en parte por convicción, la Argentina dejó de lado la articulación entre el Estado, las instituciones y la organización del trabajo, propias de la etapa sustitutiva para adoptar recetas de políticas para el crecimiento económico acuñadas por organismos internacionales que, presentándose como la mejor opción para solucionar problemas de vieja data –en particular las “ineficiencias” y “fallas” del Estado–, enfatizaban el rol del mercado y una integración profunda en la economía mundial. Este proceso comenzó a mediados de los ‘70 con la primera ola de políticas de liberalización y apertura económica adoptadas por el gobierno militar, se prolongó con matices en los ‘80, y tuvo su cenit con las políticas “neoliberales” aplicadas en los ‘90, cuando la Argentina sobre cumplió las demandas para sustituir al Estado por el mercado.

La privatización de los activos públicos, la desregulación de los mercados y una fuerte exposición a la competencia internacional constituyeron los ejes del paquete de políticas neoliberales. El modelo social, vía la redefinición de dimensiones clave de los regímenes laborales y de bienestar vigentes, fue totalmente subserviente del esquema de políticas de reforma económica. Es de destacar que la reforma implicó un cambio más profundo que el mero giro de políticas e instrumentos, abarcando a la propia concepción de la relación entre política económica y social. Específicamente, a diferencia del modelo de la ISI que, con todas sus inconsistencias macroeconómicas, suponía una articulación entre las dimensiones económica y social de manera que la política económica “endogeneizaba” los objetivos sociales³, el modelo de los ‘90 implicaba una suerte de *de-linking* entre ambas dimensiones al

concebir el desarrollo sólo desde la economía, destacando un absoluto predominio del mercado y de la noción de eficiencia por sobre la de equidad. El enfoque dominante era que el crecimiento económico garantizaría por sí solo un “derrame” hacia lo social, por lo cual el progreso en esta esfera sería el resultado casi automático del mismo.

Paradójicamente, las experiencias de las etapas de la ISI y de reforma pro-mercado culminaron de manera similar. Ambas desembocaron en profundas crisis financieras con sus correspondientes episodios de no pago de la deuda externa, como asimismo en procesos graves de fractura institucional. Lo que reviste de un carácter trágico a la experiencia de los ‘90 son los niveles de desempleo, pobreza y desigualdad sin precedentes. El colapso institucional de 2001, en un contexto de convulsión social aguda, es el corolario de un proceso inédito de exclusión y marginación social que la Argentina llevó a cabo en poco más de 20 años. No resulta llamativo, en consecuencia, que una nueva orientación de la política laboral y de bienestar social se haya puesto en marcha luego que lo peor de la crisis quedara atrás. (Lengyel y Novick, 2008)

La etapa “sustitutiva”

La política económica argentina del período 1930-1976 buscó, en el marco de una economía cerrada y con un fuerte protagonismo estatal, en especial luego de 1945, que el país progresivamente reemplazara su perfil de especialización centrado en la producción de bienes primarios de origen agropecuario por el de productor de una amplia gama de bienes manufacturados con la producción metalmeccánica como eje del proceso de industrialización⁴. Esta fase, que se extendió en su plenitud desde la segunda posguerra hasta mediados de la década de los ‘70, apuntaló el desarrollo de una trama industrial de considerable densidad y la expansión

3 Ver Ocampo (2005).

4 El modelo sustitutivo en la Argentina tuvo algunos rasgos particulares. Uno de ellos es su extensión en el tiempo desde principios de siglo XX (primera y segunda etapa sustitutiva por las guerras) hasta mediados de los ‘70. Fue en consecuencia una etapa que incorporó a vastos contingentes de población, rural y migrante, al mercado laboral y, a través de ello, a la protección social. Para un análisis en detalle de las características y dinámica del modelo ver, por ejemplo, Kosacoff, 2007 y Kosacoff y Yoguel, 2000.

del mercado interno, aunque sólo posibilitó tasas de crecimiento modestas (López, 2006). El resultado, relativamente pobre en materia de crecimiento —a pesar de la percepción generalizada en sentido contrario— se dio en un contexto internacional que, en cambio, atravesaba una “edad de oro”, con las tasas de expansión del producto, comercio e inversión más altas de toda la historia, pleno empleo, baja inflación y mejora continua del nivel de vida de la población (López, 2006). Parece claro entonces que, a diferencia de otros países, la Argentina no supo aprovechar plenamente esta situación propicia.

Pese al modesto desempeño macroeconómico existían en el esquema de la ISI articulaciones sociales, sectoriales y espaciales considerablemente integradas, que definían una configuración institucional que le daba basamento al modelo. El empleo y las condiciones de trabajo estaban ligados al ciclo económico, verificándose una situación de pleno empleo con leves y breves episodios de desempleo friccional. Si bien no existía un Estado de Bienestar al estilo europeo sino una particular adaptación del mismo, la protección social en sus diferentes aspectos estaba consolidada, aún cuando estuviera mayormente asociada a la inserción en el mercado de trabajo. La salud, la educación, la previsión social y la vivienda eran provistas o subsidiadas por el sector público. Los niveles de exclusión y pobreza eran bajos y estaban acompañados por un sentimiento de igualdad, derechos y ciudadanía social tradicionalmente fuerte, derivado de la movilidad social ascendente que distinguió durante mucho tiempo a la Argentina. Esto se correspondía, a su vez, con una distribución bastante igualitaria, funcional y personal del ingreso.

El régimen de empleo de la Argentina durante el período de plena vigencia del modelo de sustitución de importaciones se caracterizó por su fuerte impronta reguladora de las diferentes dimensiones del mercado de trabajo (relación de empleo, fijación del salario, condiciones de trabajo) como asimismo por su carácter de

pieza central del esquema de protección social. En término de los tipos ideales que usualmente se identifican en la literatura especializada, como las economías liberales de mercado ejemplificadas por Estados Unidos, las economías coordinadas de mercado como Alemania, y las economías de mercado dirigidas por el Estado como Japón (Hall & Soskice, 2001; Coates, 2001), el régimen argentino, aunque más cerca del segundo tipo, presentaba algunos rasgos significativos de “hibridez”. En un contexto de casi pleno empleo, reflejado en tasas muy bajas de desempleo abierto y en la incorporación de la mayoría de los asalariados a los institutos de regulación del empleo (es decir, en niveles muy bajos de informalidad o de trabajo no registrado), varios elementos se destacan como constitutivos del régimen argentino de ese período.

En primer lugar, la negociación colectiva *centralizada por rama o actividad* como instrumento regulador virtualmente exclusivo de la relación de trabajo (si bien por distintas razones fueron breves los períodos en que dicha negociación alcanzó una vigencia plena desde su implementación en 1953 hasta fines de los ‘80)⁵. Vale destacar el rol protagónico de los grandes sindicatos (modelo de sindicato único por rama de actividad) en la negociación, en términos de que los acuerdos con sus contrapartes empresariales servían de molde para las negociaciones en los restantes sectores —fundamentalmente para la fijación de las condiciones salariales—. También debe señalarse la fuerte injerencia estatal en el esquema de negociación tripartito a raíz tanto de la regla de “homologación” del Estado para habilitar la vigencia de los convenios como de su rol en la definición del ámbito de representación sindical a través del otorgamiento de la personería gremial y de la constitución de las unidades negociadoras. Igualmente relevante para la fortaleza y centralidad de la negociación colectiva como instrumento instituyente es que la cobertura de los convenios alcanzaba a todos los trabajadores, sindicalizados o no,

5 La suspensión de su vigencia durante los regímenes militares fue una causa fundamental de esta situación pero también hubo restricciones, por ejemplo, durante la crisis hiperinflacionaria hacia finales del gobierno de Raúl Alfonsín (1983-89). Ver, Simón (2007).

en cada una de las ramas de actividad. Una última nota saliente de las convenciones era la “ultraactividad” de los convenios, criterio por el cual la vigencia de sus reglas y disposiciones se mantenía hasta la renovación parcial o total de los mismos.

El sistema de relaciones laborales, a su vez, estaba estructurado sobre tres pilares: la negociación colectiva centralizada, la unicidad sindical, y el rol del sindicato como agencia social prestadora de servicios (Rosanvallon, 1988), en particular de servicios de salud y asistencia social a sus representados. Así, el sindicalismo contribuyó a la construcción de la identidad, de la solidaridad y de la integración social de los asalariados industriales en la sociedad argentina. Su accionar no estaba basado principalmente en una confrontación capital-trabajo, pues se asociaba al capital para presionar sobre el Estado obteniendo beneficios para ambos, sobre los cuales se establecía cierta puja distributiva (Novick y Tomada, 2001).

En materia de contenidos de la relación de trabajo, el régimen favorecía una muy baja flexibilidad contractual —es decir, implicaba restricciones muy fuertes a la discrecionalidad del empleador para contratar y despedir con el predominio casi exclusivo del empleo por tiempo indeterminado— y, a la vez, una flexibilidad interna de las empresas igualmente baja, vinculada a cambios en la jornada, la organización del trabajo y las modalidades de remuneración. En este marco, la organización del trabajo era idiosincrásica, un “prototaylorismo” teniendo como rasgo saliente (tanto desde un punto de vista técnico como organizacional y social) el de los mecanismos de control y disciplinamiento sobre los trabajadores, a diferencia de los modelos americano y europeo donde la división del trabajo, la pérdida de autonomía del trabajador, el contenido y las condiciones de trabajo estaban concebidos centralmente para disminuir tiempos muertos y aumentar la productividad y rentabilidad (Novick y Catalano, 1996). Esta etapa corresponde al período caracterizado como de construcción, en lo económico productivo, del modelo de sustitución de importaciones y, en las relaciones laborales, de un acuerdo

social aunque idiosincrásico, de tipo “fordista”. Podría afirmarse que algunos de los rasgos fundamentales en materia de organización del trabajo fueron:

- a. la estructura de comando y decisión adopta en la empresa una forma jerárquica y piramidal;
- b. se instaura una fuerte división entre las tareas de concepción y ejecución. Las funciones de producción, mantenimiento y control de calidad se presentan fuertemente diferenciadas;
- c. la fuerza de trabajo es asignada a puestos fijos de trabajo de acuerdo a lo acordado en convenciones colectivas;
- d. se elimina en los trabajadores de producción toda iniciativa o autonomía, los ritmos son impuestos por las oficinas de métodos o por la tecnología en casos de mayor automatización;
- e. la supervisión adopta más un rol de control que técnico;
- f. rigen acuerdos colectivos y no individuales.

Métodos diferentes de estudios de tiempos y movimientos son aplicados primero en la industria frigorífica (Lobato, 1988) y posteriormente trasladados a las textiles (Neffa, y Matheu, 1985). La introducción de la cadena fordista se establece y difunde como principio de organización con las plantas automotrices en los inicios de la década del ‘60. El régimen laboral se caracterizaba por un sistema de doble vía para el desarrollo de capacidades y habilidades que también le otorgaba un carácter *sui generis* en relación con los tipos ideales. Por un lado, de forma similar a la economía liberal de mercado, la educación pública tenía un papel fundamental en la generación de conocimientos de índole general, brindando las competencias básicas para la incorporación a una producción cuya tecnología de base era metalmecánica, y se complementaba con la formación en el puesto de trabajo. Por la otra, remedando en una escala más modesta los programas extensivos de formación profesional, los sindicatos más fuertes llevaban a cabo actividades orientadas al desarrollo de capacidades específicas al sector. Además del aprendizaje-desarrollo tecnológico en el trabajo y de la contribución

de la actividad sindical a la formación, la existencia de mano de obra calificada proveniente de la inmigración era un factor adicional para la existencia en este período de un acervo amplio de habilidades y saberes de nivel relativamente alto del cual se nutría el proceso de industrialización sustitutivo.

La protección social en la Argentina estaba ligada estrechamente al desarrollo de mecanismos de seguridad social y de provisión de servicios básicos en este contexto de casi pleno empleo. Esto abonó una concepción “bismarckiana” de la seguridad social sobre la base de una *protección contributiva asociada al trabajo* como eje articulador del modelo socio-económico. Consecuentemente, el régimen de protección social del período, altamente consistente con el régimen laboral entonces imperante, implicaba que el empleo se configurara como sinónimo de protección, a la vez que fuera instrumento de integración social, reconocimiento y sentido de pertenencia.

En términos de su *arquitectura institucional*, el régimen implicaba un esquema fuertemente centralizado en donde el Estado y las organizaciones sindicales eran los actores excluyentes en la provisión de la cobertura social. En este sentido, el mecanismo principal de provisión de servicios era un sistema de obras sociales organizado por rama de actividad bajo el control de los sindicatos respectivos, con el financiamiento a través de las contribuciones patronales y de los aportes de los asalariados. Paralelamente, el Estado nacional era el responsable primario de la provisión de servicios universales (fundamentalmente educación y salud, y otros como fondos sociales de vivienda y alimentación) de libre acceso para todos los sectores de la población. En suma, se trataba de un régimen de protección social con aspiraciones de universalismo que implicaba un grado considerable de desmercantilización de los servicios y una alta integralidad de las prestaciones, y reconocía como principio central el de la solidaridad intra e inter-generacional. En Latinoamérica, tras haber sido uno de los países pioneros en implementar un diseño de tipo “bismarckiano” de seguridad social, el régimen adoptado contribuyó a que el país alcanzara indicadores socioeconómicos que le

permitieron lograr un estatus medio-alto en materia de desarrollo humano (Sarabia, 2007).

Sin embargo, pese a su espíritu universalista, las prácticas de protección social durante la era ISI podrían caracterizarse como “universalismo restrictivo” (Lengyel, Novick, op. it.) ya que no pudieron superar limitaciones en su alcance y cierta fragmentación/estratificación. Esta connotación restrictiva se amplió cuando se tomaron en cuenta los trabajadores precarios, por un lado, y el alto grado de evasión de los trabajadores autónomos por otro, además del limitado acceso de los trabajadores rurales (Schultess, 1990). De manera similar, a pesar del desarrollo de un sistema de salud pública extendido y de amplia cobertura, sobre todo en base a grandes hospitales, la accesibilidad nunca pudo garantizarse de manera universal. La segunda razón de la caracterización de universalismo restringido es que las contingencias y los riesgos que sobrepasaban el ámbito laboral quedaron supeditados a asociaciones de beneficencia (Golbert y Lo Vuolo, 1989), a políticas clientelísticas o a la familia.

■ El período de reformas orientadas al mercado

Luego de la feroz dictadura militar que se instaló en la Argentina en 1976 —que sentó las bases para el nuevo modelo económico-social que se implementaría plenamente en la década de los ‘90— y del período de restauración democrática iniciado en 1983 —dominado en lo económico hasta 1989 por la crisis de la deuda y los episodios hiperinflacionarios—, la instauración de una política económica de cuño neoliberal, en la administración del Presidente Menem (1989-1999) modificó la estructura y dinámica de funcionamiento del régimen de empleo, como también del sistema de protección y asistencia social. Sin lugar a dudas, se trató de un cambio de paradigma económico y social.

A riesgo de cierta simplificación se podría afirmar que, en esencia, este cambio consistió en consolidar el pasaje iniciado a mediados de los ‘70 de un modelo de desarrollo basado en la acumulación surgida de la actividad

industrial, altamente regulada, protegida y virtualmente cerrada, complementada por un sistema social fuertemente protector a otro cuyo mandato central fue la mejora acelerada de la competitividad y la productividad en base a una drástica apertura a los mercados internacionales de bienes, servicios, tecnología y capitales, la desregulación indiscriminada, el cambio de propiedad de los activos públicos y la desarticulación del esquema vigente de protección social. Según sus promotores, este cambio tendría un *trade-off* altamente positivo ya que permitiría pasar de la situación de bajo crecimiento prevaleciente por más de treinta años con niveles considerablemente altos (aunque cada vez más difíciles de sustentar) de protección social, a otra en la que la obtención de mayor eficiencia permitiría recuperar el dinamismo productivo y, en consecuencia, mejorar tanto la calidad como la cantidad del empleo —con la consiguiente reducción de los riesgos sociales— en el contexto de una reasignación drástica de recursos y de una nueva especialización productiva.

El modelo adoptado, en línea con las recomendaciones de política del llamado Consenso de Washington, se basó en cuatro criterios fundamentales, según lo señala lúcidamente Ocampo (2006): un concepto restringido de estabilidad macro-económica, la falta de atención al papel que pueden cumplir las intervenciones de política en el sector productivo para inducir la inversión y acelerar el crecimiento, la tendencia a sostener una visión jerárquica entre las políticas económicas y sociales según la cual las últimas tienen un papel subordinado, y la tendencia a olvidar que los ciudadanos son quienes deben elegir las instituciones económicas y sociales. En este marco, la convertibilidad (sancionada por ley en 1991) estableció una estricta paridad fija peso-dólar y estipuló que el Banco Central debía respaldar el 100% de la base monetaria con reservas internacionales. También dispuso la validez de los contratos locales en monedas extranjeras dando lugar a un sistema bimonetario. Hacia septiembre de 1992 se instituyó la autonomía de aquel organismo y se fijaron márgenes estrechos para la compra de bonos públicos y para las asistencias a los bancos

comerciales. Este arreglo fue pilar de un programa de estabilización que buscaba sacar a la economía del “régimen de alta inflación” que había estado vigente desde mediados de los ‘70 y había derivado en dos episodios de hiper-inflación de corta duración entre los años 1989 y 1990. El programa incluía la liberalización casi completa de los flujos de comercio y la desregulación total de la cuenta de capital del balance de pagos. Estas medidas acompañaron reformas pro-mercado que incluyeron —como ya se dijera— la privatización de la mayoría de las empresas estatales (Frenkel *et al.*, 2007).

Como factor subyacente, clave de esta nueva matriz, el Estado abandonó su rol de promotor del desarrollo para orientarse abiertamente a generar las condiciones que aseguraran el crecimiento orientado por el mercado. Esta situación fue particularmente palpable luego del logro estabilizador inicial ya que para apuntalar la competitividad de una economía con tipo de cambio fijo y apertura comercial extrema fue necesaria una reducción draconiana de los costos laborales y un fuerte aumento del endeudamiento. En otras palabras, “no solo se buscó expulsar ‘bolsones ineficientes’ de mano de obra a la zona del desempleo ‘tecnológico’, sino que a eso se sumó la ‘necesidad’ de ajustar el costo de los que quedaron ‘adentro’ del sistema” (Pautassi, 2002).

En este contexto las políticas sociales pasaron a tener un estatus subsidiario, reducido en gran medida a la administración y control social, pasando de un esquema que contemplaba (con imperfecciones y limitaciones) un paquete amplio de servicios provistos por el Estado a una concepción de protección social que implicaba una acción estatal más restringida, con la consiguiente transferencia de más y mayores riesgos a la esfera individual. Así, la Argentina pasó de ser uno de los países pioneros en América Latina en términos de protección laboral y seguridad social a un caso claro de retracción y desmantelamiento de la red de seguridad en esas áreas, con efectos directos sumamente negativos sobre la calidad de vida de la mayoría de la ciudadanía.

En los ‘90, la desregulación del mercado de trabajo estuvo destinada a mercantilizar

la mano de obra y erosionar el estatus relativamente protegido que los asalariados habían tenido bajo el viejo régimen (Novick y Tomada, 2001). Esta desregulación se articuló a través de dos ejes: la reforma de las relaciones individuales de empleo y de las relaciones colectivas de trabajo. La primera se produjo entre los años 1991 y 1995, mientras que la segunda se puso en marcha a partir de 1994, con menor éxito (Etchemendy y Palermo, 1998).

La reforma de las relaciones individuales de empleo se realizó, esquemáticamente, a través de tres líneas de acción destinadas a instalar un proceso de “deslaboralización” de la relación en el trabajo (Palomino *et al.*, 2007):

La primera fue la flexibilización (o precarización) contractual mediante formas atípicas de contratación, que socavaron el rol central que tenía la contratación por tiempo indeterminado y contribuyeron a la conformación de un mercado laboral altamente segmentado, vulnerable y heterogéneo. El punto de partida fue la sanción de la Ley Nacional de Empleo en 1991 que estableció “nuevas” modalidades de contratación laboral con rebajas o eliminación de cargas sociales, definió cambios en los métodos de ajuste salarial a través de cláusulas de productividad; creó el primer “seguro de desempleo” de la Argentina y creó los programas de empleo para los llamados “grupos especiales de trabajadores/as”.

La reforma introdujo «modalidades promovidas de contratación» que creaban una relación jurídica no laboral, modificando el concepto de relación laboral ininterrumpida, y eximían a los empleadores de hasta el 50% de su contribución al Sistema de Seguridad Social (SSS). Estas modificaciones se tradujeron en regulaciones legales poco claras, ambiguas y hasta discriminatorias. El instrumento clave a tal fin fue el Decreto de Reducción de Contribuciones Patronales de 1995. El argumento utilizado para imponerlo fue el de lograr un mayor incentivo a la creación de puestos de trabajo. No obstante lo declamado, se produjo una reducción severa de las contribuciones entre 1995 y 1999 que tuvieron un costo mayor a 19.000 millones de dólares para el SSS (MTySS, 1999). En otras palabras, se produjo un efecto perverso en materia de crecimiento

y regularización del empleo en respuesta a la reducción de las contribuciones. Mientras el gobierno intentaba reducir el costo laboral mediante la disminución de los aportes, la tasa de empleo no registrado aumentaba del 29,6% en 1991 a 37,3% en el año 2000 y a 44,8% en mayo de 2003 (Roca, 2005). Además, entre 1998 y 1999 continuó la reforma a partir de la sanción de dos conflictivas leyes que dieron marcha atrás en algunos aspectos, eliminando los denominados «contratos basura» y manteniendo sólo los contratos de aprendizaje y las pasantías con algunas modificaciones. También se redujo la duración legal del período de prueba y conservó lo esencial del sistema de despidos vigente, excepto la indemnización mínima de dos sueldos, con lo que se pasó a percibir aproximadamente la mitad del monto indemnizatorio previo. Se estableció, además, la mora en el pago de las indemnizaciones y una reducción del monto mínimo ante despidos por causas económicas.

La segunda línea de acción fue la reforma del régimen de asignaciones familiares que estableció como cambio más significativo que se focalizaran en los trabajadores/as con los sueldos más bajos. Sin embargo, esto no resolvió el principal problema del programa: sólo accedían a las prestaciones los asalariados formales, dejando fuera a buena parte de los sectores pobres que, en general, se desempeñan en trabajos informales sin cobertura social. Por último, la tercera línea de acción consistió en una reforma del régimen de accidentes de trabajo que eliminó el concepto de culpa y habilitó a accionar civilmente contra el empleador por dolo y consagró la obligación del seguro para los empleadores en Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART), que funcionan bajo una lógica similar a las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP).

En materia de relaciones colectivas de trabajo, se modificó el régimen de convenciones colectivas, manteniendo formalmente sus rasgos paradigmáticos pero afectando significativamente su contenido y alcance. La reforma implicó la convalidación de las modalidades de flexibilidad contractual e impulsó la flexibilidad interna de las empresas en cuanto a las condiciones de jornada y trabajo y de

remuneración, lo que implicaba, por ejemplo, la eliminación de las cláusulas indexatorias de ajuste salarial mientras condicionaba los aumentos salariales a incrementos de productividad y prohibía su traslado a los precios. Más aún, la negociación de salarios sólo se concentró en algunos sectores, mientras que en el resto se discutían centralmente cláusulas de flexibilización laboral (Novick y Trajtemberg, 1999). Estas incluían cláusulas de flexibilidad externa (la autorización a modalidades de contratación precaria); flexibilidad horaria (la asignación anual de jornada, banco de horas, etc.); salarial (pagos variables de acuerdo con el cumplimiento de objetivos) y de organización del trabajo (polivalencia, movilidad funcional, etc.).

El nuevo régimen también modificó la composición de las negociaciones, impulsando la descentralización a nivel de empresa desde 1992, y eliminó la obligatoriedad de homologación ministerial para los acuerdos salariales, reduciendo el control estatal del cumplimiento de las cláusulas de productividad y precios. Simultánea y contradictoriamente, permitió la permanencia de la “ultraactividad” de los acuerdos más importantes pactados en la ronda de 1975 (la última gran ronda de negociaciones colectivas). Los cambios en la negociación colectiva tuvieron un nuevo matiz en los años 2001 y 2002, pasando a ser “negociaciones para la crisis” a partir de la integración de los mecanismos de “procedimientos preventivos de crisis” (PPC), destinados a facilitar la negociación en situaciones de quiebras, achicamientos o situaciones extremas de las empresas que triplicaron el número de convenios que utilizaron esta variedad en 2002 (Novick y Trajtemberg, 2005).

En términos de la relación entre los sindicatos y el Estado, se produjo cierta dilución de los matices corporativistas. Con cambios radicales en el contexto de la negociación, derivados principalmente del incremento sin precedentes de la desocupación, del crecimiento del trabajo no registrado y de la fragmentación del mercado laboral, la orientación dominante por parte de los sindicatos consistió en ocupar posiciones defensivas, siendo refractarios a negociar en condiciones desventajosas.

Esto explica el pequeño número de negociaciones anuales durante toda la década. Si bien “legitimaba” la ofensiva hacia la flexibilización laboral, esta postura buscaba guardar el estatus sindical preservando su monopolio en la representación de los trabajadores otorgado por la personería gremial, conservaba las disposiciones de los convenios pactados en otras épocas por efecto de la ultraactividad, y resguardaba la administración de las obras sociales, uno de los principales ejes de vinculación con sus representados y de financiamiento de sus estructuras (Novick y Tomada, 2001; Palomino *et al.*, 2007).

En suma, la reforma laboral implementada en la Argentina durante los '90 daba cuenta de cómo prevalecieron procesos de flexibilización y desregulación de las condiciones y relaciones de trabajo. La organización del trabajo no podía quedar al margen de este proceso, ocasionando procesos de retaylorización (Walter, 1985), un fordismo reforzado a veces con introducción de la automatización, aumento de ritmos, y mayor autoritarismo interno a las empresas. La estructura de los puestos de trabajo y de los salarios, la disciplina y la rotación de la mano de obra en el lugar de trabajo, estuvieron fuertemente influenciadas por las respuestas de la dirección de las empresas frente a las oportunidades que le ofrecían las políticas de la dictadura (Bortolala Silva, 1992). Estos procesos fueron simultáneos muchas veces a la introducción puntual y limitada de tecnologías microelectrónicas y/u organizacionales en menor medida. Podría hablarse de la emergencia de una mayor racionalización del trabajo y hasta de una “retaylorización” del mismo si los cambios no hubiesen estado también acompañados por propuestas de rotación entre diversos puestos de trabajo, asignación de tareas de inspección de calidad a los operarios de producción y ampliación de tareas.

Desde principios de los '80, se comenzaron a implantar técnicas puntuales de lo que se dio en llamar el “modelo japonés”. Las empresas, sobre todo aquellas con mayor vinculación con los mercados internacionales o de mayor porte, comenzaron a aplicar en forma parcial y aislada ya sea círculos de calidad, *just in*

time interno o externo en algunas etapas del proceso de trabajo y con algunos proveedores, y cambios en la organización del trabajo: trabajo en grupos, polivalencia, achatamiento de las pirámides de mando, reducción de niveles y cambios en el rol de las jefaturas (que adquirieron tareas de mayor carácter técnico y administrativo reemplazando aquellas ligadas fundamentalmente al control y disciplina). En muchos casos estudiados el “modelo japonés” se reduce a la adopción (o tentativa de adopción) de una o muchas “técnicas” o “sistemas” como el *just in time*, el *kan ban*, la célula de manufactura. Se trata muchas veces de pequeños cambios que no modifican de manera sustancial la organización de la producción, pero que se relatan como si la empresa estuviera en el “modelo japonés”⁶ (Salerno, 1992). ¿Se trata de un nuevo paradigma y debe ser considerado como tal o como un conjunto de prácticas construidas en contextos históricos, retomadas en contextos diferentes y construidos o reconstruidos socialmente? Esta distancia respecto del canon (Stewart *et al.*, 1998) también recibió denominaciones en las que se señala su carácter idiosincrásico, tales como *jit taylorizado* (Humphrey, 1990); *jit a la criolla* (Roldán, 1993), etcétera. Como lo sintetizan Cecilia Montero y Lais Abramo (1995): “Cuando se trata de estudiar las formas dominantes de organización del trabajo en la región, el tema se complica ya que coexisten sistemas pre industrializados, con formas de organización fordista, servicios públicos que resisten a la privatización y fábricas que aplican la especialización flexible”. Por otra parte, se dice que aún no se ha resuelto la discusión acerca de si lo que existió (existe, diríamos nosotros) fue (es) una forma de fordismo periférico o más bien un neo fordismo con condiciones de empleo precarias.

170

Corresponde también a esta etapa el aumento de la subcontratación por parte de las grandes empresas y, en algunos casos, el desarrollo de una red de proveedores. En el modelo emergente de la etapa sustitutiva, el desarrollo

de proveedores y de encadenamientos de subcontratación fue muy restringido.

Este conjunto de transformaciones de carácter monetario y macroeconómico, acompañado de desregulación laboral y retiro del Estado de sus funciones económicas, sociales y provisionales, resultó un cambio significativo en el sistema productivo: desde un fuerte proceso de internacionalización en las principales empresas, cierre de pequeñas y medianas, y privatización de las empresas públicas y un gran flujo de capitales financieros o “golondrina”. En tanto, en materia social, se produjeron aumentos en materia de inequidad en la distribución del ingreso y de pobreza, creció considerablemente el desempleo y se expandió el trabajo informal.

La observación de los componentes de la población económicamente activa (PEA) brinda un primer acercamiento a la descripción de los desequilibrios en el mercado de trabajo que se registraron durante los '90. En 1999, la PEA urbana estaba compuesta por 13,7 millones de personas, 60% hombres y 40% mujeres. De este total, 11,9 millones de personas estaban ocupadas y 1,8 millones buscaban activamente un empleo remunerado sin encontrarlo. La composición de la PEA varió a lo largo de la década, tanto en relación con la condición de actividad de las personas (aumentó la participación relativa de los desocupados/as) como en relación al sexo (aumentó la participación relativa de las mujeres).

En octubre de 2002 la incidencia de la pobreza alcanzó su máximo histórico afectando al 54,3% de las personas. Esta cifra fue resultado de un fuerte incremento como consecuencia del aumento de precios que siguió a la devaluación de la moneda nacional. Sin embargo, como resultado de la caída de los ingresos nominales, de la baja generación de empleo y de la elevada desigualdad, ya antes del abandono de la convertibilidad, el 35,4% de la población vivía en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza marcando una situación de elevada vulnerabilidad social.

6 También se ha estudiado cómo la recepción de estas innovaciones en los procesos productivos provocan relaciones conflictivas con la cultura laboral y las demandas sindicales. Esto se debe a la fuerte impronta que produce la difusión de la nueva cultura corporativa basada en el “modelo japonés” (Jabbaz, 2001; Battistini, 2001).

■ Reorientación de las políticas tras la crisis 2001-2002

Desde el año 2002, y en particular desde el 2003, los regímenes de empleo y de protección social exhibieron un nuevo giro con respecto a la configuración que habían adoptado en la década precedente. Este giro se dio en el marco de una nueva política económica que, a partir de un cambio en los precios relativos, *hizo hincapié en la generación de un patrón de crecimiento con un sesgo mucho más integrador e inclusivo*. Ello requirió no sólo de la aplicación de una batería de medidas macroeconómicas que promoviera el crecimiento y el empleo sino la recuperación y resignificación del rol del Estado y de las políticas activas. Fundamentalmente, *implicó la (re)articulación de las políticas económica, laboral y social*, en contraposición con el enfoque de “desenganche” entre ellas y de priorización de la dimensión económica prevaleciente en los '90. Los ejes conceptuales fundamentales de este giro fueron, por una parte, *una nueva noción del trabajo no ya como un mero problema del mercado laboral sino como eje articulador de las dimensiones económica y social y, al mismo tiempo, como elemento constitutivo de la ciudadanía*; y, por la otra, *la concepción del empleo como motor fundamental de la creación de riqueza y, por ende, del progreso social*. Para esto, una premisa fundamental fue que el trabajo se enmarcara en el esquema del trabajo decente, es decir, productivo, protegido y vehículo de un ingreso digno y condiciones de trabajo saludables.

Muy sucintamente, el patrón de crecimiento se basó macroeconómicamente en un tipo de cambio competitivo⁷, la solvencia fiscal y la mejora de los ingresos reales y, por ende, del consumo. Al respecto, el cambio de precios relativos que siguió a la devaluación fue favorable tanto para los sectores productores de bienes transables como para la producción doméstica, haciendo que la recuperación económica se

tradujera positivamente en el nivel de ocupación a través de diferentes canales: sustitución de importaciones y aumento de exportaciones, y sustitución de factores productivos por la utilización de más trabajadores debido a la disminución del precio del trabajo. Más específicamente, el tipo de cambio alto favoreció el restablecimiento de encadenamientos y de actividades intensivas en mano de obra sustitutivas de importaciones, en el contexto de una economía considerablemente abierta al mundo.

El superávit fiscal permitió al Estado la implementación de políticas de recuperación del ingreso para activos y pasivos como asimismo de programas sociales de gran envergadura. Se destaca el lanzamiento de un programa de subsidios de desempleo en el segundo semestre de 2002, el llamado Programa “Jefes de Hogar”. Este programa suministró ingresos a alrededor de 2 millones de beneficiarios, que representaban aproximadamente 7,5% de la población activa a mediados de 2003. Esto tuvo, por una parte, efectos multiplicadores en términos de la capacidad de consumo para segmentos crecientes de la población, y apuntaló una más rápida y homogénea recuperación del crecimiento por la otra (Frenkel *et al.*, 2007).

En suma, aunque el contexto internacional (alto precio de las *commodities* que exporta la Argentina, bajas tasas de interés y fuerte liquidez) fue sin dudas favorable al crecimiento, los factores domésticos jugaron un papel clave en la recuperación (Frenkel, Damill y Maurizio, 2007). El dinamismo del consumo privado, la estabilización del mercado de cambios, el impacto distributivo de los planes sociales, la recuperación de las instituciones laborales y la política de ingresos fueron las bases de ese proceso.

Las cifras son categóricas sobre la magnitud del crecimiento, que se movió a tasas inusualmente altas para la experiencia argentina de los últimos 50 años. Efectivamente, la caída del PBI de más del 18% entre 1998 y 2002 fue

7 Por primera vez en la historia argentina la devaluación nominal de la moneda pudo sostenerse en términos reales. El incremento del tipo de cambio sólo se transmitió parcialmente a los precios (*pass through*), lo que sucedió por la fortísima caída previa de la actividad y el enorme desempleo. A esto se agrega, según algunos autores (Gerchunoff, 2006), que la Argentina ya no exporta exactamente una canasta de bienes salario.

seguida por 5 años de expansión económica ininterrumpida a un promedio de entre el 8% y 9% anual. También se observó una tasa de crecimiento cercana al 7% en el 2008 y en el 2009, y pese a la severa crisis internacional, el PBI no se contrajo.

Quizás la necesidad más acuciante aún por resolver es la inequidad y la exclusión que persisten en el país no obstante los avances en materia de reducción de la pobreza y pobreza extrema. El crecimiento económico inusualmente vigoroso sirvió de marco, para un giro de políticas económicas y sociales que no constituyen claramente un nuevo modelo, pero revierte y pone en debate el desafío de la prospectiva. La crisis financiera –y de la economía real– que estalló en el año 2008 a nivel internacional mostró un comportamiento radicalmente diferente en comparación con otras crisis anteriores. El esfuerzo fiscal para sostenimiento del empleo y para el aumento de la protección social alcanzó casi el 2% del PBI. Algunos programas de política pública como el Programa de Reversión Productiva (Rial, 2009) centrados en el sostenimiento de la relación laboral, negociación colectiva de la crisis y una Asignación Universal para todos los menores de 18 años con padres trabajando en la informalidad, en el servicio doméstico o independientes de bajos ingresos, demostraron una manera diferente de atender la crisis. Es decir, se avanzó hacia un mercado de trabajo menos segmentado, al mismo tiempo que fue importante en materia de protección social.

Significativamente, la organización del trabajo no parece haber sufrido importantes transformaciones. Un 60% de los trabajadores formales (ETE2) manifiesta trabajar de manera aislada o realizar un trabajo individual aunque rodeado por otra gente. La rotación –que implicaría aprendizajes en otros puestos– es muy baja y la proporción de trabajadores que fijan autónomamente el ritmo de producción sigue siendo baja (26%), así como es alto el número de aquellos que señalan trabajar con movimientos repetitivos, indicando la escasa búsqueda de competitividad interna por parte de las empresas (que a su vez se confirma también en un estudio específico sobre empresas multinacionales) y pocos

progresos en materia de una organización del trabajo que contribuya a un mejor desarrollo del aprendizaje a partir de mayor circulación del conocimiento. Por supuesto que estas situaciones coexisten con sectores de servicios de mayor complejidad, donde las tareas técnicas presentan perfiles de organización diferentes y se trata, en general, de empresas de base tecnológica pero no constituyen hasta el momento fuentes de empleo significativas.

Los sindicatos han vuelto a asumir un rol protagónico en materia de negociación colectiva y se constituyeron en actores centrales de una puja por la recuperación de un espacio diferente en materia de distribución del ingreso, en torno al debate sobre el modelo económico social, etc. Sin embargo, y a pesar de mantener una tasa de afiliación alta en términos internacionales (37%-38%) para el sector privado, con fuertes diferencias intrasectoriales, se vislumbran distintas miradas: si bien no hay una estrategia a largo plazo sino una conducta defensiva y centrada en la mejora salarial, su accionar se fue modificando a lo largo del tiempo. Ni bien pasó la crisis de 2001-2002 procuraron recomponer los deprimidos ingresos de los trabajadores. Cuando esto comenzó a ser efectivo, se observó lentamente la incorporación de otras cláusulas en las negociaciones.

Desde una perspectiva de largo plazo la cuestión aún pendiente de dilucidar es sí y en qué medida estas políticas pueden ser los cimientos de un modelo social sustentable para la Argentina en el contexto de una economía integrada al mundo mientras las condiciones de competencia se encuentran en permanente redefinición y se reconfiguran *pari-pasu* los mercados de trabajo, las modalidades de producción de bienes y servicios, y las exigencias de creación y regeneración de saberes, entre otras dimensiones clave. La reciente crisis internacional puso de manifiesto el alto grado de incertidumbre de la economía, y en muchos países volvió al debate sobre la protección social de manera estructural, al mismo tiempo que hubo muchos recursos fiscales puestos en las políticas de salvataje del sector financiero, del empleo y de políticas sociales, tanto, en cuanto al alcance de los incentivos fiscales, como a su carácter efímero y a una

eventual vuelta al “mercado”. En este sentido, el empleo, si bien se transformó en una preocupación central en el marco de la crisis (ayudado por un cambio significativo en ese aspecto por la política de EE.UU.), continúa enfocándose como un resultado de políticas macroeconómicas y no como una dimensión integrante de esa misma macroeconomía. De cara al Bicentenario, es imprescindible poner atención en este punto y que la imagen de “salida” de la crisis no lleve a las conocidas estrategias de dominio del mercado.

El debate vigente –en la Argentina y en el mundo– es acerca del modelo económico social que puede garantizar crecimiento, al mismo tiempo que empleo y sustentabilidad. El debate entre la orientación pro-mercado

vs. Estado mantiene su actualidad porque no pueden confundirse estrategias de protección social sólo coyunturales con políticas activas y sistemáticas de protección. Quizás América Latina –en especial los países al Sur del continente– sean los que más avanzaron en una recuperación del Estado, por los efectos devastadores de la década del '90 en materia de inequidad, pero el debate sigue abierto. Protección, derechos, equidad (o igualdad como hoy lo denomina la CEPAL) al mismo tiempo que desarrollo, crecimiento y sustentabilidad constituyen un paquete complejo de políticas públicas que quizás podamos efectivizar en el próximo Centenario, pero que aún hoy, es incierto porque hay múltiples caminos para avanzar en este desafío.

■ Bibliografía

- Abramo, L. y Montero, C. (1995), "La Sociología del Trabajo en América Latina: Paradigmas teóricos y paradigmas productivos", *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, núm. 1.
- Battistini, O. (2001), "Toyotismo y representación sindical. Dos culturas dentro de la misma contradicción". Congreso ASET. Buenos Aires.
- Bialet Massé, J. (1973), *Las clases obreras argentinas a principios de siglo*. Nueva Visión, Buenos Aires.
- Bortalaia Silva, E. (1992), "L'usine fordiste, une renouvellement?", technologie et relations industrielles au Brésil a la fin des années 1980", en Sumiko Hirata. Autor del "modelo" japonés. Automatisation, nouvelles formes d'organisation et de relations du travail. L'Hartmann, Paris.
- Coates, D. (2001), "Capitalist Models and Social Democracy: The Case of New Labour", *British Journal of Politics and International Relations*, vol.3, no.3.
- Di Tella, T., Brams, L., Reynaud, J. y Touraine, A. (1966), *Huachipato et Lota: Etude sur la conscience ouvrière dans deux entreprises chiliennes*. Editorial du Centre de la Recherche Scientifique, Paris.
- Durand, J., Stewart, P., Castillo, J.J. (1998), *L'avenir du travail á la chaîne*, Paris, Le decouverte.
- Etchemendy, S. y Palermo, V. (1998), "Conflicto y concertación. Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem" (1989-1995) en *Desarrollo Económico* N° 37.
- Frenkel R., Damill M. y Mauricio R. (2007), Cambios en la política macroeconómica argentina a la vuelta del siglo, en Marta Novick *et al.* Tras la crisis: el nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto, Research Series, Internacional Institute for Labour Studies, ILO, 114.
- Friedman, G (1961), *¿A dónde va el trabajo humano?* Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- Friedman, G. y Naville, P. (1963), *Tratado de Sociología del Trabajo*. Fondo de Cultura Económica. México. .
- Friedmann, G. (1958), *El trabajo desmenuzado: especialización y tiempo libre*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- Gerchunoff, P. y Aguirre, H. (2006), *Lo nuevo por nacer, lo viejo por morir: la economía argentina entre la gran guerra y la gran depresión*, Buenos Aires, CEPAL.
- Gerchunoff, P. y Fajgelbaum, P. (2006), *¿Por qué Argentina no fue Australia? Una hipótesis sobre el cambio de rumbo*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Golbert, L. y Lo Vuolo, R. (1989), *El sistema provisional en discusión*. Eudeba, Buenos Aires.
- Golbert, L. (2007), "Argentina: aprendizajes del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados" en Arriagada, Irma (coord.). *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, CEPAL-UNFPA, Santiago de Chile.
- Hall, P. y Soskice, D. (2001), *Varieties of Capitalism: The institutional foundations of Comparative advantage*. Oxford. Oxford University Press.
- Humphrey, J. (1990), "The 'japanese model' of industrial organizations: can it be implanted in developing countries?", trabajo presentado al XII Congreso Internacional de Sociología, Madrid.
- Jabazz, M, De Mendonca, A., Jaime, A y González, N (2001), "Industria Automotriz: reconversión, crisis y cambios en la relación laboral". (1993): "New issues in the sociology of work", ponencia presentada en el I Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo en México. Ed. ASET, Buenos Aires.
- Kosacoff, Bernardo (2007), *Hacia un nuevo modelo industrial. Idas y vueltas del desarrollo argentino*, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Kosacoff, B. (ed.), Yoguel, G., Bonvecchi, C. y Ramos, A. (2000), *El desempeño industrial argentino más allá de la sustitución de importaciones*, CEPAL, Buenos Aires.
- Lengyel, M. y Novick, M. (2008), "El modelo social en Argentina: los desafíos y dilemas post-crisis" estudio presentado en IIEL-OIT en noviembre.
- Lobato, M. (2002), *La vida en las fábricas. Trabajo, protesta y política en una comunidad obrera, Berisso (1904-1970)*. Editorial Prometeo/ Entrepasados, Buenos Aires,
- Lobato, M. (1988), "El taylorismo en la gran industria exportadora argentina, 1907-1945". CEAL, Buenos Aires.
- López, A. (2006), "Empresarios, instituciones y desarrollo económico: el caso argentino", CEPAL, Buenos Aires.

- Neffa, J. y Matheu, P. (1984), "La organización del trabajo en la Argentina", CEIL-CONICET.
- Novick, M y Trajtemberg, D (2005), "Los salarios en la negociación colectiva", en *Revista de Derecho Laboral*, 2005-01: Remuneraciones – II, Buenos Aires.
- Novick, M. y Catalano, A. M (1992), "Relaciones laborales y Sociología del trabajo: a la búsqueda de una confluencia" en *Sociedad*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Novick, M. y Catalano, A. M. (1995), "Sociología del trabajo en la Argentina: desarticulación del acuerdo fordista y nuevas formas de conflictos y consensos". *Revista de Trabajo*, Ministerio de Trabajo, Año 2, Nro. 8, Argentina.
- Novick, M. y Catalano, A. M. (1996), "Reconversión productiva y relaciones laborales en la industria automotriz argentina", en *Estudios del Trabajo* N° 11 (Buenos Aires: ASET).
- Novick, M. y Tomada, C. (2001), "Reforma Laboral y crisis de la identidad sindical en Argentina", en *Dossier El sindicalismo latinoamericano en el marco de la globalización*, Cuadernos del CENDES, Año 18, N° 47, Caracas, Venezuela.
- Novick, M. y Trajtemberg, D. (1999), "La negociación colectiva en el período 1991-1999", Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Coordinación de Investigaciones y Análisis Laborales, inédito.
- Ocampo, J.M. (2006), *La búsqueda de una nueva agenda de desarrollo para América latina*, CEPAL, Santiago.
- Ocampo, J.M. (2005), *Beyond Reforms: Structural Dynamics and Macroeconomic Theory*, Stanford University Press.
- Palomino, H. y Trajtemberg, D. (2007), "Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en la Argentina", en *Revista de Trabajo*, Nueva Época, N° 3, MTEySS, Buenos Aires.
- Pautassi, L. (2002), "Políticas sociales ¿Fin del modelo?", CELS, Informes, Buenos Aires.
- Rial, N. (2009), *La crisis mundial y la experiencia argentina* en *Revista de Trabajo* n° 7, MTEySS, Buenos Aires.
- Roca, E. (2005), "Mercado de trabajo y cobertura de la seguridad social", en *Revista de Trabajo*, Nueva época, Año 1 N°1, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Roldán M. (1992), "La "generización" del debate sobre procesos de trabajo y reestructuración industrial en los 90. ¿Hacia una nueva representación androcéntrica de las modalidades de acumulación contemporáneas? *Revista Estudios del Trabajo*, N° 3 Buenos Aires .
- Sábato, H. (1989), "Capitalismo y ganadería en Buenos Aires: La fiebre del lanar 1850-1890". Colección Historia y cultura. Sudamericana. Buenos Aires.
- Sarabia, M. (2008), "Dinámica de la protección social y mercado de trabajo en Argentina durante las últimas décadas" en *Trabajo, ocupación y empleo*, Serie Estudios/7, "Los retos laborales en un proceso de crecimiento sostenido", MTEySS, Buenos Aires.
- Schulthess, W. (1990), "Sistema Nacional de Previsión Social: su evolución y situación a fines de la década del '80", MTySS, PRONATASS, Buenos Aires.
- Simón, J. (2007), "Breve informe sobre la negociación colectiva en la República Argentina", *Revista de Trabajo*, Nueva Época, N° 3, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- Salerno, M. (1991), "Flexibilidade, organização e trabalho operatório: elementos para análise da produção na indústria". Tesis de Doctorado en Ingeniería de Producción, POLI/Universidad de São Paulo, São Paulo.
- Walter, J. (1989), "Innovation technologique et modernisation sociale: un dilemme de l'industrialisation argentine". Cahiers de l' ORSTOM . Número especial sobre la Argentina. Paris, p.20.

La educación y el trabajo para la inclusión social de los jóvenes

Daniel Filmus*

■ Introducción

La celebración del Bicentenario constituye una oportunidad para reflexionar sobre la función social que la educación desempeña respecto del mundo del trabajo. Numerosas investigaciones han mostrado que el papel de la educación en el desarrollo económico de nuestro país ha sido fundamental en distintas etapas de nuestra historia. En este contexto, el presente artículo pretende analizar el rol de la escuela en los primeros años del nuevo siglo poniendo especial énfasis en el papel que desempeñó en relación con las oportunidades educativas, sociales y laborales de los jóvenes. A partir de su creación, el sistema educativo nacional fue concebido para desempeñar un papel mucho más vinculado a la construcción de la Nación que a formar trabajadores para el desarrollo económico.

La necesidad de dotar de una identidad común a una población inmigrante proveniente de diferentes lugares del mundo y de distintas regiones de nuestro territorio otorgó un fuerte contenido político a la homogeneización de la escuela. Al mismo tiempo, sobre fines del siglo XIX e inicios del XX, sólo el aparato del Estado creciente requería de mano de obra calificada para atender a las necesidades de la administración nacional y provincial. Casi no había industria en un país que dependía principalmente de las manufacturas importadas desde Inglaterra. Recién a partir del

proceso de sustitución de importaciones que se inicia luego de la crisis del '29, la escuela comienza a ser importante para la formación de trabajadores calificados. La posguerra y, en particular, el período de industrialización llevado adelante por el peronismo, colocan a la educación de cara a la necesidad de brindar crecientes respuestas a las nuevas demandas laborales.

La educación, así como en el período anterior desempeñó un importante rol en la integración a la sociedad nacional de grandes grupos poblacionales, en este nuevo modelo socio-económico desempeñó un papel preponderante en la integración social completa de los sectores históricamente marginados a partir de la inclusión laboral y la integración a una ciudadanía plena. En ambos casos, la escuela es un factor decisivo en los procesos de movilidad social ascendente que viven importantes sectores de la población. Sin embargo, a partir de mediados de la década de los '60 comenzó un período de cambios tecnológicos aplicados a la producción que exigía menos trabajadores en el sector industrial y que, junto con contextos recesivos y de crisis económicas, plantearon una profunda contradicción entre la continua expansión del sistema educativo y la rigidez creciente del mercado laboral. Este proceso se vio profundizado por las políticas oscurantistas llevadas adelante por las dictaduras militares que, a partir de “la noche de los lápices”,

177

* Sociólogo, Senador Nacional por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ex Ministro de Educación 2003/2007. Con la colaboración de Fabiola Cárcar.

atentaron contra el desarrollo y la calidad del sistema educativo.

A pesar de continuar la expansión de la matrícula escolar, durante estas décadas la capacidad democratizadora de la educación se vio fuertemente deteriorada, entre otros factores, por procesos como el de la devaluación de las credenciales escolares, la “fuga hacia adelante” de los contenidos y la conformación de circuitos o subsistemas de calidad educativa desigual y diferenciada (Tedesco, Braslasvsky, Carciofi, 1987).

La adopción de un conjunto de políticas económicas enmarcadas en lo que se denominó “el Consenso de Washington” a partir de inicios de la década de los '90, significó una profundización de los procesos de apertura económica indiscriminada, desindustrialización, retiro del Estado de la esfera pública y flexibilización laboral. Estas estrategias lograron cierta estabilidad macroeconómica y un crecimiento importante en el período 1992/98. Sin embargo, en este mismo período, la desocupación, la pobreza y la marginación crecieron en una magnitud sin precedentes en la historia argentina. Este proceso culminó con una profunda crisis económica e institucional que provocó una desocupación de grandes proporciones hacia los primeros años del nuevo siglo. Durante este período, se profundizó también la contradicción entre un sistema educativo que mantuvo su tendencia hacia la expansión y un mercado de trabajo que se informalizó y se estrechó fuertemente. De esta manera, la escuela mostró una tendencia a seguir las pautas marcadas por una demanda laboral que requirió una minoría altamente calificada y una gran parte de la población sin altos niveles de calificación. Ello contribuyó a deteriorar aún más la calidad educativa de los circuitos escolares que atendían a los sectores crecientemente marginados y a ampliar las desigualdades que existían entre distintos tipos de oferta escolar, de acuerdo al origen socio-económico de las familias de los alumnos.

El derrumbe de este modelo significó que, junto con la caída sin precedentes que sufrió el PBI nacional, también disminuyera fuertemente el conjunto de los indicadores económicos. De esta manera, las exportaciones,

el consumo, las inversiones y las reservas internacionales cayeron a su mínimo histórico. Al mismo tiempo, la deuda externa trepó a 150 mil millones de dólares, lo que equivalía a más del 160% del PBI anual para el 2002. La gravedad de la situación llevó al colapso del sistema de convertibilidad que establecía la paridad dólar-peso desde inicios de los '90 y a la fuerte devaluación de la moneda. La generalizada ruptura de contratos y promesas implicó, entre otros procesos, el anuncio de importantes restricciones a los movimientos bancarios que finalizaron en el “corralito”, la pesificación o conversión forzosa de depósitos bancarios en moneda norteamericana y la postergación de los pagos externos (Cetrángolo y otros, 2007).

Las finanzas públicas del año 2002 arrojaron un saldo negativo de \$4.593 millones y el gasto público consolidado medido en términos reales se redujo aproximadamente en un 28%. Las crisis fiscales provinciales llevaron a que 10 provincias debieran emitir bonos que funcionaron como cuasi monedas y llegando a representar en conjunto, casi el 40% del total de la circulación monetaria en pesos y dedicándose en gran proporción a pagar obligaciones y salarios públicos, en particular de los docentes. Esta profunda crisis económica tuvo un impacto severo en las condiciones de vida de la población.

Luego de una década en la cual el crecimiento del país estuvo acompañado de una mayor polarización y desigualdad social, y de una creciente precarización de la situación laboral y social de grandes sectores de la sociedad, la recesión de fin de siglo significó un duro golpe para enormes sectores de la población. La desocupación, que ya se había incrementado en un 50% durante los '90 a partir de los procesos de desregulación y flexibilización laboral ya mencionados, tuvo un fuerte impulso a partir de 1998, alcanzando en el año 2002 a casi 1 de cada 4 argentinos, mientras que la subocupación en ese mismo año se elevó al 18,4% de la PEA. El sector más afectado por la crisis fue el industrial, que cayó más del 40% respecto a los niveles alcanzados 10 años antes, y el de la construcción que decreció un 22% en el mismo término. Otro rasgo característico de este proceso fue

el crecimiento de la participación del trabajo precario en detrimento del formal (sólo el 44% de los trabajadores estaban registrados) y la exclusión creciente del mundo laboral de los sectores con menor calificación (Beccaria, 2007). La polarización salarial y la precarización de las condiciones laborales coadyuvaron a un fuerte proceso regresivo en la distribución del ingreso y a una fuerte disminución de los salarios en los casos de los sectores de más baja calificación, particularmente los incorporados al mercado informal. La brecha entre pobres y ricos aumentó en forma abrupta en el inicio del nuevo siglo. En el año 2001 el 10% más rico de la población percibía del ingreso nacional 35 veces más que el 10% más pobre (Seoane, 2004). Estos procesos, que afectaron el mercado laboral, mostraron rápidamente un correlato en el crecimiento de los niveles de pobreza e indigencia, que llegaron a porcentajes inéditos en el país: en el año 2002 alcanzaron al 57,5% y 25,0% de la población, respectivamente.

En este contexto, la educación acentuó su incapacidad para alcanzar un proceso de movilidad social ascendente. En un mercado de trabajo donde el deterioro de las condiciones laborales y la expulsión del empleo fueron los rasgos dominantes, la educación pasó a desempeñar un efecto que en otros escritos hemos denominado “paracaídas”. Era una situación económica en la que todos veían descender su nivel socio-ocupacional y quienes tenían más años de escolaridad pudieron mostrar una ventaja relativa que les permitió “descender” más lentamente, pero de ninguna manera mejorar su posibilidad de acceder a mejores puestos de trabajo.

El sistema educativo atravesó uno de los períodos más conflictivos. La falta de pago y la reducción de salarios condujeron a innumerables luchas gremiales docentes que atentaron contra la regularidad y continuidad de los estudios. Al mismo tiempo, las escuelas se convirtieron en verdaderos “refugios” para niños y jóvenes. La matrícula se mantuvo por razones vinculadas a la necesidad de alimentación en el caso de la escolaridad primaria, y por falta de cualquier otra alternativa social y laboral, en el caso de la secundaria. De cualquier manera, hacia los años 2001 y 2002, por

primera vez en la historia argentina, comenzó a verificarse un descenso en la matrícula del nivel medio.

El cambio en el modelo de desarrollo que comenzó a esbozarse en el año 2002 y que se desplegó en toda su perspectiva a partir de mayo del 2003, volvió a colocar al Estado en un rol activo en dirección a generar un crecimiento económico basado en el mercado interno, la reindustrialización del país, la generación de trabajo digno y la justicia social como factores principales. La rápida y positiva reacción de la economía, la masiva creación de trabajo formal -especialmente en el sector secundario- y la recuperación de las economías regionales fueron algunos de los factores que obligaron al sistema educativo a dar nuevas respuestas frente a las demandas que surgieron del sistema laboral.

El sistema educativo debió pasar a desempeñar un papel decisivo en la formación de los roles ocupacionales que comenzaron a ser requeridos por el mundo del trabajo, al colocar a la capacidad de agregar valor a la producción a partir del trabajo, y la innovación de los argentinos, como las estrategias centrales del nuevo modelo. Este nuevo rol de la educación, la ciencia y la tecnología debió ser sostenido con un aumento sustantivo de la inversión en estas áreas y también con la elaboración de una nueva legislación educativa que sostuviera y diera carácter de política de Estado a este proceso. De esta manera se aprobaron, entre otras, las leyes del salario docente, de educación técnica, de financiamiento educativo y de educación nacional.

Se analizarán algunos de los rasgos fundamentales que mostró la relación entre educación y trabajo, en particular para los jóvenes, durante el período que se inició a partir del año 2003 y que significó un importante crecimiento tanto de la economía como del mercado laboral. Por un lado estudiaremos qué tipo de calificación de los trabajadores –en lo que respecta al nivel educativo alcanzado– requirió la fuerte expansión de la demanda laboral. En este punto veremos cuáles han sido los grupos de egresados que se beneficiaron más con el modelo de desarrollo implementado y cuáles no han logrado recuperarse aún hoy de la crisis

de la década de los '90. Por otro lado, también estudiaremos lo que ocurrió entre los jóvenes que se encuentran en las edades en que deben cursar el nivel medio o la universidad. En este aspecto nos concentraremos en cómo han respondido los jóvenes a la nueva demanda laboral. ¿Han optado por abandonar o por continuar los estudios? ¿Cuántos de ellos han podido abordar las dos actividades al mismo tiempo?

El sintético abordaje de ambas problemáticas brindará algunos nuevos elementos para comprender el desarrollo de la vinculación de la educación con el trabajo a partir del cambio en el modelo de desarrollo. Al mismo tiempo, aportará datos empíricos e hipótesis que nos ayudarán a elaborar las estrategias necesarias para recuperar el histórico papel que la educación desempeñó en nuestro país, tanto en torno a la movilidad laboral y social ascendente como en un tipo de progreso económico que aporte a la distribución más justa de la riqueza.

■ El nuevo modelo económico implementado a partir del año 2003

Como hemos señalado en la introducción, desde fines del año 2002 e inicios del 2003 comienza a verificarse en la Argentina un cambio de rumbo con respecto a las políticas implementadas en décadas anteriores. El gobierno que asume en el año 2003 aplica una serie de medidas de carácter macroeconómico, al tiempo que resigifica y recupera el rol activo del Estado en el diseño e implementación del modelo de desarrollo. El cambio de orientación en las políticas y el nuevo contexto económico y social permitieron dirigir el patrón de crecimiento “hacia una dirección más progresista, más inclusiva de los sectores rezagados por medio de la generación de empleo, considerando al trabajo como el principal factor dador de ciudadanía” (Novick, 2006).

La adopción de medidas que llevaron a un tipo de crecimiento basado en el mercado interno, la reindustrialización y aprovechamiento de la capacidad ociosa, la promoción del trabajo, la realización de obras de

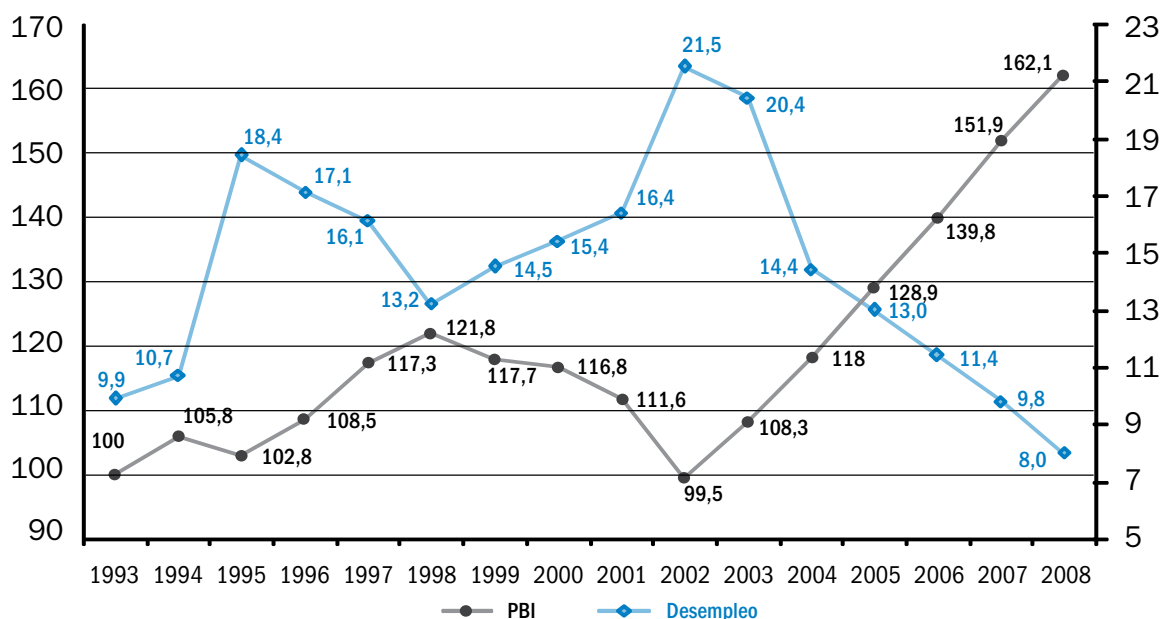
infraestructura, la promoción de inversiones y otras, sobre la base de un tipo de cambio competitivo, la búsqueda del equilibrio fiscal y la redistribución del ingreso, fueron determinantes en la recuperación económica y el sostenimiento de determinado nivel de producción.

A partir de fines de 2002 y hasta el año 2007, el PBI se incrementó a tasas anuales que van del 7,6% al 10,4% motorizado por el consumo interno y la inversión. Al mismo tiempo, el papel activo asumido por el Estado en todos estos años permitió, a través de políticas contra-cíclicas, hacer frente a la crisis financiera mundial de 2009 sin entrar en recesión y permitió una rápida recuperación en 2010, cuyo crecimiento se estima en cerca del 5% del PBI. Los instrumentos de equilibrio fiscal, del sector externo y de política monetaria acompañaron la política de crecimiento y los indicadores macro (superávit fiscal y comercial, apertura de la economía, nivel de exportaciones, reservas internacionales) reflejaron un cambio positivo con respecto a décadas anteriores. Fuera del plano macro económico, el Estado asumió como principal política social la creación de puestos de trabajo registrados, al tiempo que puso en marcha políticas de mercado reguladas y de subsidios; recuperó el rol del sindicalismo y el valor de las negociaciones colectivas en la discusión de los salarios y las condiciones de trabajo. Entre otras transformaciones también modificó la lógica de mercado y competitividad con la que se administraban los aportes a la seguridad social, y apostó a la integración regional reservándose altos grados de autonomía en la política exterior, en consonancia con la línea sostenida por la mayoría de los países de la región.

En el área educativa, como se mencionó en la introducción, se elevó fuertemente el presupuesto educativo que, por primera vez en la historia alcanzó el 6% del PBI en el año 2010 y se avanzó en establecer consensos de largo plazo en materia de legislación educativa y de ciencia y tecnología.

En este período, a diferencia de épocas anteriores, en las cuales el sector servicios lideraba la economía, (tradicionalmente no transables y con menor efecto multiplicador en el resto de la economía) fueron los sectores productores de

Gráfico N° I



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

bienes los que mostraron mayor crecimiento, en especial, los relacionados con la construcción y la industria manufacturera. El agro también se destacó por su marcado y sostenido crecimiento al verse beneficiado tanto por el mejoramiento de los precios internacionales de las *commodities* y el tipo de cambio, como por la caída en los costos de la producción y la profundización del cambio tecnológico (Kosacoff, 2007).

El cambio de patrón económico se reflejó claramente en la expansión del empleo y en el crecimiento de la cantidad de empresas. Así como en la década del '90 el crecimiento fue acompañado de una precarización y flexibilización del trabajo, en el período iniciado en el 2003 el desarrollo económico estuvo sustentado en un aumento de la población ocupada del 20% entre 2003/07. También se reflejó en el tipo de categorías ocupacionales que más se incrementaron. Mientras que en la década de los '90 crecieron principalmente los "cuentapropistas" y los "trabajadores familiares", el nuevo modelo concentró el mayor crecimiento en las categorías "patrones" y "obreros".

Si bien son estas características las que definen el tipo o modo de crecimiento de estos últimos años, es la elasticidad empleo-producto

la que refleja, de algún modo, la mayor diferencia. Como puede observarse en el Gráfico N° I, existe a lo largo de estos años una fuerte correlación inversa entre el Producto Bruto y el desempleo: a medida que el producto crece, el desempleo baja, mientras que en la década del '90 la elasticidad empleo producto fue en promedio de 0,35, en estos últimos años fue de 0,74%. De esta manera, en los '90 toda pequeña contracción del producto impactaba fuertemente en el empleo. Un ejemplo de ello fue el denominado efecto "tequila", donde una contracción del producto del orden del -2,8% entre los años 1994/95 impactó en un incremento del desempleo del 72%.

■ Educación y trabajo en la última década

El modelo de desarrollo que se describió anteriormente fue acompañado de una serie de políticas salariales, previsionales, sociales y de subsidios para determinados bienes y servicios esenciales de la canasta de consumo de los sectores económicamente menos favorecidos. Estas políticas impactaron fuertemente en la composición de la población económicamente

Cuadro N° I

Tasa de actividad según nivel educativo . Principales aglomerados. Años 2003-2007

	I Trim 03	I Trim 04	I Trim 05	I Trim 06	I Trim 07	Var. 2003/07
Hasta primario incompleto	13,4	12,3	11,3	11,2	10,9	-18,7
Primario completo	54,8	53,8	53,8	56,9	56,0	2,2
Secundario incompleto	47,7	46,6	47,9	43,1	44,0	-7,8
Secundario completo	69,7	71,2	70,2	70,4	69,9	0,3
Terc/univ incompleto	61,9	60,8	58,5	61,9	62,0	0,2
Terc/univ completo	84,5	83,4	82,6	85,0	84,3	-0,2

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MTEySS

activa en estos últimos años y en el mercado de trabajo en general.

El crecimiento económico, la reducción a la mitad de la desocupación en un período de tan sólo 4 años, y la reducción considerable que se observó en los niveles de pobreza e indigencia, hicieron que la población de menor nivel educativo, que de por sí participa en menor proporción de la población económicamente activa (PEA), se retire aún más de la misma (Cuadro N° I). Ello se debió principalmente a que pudieron retirarse del mercado de trabajo sectores de muy baja calificación, que habían debido incorporarse al mismo en la década anterior ante la pérdida o la reducción en los ingresos de los jefes de familia y la necesidad de llevar un ingreso extra a sus hogares.

Para los que permanecieron en la PEA, la búsqueda y la obtención de un empleo, conforme los niveles educativos alcanzados, varió sensiblemente de un grupo a otro. Esta diferencia de oportunidades estuvo vinculada tanto a las demandas laborales del nuevo modelo, como al resultado de los procesos que se habían desarrollado en la década anterior. En la década del '90, el grupo de trabajadores con menor nivel de educación formal fue el que más se vio afectado por la destrucción de puestos de trabajo (entre ellos la tasa de empleo descendió un 32% entre 1990 y 2000) y uno de los grupos que presentó más altas tasas de desempleo. En cambio, en los últimos años, este grupo de trabajadores logró incrementar su participación en el empleo de manera significativa, especialmente en el primer año de recuperación económica (entre 2003/04). Esta situación condujo a que el desempleo se ubicara, en el

año 2007, 1 punto por debajo del promedio general (ver Cuadro N° II). La recuperación del sector de la construcción y el aumento de la demanda de mano de obra poco calificada en algunas industrias, como la textil y en el sector primario, jugaron un papel preponderante en la rápida reinserción de este grupo en el mercado de trabajo, que posteriormente se desaceleró.

Entre los trabajadores con estudios terciarios o universitarios completos, el proceso histórico fue diferente. En los '90 resultaron ser el grupo donde, a pesar de aumentar la desocupación general, se verificaron las tasas de empleo más altas y las tasas de desempleo más bajas. Esta situación de privilegio persistió y se profundizó en estos últimos años. Entre 2003 y 2007 las oportunidades de empleo para ese grupo siguieron creciendo, a un promedio de 1,7% anual. Si en la década de los '90 la tasa de empleo rondaba el 65% en ese grupo, en estos últimos años superó el 80%. Esto llevó a que el desempleo se fuera colocando en un nivel cada vez más bajo: si para el total de trabajadores la tasa de desempleo fue del 9,8% en el 2007, en este grupo disminuyó al 3,5% (Cuadro N° II).

Las investigaciones acerca de la calidad del empleo obtenido confirman que, también en estos últimos años, las mayores posibilidades de acceder a trabajos registrados las obtienen los trabajadores con estudios superiores (completos o incompletos). Estos estudios muestran que 2 de cada 3 puestos nuevos ocupados por los mismos, fueron trabajos en blanco, mientras que en los trabajadores de bajo nivel educativo no llegaban al 30% (Beccaria, 2007).

Cuadro N° II

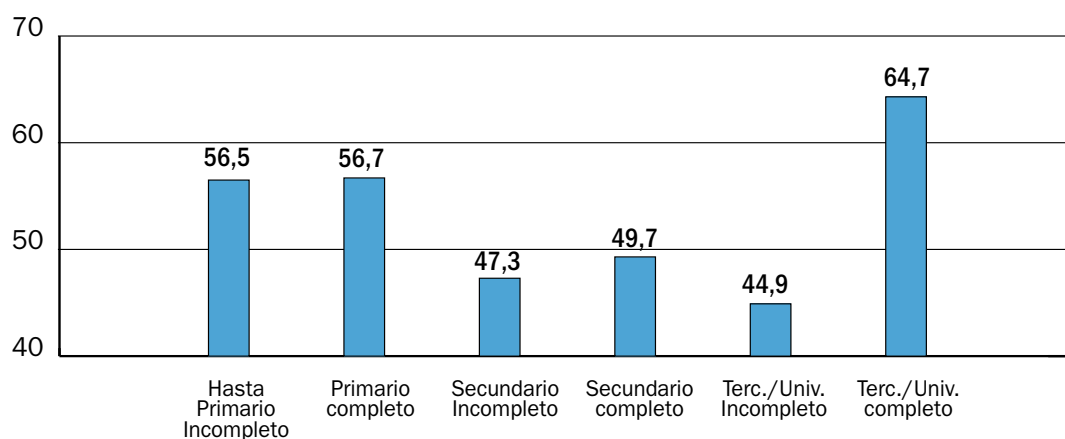
Tasa de desempleo por nivel educativo. Principales aglomerados. 2003-2007

	I Trim 03	I Trim 04	I Trim 05	I Trim 06	I Trim 07	Var. 03/07
General	20,4	14,4	13,0	11,4	9,8	-52,0
Hasta primario incompleto	20,7	15,2	13,6	12,1	9,0	-56,5
Primario completo	20,3	12,6	11,5	11,1	8,8	-56,7
Secundario incompleto	25,6	16,7	17,3	15,6	13,5	-47,3
Secundario completo	20,5	16,6	13,7	11,6	10,4	-49,3
Terc./univ incompleto	25,4	19,7	16,3	14,3	14,0	-44,9
Terc./univ completo	9,8	6,4	6,3	4,6	3,5	-64,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos de MTEySS

Gráfico N° II

Porcentaje en el que descendió el desempleo, según nivel educativo, entre 2003/07. Total aglomerados



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Es importante destacar que el grupo con nivel educativo intermedio, es decir aquellos que tienen la secundaria completa o incompleta y la terciaria incompleta es el que muestra los niveles de desocupación más altos y los que menos lograron reducir las tasas de desempleo desde el 2003. Este dato exige un análisis más detallado, ya que muestra que, haber transitado más años por el sistema educativo, ya no significa necesariamente una mayor garantía a la hora de obtener empleo.

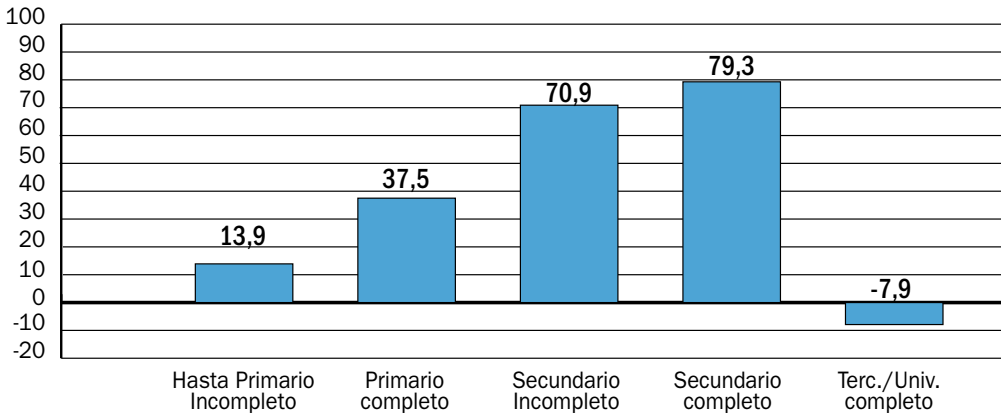
El Gráfico N° III permite observar más claramente qué es lo que ocurrió con cada uno de estos grupos de trabajadores a lo largo de las últimas dos décadas. Parece evidente que, mientras para quienes culminaron el nivel terciario/universitario disminuyeron las probabilidades de estar desocupados, entre el resto de los grupos el desempleo se incrementó. Pero, mientras que para los que poseen

bajo nivel educativo el aumento de la desocupación muestra valores similares o muy por debajo a los de la totalidad de la PEA (55%), entre quienes terminaron el secundario el aumento del desempleo es 1,4 veces mayor que el del promedio. En otras palabras, el sector más perjudicado en el acceso al empleo en la Argentina de las últimas 2 décadas es el que ha egresado de la escuela media, ya que la desocupación en este grupo ha crecido casi un 80% entre 1900/2007.

La brevedad del artículo nos impide abordar el conjunto de las causas que colocan a los egresados del nivel secundario entre los sectores más perjudicados en el acceso al empleo en las últimas décadas en la Argentina. Sin embargo, cabe destacar que uno de los factores que es necesario considerar es el impacto que tiene el hecho de que el nivel educativo de la PEA vaya creciendo a medida que aumenta el nivel

Gráfico N° III

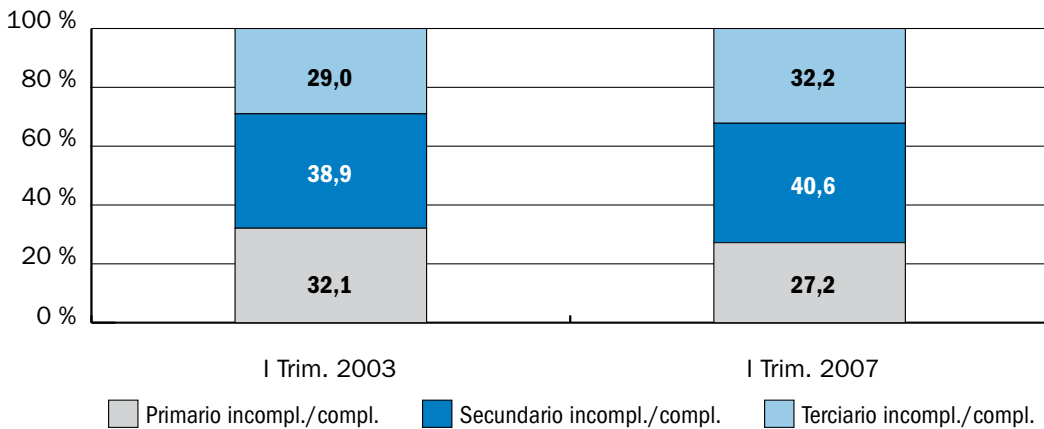
Incremento del desempleo entre 1900 y 2007, según nivel educativo alcanzado. Total aglomerados.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MTEySS

Gráfico N° IV

Composición de la PEA según nivel educativo alcanzado. Años 2003 y 2007. En %



educativo de la población general. Así como los trabajadores con hasta nivel primario son cada vez menos, los trabajadores con estudios secundarios o superiores son cada vez más. En un período de tan sólo 4 años, la población activa con estudios hasta nivel primario se redujo 5 puntos porcentuales. De esta manera, la composición de la PEA va cambiando hacia un tipo de trabajadores más calificados desde el punto de vista de las credenciales educativas a las que acceden (Gráfico N° IV).

Acompañando un proceso que se verificó en el conjunto de países de la región que muestran características educativas de la PEA similares, la mayor presencia de egresados del nivel superior desalojó de muchos puestos de trabajo a quienes obtuvieron sólo el título de

nivel medio, profundizando el proceso de devaluación de esta credencial. La competencia por los escasos puestos de trabajo que había disponibles llevó a las personas a tratar de mejorar su posicionamiento en la fila de “búsqueda de trabajo” alargando sus años de educación y, por otro lado, condujo a las empresas a endurecer sus criterios de selección. Las oportunidades de empleo que se abrieron en estos últimos años para los medianamente calificados aún no alcanzan para cubrir la demanda de quienes quedaron al margen del empleo en los ‘90, a la que se sumaron quienes anualmente egresan del secundario. Cabe destacar que los trabajadores desocupados con nivel secundario completo o incompleto representaron, en la medición del año 2007, algo más del 48%

de los desocupados de la PEA, y que cada 2 años dicho porcentaje creció 2 puntos. En números absolutos, entonces, casi la mitad de las personas que buscan trabajo se encuentra dentro de este grupo.

Otro aspecto a considerar es que se va generando una distancia o brecha entre el tipo de credencial del nivel secundario que obtienen quienes ingresan y los conocimientos necesarios para ocupar puestos que son demandados por el mercado de trabajo en un contexto en el cual, como ya hemos señalado, el sector productor de bienes es el que más ha crecido y demandado empleo. Mientras que la demanda por egresados de escuelas técnicas en muchas áreas de la producción y los servicios no alcanza a ser cubierta por los egresados de las mismas, quienes provienen de las modalidades más extensas del nivel secundario (bachilleratos y comerciales) carecen de perfiles profesionalizantes que les permitan aspirar a un rol definido en el mundo del trabajo.

Vemos que en el período donde se restringió drásticamente en el país la demanda laboral, y también en la etapa de expansión del mercado de trabajo, el título de la escuela media perdió valor respecto de la posibilidad de obtener un trabajo, los incentivos para culminar la escuela media disminuyeron. Si el secundario no presenta ventajas para lograr ubicarse en el mercado de trabajo, en un puesto acorde a su formación, podría suceder que sólo encuentren incentivos para ingresar a la escuela secundaria aquellos que pueden continuar luego estudios terciarios o universitarios.

La pérdida de valor del título secundario en sus modalidades mayoritarias presenta un problema que es necesario encarar urgentemente en un contexto donde tanto por la reciente obligatoriedad del nivel medio, como por el retorno a la escuela que produjo la Asignación Universal por Hijo es posible prever un importante incremento de los egresados de este nivel en los próximos años.

■ Jóvenes: trabajo y estudio

Numerosas investigaciones ponen en evidencia que, históricamente, los jóvenes mostraron

una dinámica distintiva respecto a su vinculación con el mercado de trabajo. Ello también ha ocurrido en los últimos años. En otros estudios (Filmus, Miranda, 1999) hemos analizado que en la década de los '90 fueron uno de los grupos más vulnerables frente al desempleo y que diversos factores confluyeron para desestimular su ingreso al mercado de trabajo.

La profundización de la crisis a partir de fin de siglo obligó a muchos de los jóvenes a salir a buscar trabajo, a pesar de que el desempleo alcanzaba al 41% de los jóvenes de 15 a 19 años y a 1 de cada 4 en el caso de los jóvenes que pasaron esa edad. De esta manera, las tasas de actividad (predisposición a trabajar) crecen sensiblemente entre el año 2000 y el 2003 (Cuadro N° III) en ambos grupos de jóvenes.

Ahora bien, la recuperación económica y la apertura de numerosas fuentes laborales, a partir del año 2003, significaron una importante oportunidad de acceder al trabajo para los jóvenes, principalmente para quienes estaban en edad de concurrir al secundario. Entre este grupo, la tasa de empleo creció un 50% en el período 2003/7 y, como podemos observar en el Cuadro N° IV, la creación de empleo entre año y año creció entre ellos a un ritmo superior de lo que creció en el resto de los grupos de edad. En el caso de los jóvenes entre 20 y 25 años, la tasa de empleo se incrementó en una proporción menor: un 20%. Es posible proponer, entonces, que esta apertura de oportunidades laborales fuera un factor preponderante en la decisión de muchos jóvenes que, a pesar de la mejora en la situación económica de sus familias, no decidieron abandonar su participación en el mercado de trabajo. Como también podemos observar en el Cuadro N° III, la tasa de actividad entre estos grupos disminuye muy lentamente y permanece muy superior a la que existía antes de la profundización de la crisis económica.

Este proceso de apertura de fuentes laborales para los jóvenes en edad de cursar la escuela media también explica la disminución de la capacidad de retención escolar que tuvieron las cerca de 500 mil becas que se otorgaron a estudiantes de sectores populares. Los mayores ingresos provenientes del acceso al

Cuadro N° III

Tasas de actividad, empleo y desempleo, según grupos de edad de los jóvenes. Años 2000, 2003, 2007

	Mayo 2000		I Trim 2003		I Trim 2007	
	15 a 19 años	20 a 25 años	15 a 19 años	20 a 25 años	15 a 19 años	20 a 25 años
Tasa de actividad	22,9%	62,7%	27,4%	65,5%	26,7%	63,3%
Tasas de empleo	13,5%	47,1%	12,8%	42,2%	19,0%	50,3%
Tasa de desempleo	41,0%	24,9%	53,2%	35,6%	28,8%	20,5%

Fuente: MTEySS, DGEyEL en base a EPH (INDEC)

Cuadro N° IV

Creación interanual de empleo según rangos etarios

Total Urbano - Mayo 1999/Mayo 2003 - I Trimestre 2003/I Trimestre 2007

	EPH Puntual				EPH Continua			
	may-00	may-01	may-02	may-03	I trim 04	I trim 05	I trim 06	I trim 07
Total	-0,2%	1,6%	-6,1%	6,9%	10,2%	3,7%	5,5%	6,0%
15 a 19 años	-21,8%	-2,9%	-22,5%	2,2%	20,7%	0,5%	10,4%	21,7%
20 a 24 años	-3,7%	-1,0%	-10,6%	6,0%	17,2%	-4,0%	9,5%	1,1%
25 a 29 años	0,1%	14,0%	-8,1%	-1,3%	12,3%	10,3%	5,5%	4,8%
30 a 39 años	3,9%	-2,8%	-2,2%	10,3%	9,7%	2,3%	6,4%	7,7%
40 a 49 años	2,0%	-2,7%	-4,7%	11,8%	6,0%	2,1%	3,7%	3,6%
50 a 59 años	-3,0%	5,8%	-4,8%	2,9%	8,3%	7,0%	0,8%	8,0%
60 años y más	5,1%	4,8%	-6,4%	8,6%	9,9%	7,4%	9,6%	4,9%

Fuente: MTEySS, DGEyEL en base a EPH (INDEC)

trabajo resultaron para muchos jóvenes mucho más atractivos (o necesarios) que los montos más limitados de las becas para continuar los estudios.

Las oportunidades de empleo que se abrieron para los jóvenes en edad de asistir al secundario explican en parte un fenómeno ya enunciado anteriormente: la matrícula del nivel medio que venía creciendo ininterrumpidamente en las décadas anteriores, decrece en los primeros años del siglo y a partir del año 2004 se estabiliza. Este proceso, en combinación con factores endógenos al sistema educativo, contribuye a desarrollar una nueva tendencia. Los adolescentes tienden en mayor proporción que antes a optar por concurrir a escuelas secundarias de adultos, en su mayoría nocturnas. Ello ocurre porque les resultan más flexibles y atractivas y les permiten combinar el estudio con el trabajo. Más de 50.000 estudiantes realizaron esta opción en el período 2004/2007 (Cappellacci y Miranda, 2007).

En este contexto es oportuno preguntarse si frente a una posibilidad o necesidad de empleo los jóvenes tuvieron o no que optar entre la escuela y el trabajo. Por otro lado, también es importante para el desarrollo de estrategias

que permitan avanzar sobre el cumplimiento de la obligatoriedad de la escuela media el análisis de cuánto influye el trabajo en el abandono escolar de los adolescentes o en la decisión de continuar o no los estudios secundarios una vez finalizada la primaria.

■ ¿Trabajar o no trabajar?

Frente a las nuevas oportunidades de empleo que se les presentaron a los jóvenes, ¿se encontraron frente a la disyuntiva de tener que optar entre trabajar, permanecer en la escuela o hacer las dos cosas? Para responder a esta pregunta, vinculada con la tensión entre escuela-trabajo, podemos observar cuál fue el recorrido de los jóvenes que dejaron de buscar trabajo en estos años.

A partir de la recuperación económica, la desocupación juvenil se redujo casi a la mitad (Cuadro N° V) aunque sigue siendo considerablemente superior comparada con la del resto de los trabajadores.

En términos absolutos, los jóvenes que salieron del desempleo entre el año 2003 y el 2007 fueron unos 552.341, de los cuales

Cuadro N° V

Evolución de la tasa de desempleo. Total PEA y desagregada por edad

	I trim 03	I trim 04	I trim 05	I trim 06	I trim 07	Variación 03/07
Total	20,4	14,4	13,0	11,4	9,8	-52,0
Hasta 24 años	40,3	30,3	29,3	24,7	23,6	-41,4
Entre 25 y 34 años	17,5	13,2	10,9	10,1	9,0	-48,6
Entre 35 y 49 años	13,2	8,0	7,4	7,0	5,7	-56,8
Entre 50 y 59 años	14,3	10,4	9,9	8,9	6,0	-58,0
60 años y más	19,5	11,9	10,6	8,5	5,1	-73,8

Fuente: Elaboración propia en base a datos de MTEySS

Cuadro N° VI

Jóvenes según condición de actividad y asistencia escolar

Categoría de Jóvenes	Variación 2003/2007		
	15 a 19	20 a 24	Total
Total	110.807	-87.769	23.038
Jóvenes que trabajan y estudian	105.723	22.526	128.248
Jóvenes que sólo trabajan	108.237	189.653	297.890
Jóvenes desocupados que estudian	-80.093	-114.804	-194.897
Jóvenes que sólo buscan trabajo	-128.917	-228.527	-357.444
Jóvenes que sólo estudian	65.059	16	65.074
Jóvenes que no estudian, no trabajan, ni buscan	40.798	43.368	84.166
En % Total			
Jóvenes que trabajan y estudian	3,1%	1,0%	2,0%
Jóvenes que sólo trabajan	3,1%	7,0%	4,6%
Jóvenes desocupados que estudian	-2,7%	-3,5%	-3,1%
Jóvenes que sólo buscan trabajo	-4,3%	-6,9%	-5,7%
Jóvenes que sólo estudian	-0,1%	0,6%	0,9%
Jóvenes que no estudian, no trabajan, ni buscan	0,9%	1,8%	1,3%

Fuente: MTEySS, DGEyEL en base a EPH (INDEC)

200.000 estaban estudiando al mismo tiempo que buscaban trabajo.

Los datos nos permiten proponer que los jóvenes que salieron de la situación de desempleo se dedicaron (Cuadro N° VI) de pleno a trabajar (este grupo se incrementó un 4,6% entre 2003/07); a trabajar y a estudiar (2%); sólo a estudiar (0,9%), o pasaron al grupo de jóvenes que no estudia y no trabaja ni busca trabajo (1,3%), en especial la franja de 20 a 24 años:

Los adolescentes en edad teórica de cursar el secundario (15 a 19 años) que salieron del desempleo se repartieron en partes iguales entre los que pasaron a trabajar y estudiar y los que se dedicaron sólo a trabajar (ambas categorías crecen 3,1%). Una pequeña parte de ellos pasó a la inactividad total. En cambio, el resto de los adolescentes (20 a 24 años) que salieron del desempleo en su mayoría se dirigieron sólo a trabajar (categoría que crece el 7%).

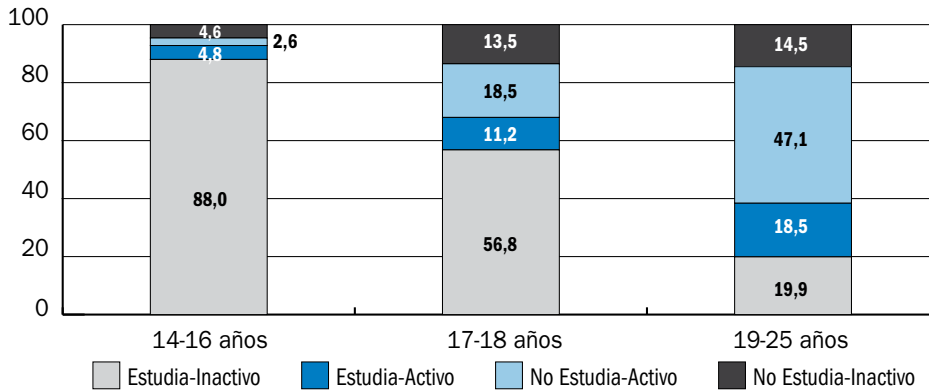
Volviendo a la pregunta referida a las disyuntivas que enfrentan los jóvenes respecto a la tensión entre optar por la educación y el trabajo, parece evidente que la misma está presente para aquellos que están en edad teórica de cursar el nivel medio (15 a 19 años). En este ciclo de sus vidas el estudio sigue teniendo un “peso” significativo, ya que de 10 que buscaban trabajo, 5 se dedicaron sólo a trabajar y otros 5 hicieron el esfuerzo por estudiar al mismo tiempo que trabajaban.

Pero una vez que pasaron esta edad (los de 20 a 24 años) el trabajo pasa a ocupar un lugar central y la opción por el trabajo “junto al” estudio casi desaparece para primar sólo el trabajo. En ese grupo, de cada 10 que buscaban trabajo y lo consiguieron, 7 se dedicaron de pleno a trabajar, sólo 1 se dedicó a trabajar y estudiar, y 2 pasaron a la inactividad total.

Los datos mostrados ponen en evidencia que no se constatan las hipótesis que plantean

Gráfico N° IV

Relación entre estudio y trabajo de los adolescentes, por tramo de edad. Año 2006



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH-INDEC

que desde el año 2003 en adelante aumentó la marginalidad y la exclusión juvenil. El trabajo y la educación parecen ser las opciones que más eligieron los jóvenes. La proporción de quienes quedaron al margen de estas dos actividades se redujo sensiblemente. Es probable que la implementación de la Asignación Universal por Hijo modifique alguna de las tendencias analizadas hasta aquí a favor de una presencia mayor de los jóvenes en las escuelas, pero ello será posible estudiar a partir de la obtención de los datos correspondientes al presente año.

■ ¿Trabajar y estudiar?

La necesidad de incorporarse al mercado de trabajo comienza a manifestarse con intensidad a partir de que los jóvenes cumplen los 17 años, edad en la que la mayor parte de ellos ha culminado la etapa que actualmente incluye el ciclo básico del nivel medio. También coincide con el egreso de lo que hasta hace poco tiempo constituía el último ciclo de la Educación General Básica que, previo a la actual Ley Nacional de Educación, había sido definido como obligatoria. Entre los 14 y 16 años, el 93% de los adolescentes estudia y el 7% trabaja. De estos últimos, 2 de cada 3 puede combinar el trabajo con los estudios. El caso más preocupante lo constituyen cerca del 5% de jóvenes de estas edades que no estudian ni trabajan (Gráfico N° 4).

En la franja que corresponde al ciclo superior del nivel medio (17 y 18 años) es donde encontramos los mayores niveles de deserción escolar, ya que 1 de cada 3 adolescentes abandona el secundario. También la proporción de jóvenes que debe trabajar aumenta hasta superar el 30%. Al mismo tiempo, asciende fuertemente la cantidad de jóvenes que queda marginado tanto de los estudios como del trabajo (13,5%).

La relación entre el estudio y el trabajo se modifica profundamente cuando analizamos lo que ocurre entre los jóvenes que tienen entre 19 y 25 años. El trabajo pasa a ser la actividad más importante: 2 de cada 3 integrantes de este grupo se encuentran dentro de la PEA. Aunque cerca del 40% continúa los estudios, la mitad de ellos los complementa con el trabajo.

En este último grupo es donde se hacen más nítidas las diferencias entre hombres y mujeres respecto de las posibilidades de participar de la PEA y de acceder a un empleo. Los hombres tienen mayor predisposición a participar del mercado de trabajo, tengan estudios hasta secundario incompleto o cuenten ya con ese título o uno superior (la tasa de actividad es prácticamente la misma). Las mujeres, en cambio, se integran a la PEA en menor medida que los varones pero además, no participan del mercado de trabajo ni tienen las mismas oportunidades de empleo aquellas que tienen bajos niveles de estudio comparadas con las que logran terminar el secundario o seguir luego

Cuadro N° VII

Población de 15 a 19 años con hasta secundaria incompleta según asiste o no a establecimiento educativo

Total urbano - I Trim 2003 / I Trim 2007						
	I Trim 2003			I Trim 2007		
	Asiste	No asiste	Total	Asiste	No asiste	Total
Ocupados	41,3%	58,7%	100,0%	42,3%	56,8%	100,0%
Desocupados	41,2%	58,8%	100,0%	40,8%	59,2%	100,0%
Inactivos	87,5%	12,5%	100,0%	87,3%	12,7%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MTEySS, DGEyEL en base a EPH (INDEC)

otras carreras. Las mujeres que no completan la escolarización obligatoria constituyen el grupo con mayores dificultades de inserción laboral, y esta escasez de oportunidades va marcando trayectorias laborales diferenciales entre hombres y mujeres, que seguramente son más negativas para estas últimas cuando pesan sobre ellas responsabilidades en el cuidado de la casa y de los hijos. Las oportunidades de empleo que se abren en esta etapa de crecimiento del país, entonces, se distribuyen de manera desigual entre hombres y mujeres y estas últimas, en especial las pertenecientes a estratos socioeconómicos más bajos, son las más perjudicadas.

Parece evidente que ante las profundas diferencias que existen en los comportamientos frente a la educación y el trabajo en cada una de estas franjas etarias que estamos analizando, así como entre hombres y mujeres, se requieren políticas públicas diferenciadas para abordar la complejidad que ellas presentan. En particular, exigirán especial atención aquellas destinadas a incorporar a quienes abandonan la escuela media, actualmente obligatoria.

Un análisis más detallado de los datos permite observar con claridad que la incorporación al trabajo tiene una correlación directa con el abandono escolar. Los jóvenes activos, accedan o no al empleo, tienen la mitad de las posibilidades de continuar sus estudios respecto de quienes no aspiran a trabajar (Cuadro N° VII). Aún cuando se verifica un pequeño aumento entre los años 2003 y 2007, de la proporción de jóvenes que estando ocupados también puede estudiar (2%), los datos no permiten proponer

que esta opción ha sido escogida por un porcentaje significativo entre la importante cantidad de jóvenes que se volcaron al trabajo a partir de la apertura de nuevas oportunidades laborales que significó el modelo económico implementado desde el 2003.

Aunque el análisis de datos secundarios no permite brindar certezas respecto a la causalidad de los procesos sociales, el alto nivel de correlación permite proponer que si bien el ingreso al mercado de trabajo no es la única, sería una de las principales razones del abandono escolar. Trabajos de tipo cualitativo como los llevados a cabo por el INDEC o el CEDLAS de la Universidad Nacional de La Plata¹ a través de cuestionarios específicos, mostraron que el 63% de los varones y el 32% de las mujeres abandona la escuela para trabajar e, incluso, la necesidad de trabajar es la principal causa que mencionan los que nunca asistieron a la escuela. Los jóvenes de 14 a 16 que no asisten a la escuela para trabajar o buscar trabajo son el 2,5% del total de jóvenes de esa edad, pero entre los adolescentes de 17 y 18 años alcanzan a ser el 18,5%.

Los estudios de la OIT para la Argentina también demuestran que la temprana e inestable inserción en el mercado de trabajo sería el principal motivo de abandono o deserción escolar, tal como se extrae de su informe: “La situación de pobreza que impulsa a los adolescentes a incorporarse tempranamente al mercado de trabajo eleva la probabilidad de que abandonen el sistema educativo, condicionando sus posibilidades futuras de obtener empleos de calidad. El desempleo de los jóvenes

1 Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes, Estudio sobre Trabajo Infantil, INDEC, 2004. También ver Marchioni, M., Bet, G. y Pacheco A. (2007) “Empleo, educación y entorno social de los jóvenes: una nueva fuente de información”, Encuesta sobre Educación y Empleo de los Jóvenes (EEEJ), del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLA), en www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas.

Cuadro N° VIII

Jóvenes asalariados según quintil de ingreso individual. Total Urbano - I Trim 2003/I Trimestre 2007

Quintil de ingreso individual	EPH Continua					
	I Trimestre 2003			I Trimestre 2007		
	15 a 19 años	20 a 24 años	Total	15 a 19 años	20 a 24 años	Total
Total	303.725	1.092.101	1.395.811	512.415	1.372.102	1.884.518
1	151.996	295.490	437.580	261.467	313.462	570.987
2	80.363	229.086	307.085	137.544	315.939	452.950
3	47.086	284.601	336.231	75.950	334.917	412.208
4	18.296	199.426	222.990	28.391	289.996	320.568
5	5.983	83.498	91.925	9.063	117.789	127.805
En porcentaje						
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
1	50,0%	27,1%	31,3%	51,0%	22,8%	30,3%
2	26,5%	21,0%	22,0%	26,8%	23,0%	24,0%
3	15,5%	26,1%	24,1%	14,8%	24,4%	21,9%
4	6,0%	18,3%	16,0%	5,5%	21,1%	17,0%
5	2,0%	7,6%	6,6%	1,8%	8,6%	6,8%

Fuente: MTEySS, DGEyEL en base a EPH (INDEC)

de bajos recursos tiende a perpetuar las condiciones de pobreza de generación en generación, segmentando cada vez más la estructura social” (OIT, 2007).

■ ¿Quiénes son los jóvenes que deben trabajar?

La afirmación planteada por el informe de la OIT colabora en colocar en evidencia dos problemáticas vinculadas al ingreso temprano al mundo del trabajo por parte de los jóvenes: a) quiénes son los jóvenes que ingresan al mercado laboral; y b) a qué tipo de empleo acceden los jóvenes que no cuentan con el título secundario.

Por supuesto que son varios los factores que determinan la mayor o menor necesidad de los jóvenes de incorporarse al mercado de trabajo, pero está claro que el origen socioeconómico incide fuertemente en dicha decisión. Los jóvenes provenientes de sectores medios y bajos asisten a la escuela en menor proporción que los jóvenes de estratos altos, pero tienen tasas de actividad mayores en el grupo que va de 15 a 19 años (Bonfiglio y otros, 2008). Efectivamente, en nuestro país más de la mitad de los jóvenes en edad de cursar el colegio secundario que trabaja, pertenece al estrato más bajo (ver Cuadro N° VIII). Es sin duda la necesidad de un ingreso que aporte de manera

total o parcial a los ingresos familiares lo que más pone en riesgo el acceso, permanencia y egreso de la escuela secundaria.

En América Latina algunos trabajos también dieron cuenta de esta tendencia a “adelantar” la entrada al mercado laboral de los adolescentes en detrimento de la permanencia dentro del circuito educativo, a partir de la reducción de ingresos familiares que empujó a muchos hogares hacia la pobreza durante la década de los '90. También advirtieron que para muchos de estos jóvenes, el mercado de trabajo “no permite desarrollar trayectorias ascendentes y relaciones laborales estables” porque sigue funcionando de manera dual y segmentada, con lo cual el trabajo no se convierte en una experiencia que contribuya al desarrollo de su personalidad o a su inclusión (Weller, 2007).

El acceso temprano al mercado de trabajo y su influencia en la deserción escolar consolidan el circuito que perpetúa la desigualdad y la pobreza ya que la mayoría de los jóvenes ingresan a trabajos descalificados, precarios e informales. Un reciente trabajo realizado por A. Miranda (2008) mostró que en el caso de los varones de 19 a 24 años que no tienen título secundario y trabajaban, 7 de cada 10 se desempeñaba sin aportes ni cobertura social. En el caso de las mujeres más de 8 de cada 10 se enfrentaba a una relación de este tipo por no haber culminado el nivel medio. Estos datos

Cuadro N° IX

Jóvenes asalariados según registración y grupo de edad
Total Urbano - I Trim. 2003 / I Trim. 2007

Registración	EPH Continua					
	I Trimestre 2003			I Trimestre 2007		
	15 a 19 años	20 a 24 años	Total	15 a 19 años	20 a 24 años	Total
Total	303.725	1.092.101	1.395.811	512.415	1.372.102	1.884.518
Registrado	22.133	333.061	356.302	76.719	616.516	693.235
No registrado	281.592	759.040	1.039.509	435.696	755.586	1.191.282
En porcentaje Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Registrado	7,3%	30,5%	25,5%	15,0%	44,9%	36,8%
No registrado	92,7%	69,5%	74,5%	85,0%	55,1%	63,2%

Fuente: MTEySS, DGEyEL en base a EPH (INDEC)

son corroborados por las estadísticas elaboradas por el Ministerio de Empleo, Trabajo y Seguridad Social que dan cuenta del “trabajo en negro” (Cuadro N° IX). A pesar de que, producto de las políticas activas llevadas adelante desde este Ministerio, entre los jóvenes que trabajan en edad de concurrir al secundario se han duplicado –entre 2003/2007– aquellos que accedieron a un empleo registrado, el 85% de ellos trabajaba en negro. Entre quienes poseían 20 a 24 años, la proporción de trabajadores no registrados era menor pero significativa, ya que el 55% se encontraba en esta situación.

En síntesis, los datos que hemos analizado hasta aquí muestran que el modelo socioeconómico llevado adelante a partir del año 2003, al contrario de lo ocurrido en la década anterior, permitió combinar el crecimiento con la creación de trabajo en forma sostenida. Quienes no poseían educación formal y todos los grupos de egresados de los distintos niveles educativos se vieron favorecidos al disminuir drásticamente sus tasas de desocupación. En un contexto en el que se continuó elevando el nivel educativo de la PEA fueron los que lograron terminar el nivel superior los principales beneficiarios, ya que consiguieron disminuir su desocupación a niveles inferiores a los que mostraban en los inicios de los '90. Los trabajadores con bajo nivel educativo también disminuyeron su tasa de desempleo en proporciones superiores a la media de la población. En cambio, los egresados de la escuela media fueron quienes proporcionalmente perdieron más oportunidades laborales. En la década de los '90 se constituyeron en el grupo que más sufrió el aumento de la desocupación y en el proceso de

los últimos años son quienes vieron disminuir el desempleo más lentamente. De esta manera, finalizan la primera década del siglo XXI con una tasa de desocupación que se incrementó cerca de un 80% en comparación con la que mostraban 20 años antes.

Respecto del impacto que este proceso generó en la situación de los jóvenes y en su vinculación con la educación y el trabajo, hemos visto que fue contradictorio. La apertura de nuevas oportunidades permitió que muchos jóvenes lograran pasar de la desocupación al empleo y alcanzar una mayor integración social. Sin embargo, el efecto de atracción que tuvieron los nuevos empleos y el mantenimiento de las necesidades económicas que continuaron existiendo en sus familias impidieron que la escuela se transformara en el destino de estos jóvenes. La matrícula en el nivel medio se mostró estable y creció principalmente entre el sector de jóvenes que logró complementar la educación con el trabajo. La incorporación temprana al trabajo, ya sea porque produce el abandono de los estudios o porque implica acceder mayoritariamente a empleos precarios y no registrados, se constituye en un importante obstáculo en el acceso a mayores niveles de igualdad de posibilidades para todos los jóvenes, al tiempo que amenaza con perpetuar los circuitos de oportunidades diferenciadas.

En un contexto donde la nueva Ley de Educación Nacional plantea avanzar en la obligatoriedad del colegio secundario, las políticas públicas se enfrentan a un doble desafío. Por un lado, garantizar que todos los jóvenes puedan egresar del nivel medio, retrasando el acceso al

mundo del trabajo o, en su defecto, generando estrategias que permitan combinar el trabajo y el estudio de manera tal que no signifiquen una desventaja para quienes deban recurrir a esta alternativa. Por otro lado, desarrollar políticas que recuperen la vigencia del certificado de la escolaridad media tanto en torno a la continuidad de los estudios superiores como para el acceso a un mercado de trabajo digno y calificado.

Es evidente que este desafío no se puede abordar únicamente desde las políticas educativas. Sólo puede ser enfrentado con éxito a partir de asegurar la continuidad de políticas económicas que permitan sostener el crecimiento con distribución del ingreso, pero también de políticas sociales y laborales que contribuyan a atender las necesidades de los jóvenes pertenecientes a los grupos más vulnerables.

■ El sistema educativo frente a los nuevos desafíos

La sostenibilidad de la transformación del modelo socio-económico iniciada en el año 2003 exigió el inicio de un proceso de profundos cambios en el sistema educativo. La necesidad de implementar determinadas transformaciones educativas no desconoció, por otro lado, el hecho de que las mismas transcurren a ritmos o *velocidades* más lentas que las que ocurren en el mundo de la producción y el trabajo. La racionalidad de ambos sistemas —económico/productivo y educativo— es muy diferente y las innovaciones tecnológicas o las nuevas formas de producción van determinando cambios en el modo de acceso al trabajo y en las formas del mismo que resultan difíciles de procesar en simultaneidad por el sistema educativo.

A partir de la atención de los problemas más urgentes, que exigieron un conjunto de decisiones políticas inmediatas para atender las consecuencias educativas de la crisis de los primeros años de la década, se comenzó con la reestructuración integral del sistema. Muchas de las políticas destinadas a colocar a la educación a la altura de las demandas del nuevo modelo estuvieron vinculadas con las

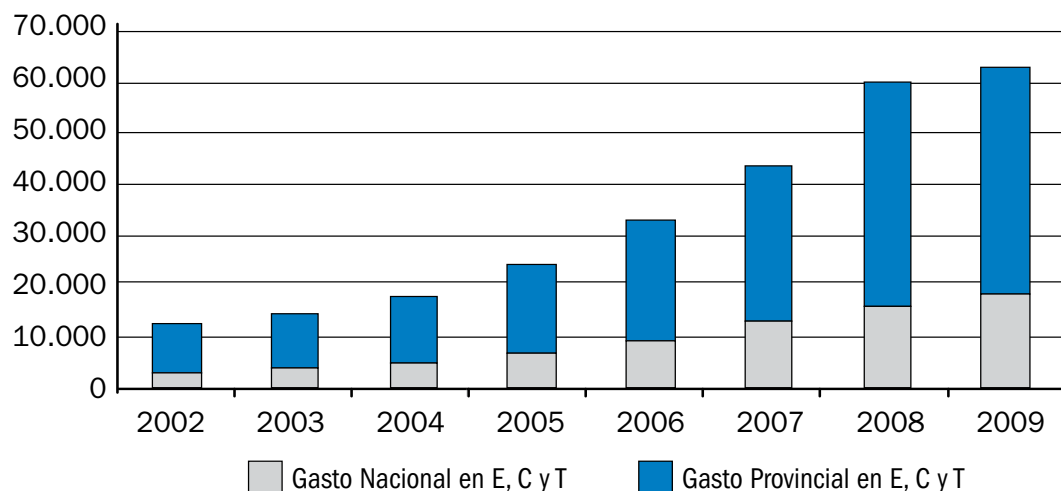
problemáticas hasta aquí descriptas. Desde el punto de vista conceptual, el principal objetivo fue modificar el paradigma imperante respecto de la función social de educación en la década de los '90. El desarrollo del sistema educativo ya no debía estar organizado en torno a un principal objetivo como era “educar para el mercado”. Como hemos visto, esta concepción derivó en una mayor segmentación y diferenciación del sistema educativo para adaptarse a un mercado que exigía sólo una minoría con altos niveles de calificación. El deterioro de la calidad de grandes circuitos del sistema educativo resultó funcional a la concepción de que para las grandes mayorías, la educación debía desempeñar un rol de refugio, contención o socialización. De ninguna manera se la concibió como un factor de distribución de valores y de conocimiento de calidad para el acceso a la ciudadanía plena y al trabajo digno.

El cambio de perspectiva colocó como objetivo principal la necesidad de brindar educación de calidad para todos y reubicó la función social de la educación en torno a 4 ejes centrales: a) la construcción de la identidad nacional, b) el fortalecimiento de la democracia, c) la justicia y la igualdad social y d) la elevación de la productividad y el desarrollo científico tecnológico. Estos objetivos tienen correspondencia con el modelo de desarrollo nacional que contempla a la distribución más justa de la riqueza como el motor del desarrollo y el crecimiento. Desde una concepción integral, los cuatro elementos contribuyen a diseñar una política que genere una función igualadora de la educación respecto del mundo del trabajo.

Los nuevos paradigmas educativos quedaron plasmados en un plexo normativo nuevo que incluyó la necesidad de aprobación de leyes, resoluciones ministeriales y acuerdos del Consejo Federal de Educación que fueron ampliamente debatidos y concertados entre las distintas fuerzas políticas y autoridades provinciales. Es un dato destacable el alto grado de consenso —en algunos casos unánime— con el que fue aprobada la mayor parte de esta legislación, lo cual genera las condiciones para construir políticas de Estado y garantizar su continuidad en el tiempo, más allá de de las coyunturas políticas y electorales.

Gráfico N° V

Gasto consolidado en Educación, Ciencia y Tecnología. Años 2002 a 2009



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación.

Respecto de los temas vinculados con la educación y el trabajo, tanto en las Leyes de Financiamiento Educativo, de Educación Técnica y de Educación Nacional, se incorporan elementos que luego se implementarán a través de resoluciones del Consejo Federal de Educación y serán rectores de las políticas educativas locales.

A continuación describiremos algunos de los principales lineamientos de las políticas destinadas a atender esta problemática:

- *Aumento de la obligatoriedad:* lograr la universalización de la educación media se convirtió en una de las principales metas educativas. Al inicio del siglo 1 de cada 4 jóvenes estaba fuera del secundario y actualmente el 15% de los adolescentes continúa fuera del nivel medio. Cerca del 40% de los jóvenes no obtiene el título secundario. La Ley de Educación Nacional N° 26.206, sancionada en diciembre de 2006, plantea entre sus objetivos más importantes la extensión de la obligatoriedad escolar hasta el nivel secundario inclusive. A pesar de que el ingreso a la escuela media es casi universal, se debe seguir avanzando en la incorporación de los adolescentes y jóvenes al sistema ya que la pequeña porción que egresa de la primaria y no se incorpora al nivel medio corresponde a sectores con altos niveles de exclusión, principalmente grupos rurales y urbano-marginales que

exigen políticas focalizadas. Al mismo tiempo, y como veremos más adelante, es necesario hacer frente a las problemáticas de retención y egreso en dicho nivel.

- *Sostenimiento de la inclusión a partir de políticas integrales:* durante los primeros años del período se expandieron las políticas de sostenimiento de la escolaridad a partir del otorgamiento de 500 mil becas para estudiantes de nivel medio. La única contrapartida de estas becas, que son decididas por las autoridades de cada escuela de acuerdo a parámetros generales, es la continuidad de los estudios. La beca resultó eficaz para aquellos estudiantes que necesitaban recursos para pagar los estudios pero no tan eficiente para aquellos que, a su vez, necesitaban llevar ingresos a sus hogares. Estos últimos fueron fuertemente tentados por un mercado de trabajo que los demandaba para puestos informales, pero con salarios superiores a los montos de las becas. Por esta razón, la implementación de la Asignación Universal por Hijo –el mayor programa de transferencia de ingresos de la región y que se iniciara en el año 2009 para más de 3,5 millones de niños y adolescentes– generó una importante disposición a reingresar al sistema educativo, en particular al nivel medio, ya que su importe es sensiblemente superior al de la beca y es un requisito exigido para cobrarla. La vinculación de los programas de transferencia de

ingresos directos con la asistencia escolar –así como con el cuidado de la salud u otras– dotan de integralidad al sistema de gestión social y constituyen pasos importantes para acompañar la universalización del nivel primario y secundario.

- *Aumento sustantivo de la inversión educativa:* La aprobación de la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075, que establece un incremento progresivo de la inversión en educación, ciencia y tecnología –hasta alcanzar en el año 2010 una participación del 6% en el Producto Bruto Interno– fue una de las principales iniciativas para comenzar ese cambio en el modelo educativo. La inversión en educación, ciencia y tecnología creció un 534% entre los años 2002/09 en todos los rubros (Gráfico N° V). Los salarios docentes crecieron de manera real –no nominal–, un 23,7% entre 2002 y 2008, y hasta ese año las metas de la Ley de Financiamiento fueron sobrecumplidas (CIPPEC, 2010).

Sin lugar a dudas, políticas como la de la obligatoriedad de la escolaridad media, el mejoramiento de la calidad y la adecuación edilicia y tecnológica para atender la masificación de la matrícula, exigen el incremento sustantivo de fondos. La construcción de 850 nuevas escuelas desde el año 2003 generó cerca de medio millón de nuevas vacantes para todos los niveles. Los mayores recursos también permitieron aumentar las becas, mejorar los salarios docentes y su capacitación, y dotar de libros y nuevas tecnologías a las escuelas, entre las cuestiones principales. Al mismo tiempo, la capacidad redistributiva del Ministerio de Educación Nacional permitió realizar las mayores inversiones en las provincias con más carencias y menor nivel de escolarización del nivel medio. Las investigaciones muestran que la Ley de Financiamiento Educativo tuvo mayor impacto en las provincias más pobres, donde más repercutió el incremento del aporte nacional en la inversión que cada jurisdicción hace por alumno.

- *Ley de Educación Técnica:* El modelo de los ‘90 –especialmente por la crisis en la demanda laboral en el sector industrial, sumada a la descentralización, desarticulación y reforma educativa que eliminaba la educación técnica y la reducía a una orientación corta en el

polimodal– puso en crisis a la enseñanza técnica (Gallart, 2006). La reactivación económica a partir del año 2003, en cambio, exigió la recuperación inmediata de la educación técnica. La demanda de profesionales con competencias específicas y tecnológicas capaces de incorporarse a las industrias en crecimiento a causa de dicha reactivación refleja la necesidad de generar y asimilar mayores conocimientos técnicos por parte de la población activa. La Ley de Educación Técnica sancionada en el año 2006 y destinada a crear y regular a las unidades educativas que imparten educación técnica (de nivel medio, superior o de formación profesional) fue el primer paso para fortalecer esta modalidad educativa. La ley incluyó la creación del Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional y otorga los recursos necesarios para esa transformación (establece que no puede ser menor al 0,2% de los ingresos corrientes del sector público nacional). A raíz de las metas presupuestarias previstas en la misma, la inversión destinada a escuelas técnicas pasó de 17 a casi 400 millones en tan sólo 3 años. Desde el año 2006 el Fondo financió una serie de acciones relacionadas con becas, producción de materiales impresos y audiovisuales, y planes de mejora jurisdiccionales e institucionales, que para el 2007 superaron los 200 millones. Estos planes apuntaron en un principio a equipar desde el punto de vista tecnológico a las escuelas técnicas y poco a poco comienzan a ser una herramienta para mejorar la gestión de las mismas, tanto interna como externamente, en su vinculación con el sistema productivo local y regional. El desafío para estas acciones no sólo pasa por el fortalecimiento de la modalidad (que en el primer año de vigencia incrementó su matrícula un 15% y los alumnos que cursan en escuelas técnicas y agrarias ya representan el 13% de los alumnos de educación común del nivel medio), sino también por su capacidad de articularse con los niveles superiores. Los Programas Promagro y Promei (de mejoramiento de la enseñanza superior en agronomía e ingeniería, respectivamente) constituyen ejemplos de esa articulación.

- *Vinculación con el mundo del trabajo:* como expresa el “Documento preliminar para

la discusión sobre la educación secundaria en Argentina” –elaborado por las autoridades educativas nacionales y provinciales– uno de los objetivos estratégicos que orientan los cambios en el nivel secundario es el de producir una reformulación de los contenidos, de manera que la escuela sea un “espacio que promueva saberes que contribuyan a la construcción de ciudadanía, la vinculación con el mundo del trabajo y la continuidad de estudios, así como habilidades para la vida”. Como hemos visto, el nuevo contexto en el que deben desempeñarse los egresados de la escuela media exige que todas las modalidades formen a sus estudiantes tanto para la continuidad de los estudios como para acceder al mercado de trabajo. La concepción de que sólo la modalidad técnica debe formar para el trabajo restringe esa posibilidad a las modalidades mayoritarias, como el bachillerato y los comerciales. Uno de los principales desafíos del Consejo Federal es avanzar en acuerdos que permitan dotar a estas alternativas de un tipo de formación que habilite para el desempeño laboral en tareas calificadas. Los talleres vocacionales y el desarrollo de proyectos y emprendimientos productivos que empezaron a implementarse en los últimos años del secundario representan un avance en esa dirección. También otros cambios que empezaron a implementarse en el nivel secundario y el nuevo marco normativo para la realización de pasantías, constituyen la oportunidad de poner en marcha experiencias novedosas de articulación con el mundo de la producción, los servicios, la administración y otros, que brinden mayor pertinencia a los contenidos impartidos.

• *Mejoramiento de la calidad educativa y del modelo institucional de la escuela media:* hemos analizado que las carencias económicas de los jóvenes y sus familias, que conducen a la necesidad de incorporarse tempranamente al mercado de trabajo, constituyen una de las principales causas de la deserción escolar. Sin embargo, existe un conjunto de factores endógenos al sistema educativo que también influyen en la decisión de abandonar la escuela. La obsolescencia de muchos contenidos y metodologías y la falta de respuestas a las inquietudes juveniles son, en parte, causas del escaso atractivo que tiene este nivel. Para

muchos jóvenes la escuela ha perdido su capacidad de movilidad social ascendente y de brindar el acceso a mejores trabajos y, al mismo tiempo, sienten que lo que pasa dentro de la escuela carece de sustancia. ¿Para qué seguir estudiando, entonces? En este sentido, la adecuación de los contenidos y la incorporación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en los estudios constituyen estrategias dirigidas a construir una escuela más sustantiva y atractiva para los jóvenes. Al mismo tiempo, el cambio de modelo institucional que tiende a la eliminación de los “profesores taxis” y a la incorporación de nuevos roles docentes –como los coordinadores de cursos y los tutores–, contribuirá a generar una escuela media más integradora. El programa de entrega de una computadora portátil para cada estudiante del nivel medio que ya ha comenzado con las escuelas técnicas, constituirá un aporte de gran impacto respecto de la necesidad de incorporar las nuevas TIC a la enseñanza.

• *Rediseño de las escuelas para adultos.* De acuerdo a los datos que hemos presentado, las escuelas de adultos han cambiado su perfil. Junto con la tradicional incorporación de adultos mayores que habían abandonado la escuela media, hoy se integran en forma creciente jóvenes que provienen directamente del secundario común. Muchos de ellos realizan el cambio de modalidad para poder satisfacer su necesidad de trabajar. Esta realidad obliga a repensar el modelo institucional y los contenidos de estas escuelas. Se está avanzando en propuestas que contengan trayectos educativos con propuestas institucionales y curriculares actuales, de calidad, vinculadas con el mundo de la producción y el trabajo, y con la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades y perspectivas tanto comunitarias como personales. En este sentido, también el MTEySS ha desarrollado iniciativas con respecto a terminalidad educativa y la educación para adultos, a través de estrategias no formales que permiten una articulación entre la formación profesional y la finalización del nivel medio. Más de medio millón de personas, en su mayoría jóvenes, participaron de estas modalidades.

- *Fortalecimiento de escuelas rurales y agro-técnicas:* estas variantes constituyen otras de las opciones que encuentran los jóvenes en sus trayectos educativos. El fortalecimiento de las mismas es clave de manera que estén en condiciones de brindar propuestas pedagógicas flexibles, que tengan en cuenta las identidades culturales y las actividades productivas de cada región, y para que puedan poner en marcha otros modelos de organización escolar (como la escuela de alternancia, la escuela itinerante, etc.) que garanticen el cumplimiento de la obligatoriedad. A partir de la Ley de Educación Nacional estas propuestas dejaron de contemplarse desde los programas compensatorios para ser incluidos en una particularidad específica dentro del sistema educativo. Desde este reconocimiento comenzaron a desarrollarse propuestas institucionales novedosas (relacionadas con el desarrollo profesional de los docentes, adquisición de materiales y equipamiento) e inversiones (como la que posibilitó el suministro de energía eléctrica a través de energía solar) con el fin de mejorar esta modalidad, al mismo tiempo que se fortalece la radicación de los jóvenes y de las familias en sus lugares de origen.

- *Coordinación con el sistema de Formación Profesional (FP) y el sector privado:* Se ha avanzado en la necesidad de que el sistema educativo coordine acciones con otros sistemas de formación y capacitación específicos (como los brindados por el MTEySS) que resultan más flexibles para adaptarse a los requerimientos del mundo del trabajo, al mismo tiempo que brindan respuestas a las necesidades municipales, regionales y provinciales. La presencia del Estado en el diseño y homologación de competencias (aquellas que resultan significativas y útiles para el desempeño productivo en una situación real de trabajo) para cada sector de actividad, es una de las acciones que buscan garantizar equidad sectorial y regional, que han contribuido a paliar la “atomización” del sistema de FP (Gallart, 2008) y que deben ser aprovechadas desde el sistema educativo para ir incorporando esas experiencias en las propias escuelas, especialmente las técnicas y agrarias. Otra articulación importante respecto a la FP es la que se ha llevado

adelante con numerosas organizaciones sindicales que cuentan con Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS) y con instituciones de FP con una vasta trayectoria. Respecto del sector privado se han desarrollado experiencias que, aunque todavía no son masivas, mostraron resultados positivos. La más importante es la que se implementó con la Cámara del Software ante la constatación de la falta de mano de obra calificada a nivel técnico y superior para sostener el crecimiento que experimentó el sector en los últimos años. El proyecto conjunto, que se denominó “Generación TIC”, tuvo como objetivo motivar nuevas vocaciones hacia la enseñanza técnica, en particular hacia el sector informático. Otras experiencias fueron realizadas con la cadena de valor de la industria textil, el sector siderúrgico y los grupos CREA en el ámbito agropecuario.

- *Articulación con la Universidad y el Nivel Superior:* como hemos estudiado, los niveles superiores del sistema se han constituido en la mayor garantía de acceso a un empleo de calidad. Por esa razón se convirtieron en uno de los mayores atractivos para la culminación de los estudios secundarios. Sin embargo, a pesar de que la gran mayoría de los egresados del secundario continúan los estudios en alguna institución de nivel superior, la deserción que ocurre en el primer año de este nivel alcanza en muchos casos porcentajes superiores al 50%. Es por ello que se pusieron en marcha estrategias de articulación entre los dos niveles y que posibilitan, entre otras cosas, que los estudiantes del último año del secundario comiencen a familiarizarse con la institucionalidad, la metodología, y el tipo de conocimiento que se desarrollan en las universidades y otras instituciones de nivel superior. Al mismo tiempo que los introduce en el mundo universitario, estas iniciativas permiten trabajar en la orientación vocacional, de manera de incidir en la elección de las carreras e incentivar el estudio por aquellas que se vinculan con las necesidades que presenta el desarrollo económico nacional y regional. También permitieron, en muchos casos, que la universidad apoye los procesos de transformación y mejora de las escuelas secundarias con las que se vinculan de manera más directa y, en particular, colaboren en generar

una cultura destinada a fomentar el trabajo y la investigación científica.

■ Reflexiones finales

La conmemoración del Bicentenario encuentra al país atravesando un proceso político y social que refleja un cambio significativo en el modelo de crecimiento económico. Ello significó un profundo giro de rumbo respecto al modelo neoliberal y de exclusión aplicado en las décadas anteriores. El modelo iniciado en el año 2003 fue sostenido por la reindustrialización del país, el fortalecimiento del mercado interno y una tendencia a una distribución más igualitaria del ingreso. De esta manera se generaron mayores oportunidades de empleo y mejoras en los indicadores laborales, sociales, salariales y provisionales.

La educación fue uno de los ejes centrales de la estrategia gubernamental, y el sistema educativo fue acompañando el crecimiento del país a partir del establecimiento de políticas de Estado, de mediano y largo plazo. El aumento de la inversión educativa que en el año 2010 alcanza al 6% del PBI por primera vez en la historia del país, asegura la sostenibilidad y la continuidad del proceso de transformación educativa.

La universalización de la educación hasta el nivel medio constituye una de las principales propuestas políticas incluidas en la nueva Ley de Educación Nacional. El objetivo de esta estrategia apunta a asegurar una plataforma educativa común a partir de la cual es posible asegurar mayores niveles de equidad para el acceso al mundo del trabajo y a los estudios superiores.

El éxito de esta política depende entre otras, de dos condiciones. La primera de ellas está vinculada a que la continuidad de las políticas educativas y sociales enunciadas en el punto anterior permita que las franjas de jóvenes que hoy desertan del secundario, puedan culminarlo. Ello implica también garantizar calidades de educación igualitarias para todos los estudiantes del nivel medio, a efecto de evitar que los procesos de segmentación y desigualdad de la calidad del servicio

ofrecido minimicen el efecto democratizador frente al mercado de trabajo que implica el egreso universal.

Sin embargo, las políticas educativas son imprescindibles pero no suficientes para garantizar tanto el egreso como la posterior inserción en puestos de trabajo calificados de quienes culminan el nivel medio. Como hemos visto, los egresados de este nivel son los que han visto más deteriorada su posibilidad de acceso al trabajo tanto en las épocas de recesión, como en la última etapa de crecimiento. Por lo tanto, la aplicación de un modelo de desarrollo económico que implique un sustantivo aumento de las posibilidades de inserción laboral de este grupo impactará en la decisión de muchos jóvenes para seguir estudiando y también permitirá que el incremento del nivel educativo de la PEA se traduzca en mayores niveles de productividad de la Argentina.

Finalizando, el proceso iniciado en el 2003 muestra que es posible comenzar a dejar atrás décadas de desencuentro entre la potencialidad democratizadora que tiene la educación y un modelo económico que no brinda las posibilidades para que esa potencialidad se plasme en la realidad. El Bicentenario es una excelente oportunidad para recuperar el papel central que la escuela desempeñó en distintos períodos de la historia argentina. Formando para la construcción de la nacionalidad en un primer momento, y favoreciendo, posteriormente, la movilidad social ascendente a partir de permitir el acceso a mejores puestos de trabajo.

Es necesario que las políticas socio-económicas y las educativas tengan continuidad en el tiempo y coincidan en el objetivo principal de alcanzar mayores niveles de justicia social para que el esfuerzo que se viene llevando adelante fructifique plenamente. La temprana democratización de la educación fue uno de los rasgos distintivos de nuestro país y motivo de orgullo para los argentinos. Estamos en condiciones de recuperar esa tradición y volver a colocar a la educación como factor principal del progreso argentino.

■ Bibliografía

- Beccaria, Luis (2007). “El mercado de trabajo luego de la crisis. Avances y desafíos”, en Bernardo Kosacoff (ed.) *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Buenos Aires, CEPAL.
- Bonfiglio, J. I., Tinoboras, C., y van Raap, V. (2008), “Heterogeneidad en las trayectorias socioeducativas y sociolaborales en un contexto de recuperación económica”, ponencia presentada en el Congreso Pre-Alas, Corrientes, Argentina. En: <http://www.unne.edu.ar/prealas/foro4.html>
- Braslavsky C. y Filmus D. (1988), *Respuestas a la crisis educativa*. Buenos Aires, Ed. Cántaro/FLACSO.
- Cappellacci, I. y Miranda, A. (2007), “La obligatoriedad de la educación secundaria en Argentina: deudas pendientes y nuevos desafíos”. DINIECE. Buenos Aires, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.
- Cetrángolo O., Heymann D., Ramos A. (2007), “Macroeconomía en recuperación: la Argentina post-crisis”. En: Kosacoff (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Buenos Aires, CEPAL.
- CIPPEC (2010), Proyecto de “Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo”. En <http://www.cippec.org/mlfe/graficos/monitoreo2010.pdf>
- Filmus, Daniel (1996), *Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo. Proceso y desafíos*. Buenos Aires, Ed Troquel.
- Filmus, D., Miranda, A. (1999), “América Latina y Argentina en los '90: más educación, menos trabajo=más desigualdad”. En Filmus, Daniel (comp.), *Los Noventa. Política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo*. Buenos Aires, FLACSO, Eudeba.
- Filmus, D., Kaplan C., Miranda A., Moragues M. (2001), *Cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente. Escuela media y mercado de trabajo en épocas de globalización*. Buenos Aires, Ed. Santillana.
- Filmus, D., Moragues, M. (2002), “Educación Media y Mercado de Trabajo en Argentina”, en *¿Qué educación secundaria para el siglo XXI?* Santiago, Chile, UNESCO/PREALC.
- Gallart, María Antonia (1985), “La racionalidad educativa y la racionalidad productiva: las escuelas técnicas y el mundo del trabajo”. Cuadernos del CENEP 33-34. Buenos Aires.
- Gallart, María Antonia (2006), “La escuela técnica industrial en Argentina: ¿un modelo para armar?”, Montevideo, Cinterfor-OIT.
- Gallart, María Antonia (2008), “Competencia, productividad y crecimiento del empleo: el caso de América Latina”, Montevideo, Cinterfor/OIT.
- INET (2007), “La Educación Técnico Profesional 2003-2007”, Informe de gestión. INET. Ministerio de Educación.
- Jacinto, Claudia (2006), “La escuela media. Reflexiones sobre la agenda de la inclusión social con calidad”. Documento básico, II Foro Latinoamericano de Educación “La escuela media. Realidades y desafíos”, Buenos Aires, Ed. Santillana.
- Kosacoff, Bernardo (2007), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, en Kosacoff (ed.), Idem. Buenos Aires, CEPAL.
- Miranda, Ana (2008), “Los jóvenes, la educación secundaria y el empleo”, *Revista de Trabajo*. Año 4, Número 6. Agosto. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Argentina.
- Novick, Marta (2006), “¿Emerge un nuevo modelo económico y social? El caso argentino 2003-2006”, en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, Año 11, N° 18.
- OIT (2007), “Trabajo decente y Juventud. Argentina.” OIT. Lima
- Pérez, Pablo (2007), “El desempleo de los jóvenes en Argentina. Seis hipótesis en busca de una explicación”, en *Revista Estudios del Trabajo* N° 34, Segundo semestre del 2007.
- Salvia, Agustín (Comp.) (2008), *Jóvenes promesas. Trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina*. Buenos Aires, Miño y Dávila Ed.
- Seoane, María (2004), *Argentina: El Siglo del Progreso y la Oscuridad (1900-2003)*, Buenos Aires, Editorial Crítica.
- SITEAL, Resúmenes estadísticos, Informes sobre tendencias, Debates y Cuadernos. En <http://www.siteal.iipe-oei.org>.
- Weller, Jürgen (2007), “La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos”, *Revista de la CEPAL*, n° 92, agosto.

La Concertación y la Negociación Colectiva: perspectiva histórica y comparada

Sebastián Etchemendy*

■ Introducción

La negociación de políticas públicas y salariales directas entre organizaciones que representan actores socio-económicos y el Estado ha sido un tema recurrente en el debate sobre la democracia contemporánea dentro de la Ciencia Política. Se trata de una realidad que decodificara el politólogo Philippe Schmitter más que ninguno hace 30 años: las democracias constitucionales modernas ya no eran solamente el ámbito de los “ciudadanos” y la representación territorial bajo la vieja fórmula de “un hombre, un voto”, como se la concibiera desde fines del s. XIX. Más bien, eran escenarios de formidables organizaciones burocráticas de intereses económicos presionando directamente sobre el Estado. La “libertad de asociación” había enterrado al liberalismo político puro. Si bien el relegar la representación territorial y la de los partidos políticos en la arena de política pública a favor de los actores económicos presentaba dilemas no menores en términos normativos de teoría democrática, el surgimiento de lo que Schmitter llamó *neocorporativismo*, además del fruto inexorable de la modernización y complejización del capitalismo, no necesariamente era algo para lamentar. En efecto, en ocasiones, como por ejemplo en los países avanzados, a partir de la crisis capitalista de mediados de los ‘70 y de los ‘80, la inclusión de actores económicos

organizados y jerárquicos en la política pública producía mejores resultados que las estrategias gubernamentales más unilaterales y neoconservadoras en términos de gobernabilidad, crecimiento económico e inflación¹. Aún hoy, en tiempos en que la sociedad post-industrial ha fragmentado la representación de los actores tradicionales del capital y del trabajo, la cuestión de la concertación social corporativa tiene una vigencia insoslayable en los países avanzados.

En la Argentina, la negociación tripartita entre Estado, empresarios y sindicatos desde el año 2003 ha sido fecunda como nunca antes en la era moderna. Este artículo brinda una mirada comparada e histórica sobre el tripartismo en la Argentina desde esa fecha y propone algunas sugerencias para pensar la eventual conformación de un Consejo Económico y Social que apunte a institucionalizar la negociación entre actores socio-económicos.

■ La Concertación y Negociación Colectiva entre actores socio-económicos desde el año 2003

La concertación y el diálogo social han estado presentes a partir del 2003, en la Argentina, en dos instancias fundamentales: la negociación colectiva salarial entre trabajadores, empresarios y sindicatos mediada por el Estado

199

* Director de la Maestría en Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella.

1 Philippe Schmitter “Interest Intermediation and Regime Governability in contemporary Western Europe and North America” en Suzanne Berger ed. *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge University Press 1981.

(incluyendo la rehabilitación del Consejo de Salario Mínimo), y en la nueva paritaria nacional docente.

■ La Negociación Colectiva salarial

Entre los años 2004 y 2009 los sindicatos fueron actores centrales en la emergencia de una serie de pactos salariales con el gobierno y los empresarios. Estas negociaciones tripartitas tuvieron como resultado sustancial aumentos salariales en segmentos de los trabajadores del sector formal; no obstante, al menos hasta el año 2009 fueron a la vez consistentes con los objetivos anti-inflacionarios del gobierno. Por ejemplo en abril del 2006, el gobierno, el sindicato de los camioneros (liderado por el poderoso Secretario General de la CGT, Hugo Moyano) y la Federación Nacional de Empresas de Transporte de Carga llegaron a un acuerdo sobre un aumento del 19% para ese año. El aumento negociado por los camioneros convergió con los criterios anti-inflacionarios del Ministerio de Economía —la inflación crecería un 9,8 % durante el 2006— y fue utilizado informalmente para fijar los parámetros en otras negociaciones salariales por sector. Así, durante la primera parte del 2006, los trabajadores en los sectores de trenes, construcción, bancos, aerolíneas, metalurgia, comercio, automotriz, administración pública, acero, alimentación, salud y porteros, entre otros, llegaron a acuerdos sectoriales con el gobierno y las federaciones empresarias correspondientes que, en mayor o menor medida, siguieron la “pauta de negociación” fijada por los camioneros². La mayoría de los acuerdos incluyeron cláusulas de paz social y algunos de ellos (comercio, camioneros, porteros) fueron firmados en la Casa de Gobierno en ceremonias encabezadas por el presidente Kirchner, con la presencia de los líderes de los sindicatos y las asociaciones empresarias. Durante la segunda parte del 2005 y comienzos del 2006, los sindicatos incrementaron la movilización, la militancia aumentó significativamente y se produjeron erupciones de

conflicto industrial en algunas negociaciones salariales (por ejemplo, ferroviarios, camioneros, trabajadores de la industria automotriz y de la alimentación). De hecho, delegados con orientaciones de izquierda a menudo propulsaron muchos de estos conflictos desde abajo, particularmente en sectores tales como el del los trabajadores de la alimentación, de la salud y de los subterráneos. Sin embargo, los líderes sindicales a nivel nacional/sectorial lograron encontrar un equilibrio entre canalizar o contener las presiones desde abajo y, al mismo tiempo, mantenerse en buenos términos con el gobierno.

Rondas de negociaciones similares se llevaron a cabo entre el 2007 y el 2008. En el año 2007, nuevamente encabezados por el sindicato de camioneros (el sindicato que lidera la facción dominante de la CGT y el más estrechamente aliado con el gobierno), un grupo de seis sindicatos (incluyendo también a trabajadores de la construcción, porteros, trabajadores del sector público, taxistas y textiles) cerraron un acuerdo en torno del aumento salarial del 16% sugerido por el gobierno. La negociación finalizó nuevamente con una ceremonia pública con los líderes sindicales, los representantes del empresariado y el gobierno, de la cual se esperaba que enviara una poderosa señal al resto de los grandes sindicatos cuya ronda de negociaciones estaba prevista para el mes siguiente, muchos de los cuales habían demandado inicialmente aumentos de más del 25%. Finalmente, lo que resulta también novedoso para la Argentina es la participación genuina del empresariado. Tanto los acuerdos salariales por sector, como los referentes al salario mínimo entre el 2005 y el 2009 gozaron del patrocinio de las más importantes asociaciones empresarias sectoriales y nacionales.

En suma, la recuperación de la economía pos-devaluación abrió el camino para la discusión salarial entre gobierno, Estado y las cámaras empresarias. El gobierno, la UIA y el liderazgo de la CGT negociaron un parámetro de aumento salarial que actuó como señal y generalmente como piso sobre el resto

2 En la práctica, a través de bonos especiales y aumentos no remunerativos el aumento salarial en muchos sectores (a menudo aquellos asociados a la exportación) superaron el tope de 19%.

de la economía, que fue de 19% en el 2006, 16% en el 2007 y nuevamente (aunque menos uniforme) 19% en el 2008. En el año 2009 la pauta fijada por el ministerio fue del 15% aunque en medio de la crisis la negociación fue más heterogénea y abundaron los aumentos de suma fija por plazos menores. Casi siempre, los grandes acuerdos sectoriales –en los cuales generalmente la serie de sindicatos de transporte y construcción más cercanos al gobierno impulsan cada ronda– fueron refrendados en actos públicos en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y la Casa Rosada. Si bien no se trató de pactos sociales anuales formales entre la cúpula de la CGT y los empresarios, fue obvio que la negociación del parámetro, y de los acuerdos sectoriales, tuvieron el ostensible apoyo del gobierno y las organizaciones económicas. En otras palabras, entre los años 2005 y 2009 hubo en la Argentina negociaciones explícitas sectoriales-nacionales en la industria, construcción y los servicios, y un pacto social informal en materia de coordinación salarial apoyado por los empresarios, el gobierno y la CGT.

En el Consejo de Salario Mínimo sí hubo negociaciones y acuerdos formales, y en general la suba del salario mínimo –que muchas veces impulsa la adecuación de los básicos de convenio– se basó en el consenso entre el gobierno, CGT, UIA y empresarios no agrarios frente a la oposición de la CTA y los representantes del campo. El gobierno se alió generalmente con la CGT y la UIA (Unión Industrial Argentina), junto con las asociaciones de comercio, construcción y de los bancos (con la oposición de sectores de la CTA y las organizaciones empresariales del campo), para negociar un nuevo piso mínimo salarial por año.

■ La paritaria nacional docente

Institucionalizada con la ley de financiamiento educativo, reglamentada en el año 2006, y en plena vigencia desde el 2008 –aunque el gobierno, desde el año 2004 apuntó a establecer un salario docente mínimo común nacional–, la paritaria nacional docente establece un cambio clave en las relaciones laborales del

sector. Como ventajas del mecanismo se pueden enumerar las siguientes:

1. Recentraliza las relaciones laborales en un sector fragmentado en los '90. El liberalismo siempre busca atomizar las relaciones económicas y salariales, por eso el gobierno neoliberal de Pinochet, por ejemplo, fue el campeón de la descentralización presupuestaria y de los servicios de salud y educativos (que allí se municipalizaron). En la Argentina, se obró en una dirección similar en el menemismo. Crucialmente, una paritaria general le da sentido a que exista una CTERA (o SADOP, etc.) nacional después de la descentralización educativa. La paritaria nacional, *su mera existencia*, fortalece al sindicato docente de nivel nacional. Si creemos en una democracia potenciada por organizaciones populares no podemos dejar de saludar esta innovación institucional.

2. Otra ventaja es que el Estado nacional se vuelve a inmiscuir en la discusión del salario docente. La paritaria nacional esencialmente dispone un piso mínimo de salario para el maestro de jornada simple sin antigüedad. El Estado se compromete a ayudar a financiar a las provincias que no lleguen al mínimo, que en la actualidad son once. Esto implica un sentido de justicia evidente: el maestro de La Rioja trabaja lo mismo que el de Buenos Aires o Santa Fe, pero con la descentralización está condenado a negociar en desventaja. Es más, uno podría argumentar que las provincias pobres son las que más necesitan maestros bien pagos, por lo tanto conviene una paritaria nacional que los proteja.

3. La paritaria nacional hace dos cosas: a) establece un salario mínimo docente y b) establece un porcentaje de aumento de ese salario docente. Lo segundo, se convierte en una señal innegable y fuerte para las provincias más ricas, aun cuando el Estado no aporte al financiamiento. No seguir ese porcentaje de aumento deja en evidencia a las provincias pudientes frente al Estado nacional e incluso frente a provincias pobres que están otorgando ese *porcentaje* de aumento (aun cuando el salario mínimo docente permanezca más bajo que en las últimas). Así, la paritaria nacional induce a las provincias con más recursos a utilizarlos para el salario docente. En otras palabras, si

un gobierno provincial prioriza otros gastos, esa actitud con una paritaria docente nacional —que, insisto, estipula un *parámetro* nacional de aumento y ayuda a las provincias pobres a achicar la brecha— tiene más costos. La guía de ese porcentaje de aumento negociado por nación parece haber sido decisiva en el 2010 en distritos que, como Buenos Aires, Capital y Córdoba, empezaron ofreciendo el 8% o menor.

Los logros, en cuanto a política salarial docente desde el año 2003, son bastante impresionantes. Según un informe del CIPPEC, desde el año 2003 al 2009 el salario nacional docente promedio (el bruto de un docente de jornada simple de nivel primario con 10 años de antigüedad) aumentó 75% en términos reales, usando la inflación según la comisión interna ATE-Indec, y la calculada por Direcciones de Estadística provinciales. Para tomar un año base menos malo, desde el 2006 el salario *real* docente aumentó el 30%. El salario docente promedio del 2009 fue 48% más alto que en el año 1996, de nuevo, en términos reales.

■ La Concertación y Negociación Colectiva post 2003 en perspectiva histórica argentina

La negociación salarial agregada en el sector privado, el Consejo del Salario Mínimo, y la paritaria nacional docente no fueron los únicos ámbitos de diálogo social potenciados en estos años. También funcionaron en el seno del Ministerio de Trabajo otras instancias de representación tripartita como la Comisión Nacional de Trabajo Agrario o la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil. En suma, la Argentina viene teniendo desde el año 2003 un diálogo social importante en materia salarial que si bien no se basa en un pacto social explícito, está claramente coordinado por el tripartismo de nivel nacional y sectorial —y negociaciones bilaterales nacionales sindicatos nacionales— gobierno en el caso de los docentes. Las condiciones que favorecieron ese tipo de arreglos no son diferentes de las que los inducen en otras partes del mundo. En primer lugar, como se dijo, la recuperación económica sin el cepo cambiario abrió espacio para

la negociación. En segundo lugar, un gobierno aliado con el sindicalismo hegemónico abrió las puertas al conflicto laboral a partir del año 2004 e intervino con aumentos de suma fija que tarde o temprano debían trasladarse a los convenios. Además, incidió la supervivencia de instituciones laborales como una ley marco que favorece la negociación centralizada (sin bloquear los acuerdos de empresa) después de la tormenta desreguladora de los '90.

En otras palabras, si en Europa la concertación suele estar favorecida por gobiernos social-demócratas aliados a los sindicatos, y por una organización de los intereses (especialmente en el sector trabajo) poco fragmentada y abarcativa, condiciones análogas posibilitaron el resurgimiento del tripartismo en la Argentina post-2003. Naturalmente esta modalidad de concertación puede ser objeto de críticas. La principal es que favorece a los trabajadores de la economía formal que son los que en definitiva están representados por los sindicatos que están en la negociación. Así, los trabajadores sindicalizados o bajo convenio pueden obtener mejores aumentos y recursos estatales que están más lejos del alcance de los trabajadores no representados. Políticas sociales como la Asignación Universal por Hijo han comenzado a suplir este déficit.

El desarrollo del tripartismo en la Argentina desde el año 2003 es notable desde una perspectiva histórica. La ausencia de una concertación social efectiva o pactos sociales (salariales o de otra índole) ha sido un tópico constante en la literatura de ciencia política y sociología en la Argentina. En el primer peronismo, la UIA estaba proscrita y la dirigencia sindical en alguna medida controlada desde el Estado. Los gobiernos militares, por supuesto, casi siempre optaron por políticas económicas ortodoxas y salariales unilaterales. El intento más serio de Pacto Social salarial en la posguerra fue la iniciativa de Perón y Gelbard en el retorno del primero al poder en el año 1973. Pero, como todos sabemos, terminó en un fracaso, socavada por la radicalización de la política interna, la desconfianza empresarial y las presiones internacionales después de la crisis del petróleo. Durante el gobierno de Alfonsín, con el resurgimiento democrático

y las libertades garantizadas, afloraron nuevamente las intenciones e iniciativas del gobierno en pos de la concertación. Sin embargo, volvieron a naufragar en el marco de la puja distributiva y la creciente debilidad del gobierno. Si bien la negociación colectiva sectorial se relanzó en la segunda parte de la administración de Alfonsín, esta no tuvo apoyo empresarial consistente especialmente después de que el gobierno aceptara las demandas de la UOM en materia salarial, ni produjo intento de coordinación intersectorial alguna. Finalmente, durante el gobierno de Menem hubo episodios de concertación en política laboral, especialmente con el Acuerdo Marco de 1994, y la política de desregulación de las obras sociales fue en gran medida consensuada con los sindicatos. Sin embargo, eran pactos con un sindicalismo netamente en retirada en medio de la ofensiva neoliberal, que no significaron mayores dividendos para los trabajadores (sino, en el mejor de los casos, el sostenimiento de algunos privilegios pasados) y excluían de plano la cuestión salarial.

En suma, puede decirse que el resurgimiento del tripartismo desde el año 2003, fogueado por el gobierno, es un mojón histórico puesto que ha sido efectivo para otorgar mejoras del salario real en el sector formal y para moderar la puja salarial en una economía en crecimiento hasta el 2008. En el marco de un país democrático y una economía abierta, ha incluido la representación de la mayoría de los trabajadores del sector formal y ha contado con el apoyo y participación explícita del sector empresario. En este contexto, es bueno dar una mirada comparada actual sobre el estado del tripartismo y la concertación en otras regiones del planeta.

■ La Concertación y Negociación Colectiva post 2003 en perspectiva comparada

Un repaso actual sobre los países en desarrollo devuelve un panorama sombrío sobre el estado

de la concertación social entre actores económicos. En Europa del Este, por ejemplo, David Ost habla de una “concertación ilusoria”. En efecto si bien durante la transición desde el comunismo se crearon cuerpos tripartitos en países como la República Checa, Polonia, Hungría y Rusia, el autor observa cómo estas instituciones fueron poco más que vehículos para la imposición de políticas pro-capitalistas de desregulación y privatización. Con el pesado lastre de su anterior imbricación en el comunismo, los sindicatos en esa región carecen de capacidad, movilización y penetración en el sector privado y no expresan ningún tipo de identidad de clase, a la vez que son mirados con desconfianza por la mayoría de sus trabajadores. En suma, sin capacidad de movilización, sin expresión de una identidad distinta como trabajadores, y en la mayoría de los casos asociados al autoritarismo comunista frente a sectores tecnocráticos y pro-capitalistas que promovieron más activamente la democratización, el tripartismo genuino se tornó inviable en los países emergentes de Europa del Este³.

Por su parte, en los países de crecimiento acelerado del Este asiático primó en general una política anti-sindical poco proclive al tripartismo, obviamente en China, pero también en países como Taiwán o Corea del Sur. Si bien estos dos últimos países avanzaron más en la construcción de Estados de Bienestar dada la mayor capacidad de sus burocracias estatales para subordinar al sector empresario, ese mismo “estatismo” torna más improbable la activación sindical. Finalmente, el panorama en América Latina no es mucho más alentador. La debilidad sindical ha sido una constante desde la expansión del neoliberalismo que implicó des-industrialización, tercerización y mayor desempleo. Es cierto que, salvo en los casos más evidentes de autoritarismo neoliberal como Chile o Perú, la desregulación de la ley laboral no afectó tanto los derechos colectivos de los trabajadores y la capacidad de formar sindicatos genuinos. No obstante, en el contexto de la fragmentación social post-neoliberal, el actor sindical no ha sido

3 Ver David Ost “Illusory Corporatism in Eastern Europe: Neoliberal Tripartism and Postcommunist Class Identities” en *Politics & Society*, 2000, vol 28: 503-530.

protagonista en el reciente resurgimiento de la izquierda en el continente. Así en Venezuela y en Bolivia, países de tradición sindical fuerte en el siglo XX, los movimientos sociales, y *no* el movimiento obrero, han sido el eje de la nueva izquierda. Ni siquiera en Brasil, donde el PT fue creado por sindicalistas de base, ha sido el actor sindical un apoyo clave del gobierno. El gobierno de Lula creó un consejo tripartito para impulsar la democratización de las relaciones laborales pero sus resultados han sido hasta ahora magros.

En suma, la Argentina, aún con las limitaciones mencionadas más arriba, posiblemente sea el único país emergente que ha desarrollado formas efectivas de tripartismo y negociación salarial agregada entre organizaciones empresarias, de trabajadores y Estado en los últimos años. La concertación social, por supuesto, goza de buena salud en Europa occidental, donde el capitalismo regulado y los partidos de izquierda han sido históricamente más fuertes. Un trabajo reciente de Baccaro y Simoni muestra que hacia el 2005 alrededor del 70% de los países de Europa occidental habían sido testigos de alguna iniciativa gubernamental de concertación de cúpula en materia salarial, y alrededor del 60% de los gobiernos había propuesto concertar, con organizaciones de interés del capital y el trabajo, políticas de carácter social⁴. Lo realmente interesante que muestran los autores citados es que el porcentaje de gobiernos europeos que entra en la concertación salarial es más o menos el mismo que en 1975 y, en promedio ha estado más o menos estable desde esa época, mientras que el porcentaje de gobiernos europeos que intenta concertar con actores económicos políticas sociales (o sea laborales, jubilatorias y de salud) ha ido en constante crecimiento desde los años '80. Es más, el pico de pactos sociales de política pública se da hacia principios del 2000 con la entrada de la mayoría de los países al euro. Como han sostenido estos y otros autores, buena parte de los gobiernos europeos percibió que las reformas fiscales, regulatorias y monetarias necesarias para la adecuación al sistema monetario único

tenían más plausibilidad si se encaraban en consulta con los actores económicos que si se lo hacía unilateralmente o sólo a través de los parlamentos.

En otras palabras, a pesar de la globalización, la caída del fordismo (que generaba actores empresarios y del trabajo más homogéneos) y del compromiso keynesiano de posguerra, y de la fragmentación social, *en Europa hay hoy igual o más concertación salarial y de política social que hace 30 años.* Es posible que la crisis actual tienda a polarizar más a los actores pero también es probable que surjan las mismas presiones para la “adaptación concertada” que aquellas estimuladas por la entrada al euro. Es decir que nuevamente los gobiernos se den cuenta que la salida en materia de ajustes o crisis se hace más viable negociando con los actores sociales y no imponiéndose unilateralmente sobre ellos.

■ Pensar el Consejo Económico y Social en la Argentina del Bicentenario: ¿qué capitalismo queremos?

Si el capitalismo europeo, más regulado y con estado de bienestar desarrollado –frente al norteamericano menos regulado y con muy bajos niveles de estado de bienestar– es el espejo en el que nos queremos mirar en un horizonte progresista, la concertación social en materia salarial y de políticas públicas que ha estado vigente en estos años es un elemento importante a preservar. Como se dijo arriba, la Argentina tiene un suelo fértil, en gran medida abonado en los últimos años, sobre el que se puede institucionalizar este tipo de arreglos entre los actores. Conviene, en este sentido, tener presente un axioma básico de los procesos de concertación en el marco capitalista: la participación del sector trabajo se logra desde un mínimo de fuerza y no desde la debilidad. Los empresarios han aceptado formar parte de una negociación salarial agregada y en alguna medida coordinada en los últimos años porque

4 Lucio Baccaro y Marco Simoni “Policy Concertation in Europe: Understanding Government Choice” en *Comparative Political Studies*, 2008 vol 41: 1323-1348.

los sindicatos incrementaron su capacidad de movilización, no porque estaban débiles. Ante la debilidad laboral, las organizaciones del capital suelen preferir el unilateralismo, la imposición, y la solidaridad horizontal entre pares empresarios, como ocurrió en los años '90.

A la vez, es necesario saber “qué no se puede esperar” de la institucionalización de un organismo de diálogo social compuesto por el Estado, los representantes de los trabajadores y las varias organizaciones empresarias. En primer lugar, es difícil esperar que lleguen a decisiones formales trascendentes como ser, por ejemplo, la negociación de una pauta de aumento salarial única para toda la economía, especialmente en la Argentina donde organizaciones como la UIA y la CGT tienen poco poder de disciplinamiento sobre las asociaciones sectoriales afiliadas. En contextos de competitividad sectorial variada ni siquiera en los pactos salariales vigentes hoy en Europa se negocia ese tipo de acuerdos sino más bien valores como el salario mínimo o pisos de aumento, o el intercambio de cláusulas de paz social y moderación salarial por mayores recursos para el sistema de asignaciones familiares, para los programas sociales o las adaptaciones en el régimen jubilatorio. Los acuerdos no se pueden alcanzar de un día para el otro y, para ser atractivos dentro de un abanico de organizaciones económicas, deben incluir varias arenas generales de política pública como ser política impositiva, fiscal, salarial o de seguridad social donde se pueda dar el “toma y daca” y posibilidades de compensaciones cruzadas entre los actores. Por ejemplo, una disminución de cargas patronales contributivas a cambio de blanqueo de personal o mayores impuestos directos a la renta. Más aún, teniendo en cuenta el contexto de crisis en ciernes, es posible que los espacios para el acuerdo se achiquen por cuanto es más fácil para los actores económicos acordar y conceder en períodos de abundancia que en momentos de crisis, donde la negociación se torna de suma negativa. En ese marco, el Consejo Económico y Social puede ser un ámbito útil si al gobierno

y a los actores sociales los sostiene una misma convicción: que las soluciones unilaterales empeoran las situaciones de crisis y que, aún en contextos de despidos, decrecimiento económico y ajustes, debe haber lugar para un reparto medidamente equitativo de costos que sea en interés de las partes.

En segundo lugar hay que convencerse que todo organismo como el Consejo Económico y Social *va a tener un déficit democrático*, déficit que, como vimos, está en la naturaleza de este tipo de arreglos y fue ampliamente debatido en sus orígenes europeos. En otras palabras, siempre van a quedar grupos afuera y es innegable que un criterio para encuadrar a quienes quedan adentro es su representatividad y peso económico. Hay actores como las asociaciones de consumidores y otros grupos sociales que difícilmente puedan formar parte de un organismo viable. Es preciso tener en cuenta que un Consejo Económico y Social *complementa* otros mecanismos democráticos, no los agota. En este sentido la participación de la CTA, históricamente más cercana a los movimientos sociales, aparece como fundamental para representar a los sectores informales y de desempleados que han estado en buena medida ausentes del tripartismo en la Argentina en los últimos años.

Finalmente, es necesario considerar las reacciones de la opinión pública ante la puesta en marcha de iniciativas de concertación social. Hay que tener cuidado con cierta esquizofrenia de la opinión pública que señala la necesidad de “consensos” pero menosprecia todo el tiempo a las organizaciones de cúpula (especialmente a los sindicatos) y critica los “pactos a espaldas de la gente”. En realidad, a los consensos se llega desde la diferencia y a través de organizaciones representativas que rubrican pactos de cúpula. Aun así, más allá de los vaivenes de la opinión pública, un Consejo Económico y Social, construido sobre y ampliando el fecundo tripartismo que ha florecido en los últimos años, es un elemento clave para construir un capitalismo más justo y pensar políticas para la Argentina del Bicentenario.

Desafíos hacia el futuro



La economía argentina del Segundo Centenario y su futuro

Aldo Ferrer*

Este ensayo se divide en dos partes. En la primera, se analizan los cambios que han tenido lugar en tiempos recientes y que configuran una nueva economía argentina. En el segundo, se tratan los desafíos principales que la misma confronta al concluir el Segundo Centenario de la Independencia y las perspectivas futuras.

■ Los cambios en la realidad económica

Durante más de setenta años, desde la década de 1930 hasta la debacle del 2001/02, la economía estuvo sometida a dos restricciones: la externa y la fiscal. Además, en la mayor parte del período (1930-83), la ausencia de reglas para transar los conflictos provocó un escenario de inestabilidad política que agravó los desequilibrios del sistema. Es decir, que, en el transcurso del Segundo Centenario de la Independencia, predominaron restricciones externa, fiscal e institucional, que determinaron los déficits en el balance de pagos internacionales y las finanzas públicas, la volatilidad de la actividad económica, la inflación y el lento crecimiento. Los problemas se agravaron a partir de mediados de la década de 1970, cuando la violencia puso al país al borde del abismo y el aumento incesante de la deuda externa lo subordinó a los criterios de los mercados y las condicionalidades del FMI. En ese escenario, se redujo radicalmente la

libertad de maniobra de la política económica.

En la actualidad, la Argentina ha logrado remover las restricciones externa, fiscal e institucional. Esto configura una realidad económica radicalmente distinta a la del pasado, es decir, una nueva economía argentina. Subsiste, sin embargo, una cuarta restricción, resultado de las tres primeras: la social, consistente en la extrema desigualdad en la distribución de la riqueza y de las oportunidades. Las consideraciones siguientes se refieren a los hechos que dan lugar a una nueva economía argentina y a los desafíos del futuro para consolidar lo alcanzado y remover la restricción social.

■ Las tres restricciones

Bajo el modelo de la economía primaria exportadora, inaugurado a mediados del siglo XIX y clausurado con la crisis mundial de los años treinta, los pagos internacionales eran la correa de transmisión entre el ciclo económico mundial y la actividad económica interna. Como lo destacó Raúl Prebisch, el modelo era inestable e implicaba la distribución desigual de los frutos de progreso técnico entre el centro (los países industriales) y la periferia (las economías proveedoras de productos primarios, como la argentina). Sin embargo, no existía una insuficiencia crónica de divisas para sostener ese régimen de acumulación y crecimiento, ni un déficit fiscal persistente. En el plano institucional, desde la presidencia de

209

* Profesor Emérito, Universidad de Buenos Aires.

Mitre hasta el golpe de estado de 1930, la política se desarrolló en el marco de las reglas de la Constitución, perfeccionadas bajo la Ley Sáenz Peña. No existieron, pues, restricciones externa, fiscal e institucional al desarrollo de la economía primaria exportadora.

El problema se instala en 1930 con la crisis mundial, el agotamiento del modelo agroexportador y el golpe de estado. Comienza entonces la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), con dos rasgos principales. Por una parte, una elevada proporción de abastecimientos importados de insumos y equipos. Por la otra, una baja capacidad de exportación de bienes de origen industrial. Es decir, la ISI operaba con un déficit en su balance de pagos internacionales. En una primera fase, la producción industrial permitió ahorrar divisas disminuyendo el coeficiente importaciones/PBI, del 25% en 1929 al 10% hacia 1950. Por múltiples razones, este último resultó un piso de largo plazo. Era entonces preciso generar capacidad de importar a través de las exportaciones de manufacturas de origen industrial o, como sucedió en los hechos, apelar a los excedentes generados por el sector agropecuario.

Debido a la convergencia de factores internos y externos, las exportaciones agropecuarias entraron en un prolongado período de estancamiento. En consecuencia, las fases de expansión de la actividad industrial y, consecuentemente, de aumento de su déficit de divisas, tropezaban con un “cuello de botella” en el balance de pagos, es decir, la “restricción externa”. Una vez que se agotaban las posibilidades de endeudamiento, el epílogo era el ajuste para restablecer el equilibrio perdido. En semejante escenario, las finanzas públicas incurrieron repetidamente en déficit. La restricción institucional provocó políticas erráticas que agravaron las otras dos: la externa y la fiscal. La consecuencia más evidente de estos hechos fue el desorden monetario y la inflación crónica y elevada, que se instala a partir de 1945. Así funcionó la economía argentina entre la década de 1930 y mediados de la de 1970, bajo las restricciones externa, fiscal e institucional. Era el régimen llamado de *stop go*, de contención-arranque. El sistema tuvo un desarrollo mediocre, pero

no despreciable, particularmente en su último tramo. Los censos industriales de 1964 y 1974 revelan, en efecto, una transformación notable de la industria nacional con fuertes aumentos de la productividad, el empleo y capacidad competitiva.

En 1976, en el marco de la globalización financiera internacional, el gobierno de facto interrumpió el crecimiento manufacturero e introdujo un cambio radical en la naturaleza de las restricciones externa y fiscal. La liberación de la tasa de interés y del movimiento internacional de capitales, insertó plenamente a la economía argentina en el orden monetario globalizado y, consecuentemente, en la especulación financiera internacional. Lo hizo, además, con un instrumento peculiar, la “tablita”. La programación del ajuste del tipo de cambio a una tasa muy inferior a la de la inflación, provocó una extraordinaria apreciación del peso y, consecuentemente, el drástico deterioro de la competitividad, el aumento de las importaciones y el surgimiento de elevados déficits “gemelos”, en el balance de pagos y en las finanzas públicas. La “tablita” proporcionó a los especuladores un seguro de cambio gratis y multiplicó las rentas de la llamada “industria financiera”.

Esta estrategia provocó el aumento incesante y acumulativo de la deuda externa. Hasta 1976, la deuda había sido una respuesta a las insuficiencias transitorias del balance de pagos y resultado de la característica estructural de la economía argentina, es decir, el déficit de divisas de la ISI. De todos modos, la deuda externa nunca alcanzó dimensiones inmanejables, ni exageradas respecto de las variables reales del PBI y las exportaciones. Por esa misma razón, los acuerdos con el FMI eran siempre de duración transitoria, hasta que se restablecía el equilibrio de los pagos externos e iniciaba una nueva fase de auge bajo el régimen de *stop go*.

A partir de 1976, la deuda externa fue la componente central de la situación de la economía. Toda la política económica quedó subordinada a la refinanciación de la deuda. En tales condiciones, la restricción externa no surgía del comportamiento de la economía real sino de la posibilidad de acceder o no al crédito

internacional. La imposibilidad de generar niveles de superávits primarios suficientes para pagar la deuda, provocó el financiamiento del déficit con emisión monetaria y el impuesto inflacionario. El *stop go* de la economía real bajo la ISI pasó a ser el *stop go* de la especulación financiera. EL FMI adquirió, entonces, nuevos roles. Dejó de ser el vigilante esporádico de las cuentas argentinas para asumir el rol de monitor permanente. Con el agregado de promover las “reformas estructurales” del Consenso de Washington, es decir, el canon neoliberal. Al final, la macroeconomía estalló bajo el impacto de los crecientes e inmanejables déficits del balance de pagos y las finanzas públicas. Las restricciones fiscal y externa eran insostenibles cuando, en 1983, culminó la experiencia iniciada en 1976, como volverían a serlo, más tarde, en el epílogo de la misma estrategia en la década de 1990.

El gobierno de Alfonsín condujo al país a su reencuentro con la democracia pero no logró zafar de la deuda y las restricciones externa y fiscal. En la década siguiente, los años noventa, el gobierno de Menem culminó la transformación iniciada en 1976. Adhirió incondicionalmente al paradigma neoliberal, con más profundidad que en cualquier otro país de América Latina y el resto del mundo. El régimen de convertibilidad era, de hecho, la dolarización del sistema monetario y la renuncia a tener una política económica nacional. Definitivamente, la marcha de la economía quedaba subordinada al movimiento de capitales especulativos. Al mismo tiempo, la venta de los principales activos públicos, transfirió a manos privadas (principalmente, filiales de corporaciones transnacionales), el petróleo, las telecomunicaciones, la energía, los transportes y otros activos principales.

Los ingresos por las privatizaciones, más el reinicio de la corriente de capitales especulativos una vez concluida la crisis de la deuda latinoamericana, provocaron un auge inicial de la economía. En este escenario, el tipo de cambio fijo permitió estabilizar el nivel general de precios. Pero la restricción externa se multiplicaba con la apreciación del peso, la pérdida de competitividad de la producción nacional y el aumento de la deuda. El apoyo del FMI

y los “canjes y megacanjés” generaron rentas extraordinarias en los intermediarios. Como lo anticipó el Grupo Fénix de la Universidad de Buenos Aires en septiembre de 1991, el sistema se encaminaba inexorablemente al derrumbe de la seguridad jurídica, es decir, de los contratos entre residentes denominados en dólares y al *default* sobre la deuda externa.

Las restricciones externa y fiscal bajo la ISI no impidieron un crecimiento considerable de la economía argentina y una mejora de las condiciones sociales. En cambio, bajo el paradigma neoliberal, el período 1976-2001/02, fue el peor de la historia económica argentina.

■ Las restricciones y las ideas económicas

Las restricciones externa y fiscal que prevalecieron durante más de setenta años influyeron en la formación de la opinión pública y las ideas económicas en la Argentina. Las aguas se dividieron en torno de la determinación de las causas y consecuencias de esos problemas.

Para la visión nacional del desarrollo, era posible e imprescindible resolver la restricción externa profundizando el desarrollo industrial y la capacidad exportadora de manufacturas y de productos primarios. En el enfoque del desarrollismo ortodoxo, cuyo mayor exponente fue Rogelio Frigerio, lo fundamental era integrar las cadenas de valor con el pleno desarrollo de las industrias de base (acero, aluminio, celulosa, etc.) y el autoabastecimiento energético. El capital extranjero era un instrumento del necesario *shock* inversor y transformador de la estructura y la inserción internacional del país. Como recordé en mi nota en *Buenos Aires Económico* del 8.5.08, en un diálogo que mantuvimos hace años, Frigerio escuchó la reiteración de mi argumento sobre la importancia relativa del ahorro interno y el capital extranjero. Su comentario fue que la cuestión no era cuán importante eran uno u otro sino que, en las condiciones prevalecientes en el gobierno de Frondizi, no había posibilidad alguna de reorientar la inversión del ahorro interno hacia los objetivos estratégicos del desarrollo. Por lo tanto, el *shock* inversor había

que producirlo con inversiones externas dirigidas a los objetivos buscados.

El enfoque desarrollista aperturista y más apoyado en los recursos propios, tomaba nota de los límites de la ISI, aún con el pleno y necesario desarrollo de las industrias de base y el autoabastecimiento energético. Era entonces preciso, también, exportar manufacturas de creciente valor agregado, con la participación de las tecnologías de frontera, como la microelectrónica y la informática. Se trataba, entonces, de formar una “economía integrada y abierta”, con una amplia base de sustentación en los recursos naturales y la industria, con capacidad de gestionar el conocimiento en todo el arco de las tecnologías disponibles y la capacidad original de innovación.

En este escenario del pensamiento del desarrollo nacional, se debatió la relación campo-industria dentro de una estructura desequilibrada, según la expresión de Marcelo Diamand, que demandaba otorgar condiciones de competitividad a toda la producción de bienes sujetos a la competencia internacional, a través de tipos de cambio diferenciales y otros instrumentos de la política económica. Dentro de estas perspectivas, la eliminación de la restricción externa permitía aumentar el ahorro interno, consolidar la solvencia fiscal y los equilibrios macroeconómicos y, por lo tanto, fundar en los recursos propios la fuente fundamental de la acumulación, fortaleciendo el protagonismo de las empresas argentinas.

Pero las restricciones externa y fiscal promovieron otro tipo de respuesta, la de cuño liberal, la cual, con el agregado dominante de la dimensión financiera y su preferencia por las paridades sobrevaluadas, constituyó la versión neoliberal de la ortodoxia. Este enfoque tuvo éxito en generalizar el convencimiento de que el país no puede funcionar sin crédito externo y, consecuentemente, que el ahorro interno es insuficiente para sostener una tasa elevada de acumulación de capital. De ese modo, una preocupación dominante de la política económica fue atraer capital extranjero como inversiones privadas directas y créditos internacionales. El objetivo era, entonces, “transmitir señales amistosas a los mercados” para atraer los capitales foráneos.

En plena crisis del 2001/02, este enfoque culminó con la propuesta de la banca *off shore* y la dolarización lisa y llana del sistema monetario. Es decir, el abandono definitivo de la conducción nacional de la política económica argentina y la subordinación plena del país a los dictados del FMI y los mercados financieros. Sumergidos en el orden global, terminaríamos con la “restricción externa” porque el país pasaría a ser un apéndice del sistema mundial. De paso, acabaríamos con los disparates de los que piensan que el país puede crecer, sin restricción externa, descansando en sus propios recursos, que cada país tiene la globalización que se merece en virtud de la fortaleza de su densidad nacional y que la Argentina puede estar plenamente integrada al mundo en el comando de su propio destino.

■ La resolución de las restricciones externa, fiscal e institucional

En los últimos años, se ha producido un cambio radical en el comportamiento de la economía argentina. Desde la salida de la crisis del 2001/02, en el transcurso de esta primera década del siglo XXI, los pagos internacionales vienen operando con un elevado superávit en el balance comercial y en la cuenta corriente del balance de pagos. Este último registra ocho años consecutivos positivos, hecho inédito en la historia económica del país. En el 2009 alcanzó al 3% del PBI y cabe esperar un superávit semejante el 2010. A su vez, la balanza comercial registra saldos positivos anuales superiores a los U\$S 15 mil millones.

Estos hechos obedecen a causas múltiples. Una de ellas es el notable incremento del volumen de la producción rural, particularmente de cereales y oleaginosas, con el fuerte aumento de las exportaciones favorecido, al mismo tiempo, por las tendencias expansivas del mercado mundial de alimentos. Otra, el abandono de la convertibilidad y la apreciación del peso, que estimuló la producción de manufacturas de origen industrial, tanto para el mercado interno como el internacional.

Como esta década, el superávit externo se sostuvo a pesar de un crecimiento acumulado de

más del 60% del PBI y un aumento comparable del producto manufacturero, cabe concluir que la restricción externa y el ciclo de *stop go* de la ISI, son problemas del pasado. Las tendencias actuales de la economía mundial y la dotación de recursos de nuestro país sugieren que perdurará el superávit en los pagos internacionales. Si, en este contexto, se mantiene un tipo de cambio de equilibrio desarrollista (TCED), cabe suponer que la economía nacional funciona ahora con un superávit externo estructural de largo plazo.

¿Y qué sucede con la restricción externa y el ciclo derivado de la deuda externa? Entre el 2003 y la actualidad, la relación deuda externa pública y privada/PBI bajó de 160% a 40%. Desde el momento en que se logró salir del *default*, con el exitoso canje de deuda del 2004, el pago al FMI y encuadrar los pagos dentro de límites manejables con recursos propios, también aquí se produjo un cambio radical. En el sector privado no financiero, el coeficiente de endeudamiento bajó un 70%, y la cartera irregular con los bancos locales del 22% al 7%. Es decir, la restricción externa y el ciclo *stop go* de la deuda serían, también, problemas del pasado.

La solución de la restricción externa facilitó resolver la restricción fiscal derivada de los déficits crónicos de las finanzas públicas. La recaudación tributaria nacional aumentó en 10 puntos del PBI para ubicarse cerca del 30% del producto, proporción razonable en una economía del ingreso medio argentino. En esto influyeron el aumento de la actividad económica y la mejora en la gestión administrativa del sistema tributario. Del lado del gasto, la quita sobre la deuda resultante del canje contuvo los servicios en límites manejables para el presupuesto. En el mismo sentido operó la incorporación, en la esfera pública, de los recursos del sistema previsional, que constituyen parte principal del ahorro interno. El comportamiento de las finanzas públicas desde la salida de la crisis de los años 2001/02, demuestran, en efecto, que la restricción fiscal, puede ser, también, un problema superado.

Estos cambios ocurren en un escenario político institucional también distinto. Desde el regreso definitivo a la democracia en 1983,

la Argentina se está acostumbrando a resolver sus problemas en el marco de las reglas de la Constitución, con tensiones, pero en paz y sin violencia. El país tuvo en el pasado una “restricción institucional”, agregada a las externa y fiscal. Ahora, aquella puede ser también un problema del pasado. En la experiencia reciente, aun los temas más polémicos (por ejemplo, la Resolución 125, las reformas de los regímenes previsional y de medios audiovisuales, el uso de las reservas del Banco Central), se procesan conforme a las reglas constitucionales y la división de poderes propias de una sociedad democrática.

■ Las consecuencias

En resumen, esta primera década del siglo XXI concluye con cambios históricos de importantes consecuencias. ¿Cuáles son? En una primera aproximación a la nueva economía argentina, cabe destacar dos de la mayor trascendencia.

Viabilidad de los equilibrios macroeconómicos y libertad de maniobra de la política económica.

Es ahora posible sostener los equilibrios macroeconómicos, en los pagos internacionales, la moneda y las finanzas públicas, con recursos propios. Esto proporciona capacidad operatoria y autonomía a la política económica y permite la existencia de un estado desarrollista. En tales condiciones, el objetivo deja de ser “transmitir señales amistosas a los mercados” y satisfacer las condicionalidades y “reformas estructurales” promovidas por el FMI. Al recuperar la conducción soberana de la economía nacional, el objetivo es sostener, simultáneamente, los equilibrios macro e impulsar el desarrollo económico y social. En la nueva realidad, la política económica tiene suficiente fortaleza para resistir tensiones como, por ejemplo, una crisis mundial de gran escala como la actual, sin que la economía nacional descarrile.

Las ideas económicas

Vimos cómo la interpretación de las restricciones externa y fiscal influyeron en las ideas

económicas en nuestro país. El enfoque ortodoxo sustenta en tales restricciones la dependencia inevitable del país del financiamiento externo y, consecuentemente, del monitoreo de los mercados y el FMI. En consecuencia, serían imposibles, en la Argentina, políticas nacionales de desarrollo al estilo de, por ejemplo, los Tigres Asiáticos y China. En otros términos, nuestro país sería “estructuralmente” impotente para proponerse y ejecutar con éxito un proyecto nacional de desarrollo, abierto e integrado al mundo, en el ejercicio soberano de su política económica.

La visión ortodoxa rechaza la posibilidad de un país parado en sus propios recursos, una política económica autónoma y, en definitiva, un estado desarrollista. La realidad actual demuele los fundamentos del imaginario neoliberal de un sistema subordinado a restricciones supuestamente insalvables y, consecuentemente, al monitoreo externo. Hace ya muchos años que sostengo que los criterios del FMI y los mercados son instrumentos de las visiones e intereses locales opuestos al pleno desarrollo del potencial argentino.

La visión ortodoxa ha experimentado una suma de calamidades. En efecto, se han sumado, en su contra, hechos categóricos, a saber: la debacle producida por sus políticas que culminaron en el caos del 2001/02 y la recuperación posterior del país parado en sus propios recursos y políticas soberanas. A su vez, el derrumbe del imaginario neoliberal en el orden global, por la monumental crisis desatada por las políticas de ese año, debilitó el marco de referencia externo de la ortodoxia criolla. En esta materia, la situación actual es semejante a la de la década de 1930, cuando el derrumbe de la ortodoxia neoclásica dio lugar, en los países industriales, a la revolución teórica keynesiana y, poco después, en América Latina, al pensamiento estructuralista y la propuesta desarrollista.

La confrontación de ideas económicas y el actual debate sobre el curso de la política económica en la Argentina, forman parte de una polémica mucho más amplia a nivel global y en América Latina. Como sucedió con Keynes en la década de 1930, la visión ortodoxa está sujeta en la actualidad a la revisión crítica desde

la academia en los países centrales a través de, por ejemplo, economistas como Stiglitz, Krugman y Rodrick e, incluso, de dirigentes conservadores, como el presidente Sarkozy. En América Latina y, particularmente, en Brasil, tiene también lugar un áspero debate sobre estas cuestiones. En la visión de un economista brasileño, el ex Ministro de Hacienda Luiz Carlos Bresser Pereira, es preciso un “nuevo desarrollismo” que rescate el pensamiento estructuralista latinoamericano fundado, principalmente, en Raúl Prebisch y Celso Furtado. Según Bresser ese nuevo desarrollismo se sustenta en tres ejes: tipo de cambio competitivo, solvencia fiscal y un estado desarrollista capaz de promover el desarrollo y el cambio social fundado, esencialmente, en la movilización del ahorro y recursos internos.

Conviene ubicar el tratamiento de todos los problemas actuales en el escenario abierto por el surgimiento de una nueva economía argentina. Sin embargo, la discusión de cuestiones como el uso de las reservas del Banco Central, el canje de los *hold out* y la “vuelta a los mercados”, se realiza conforme a la experiencia del pasado, es decir, la vigencia de las restricciones externa y fiscal, actualmente inexistentes. De este modo, el financiamiento externo se coloca en el centro del escenario a pesar de que el país cuenta con una tasa de ahorro interno del orden del 30% del PBI y un sustantivo superávit en sus pagos internacionales. En tales condiciones, el objetivo necesario y posible no es “volver a los mercados”, sino retener y reciclar los recursos propios en el proceso productivo. Es decir, afirmar el convencimiento de que el lugar más seguro y rentable para invertir el ahorro argentino es la Argentina. Entonces los mercados volverán solos sin ir a su encuentro con “señales amistosas” innecesarias.

El debate actual sobre la situación y el rumbo de la economía argentina debe encuadrarse en la nueva realidad abierta por la resolución de las restricciones externa, fiscal e institucional. Es preciso tomar nota de las posibilidades que se abren, en el nuevo contexto, a un país con el potencial como el nuestro. En el escenario mundial, son pocos los países que cuentan con la siguiente constelación de factores:

un territorio de gran dimensión (el octavo más grande del mundo) ampliamente dotado de recursos naturales diversos; producción excedentaria en dos sectores esenciales: alimentos y energía; y una población capacitada para gestionar los conocimientos de frontera como lo demuestran, como ejemplos, el INVAP y la transformación tecnológica en el campo. Esto, en un contexto en el cual se han eliminado las restricciones externa, fiscal e institucional.

La Argentina está ahora en condiciones de enfrentar la eliminación de la restricción fundamental que aún subsiste: la desigualdad en las condiciones de vida de la población y en las oportunidades de despliegue de las capacidades individuales. Este es el desafío que enfrenta la República, en estos inicios del Tercer Centenario de la Revolución de Mayo.

La Argentina está en condiciones de vivir con lo suyo, parada en sus propios recursos y abierta al mundo. Crecer a más del 6% anual sobre la base de una tasa de ahorro interno del orden del 30% del PBI y de inversión superior al 25%, proponiéndose erradicar la indigencia en un bienio y la pobreza en una década, reducir el desempleo a niveles del orden del 3% de la fuerza de trabajo, bajar a expresiones mínimas el trabajo no registrado y provocar una mejora generalizada del nivel de vida y, sobre todo, de su calidad en libertad y democracia. Todas metas posibles si consolidamos la densidad nacional.

■ Los desafíos del futuro

El Segundo Centenario concluye con antiguos problemas históricos aún no resueltos y, al mismo tiempo, con un rico bagaje de enseñanzas que, bien aprendidas, pueden abrir el camino de un futuro promisorio. Las consideraciones siguientes se refieren a cuestiones prioritarias en la agenda del país.

La estructura productiva y la política económica

El debate actual sobre los problemas de la nueva economía argentina demuestra que sigue abierto el dilema de cuál es la estructura productiva compatible con el despliegue del

potencial de recursos y, consecuentemente, el estilo de inserción del país en el orden mundial. El conflicto del campo, las relaciones con el FMI y el papel del Estado proporcionan evidencias elocuentes en la materia.

La Argentina no logró establecer, todavía, el consenso necesario para formar una estructura productiva integrada y abierta, tal cual lo hicieron, desde el despegue de su desarrollo, países con gran dotación de tierras fértiles como Estados Unidos, Canadá y Australia, en los cuales, desde sus orígenes, el acceso a la propiedad de la tierra fue mucho más amplio que en nuestro país. Esta indefinición sobre la estructura productiva viable contribuyó a la prolongada inestabilidad política del país, a los cambios radicales de estrategia económica y a la repetición de graves desórdenes macroeconómicos, dos de cuyas principales manifestaciones fueron la inflación y el endeudamiento externo excesivo.

Para terminar definitivamente con el “péndulo” entre los modelos alternativos de organización de la economía argentina es necesaria la inclusión del “campo” en el proceso de transformación. Como sucedió con otros grandes productores agropecuarios que son, al mismo tiempo, economías industriales avanzadas (Estados Unidos, Canadá y Australia), es preciso insertar los intereses rurales en la nueva estructura, asumiendo un rol de creadores de riqueza no hegemónico pero protagonistas dentro de un sistema productivo integrado y complejo. El insuficiente y frustrado desarrollo industrial del país y la no-formación de una coalición hegemónica de actores sociales e intereses asociados a la nueva estructura, mantuvieron a buena parte de la dirigencia rural replegada en la pretensión de su antigua posición dominante y de su protagonismo en un país “granero del mundo”. De este modo, parte del sector apoyó y apoya la estrategia neoliberal, aun cuando la centralidad de la especulación financiera dentro de la misma, como sucedió en el régimen de facto 1976-83 y en la década de 1990, también castigó a los creadores de riqueza de la cadena agro-industrial.

El futuro depende de que los argentinos seamos, o no, capaces de ponernos de acuerdo en ciertos temas fundamentales y resolver los

dilemas pendientes. Es impostergable dar una respuesta definitiva al problema de la estructura productiva consistente con la gestión del conocimiento y la puesta en marcha del proceso de acumulación en sentido amplio. Para desplegar el potencial del país y establecer una relación simétrica no subordinada en el orden mundial es preciso, de una vez, conformar una estructura productiva integrada y abierta. Esa estructura genera empleo y bienestar, incorpora al conjunto de la sociedad a la creación del desarrollo y la distribución de sus frutos y, por lo tanto, consolida la democracia y la estabilidad de las instituciones. Existe, pues, un círculo virtuoso del desarrollo y la democracia, en donde se potencian recíprocamente. El desarrollo, elevando el nivel de vida y generando respaldo a las instituciones, y la democracia, sustentando la viabilidad política de la economía integrada y abierta y la equidad.

¿Cuáles son las prioridades de la política económica en una Argentina que está aprendiendo a vivir con estabilidad institucional, cuya economía ha demostrado capacidad de resistir adversidades y en la cual está pendiente la transición, desde el subdesarrollo, a la formación de una estructura integrada y abierta y erradicar, definitivamente, niveles intolerables de pobreza e injusticia distributiva?

La política económica tiene cuatro prioridades fundamentales: i) la gobernabilidad de la macroeconomía; ii) la creación de un escenario propicio al despliegue de los medios y talento de los agentes económicos; iii) la orientación de la asignación de recursos y la distribución del ingreso hacia los objetivos prioritarios del desarrollo y la equidad distributiva; y iv) el fortalecimiento de la posición internacional de la economía nacional. Estos cuatro objetivos son interdependientes.

La gobernabilidad requiere consolidar la solvencia del sector público en sus tres jurisdicciones de un Estado federal y el reparto racional de ingresos y responsabilidades entre las mismas. Debe consolidarse el proceso de desendeudamiento. La solvencia fiscal tiene, como contrapartida, el superávit del balance de pagos, un nivel suficiente de reservas del Banco Central para preservar al sistema de

los *shocks* externos y la administración de la paridad a través de un tipo de cambio de equilibrio desarrollista (TCED). La administración de la paridad es una tarea compleja que debe adecuarse a la evolución de las variables internas y externas de la realidad económica, incluyendo la regulación de los movimientos especulativos de capitales. La instrumentación del TCED recae en la autoridad monetaria pero su existencia es un requisito del éxito de la política económica y, por lo tanto, responsabilidad primaria de la política económica del Estado nacional. La gobernabilidad de la macroeconomía es esencial para crear el escenario propicio a la inversión privada. La gobernabilidad tiene un impacto directo en la actividad y otro, no menos importante, en las expectativas de los agentes económicos. Estos deben convencerse de que el lugar más rentable y seguro para invertir el ahorro interno es el propio país y que la puja distributiva, inclusive la relación utilidades-salarios, debe resolverse en el marco de la estabilidad razonable del nivel de precios. La política monetaria debe contribuir a la estabilidad y el desarrollo, atendiendo a la evolución de la demanda de dinero y a la orientación del crédito a los objetivos prioritarios.

Si se consolida la gobernabilidad del sistema, el país dispone del poder necesario para vincularse al orden mundial en una posición simétrica no subordinada. La experiencia de las naciones emergentes de Asia revela que los países con suficiente densidad nacional y recursos propios tienen la capacidad de decidir su estructura productiva y, consecuentemente, su propio destino en el orden global. Este es el rumbo necesario y posible, también en la Argentina.

Para ello es necesario observar los problemas desde la perspectiva de los intereses nacionales, sin prejuicios y buscando las coincidencias para encuadrar y resolver los conflictos. El mayor obstáculo para responder a los dilemas que enfrentamos no radica en la gravitación de los intereses neoliberales ni en las restricciones externas. El problema de fondo es la división de los sectores y actores sociales creadores de riqueza, es decir, la falsa división de las aguas dentro del mismo campo

de los intereses nacionales. Así se frustraron procesos de transformación en el pasado y se corre el riesgo, actualmente, de volver a repetir la experiencia. En diversas expresiones políticas, están dispersos actores económicos y sociales, partícipes necesarios y beneficiarios del desarrollo nacional, quienes aparecen divididos por cuestiones periféricas a los problemas centrales que tenemos por delante. Esta es una severa debilidad subsistente en la densidad nacional.

Rentabilidad y empleo

La rentabilidad y el empleo son variables estrechamente asociadas. La producción requiere tasas suficientes de rendimiento para ocupar la capacidad productiva existente, ampliarla a través de nuevas inversiones y el cambio tecnológico y, consecuentemente, para generar empleo. Esto a su vez, expande la demanda y genera nuevos espacios de rentabilidad que reproducen y amplían el proceso productivo.

En los bienes transables internacionalmente, que provienen principalmente del campo y la industria, la rentabilidad y el empleo dependen de la competitividad de la oferta local frente a los mercados internacionales y al mismo mercado interno respecto de las importaciones.

La crisis de la economía argentina que estalló en el 2001 y principios del 2002, fue el resultado de políticas que redujeron drásticamente la competitividad de la producción, sustituyeron producción local por importaciones y desaprovecharon las oportunidades abiertas en los mercados internacionales. Consecuentemente, se redujeron los espacios de rentabilidad y concentraron en actividades promovidas por regímenes especiales y en la especulación financiera. De este modo, se registró el desmantelamiento de buena parte de la capacidad productiva existente, la fuga de capitales, la concentración de la riqueza y el ingreso y el aumento del desempleo y la pobreza hasta niveles desconocidos en el país. Por las mismas causas, se acumularon desequilibrios en las finanzas públicas y el balance de pagos, que fueron financiados con el aumento explosivo de la deuda externa y la venta de activos existentes. El epílogo del proceso fue

la insolvencia del país y la desorganización de los tres ejes en que se sostiene una economía organizada: el presupuesto, la moneda y el tipo de cambio. A principios del 2002, en efecto, la economía argentina se debatía en el caos.

El notable cambio de escenario entre la situación actual y la de aquel entonces obedece a razones múltiples, las cuales, en definitiva, permitieron recomponer la competitividad de la producción argentina y, consecuentemente, abrir espacios de rentabilidad que tuvieron una notable respuesta de la oferta y, en buena medida, también del empleo. Como condición necesaria y, también, como resultado de ese proceso, se recuperó la gobernabilidad de la economía y, por lo tanto, la capacidad de ejercer una función esencial de un país soberano. Vale decir, asumir el comando de su propio destino en la globalización del orden mundial contemporáneo.

El campo y la industria han sido protagonistas principales de la recuperación reciente de la economía en un contexto en el cual continúa pendiente la resolución de problemas fundamentales de equidad, empleo y bienestar. La trayectoria futura de la economía argentina deberá construirse sobre las enseñanzas del pasado, uno de cuyos mensajes fundamentales es la necesidad de consolidar la competitividad de la producción para abrir espacios de rentabilidad generadores de desarrollo y empleo. Será así posible que el lugar más rentable y seguro para aplicar el ahorro y el talento argentinos sea la Argentina y, a partir, de aquí construir un sendero de inserción en la globalización compatible con el desarrollo nacional.

Es importante observar estas cuestiones por el cambio registrado en las condiciones de la rentabilidad y el empleo entre la fase de recuperación posterior a la crisis del 2001/02 y la actualidad. A medida que la economía se acerca a la plena utilización de la capacidad productiva instalada, las condiciones que determinan los espacios de rentabilidad, se van transformando. Los principales cambios son los siguientes:

El producto potencial. Una vez que se ha cerrado la brecha entre el producto real (el efectivamente registrado) y el potencial (determinado por aquella capacidad), disminuye la

rentabilidad fundada en la baja de costos por las economías de escala y la reducción de los costos fijos por unidad de producción.

Los precios relativos. La devaluación del tipo de cambio provocó una transformación de los precios relativos y la reapertura de espacios de rentabilidad de actividades, potencialmente eficientes y competitivas, que habían sido desmanteladas por las políticas previas de apertura comercial indiscriminada y sobrevaluación cambiaria. Ahora no son previsibles nuevos cambios importantes de los precios relativos en el mismo sentido, sino más bien existe el riesgo que la apreciación del peso estreche los espacios de rentabilidad empleo. Este es uno de los dilemas principales que debe enfrentar la estrategia de desarrollo en el marco de los equilibrios macroeconómicos indispensables para mantener el aumento de precios en límites aceptables.

Distribución del ingreso. Como consecuencia del rezago de los salarios reales respecto del crecimiento de la productividad, los costos laborales medidos por unidad de producto declinaron durante la fase de recuperación. Esta fuente de aumento de la rentabilidad no es sostenible en el tiempo. La recuperación de los niveles de empleo y la elevación de los salarios reales transforma el comportamiento de los costos unitarios de producción.

Concluida la fase de recuperación, se extinguieron los factores de *una sola vez* que impulsaron el aumento de la rentabilidad. La misma debe asentarse ahora sobre bases permanentes fundadas en el aumento de la productividad. Es así indispensable la previsibilidad de los términos competitivos de la producción de bienes y servicios transables, uno de cuyos componentes esenciales, pero no el único, es un tipo de cambio real adecuado para toda la producción y todas las regiones.

218

La resolución adecuada de cuestiones críticas como la administración de la demanda global, los pagos internacionales y el comportamiento de los precios y la distribución del ingreso, es esencial para la competitividad de la economía argentina, la rentabilidad y el empleo. Para tales fines es conveniente la formación de visiones y propuestas que incorporen las contribuciones de los protagonistas

económicos y sociales del proceso económico comprometidos con el desarrollo nacional y la equidad. Sería esta una contribución sustantiva al fortalecimiento de la densidad nacional.

La rentabilidad y sus variaciones, afectadas por cambios en los precios internacionales, costos de los insumos y el crédito y otros factores, son indicadores críticos para las decisiones privadas y de los problemas que debe resolver la política económica. El seguimiento continuo de la cuestión permitiría promover cambios en las normas, como las retenciones e impuestos, que afectan la rentabilidad alterada por *shocks* externos (por ejemplo, el cambio en el precio de las *commodities*) y otros factores. Desde esta perspectiva, el conflicto entre visiones sectoriales se transforma en una visión integradora de los problemas que maximizan la rentabilidad y el empleo en el campo y la industria y fortalece la capacidad del país de responder con eficacia al continuo cambio de circunstancias, internas e internacionales.

Precios, salarios y competitividad

El aumento del nivel general de precios encubre la distinta evolución de los precios de los diversos bienes y servicios. La última determina el comportamiento de los precios relativos y, por lo tanto, la distribución del ingreso entre los diversos sectores de la actividad económica y entre los factores de la producción. Esta doble dimensión de la cuestión, es decir, nivel general de precios y precios relativos, configura una realidad compleja cuya medición plantea problemas técnico-estadísticos y, al mismo tiempo, es un espacio privilegiado del debate económico y político.

Un elemento que configura la complejidad del problema es la notoria dispersión en el comportamiento de los precios de los diversos bienes y servicios y la diversidad de causas, internas y externas, que la determinan: no existe un índice representativo para todos los sectores de la producción y los grupos sociales, ni tampoco que permita diferenciar las causas transitorias de las estructurales, las internas y externas, en el comportamiento de los precios. Por eso, suelen utilizarse en las economías desarrolladas y en el resto del mundo diversos indicadores de precios; en algunos casos, para

aislar los precios que se disparan del resto y, en otros, para reflejar el costo de las distintas canastas de bienes y servicios que componen el gasto de los diversos grupos sociales.

Como la inflación fue en la Argentina, durante muchas décadas, un mal endémico que incluyó varios brotes hiperinflacionarios, es comprensible que la cuestión genere alarma y se convierta en un tema políticamente sensible. La inflación y la confiabilidad de los índices ocupan un lugar predominante en el debate económico y político. Podría resolverse este problema con una reforma del INDEC que asegure su independencia respecto de las decisiones del poder administrador. El tiempo que se dedica a discutir la confiabilidad de las estadísticas podría destinarse a observar cuál es el estado general de la economía argentina y el contexto internacional, en el cual tienen lugar el aumento del nivel general de precios, las modificaciones en los precios relativos y la distribución del ingreso. La política de ingresos es un instrumento legítimo y útil para encuadrar la distribución de ganancias y salarios y los márgenes de utilidad en las cadenas de valor. Equilibrios macro y política de ingresos resultan, en consecuencia, el abordaje adecuado para sostener, en el mediano y largo plazo, un crecimiento alto de la acumulación de capital, el producto y el empleo, con una inflación tolerable. El problema radica entonces en la calidad de las decisiones al interior de una estrategia que ha dado buenos resultados. Surgen así infinidad de cuestiones, de sintonía fina entre las políticas fiscal, monetaria y cambiaria para consolidar la gobernabilidad y administrar la demanda agregada en lo macro y, en lo micro, las señales provenientes de los subsidios e impuestos sobre las cadenas de valor y las expectativas que influyen en las decisiones de inversión. La meta deseable y posible de inflación de un dígito, dentro de la estrategia en curso, puede ser alcanzada y es necesaria para evitar incertidumbres que desalienten la inversión y la ampliación de la capacidad productiva.

No se trata sólo de contener el aumento de precios dentro de límites tolerables compatibles con el crecimiento. Se trata, además, de incorporar en las decisiones de la política

económica las metas sociales deseadas y ampliar los espacios de rentabilidad, a escala federal, que estimulen la inversión y el cambio técnico.

Desarrollo y equidad

La equidad es fundante del bienestar y la cohesión social y constituye, por lo tanto, el objetivo mismo del desarrollo y su principal determinante. Por lo tanto en el análisis de los problemas que enfrenta el desarrollo económico del país la cuestión social, o sea, cómo generar más equidad en la distribución del ingreso y la riqueza, es una cuestión central a resolver.

La equidad está amenazada por un conjunto de tendencias del orden mundial globalizado y, en nuestro país, además, por causas inherentes a la realidad nacional. El aumento de la desigualdad es una tendencia predominante en gran parte de la economía mundial y obedece, en buena medida, a la diferente capacidad de acceso de los países (y, dentro de cada uno de ellos, de sus diversos grupos sociales), a los frutos del desarrollo científico y tecnológico. Los cambios en las estructuras de la producción, con el peso creciente de las actividades de mayor contenido de ciencia y tecnología, expanden las ganancias y el empleo de mano de obra capacitada en los sectores de punta mientras deprimen la participación de las actividades tradicionales. Este escenario contribuyó a la fractura entre actividades líderes basadas en la ciencia y la tecnología y el resto de los sectores, la dispersión de las remuneraciones, el aumento del desempleo y, consecuentemente, al aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso.

El problema se agravó debido a la aceleración de la globalización financiera, desde principios de la década de 1970 hasta la gran crisis mundial del 2007/09. En los países desarrollados, la relación entre los activos financieros y el PBI pasó de poco más del 50% en 1980 a 350% en 2006. A su vez, en los mismos países, los beneficios de la actividad financiera respecto del total de beneficios en el ingreso nacional, aumentaron del 10% en la década de 1950 al 34% en el 2005. La actividad financiera, fundamentalmente la especulativa, se quedó

con porciones crecientes del ingreso mundial sin contribuir al crecimiento de la producción, el empleo y el bienestar sino, antes bien, promoviendo la volatilidad e inestabilidad de los mercados y agravando la desigualdad distributiva.

En nuestro caso, las explicaciones no son difíciles de encontrar porque existen razones propias, internas, que aumentaron la desigualdad. El desmantelamiento de buena parte de la capacidad industrial, el deterioro del tejido productivo de pequeñas y medianas empresas y la concentración de la producción en firmas y actividades de punta radicadas en los recursos naturales y áreas de la infraestructura, provocó un aumento espectacular de la tasa de desempleo, desde alrededor del 5% vigente, antes del predominio de las políticas neoliberales, hasta más del 20% alcanzado en la culminación de la crisis del 2001/02. Esto redujo los salarios reales y fracturó el mercado de trabajo, entre un sector formal cubierto por las normas laborales y la legislación social y el resto, alrededor de la mitad del empleo, al margen de las mismas. Como en el resto del mundo, la especulación financiera agravó las desigualdades distributivas.

En el transcurso de esta década se registró una recuperación notable de la economía argentina, con mejoras en los niveles de ocupación y salarios y disminución de la pobreza. Nuestra experiencia y la de otros países, revelan que la mejora de esos indicadores sociales no necesariamente implica una distribución más equitativa del ingreso. El desafío es así doble. Por un lado, elevar el empleo de calidad y los salarios reales y erradicar la pobreza. Por el otro, distribuir con más equidad el ingreso y la riqueza. Esto último es también esencial porque la desigualdad, más que la pobreza misma, es un caldo de cultivo de la insatisfacción social, conflicto y violencia. Es así observable que países de muy bajo nivel de ingreso medio, en donde la pobreza es generalizada y la desigualdad un fenómeno marginal, registran tensiones sociales menos graves que en América Latina, región en donde, aún con un ingreso medio relativamente elevado, prevalecen los peores índices de desigualdad. La construcción de la equidad es así uno de los

desafíos principales de las políticas de desarrollo económico, social y de seguridad. Surgen así algunos interrogantes fundamentales.

¿Dónde se construye la equidad? Se construye en el propio espacio nacional. Por dos motivos principales. *Primero*, porque no podemos modificar el comportamiento de la globalización y su impacto sobre la distribución del ingreso a escala planetaria. Es decir, no tenemos posibilidad de contribuir significativamente a crear un orden mundial más justo que derrame equidad sobre nuestra propia sociedad. *Segundo*, dado el contexto externo y la dotación de recursos del país, la Argentina cuenta con los medios necesarios para impulsar su desarrollo nacional, vincularse al mundo manteniendo el comando de su propio destino, generar empleo y aplicar políticas de distribución progresiva del ingreso. Es decir, no podemos cambiar el mundo pero podemos decidir como estamos en él y, por lo tanto, podemos abrir senderos propios hacia el desarrollo y la equidad.

La responsabilidad primaria del desarrollo y la equidad es intransferible y descansa en nosotros mismos. No se trata de una conclusión voluntarista, es una imposición de la realidad. Radica en este hecho la vulnerabilidad teórica fundamental del neoliberalismo porque transfiere al afuera, a la decisión de terceros, responsabilidades que sólo pueden desplegarse internamente, abiertos al mundo, pero de fronteras para dentro.

Si el desarrollo y la equidad se construyen, en primer lugar, en el espacio nacional, el segundo interrogante es, ¿cómo se construye la equidad? La experiencia histórica e internacional proporciona la respuesta. A saber: se construye sobre las bases de un sistema productivo capaz de asimilar y generar conocimiento y tecnología y de difundirlos en todo el tejido económico y social. Sin ciencia y tecnología, el desarrollo y la equidad son inviables. Esto implica la existencia de un sistema industrial integrado y abierto, la participación en la división internacional del trabajo a través de la especialización intraindustrial (no intersectorial al estilo del modelo centro-periferia) y en cadenas de valor fundadas en la extraordinaria dotación de recursos naturales del país y

el pleno desarrollo de las actividades fundadas en la ciencia y la tecnología (como biotecnología, electrónica, informática y bienes de capital). Implica, al mismo tiempo, la integración del espacio territorial sobre la base de economías regionales plenamente desarrolladas.

Estos son los rasgos esenciales del “modelo” de desarrollo nacional necesario para la equidad. La experiencia histórica e internacional revela, asimismo, que todos los países exitosos, siempre y en todos los casos, han fundado su desarrollo en primer lugar, en la plena movilización de sus propios recursos sobre dos ejes fundamentales de política económica.

La construcción del modelo de desarrollo necesario para la equidad requiere la creación de condiciones endógenas, internas y necesarias, que resultan decisivas para generar progreso técnico, difundirlo e integrarlo en el tejido productivo y social. Este conjunto de condiciones endógenas, insustituibles y necesarias al desarrollo, pueden resumirse en el concepto de *densidad nacional*.

Entre esas condiciones figuran la integración de la sociedad, liderazgos con estrategias de acumulación de poder fundado en el dominio y la movilización de los recursos disponibles dentro del espacio nacional, la estabilidad institucional y política de largo plazo, la vigencia de un pensamiento crítico no subordinado a los criterios de los centros hegemónicos del orden mundial y, consecuentemente, políticas económicas generadoras de oportunidades para amplios sectores sociales, protectoras de los intereses nacionales y capaces de arbitrar los conflictos distributivos para asegurar los equilibrios macroeconómicos.

Seguridad democrática

Por último, el problema de la seguridad. El problema de la seguridad, el desarrollo económico y la soberanía, son interdependientes y dividen las opiniones enfrentadas en torno de visiones distintas del país y de la democracia. Para la posición neoliberal, la inseguridad es esencialmente resultado de la presencia de sujetos antisociales que deben ser reprimidos, y en tanto la pobreza es un factor que agrava el problema, donde es necesario atender con

medidas asistenciales a los grupos vulnerables. Esta combinación de “mano dura” y caridad está destinada al fracaso porque la estrategia económica del neoliberalismo aumenta el desempleo, la desigualdad y la exclusión. Como lo demuestra nuestra experiencia y la ajena, la apertura incondicional al orden mundial, limitar la política económica a “transmitir señales amistosas a los mercados” y, consecuentemente, renunciar al ejercicio responsable de la soberanía, agravan la marginalidad. No hay recursos suficientes ni política asistencial alguna que compensen el deterioro social emergente y su impacto sobre la seguridad. Ni, por lo tanto, dureza alguna de la represión que restablezca la seguridad amenazada.

Observada desde la perspectiva del desarrollo nacional, la seguridad es un problema resultante, en parte, del deterioro social. Por lo tanto, debe ser enfrentado generando empleo y bienestar, sin descuidar la prevención de la violencia física. En consecuencia, el desarrollo, el pleno despliegue del potencial económico argentino y el fortalecimiento de la capacidad nacional de decisión, constituyen componentes esenciales de la política de seguridad. Cuanto más exitosos seamos en generar empleo y equidad, más eficaces seremos en reducir los factores sociales que amenazan a la seguridad. Además de generar empleo y elevar la calidad de vida vía el salario y la calidad del trabajo, el desarrollo aumenta los recursos disponibles para las acciones sociales para fines de inclusión social, valorización del ser humano y defensa del medio ambiente.

La visión tradicional, neoliberal, presenta coherencia y permanencia a través del tiempo. Basta observar las opiniones de las personas representativas de este enfoque para advertir que los cultores de la “mano dura” como solución a la inseguridad cultivan, también, las propuestas económicas neoliberales, la adhesión subordinada al centro hegemónico del orden mundial y, en conclusión, coinciden en planteos políticos convergentes. Inseguridad, violencia, atraso y dependencia, son las consecuencias inevitables de tal estrategia.

En el otro campo, los adherentes a una visión integral de los problemas aparecen

dispersos en planteos políticos enfrentados. Sobre las cuestiones fundamentales, la mayor parte de los argentinos tenemos dificultades históricas para ponernos de acuerdo y construir la mayoría indispensable para sostener las buenas políticas. Es decir, no logramos constituir las coaliciones y convergencias indispensables para construir mayorías estables que promuevan políticas de desarrollo nacional con equidad y seguridad. En mis notas sobre el Bicentenario, en este mismo medio, insisto en que esta es una debilidad central de nuestra densidad nacional y causa principal de nuestras frustraciones, incluyendo la inseguridad.

Por tales razones, la convergencia en una propuesta común de personalidades representativas de una mayoritaria expresión de la actividad política, social, gremial y religiosa del país, el Acuerdo para la Seguridad Democrática (ASD), presentado en los últimos días de diciembre próximo pasado, constituye probablemente, el hecho político más importante del 2009. El ASD, revela, en efecto, la posibilidad de generar consensos y construir mayorías para encarar y resolver los principales problemas argentinos. El Acuerdo para la Seguridad Democrática propone una concepción integral del problema que abarca “tanto la prevención de la violencia física como la garantía de condiciones de vida dignas para toda la población”.

Los desafíos son mayúsculos. Las crecientes desigualdades a nivel mundial globalizan el “efecto de demostración” del nivel de vida de quienes tienen todo sobre el de los que no tienen nada. Esto es un caldo de cultivo para las tensiones del orden mundial y la propagación de los fanatismos y la intolerancia. Problemas globales de seguridad que tampoco se resuelven con la “mano dura” a nivel internacional. De todos modos, las causas de la inseguridad no se reducen a la cuestión social. Es un problema de alcance planetario, que incluye la especulación

desenfrenada en los mercados financieros, el crimen organizado y global, el narcotráfico y la venta de armamentos, fenómenos todos asociados al terrorismo y las amenazas a la paz. En varios países de América Latina, el problema es de tal magnitud que amenaza a la seguridad del Estado y la integridad territorial de algunos países. La contaminación de los medios de prevención y control, es también un problema global, no ausente en nuestro país.

Es necesario no perder de vista esta dimensión amplia y global de la seguridad que incluye la política exterior y, en gran medida, la solidaridad indispensable entre los países del MERCOSUR y del espacio sudamericano. Es también preciso incorporar, en el debate social y en la lucha por el poder inherente a la democracia, elementos de consenso que incluyan a la seguridad democrática y vayan más allá, al terreno del desarrollo económico y social porque no es posible resolver los problemas de la seguridad fuera del marco del proyecto de un país desarrollado, democrático, equitativo y soberano. Es difícil lograrlo sin generar consensos mayoritarios, como se alcanzó en el ASD, sobre cuestiones centrales del crecimiento económico y la ubicación del país en el mundo. Como hemos destacado en las reflexiones anteriores, cuestiones tales como la estructura económica, la movilización de los recursos disponibles, la distribución del ingreso, la responsabilidad del Estado en el desarrollo de una economía de mercado y la gobernabilidad de la economía argentina tanto como en el caso de la seguridad, existen mayorías latentes y potenciales, dispersas en el amplio abanico político de la democracia. Es preciso, en conclusión, descifrar los lazos profundos que vinculan cuestiones aparentemente tan distantes, como la estructura productiva y el orden público, porque de ello depende la posibilidad de consolidar la seguridad democrática.

Perspectivas futuras para el trabajo y el empleo

Carlos M. Aldao Zapiola*

■ Introducción

La extensión, límites y objetivos asignados a este trabajo determinan los criterios empleados para su elaboración, de ello resulta que el mismo sólo puede aspirar a constituir unas reflexiones genéricas, simplemente divulgativas.

En tal sentido se ha preferido identificar las grandes líneas de tendencia que constituyen los desafíos para el empleo futuro sin profundizar en precisiones de detalle innecesarias.

En resumen las ideas a desarrollar son las siguientes:

1. Evolución futura de la demografía;
2. Profundización de la globalización;
3. Desarrollo de las nuevas tecnologías y su impacto en el mundo del trabajo;

Creación de empleo y características personales a poseer para dar satisfacción a los nuevos requerimientos, con especial referencia al problema de los jóvenes y de la formación.

Para la consideración de estos contenidos se hará referencia al contexto mundial, regional y local, analizándose el momento actual, el escenario de los años 2020 y 2050, recordando que en la medida que nos alejamos del presente los datos se hacen más difusos e imprecisos.

La evolución demográfica debe analizarse cuantitativamente, es decir, cantidad numérica de habitantes. Se ha tomado la fecha del

2020 porque implica un período de 10 años a partir del momento presente, y la fecha de 2050 porque constituye la mitad del siglo XXI.

También el análisis demográfico debe hacerse cualitativamente, o sea, considerando aspectos ya no solamente numéricos, sino de calidad de la conformación de la población.

Otra variable a analizar es la localización geográfica de la población y consecuentemente sus crecimientos y decrecimientos demográficos, los que a su vez se ven modificados, en parte, por los movimientos migratorios.

La profundización de la globalización y el crecimiento de la interconexión de distintos aspectos entre las diferentes regiones y naciones del planeta hacen que los compartimientos estancos y las gestiones en “silos” se hagan cada vez menos frecuentes.

La aparición de nuevas tecnologías y su veloz desarrollo no sólo modifica la población –social y demográficamente– sino también el mundo del trabajo y por tanto el empleo y las habilidades y conocimientos personales que los trabajadores del futuro deberán poseer para dar satisfacción a los requerimientos de los nuevos puestos de trabajo.

A su vez, la oferta de trabajo existente medida cuantitativamente, en cantidad de puestos, y cualitativamente, en requisitos a cumplimentar para poder ocuparlos, no sólo está influenciada por las variables antes señaladas

* Abogado, Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales, Doctor en Sociología del Trabajo, Doctor en Jurisprudencia, Magister en Administración, con estudios en Ciencias Políticas, Historia y Comunicaciones. Profesor Universitario en Argentina y en el extranjero. Delegado técnico empleador ante Asamblea Anual de la OIT durante más de quince años consecutivos. Autor de múltiples libros y trabajos de investigación. Asesor de Empresas y ONGs.

Cuadro 1

Población Mundial	1950	2009	2050
África	227	1010	1998
Asia	1403	4121	5231
Europa	547	732	691
América Latina y el Caribe	167	582	729
América del Norte	172	348	448
Oceanía	13	35	51
Mundo	2529	6829	9150

Valores expresados en millones de habitantes.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de *World Population...* Op Cit. Cita N° 2. Pág. 1.

—aspectos demográficos y educación— sino, también por los niveles de inversión necesarios para crear empleo, diferenciándose los sectores primario (transformación de los recursos naturales en productos primarios no elaborados), secundario (transformación de alimentos y materias primas a través de diferentes procesos productivos), terciario (servicios) y cuaternario (investigación, desarrollo, innovación).

Además todos estos aspectos están indisolublemente vinculados con otros tales como deserción escolar, desempleo, alcoholismo, drogadicción y delincuencia (los llamados por este autor DDADD), sobre todo si se tiene en cuenta, especialmente, a la población joven.

Todas estas interrelaciones pueden funcionar como círculos virtuosos: la familias con mejores ingresos y mejores empleos pueden educar mejor a sus hijos que luego pueden obtener mejores trabajos, más productivos y mejor remunerados; mientras que las familias con menores ingresos requieren de sus hijos la inserción temprana al mundo laboral, con la consiguiente deserción escolar y obtención de trabajos más precarios y menos pagos (círculo vicioso). Fenómeno que ha sido denominado como la “transmisión intergeneracional de la pobreza”, sobre el que se volverá más adelante.

Lo antes dicho conlleva a la afirmación ya realizada - en reiteradas oportunidades por nuestra parte¹-, en el sentido de que “hay una

tendencia a la acentuación de los opuestos que lleva a la polarización de las situaciones si se consideran algunas variables” como PBI *per cápita*, porcentaje de consumo, empleo/desempleo, esperanza de vida al nacer, alfabetización, educación, analfabetización funcional, etcétera.

■ La población mundial

Ciertos estudios demográficos² prevén que la población mundial correspondiente al año 2009, cuya totalidad es de 6.829 millones de habitantes, ascenderá en el año 2050 a 9.150 millones; los mismos estudios, considerando una hipótesis de máximo crecimiento, prevén una población mundial, para ese mismo año 2050, de 10.461 millones de habitantes.

Del cuadro anterior surge que entre 1950 y 2009 la población mundial creció un 170% y que entre esta última fecha y 2050 se incrementará en un 34% pero que, curiosamente, en Europa entre 2009 y 2050 la población se reducirá en 41 millones de habitantes lo que significa una baja de un 5,6% sobre la población europea actual de 732 millones

Similares estudios a los antes mencionados, señalan que la población mundial hacia 2020 alcanzará los 8.000 millones de habitantes y la mayoría vivirá en centros urbanos. Que el 50% de la población será menor a 18 años y el 20%

1 Aldao Zapiola, Carlos. “Liderazgo efectivo en una economía global-Liderazgo eficiente en una sociedad mundial”. En revista Relaciones Laborales. Montevideo. Agosto 2003. Pág. 11.

2 United Nations. *World Population Prospects. The 2008 Revision. Selected Tables*; New York; Ed. United Nations, 2009. Pág. 1.

Cuadro 2

Edad promedio de la población mundial	1950	2009	2050
África	19,2	19,2	28,5
Asia	22,3	27,7	40,2
Europa	29,7	39,2	46,6
América Latina y el Caribe	20,0	26,4	41,7
América del Norte	29,8	36,4	42,1
Oceanía	28,0	32,3	39,1
Mundo	24,0	28,1	38,4

Fuente: Elaboración propia en base a datos de *World Population...* Op Cit. Cita N° 2. Pág. 4.
Valores expresados en años de edad.

mayor a 65 años, lo que deja un mero 30% para la población que va de los 18 a los 65 años y que coincide, en general, con la etapa de la vida laboral activa de los seres humanos y, consiguientemente, con la etapa en que las personas pueden ahorrar. Si esto es así, solamente el 30% de la población trabajará -si es que existe pleno empleo cosa que no ocurrirá, y siempre que el 100% del universo de la población comprendido entre estas edades trabaje cualquiera sea el género- y el 70% restante no lo hará.

Este fenómeno de envejecimiento de la población mundial se observa claramente en el siguiente cuadro³ que indica la edad promedio en años para las fechas correspondientes a 1950, 2009 y 2050, según los distintos continentes.

La distribución por grupos de edad⁴ evidencia las mismas tendencias antes referenciadas:

Además la esperanza de vida al nacer está creciendo considerablemente según surge del cuadro que se muestra⁵ a continuación; en el mismo se compara la esperanza de vida por regiones entre los quinquenios de 2005-2010 y 2045-2050 lo que implica que en el mundo, en los 40 años que transcurrirán entre el primero y segundo lustro señalados, la esperanza de vida crecerá de 67.6 años a 75.5 años. El mayor crecimiento será el de África, que incrementará la esperanza de vida de su población en 13.3 años, aunque será el único continente que continuará teniendo una esperanza de vida por debajo de los 70 años.

Cuadro 3

Distribución por grupos de edad	2010					2050				
	0-14	15-24	25-59	60+	80+	0-14	15-24	25-59	60+	80+
Mundo	1862	1218	3070	759	106	1797	1209	4136	2008	395
África	416	209	353	55	4	546	348	892	213	21
Asia	1092	756	1906	414	47	937	645	2413	1236	228
Europa	113	93	366	161	31	104	70	281	236	66
América Latina y el Caribe	163	105	261	59	9	124	87	331	186	40
América del Norte	70	49	168	65	13	76	52	196	125	36
Oceanía	9	5	16	6	1	10	7	23	12	3

Fuente: Elaboración propia en base a datos de *World Population...* Op Cit. Cita N° 2. Pág. 6
Valores expresados en millones de habitantes.

3 Ib. Idem. Pág. 4.

4 Ib. Idem. Pág. 6.

5 Ib. Idem. Pág. 9.

Cuadro 4

Esperanza de vida al nacer	2005-2010	2045-2050	Diferencia en años
Mundo	67,6	75,5	7,9
África	54,1	67,4	13,3
Asia	68,9	76,8	7,9
Europa	75,1	81,5	6,4
América Latina y el Caribe	73,4	79,8	6,4
América del Norte	79,3	83,5	4,2
Oceanía	76,4	82,1	5,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos de *World Population...* Op Cit. Cita N° 2. Pág. 9
Valores expresados en años de vida.

Para el caso especial de América Latina y el Caribe, esta región con una esperanza de vida al nacer en el quinquenio 2005-2010 de 73.4 pasará al lustro 2045-2050 a 79.8 años.

Ahora bien, estas cifras genéricas están fuertemente influenciadas por distintas oleadas secuenciales de generación *Boom* (de gran explosión) o *Bust* (de gran implosión) que, además, no se dan ni en forma coetánea ni en forma similar en las distintas regiones del planeta sino que se suceden asincrónicamente en distintos momentos y en distintos lugares.

Así, “una generación *boom* mucho más numerosa y con una vida más larga de la que la produjo ha aparecido en un país tras otro, seguida de una generación *bust*, mucho menos numerosa, no sólo que la que la produjo, sino también, en términos de tasa de natalidad, que casi cualquier otra en siglos. Estas generaciones han surgido en serie, prácticamente por todo el mundo, excepto en África subsahariana y en algunas partes de Oriente Próximo. Estos enormes cambios demográficos ayudarán a moldear el desarrollo social y económico de cada nación, en los próximos diez o quince años. Cuando los niños de la generación *bust* lleguen a la edad adulta, su reducido número frenará el crecimiento de la fuerza laboral de su nación; incluso puede hacer que retroceda. De forma casi inevitable, esto disminuirá las tasas de ahorro e inversión de su país y, con ellas, su capacidad para crecer económicamente.

Cuando, en las mismas fechas, la generación *boom* llegue a la edad de jubilación, su desproporcionado número pondrá a prueba las finanzas del gobierno, en todo el mundo, lo que causará enconados debates políticos y divisiones sobre si aumentar los impuestos a familias trabajadoras con dificultades económicas, recortar las prestaciones básicas de pensiones y atención sanitaria de decenas de millones de ancianos, y mucho más”⁶.

Estas oleadas de “*baby boom*” y “*baby bust*”, que se producen asincrónicamente según los distintos países/regiones continentales, se ven potenciadas o atenuadas por los fenómenos migratorios.

Si bien la tasa de natalidad no aumentó considerablemente después de mediados del siglo XX, como consecuencia de los avances en materia de higiene y salud, sí se disminuyó notablemente la tasa de mortalidad de los recién nacidos y los niños.

En general, una población más numerosa –en crecimiento– produce progreso ya que existen mayores cantidades de personas capaces de trabajar y ahorrar, siempre que la población se eduque, se forme continuamente y alcance los conocimientos demandados, lo que se potencia además si se genera una cultura de la innovación⁷.

Para que esto ocurra además de crecimiento demográfico debe existir inversión en salud, educación y creación de empleo.

6 Shapiro, Robert, *2020 un nuevo paradigma*, Barcelona, Ediciones Urano, 2009. Pág. 78 y 79.

7 Respecto del empleo y la innovación corresponde recomendar fuertemente la *Revista de Trabajo* editada por el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de Argentina que en su número 5 está dedicada al Desarrollo e Innovación Empleo y Competencia. Buenos Aires. Septiembre 2008.

Obviamente, las manifestaciones de estos fenómenos no se dan igualitariamente en los distintos países. Así es diferente en Estados Unidos, China, Japón y los países continentales occidentales de la Eurozona (Alemania, Francia e Italia).

En Estados Unidos, los problemas demográficos serán menos graves pues su tasa de natalidad relativamente alta produjo un *baby boom* mayor al de Europa y Japón.

La población China envejece rápidamente a lo que se le suma una brusca caída de la tasa de natalidad; esto determina una perspectiva de casi 170 millones de personas de edad avanzada en 2020.

Japón, en 2025, tendrá 10 millones de personas menos que en la actualidad en el segmento que va entre 20 y 60 años de edad; esto se verá compensado, en parte, por el hecho de que los japoneses son más propensos a continuar trabajando algún período posterior a cumplir los 60 años.

Alemania, Francia e Italia enfrentarán problemas serios, en este aspecto, hacia 2025 con una caída de la fuerza laboral del 5%, 4% y 9% respectivamente. Esto, por un lado, si bien mejorará los índices de desempleo cuando los *baby busters* reemplacen a los *baby boomers*; por otro lado aumentará la población post-activa con los consiguientes mayores gastos que ello demandará, y que los gobiernos difícilmente podrán afrontar. La pregunta consiguiente es en qué medida los Estados podrán continuar manteniendo políticas que caracterizan al “Estado de Bienestar”, el que parecería no ser sustentable en el largo plazo.

Un aspecto muy importante a considerar es el de que —como ya se adelantó— las personas en edad activa son las generadoras del ahorro de un país y que, por lo tanto, el envejecimiento de la población y la modificación de la relación activos-pasivos afecta el ahorro y consecuentemente la posibilidad de inversión.

“En los próximos quince años, con millones de europeos y japoneses dejando atrás esos años de máximos ingresos y entrando en la jubilación y menos gente joven llegando a sus años

de máximos ingresos, las naciones tendrán menos recursos para aumentar la riqueza”⁸.

Para morigerar y suavizar el impacto de esta situación demográfica los Estados Nacionales utilizarán, en las próximas décadas, varios mecanismos estratégicos diferentes; por ejemplo: imponiendo o induciendo a que la gente prolongue su vida laboral activa modificando el horizonte jubilatorio (en España ya se habla de llevar la jubilación en el año 2015 a los 67 años de edad y otras predicciones avizoran en el año 2050 un horizonte jubilatorio a los 70 años de edad), o disminuyendo las prestaciones jubilatorias para inducir a prolongar la vida laboral, o una combinación de ambas cosas.

Si se hiciera un cálculo sumamente simple (ver cuadro 4) y se considerara que la expectativa de vida al nacer en América Latina y el Caribe pasará de 73,4 años —en el quinquenio 2005-2010- a 79,8 años —en el lustro 2045-2050-, o sea que aumentará en 6,4 años, lo que equivale a un 8,72%, y se aplicara directamente este porcentaje a la edad jubilatoria actual considerando esta en 65 años de edad, se podría proyectar una edad jubilatoria para 2050 cercana a los 71 años de edad.

La conclusión de este fenómeno demográfico es el corrimiento de la expectativa de vida con el consiguiente corrimiento del horizonte jubilatorio con lo cual la tendencia es que se trabajará más años. Este fenómeno combinado con el acelerado avance tecnológico y la consiguiente necesidad de actualización incrementará la necesidad de la formación continua para evitar incurrir en la falta de empleabilidad.

Algunos autores, basándose en los comentarios anteriores, predicen que el principal crecimiento poblacional se producirá en los países en desarrollo; que más del 80% de la población residirá en el hemisferio sur, que la población será eminentemente urbana y no rural; que la combinación de estos aspectos hace que el 60% de los habitantes se concentrarán en el 10% del planeta y que como el crecimiento de la población se producirá en las ciudades, hipotéticamente, se necesitarían edificar 3000 ciudades de un millón de habitantes entre hoy y el 2050.

8 Shapiro, Op. Cit. Cita N° 6. Pág. 97.

Como nuestra opinión es que la mencionada construcción de nuevas ciudades no ocurrirá, las grandes urbes serán “más grandes urbes”, con sus consiguientes implicancias.

■ La Globalización

Para Beck⁹ el concepto de “globalización se puede describir como un proceso... que crea vínculos y espacios sociales transnacionales, revaloriza culturas locales y trae a un primer plano terceras culturas... La singularidad del proceso de globalización radica actualmente (y radicará sin dudas también en el futuro) en la ramificación, densidad y estabilidad de sus recíprocas redes de relaciones regionales-globales empíricamente comprobables y de su autodefinición de los medios de comunicación, así como de los espacios sociales y de las ciudades corrientes icónicas en los planos cultural, político, económico y militar”.

En este fenómeno global se globalizan todos los aspectos tales como la economía, el conocimiento, las culturas, las comunicaciones, etcétera. En la economía global real se podrá producir cualquier cosa en cualquier lugar y venderla en cualquier otro lugar. “En la actualidad se comercia entre países con casi un tercio de lo que se ha producido en el mundo... Unas transferencias sin precedentes en inversiones, tecnologías y conocimientos empresariales de las economías más avanzadas del mundo han desatado la modernización más rápida de la historia...”¹⁰.

Como se sostuvo en otra oportunidad¹¹ existen además de los actuales “fenómenos-tendencias” ya enumerados (demografía, migración y globalización) otros aspectos

que están modificando la situación mundial presente; algunos recientemente ocurridos, otros están en curso y algunos más se avizoran en forma ineludible en el futuro inmediato. Entre ellos y de manera meramente enunciativa se pueden señalar:

- Reducción del mundo comunista: aproximadamente un tercio de la humanidad se encontraba bajo regímenes comunista y eso se ha modificado reduciéndose; estas comunidades se han integrado al proceso de globalización y se están alineando a sistemas económicos sociales menos comunistas y más capitalistas (ejemplo: Europa del Este). Otros países como China están cambiando su gestión política, económica y social e incorporándose cada vez más a la nueva sociedad mundial.
- “Por primera vez en 200 años, no tendremos un mundo unipolar con un poder económico, político o militar dominante, como en el Imperio Británico en el Siglo XIX o los Estados Unidos del Siglo XX”¹².
- Una de las paradojas es que lo global coincide con lo local; se observa un renacer de lo “tribal” y local. Pensar globalmente y actuar localmente; así, cuanto más dependiente económicamente se es de otro, existe un mayor grado de anclaje a lo que constituye la entidad básica fundamental y si es más tribal es porque la lengua, la historia y la cultura son cosas que no se someten tan fácilmente¹³. Aparición del concepto global.
- Revolución de la tecnología de la información y economía informacional¹⁴.
- Algunas otras tendencias identificadas últimamente¹⁵ son:

9 Beck, Ulrich. *¿Qué es la globalización?* Barcelona, Ed. Paidós, 1999, Pág. 30.

10 Shapiro. Op. Cit. Cita N° 6. Pág. 137.

11 Aldao Zapiola, Carlos; “La empresa” y “Procesos de ajuste en los mercados de trabajo en una economía global”, conferencia dictada en el Forum Universal de las Culturas (Monterrey, México, Noviembre 2007).

12 Thurow, Lester. “Cambiano la naturaleza del Capitalismo”. En *“Repensando el Futuro”*. Colombia, Ed. Norma, 1997. Pág. 281.

13 Confrontar Naisbitt. “De naciones-Estado a redes”. En *Repensando el futuro*. Ver cita N° 12, Pág. 255) y Borja y Castells. *Local y global, la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, Ed. Taurus. 2004.

14 Castells, Manuel. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. México, Ed. Siglo XXI. 2001. Tomo I. Pág., 179 y s.s.

15 Manight y Keys. International Institute for Management Development, Lausanne 2007.

- **Economía:** crecimiento de los tractores de la economía BRIC (Brasil, Rusia, India y China), caída recientemente (año 2010) de ciertos países de la Eurozona, los llamados PIGS (Portugal, Irlanda, Grecia y España; con un desempleo respectivo del 10,4%, 13,3%, 10,2% y 19,5%, todos ellos además con importante déficit fiscal y considerable deuda pública).
- **Geopolítica:** alianzas, rupturas de distintos países de forma dinámica y permanente y, a veces, poco estable.
- **Laboral:** incremento de oferta laboral en algunos países y disminución en otros; falta de coincidencia (*fit; matching*) entre los perfiles demandados por el mercado y las características del capital humano ofrecido, lo que genera a la vez que desempleo, demandas insatisfechas debido fundamentalmente a la falta de formación. Además la crisis de los años recientes hace predecir que el empleo en el mundo seguirá cayendo hasta fines de 2010 y que luego demorará en recuperarse aunque ya haya comenzado la recuperación de la economía; ello como consecuencia del llamado “efecto retardado”¹⁶.
- **Industrial:** negocios a su vez más globales y más locales con complejidad creciente.
- **Consumidores:** con modificación de hábitos (ejemplo: aparición del “cliente camaleón”, menos leal a sus proveedores), y modificaciones del perfil de los mismos como consecuencia de las modificaciones demográficas.
- **Cambios en la tecnología:** que impactan de distinta forma en los diferentes países y regiones.
- **Recursos naturales:** se estima que la humanidad consume los recursos ecológicos un 23% más rápido de lo que el planeta los puede renovar.
- **Alta complejidad creciente en la gestión:** de aspectos económicos, políticos y sociales y por lo tanto en los procesos de toma de decisión y de elección de objetivos (la, llamada por este autor, paradoja entre el corto plazo y el largo plazo; muchas veces las soluciones prioritarias que requiere el presente impactarán negativamente el futuro y a la inversa).

■ La formación del capital humano para los nuevos desafíos

Una cita recurrente es la que se refiere a von Bertalanffi (no por remanida sino por constituir una verdad insoslayable) quien parafraseando a Hart señala que “la invención humana puede ser concebida como nuevas combinaciones de elementos previamente existentes. De ser así, la oportunidad de nuevas invenciones aumentará más o menos en función del número de posibles permutaciones y combinaciones de elementos disponibles, lo cual quiere decir que su aumento será factorial del número de elementos. Ahora bien el ritmo de aceleración del cambio social se acelera a su vez, de suerte que en muchos casos no se dará en el cambio cultural una aceleración logarítmica sino *log-log*”¹⁷. En el mismo sentido, Bunge ha señalado la importancia del “impacto social de la innovación técnica” agregando que “la intensidad y el signo del impacto social de una innovación técnica depende de varios factores...”¹⁸ pero de lo que no hay duda es del fuerte impacto de la misma.

Ahora bien, ¿cuáles son los grandes cambios tecnológicos que se avecinan en los próximos años?

Para el IMD¹⁹ los grandes cambios en materia tecnológica serán: energía solar barata

16 Confrontar en tal sentido con Juan Somavia en OIT, *Un pacto mundial para el empleo*, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 98 reunión, Ginebra, 19 de Junio de 2009. Pág. III. Confrontar también de Aldao Zapiola, Carlos “Liderazgo efectivo en una economía global-Liderazgo eficiente en una sociedad mundial”. En revista Relaciones Laborales. Montevideo. Agosto 2003. Pág. 11. Ver cita N° 1. Ver también 98 reunión OIT Ginebra, Junio 2009, Committee of the Whole on Crisis Responses.

17 Bertalanffi, Ludwig von. *Teoría General de los sistemas*. Buenos Aires. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1990. Pág. 25.

18 Bunge, Mario. *Sistemas sociales y filosofía*. Buenos Aires, Ed. Sudamericana. 1995, Pág. 89 y 92.

19 Manight y Keys. International Institute..., Op. Cit. cita N° 15.

(este autor agrega: eólica); comunicaciones *wireless* rural; dispositivos de comunicación para acceder a la información en cualquier lugar; cosechas genéticamente modificadas y catalizadores y filtros para la purificación del agua.

Para Jeremy Rifkin²⁰, así como el siglo XX fue el siglo de la revolución tecnológica, el siglo XXI será el siglo de la revolución bio-tecnológica.

Parece que cartografiar el genoma humano y la función de más de 23.000 genes de los cromosomas humanos constituirá una de las próximas grandes aventuras científicas de la humanidad; ello implicará prever un gran número de enfermedades ya que se estima que muchas de estas son causadas por genes inadecuados que decodifican equivocadamente ciertas proteínas. “La predicción más segura es que continuarán planteándose objeciones culturales, religiosas, filosóficas, en estos campos, objeciones que retrasarán algunas líneas de investigación. Pero con la globalización de la ciencia y el desarrollo tecnológico las restricciones impuestas a la investigación en uno o varios países no podrán detener a la ciencia permanentemente... La revolución verde... muy pronto tendremos los conocimientos necesarios para producir los alimentos que se necesitarán para alimentar a la población de 8.300 millones de personas que existirán en el mundo en 2025”²¹.

El avance de la tecnología de la información será tan revolucionario como en el caso de las bio-tecnologías. Desde nuevos *softwares* adaptables automáticamente –mediante procesos inteligentes– al usuario y sus necesidades hasta discursos convertidos en texto y viceversa; todo ello con la consiguiente reducción de los costos y precios y lo que, para el tema que nos ocupa, resulta más importante: el consiguiente aumento del teletrabajo y de las nuevas modalidades de la prestación laboral. En tres años 2008-2011 la banda ancha en el mundo pasará de ser utilizada en 250 millones de hogares a más de 500 millones (se duplicará).

Otro ejemplo de crecimiento tecnológico es el vinculado a la nano-tecnología (un nanómetro es algo equivalente a una milmillonésima

parte de un metro). Los nuevos componentes a nano escala modificarán la sociedad. Aspectos relacionados con la miniaturización modifican costos de almacenaje y de transporte (*supply chain management*) haciendo más competentes algunos sectores que hoy no lo son. Hay estudios que prevén que para el año 2015 en el mundo habrá dos millones de personas empleadas en nano-tecnología.

En suma, la velocidad de la modificación tecnológica será tan acelerada que resulta difícilmente predecible, salvo por el hecho evidente de que será sumamente rauda.

Ciertas investigaciones señalan que si se pudiese inventariar todo el conocimiento actual de la humanidad y medir su velocidad de crecimiento, se podría constatar que este se duplica cada cinco años y que ese período de tiempo se va reduciendo paulatinamente. En otras palabras, cada vez el conocimiento se duplica en períodos de tiempo más cortos. Está claro que esta aceleración de cambio tecnológico producirá una consecuente y necesaria aceleración de los procesos de formación y adquisición de conocimientos adecuados para el manejo de dicha tecnología.

Para graficar lo apabullante de esta situación se propone un ejemplo excesivamente simplista: supóngase que se analiza el caso de una persona que hoy tiene 25 años de edad y que deberá trabajar hasta los 70 años, edad en que se jubile (esto sí, con suerte, no necesita continuar trabajando como consecuencia de que en aquel futuro las prestaciones de seguridad social que tengan que brindar los Estados Nacionales no se vean disminuidas como consecuencia de causas demográficas, lo que casi con seguridad así ocurrirá), o sea hasta 2055. Pero que por cualquier causa, de las múltiples conocidas, pierde su trabajo entre los 55 y los 60 años (vale decir, en el año 2040 o 2045) necesitando en consecuencia volver a obtener un nuevo trabajo, para lo cual requiere contar con cierto grado de conocimiento que le permita evidenciar un nivel de empleabilidad adecuado. Pregunta: ¿qué nivel de formación actualizada le va a requerir el mercado en 2045,

20 Rifkin, Jeremy. *El siglo de la biotecnología*. Paidós. 2009.

21 Shapiro. Op. Cit. Cita N° 6. Págs. 498 y 499.

y qué le va a pasar a nuestro protagonista si no ha adquirido los conocimientos necesarios?

Si el avance tecnológico, los cambios sociales y culturales se modifican con una aceleración *log-log* (además, si en los próximos 35 años el conocimiento de la humanidad habría crecido 7/10 veces), y nuestro protagonista ha renunciado a su posibilidad de formación continua y ha perdido posicionamiento relativo en sus habilidades laborales cabría preguntarse: ¿Qué grado de empleabilidad tendrá? La contestación obvia es “ceró” o cercana a “ceró”.

La consecuencia de este simplísimo razonamiento es que los individuos deberán seguir capacitándose en forma continua hasta llegar a una edad (66 ó 67 años) tan próxima a la jubilación para que cuando pierdan empleabilidad por falta de formación, estén en los umbrales del horizonte jubilatorio, el que fácilmente se predice que en 2050 será superior a los 70 años de edad.

Por supuesto que si se pretende continuar trabajando después de la jubilación porque, entre otras múltiples causas, insistimos, los Estados Nacionales deban reducir los niveles de prestaciones -lo que probablemente ocurrirá hacia mediados del siglo XXI- la necesidad de continuar los procesos de formación se acentúan, lo que hace modificar la terminología de “formación continua” por “imprescindible formación perenne” (continua, incesante, que no tiene intermisión).

Insistiendo, en nuestro ejemplo el joven que hoy tiene 25 años de edad deberá continuar formándose por los próximos 40 años, hasta llegar a los 65 años de edad de tal forma que cuando pierda empleabilidad por falta de educación se encuentre muy cercano (en nuestro ejemplo: 6 años) a su momento jubilatorio, que se presume será de 71 años de edad.

Para resumir y recurriendo nuevamente a Bunge “para ser eficaz, la enseñanza debe

reformarse de continuo ajustándose a los nuevos conocimientos y a las necesidades cambiantes de la sociedad”²².

El problema se agrava si se recuerda que: mientras los tiempos biológicos se alargan (expectativa de vida y horizonte de jubilación) los tiempos vinculados con la tecnología, la adquisición del conocimiento, el cambio social y cultural se acortan, generándose, por este fenómeno de inversión de procesos, una brecha cada vez mayor.

Cabe por lo demás destacar que el trabajo está modificándose aceleradamente en el nuevo contexto social y empresarial. Handy señala que “debemos recordar que la misma definición de trabajo está cambiando. Trabajo solía significar tener un empleo con un jefe, pero hoy día cada vez más significa trabajar para uno mismo, e incluso por uno mismo. En un futuro cercano, la mitad de la mano de obra de los países desarrollados trabajará “fuera” de la organización. Las organizaciones tradicionales suelen tener sólo un 55 por ciento de trabajadores de jornada completa; el resto son temporales, de jornada parcial o trabajadores contractuales. Nuestras carteras serán cada vez más un conjunto de diferentes trabajos para diferentes clientes”²³.

También, como ya es sabido, se acortan los promedios de duración (antigüedad) en cada trabajo, como consecuencia de una mayor rotación, ello hace que la cantidad de procesos de búsqueda de trabajo (reinserción laboral) esté aumentando; con lo cual los riesgos de no lograrlo también crecerán. A estos fenómenos se han referido varios autores como Richard Senett²⁴, siendo muy clara la afirmación de Bauman²⁵ que señala, refiriéndose a la sociedad en general y al trabajo en particular, que “en la actualidad las cosas han cambiado y el ingrediente crucial de este cambio multifacético en la mentalidad “a corto plazo” que vino

22 Bunge, M. Op. Cit. Cita N° 18. Pág. 135.

23 Handy, Charles. “Encontrar sentido en la incertidumbre”, en *Repensando el futuro*, Op. cit. Cita N° 12; Colombia, Ed. Norma, 1997; Pág. 27.

24 Senett, Richard. *La corrosión del carácter*, Barcelona, Ed. Anagrama, 2000. ISBN: 84-339-0590-2; *El respeto*, Barcelona, Ed. Anagrama, 2003. *La cultura del nuevo capitalismo*, Barcelona, Ed. Anagrama, 2008. *El artesano*, Barcelona, Ed. Anagrama, 2009.

25 Bauman, Sigmunt. *Modernidad líquida*, Buenos Aires, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2009. Pág. 157.

a reemplazar a la mentalidad a “largo plazo”... y anuncia...el advenimiento del trabajo regido por contratos breves... la vida laboral está plagada de incertidumbre”.

Los nuevos trabajadores requerirán, deberán tener y tendrán conocimientos más sofisticados. Además se necesita “...volver a una idea donde las personas no estén concentradas en una tarea determinada o una actividad aislada sino en un resultado y, ¿qué produce ese resultado? Un proceso, no una tarea individual sino un conjunto de tareas; como los procesos no los puede llevar a cabo siempre una sola persona, debemos volver a la idea del equipo - no una línea de ensamble sino un conjunto de individuos, un grupo de personas con la responsabilidad colectiva de crear algo - para llevar a cabo el proceso completo, no trozos de él, y para llevar el resultado al cliente. Es un entorno concentrado en el cliente e impulsado por el cliente, en el cual equipos de profesionales, con autonomía y responsabilidad crean un producto final”²⁶.

Se puede señalar, según Castells, que en el futuro habrá “trabajadores genéricos” y “trabajadores auto programables” siendo la variable clasificatoria la educación –entendida la educación como el proceso mediante el cual los trabajadores adquieren la capacidad de redefinir constantemente la cualificación necesaria para una tarea determinada y de accesos a las fuentes y métodos para adquirir dicha cualificación – además la empresa red requiere trabajadores en red y a tiempo flexible, así como una amplia gama de relaciones laborales, incluidos el autoempleo y la subcontratación recíproca²⁷.

Entre las divisiones sociales –continúa el mismo autor– verdaderamente fundamentales de la era de la información, se encuentra la fragmentación interna de la mano de obra entre productores informacionales (trabajador auto programable) y trabajadores genéricos

reemplazables. Coincidentemente se ha señalado que la nueva elite de los trabajadores de la información y del conocimiento es la que emerge con importantes cualidades que los llevan al centro del mundo económico y se convierte rápidamente en la nueva aristocracia²⁸.

En resumen, básicamente las armas competitivas (tanto para los grupos regionales, los Estados Nacionales, las corporaciones y los individuos que se desempeñan en las mismas) dominantes del siglo XXI serán la educación y las habilidades de los trabajadores, todo lo cual además se verá más potenciado cuanto más adaptable sean las actitudes de los actores en cualquiera de los niveles antes enunciados. En suma, la clave está en tres aspectos:

- Enseñar a aprender (“Aprender a aprender”)
- Formación continua (“Imprescindible formación perenne”)
- Generación de actitudes adaptables y flexibles (contrarias de estáticas y rígidas).

■ La situación en América Latina, con especial referencia a la Argentina.

La evolución de la población mundial y sus consecuencias migratorias para América Latina.

La situación en América Latina, si bien tiene particularidades propias, en líneas generales muestra similitudes con las grandes tendencias del contexto mundial.

Algunas características para América Latina son (comparando los años 2010 y 2050)²⁹:

- Crecimiento de la población en general: 25% (mientras que en el mundo la población crecerá un 34%)
- Crecimiento de la edad promedio: 58% (en el mundo la edad promedio crecerá un 36,6%)

26 Hammer, Michael. “Más allá del fin de la administración” en *Repensando el futuro* ver cita N° 12. Colombia, Ed. Norma. 1997. Pág. 118.

27 Castells, Manuel. “La era de la información. Economía Sociedad” y Cultura), México, Ed. Siglo XXI. 2001. Tomo III. Pág. 275.

28 Rifkin, Jeremy. “El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: El nacimiento d” una nueva era). Ed. Paídos. Buenos Aires 1996.

29 United Nations. *World Population*. Op Cit. Cita n° 2. Pág. 1, 4 y 9.

Cuadro 5

	Mundo			América Latina			Argentina		
	2010	2050	%	2010	2050	%	2010	2050	%
Población/Edad/Expec. de vida.									
Población (miles de personas)	6.826.000	9.150.000	34,0%	582.000	729.000	25,3%	40.276	50.943	26,5%
Edad Promedio (Años)	28,1	38,4	36,7%	26,4	41,7	58,0%	30,2	40,5	34,1%
Expectativa de vida (Años)	67,6	75,5	11,7%	73,4	79,8	8,7%	75,2	80,7	7,3%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de *World Population...* Op Cit. Cita N° 2. Págs. 1, 4,9 y anexo.

Cuadro 6

Población por grupos de edad	2010					2050				
	0-14	60+	Subtot. Pasivos	15-59	Cantidad de activos por cada pasivo.	0-14	60+	Subtot. Pasivos	15-59	Cantidad de activos por cada pasivo.
Mundo	1862	865	2727	4288	1,5724	1797	2403	4200	5345	1,2726
África	416	59	475	562	1,1832	546	234	780	1240	1,5897
Asia	1092	461	1553	2662	1,7141	937	1464	2401	3058	1,2736
Europa	113	192	305	459	1,5049	104	302	406	351	0,8645
América Latina y el Caribe	163	68	231	366	1,5844	124	226	350	418	1,1943
América del Norte	70	78	148	217	1,4662	76	161	237	248	1,0464
Oceanía	9	7	16	21	1,3125	10	15	25	30	1,2000
Argentina	10,12	6,93	17,05	23,25	1,3636	9,02	15,38	24,4	29,19	1,1963

Fuente: Elaboración propia en base a datos de *World Population...* Op Cit. Cita N° 2. Págs. 6 y 22 del anexo.

- Crecimiento de la expectativa de vida al nacer: 8,7% (en el mundo la expectativa de vida crecerá un 7,5%).

En la Argentina, los datos son semejantes a los antes indicados para América latina y el mundo, siendo válido al respecto señalar que según dichas estimaciones la población argentina pasará de 40.276.000 personas en 2009 a 50.943.000 personas en 2050, lo que implica un incremento demográfico de un 26,5%, que en lo que a edad promedio refiere se estima que para el año 2050 será de 40.4 años (lo cual constituye un incremento del 34,1%), y que, por último, se estima que la esperanza de vida al nacer se incrementará en un 7,3% hacia mitad de siglo.

Esto reafirma la necesidad en la Argentina de implementar una “imprescindible formación perenne” (aprendizaje de por vida o formación continua, como lo llaman la mayoría de los autores).

Todo lo antes dicho se puede observar en el cuadro 5 que se muestra a continuación. Ahora bien, se ha visto la evolución de la población en valores absolutos para las próximas cuatro décadas pero, si en lugar de analizar solamente los valores absolutos se la clasifica en, por un lado, población preactiva más post activa (de cero a 14 años y de más de 60 años, respectivamente), y por otro, se la compara con la población activa (de 15 a 59 años)³⁰, se pueden establecer las

30 Nota: El conceptualizar a la población activa como aquella que va de 15 a 60 años es una consecuencia de que los estudios de población toman estas edades como cohortes. Este autor conoce que hay desplazamientos que modifican dichos límites pero para poder recurrir a los referidos estudios ha tenido que aceptar los criterios que utilizan éstos.

relaciones entre ambos grupos lo que surge del cuadro 6.

Estas relaciones indican que Europa en la actualidad tiene 1,5 trabajadores activos por cada pasivo; en 2050 habrá sólo 0,86. Mientras que en América Latina la relación variará de 1,58 a 1,19 y en la Argentina de 1,36 a 1,19.

Dicha situación hace suponer que Europa va a necesitar “importar” gente lo que ocurrirá probablemente también en Asia. Para ello deberá recurrir, en principio, a continentes como América Latina y África, pero como en esta última región el grado de educación de la mano de obra será menor que en la primera seguramente recurrirá entonces a América Latina. Ello implicará que esta región brindará al mercado de trabajo europeo población en edad activa capacitada, quedándose con un remanente de mayor cantidad de trabajadores pasivos y menor grado de educación de los activos.

Estos datos reafirman la necesidad que tiene la Argentina de implementar una “imprescindible formación perenne” (aprendizaje de por vida o formación continua como lo llaman la mayoría de los autores).

■ La educación como factor incremental de la empleabilidad

Hasta ahora se ha estado analizando la población en general; ha llegado el momento de focalizar el problema de la juventud lo que a su vez se relaciona con otros factores entre los cuales se debe destacar la educación.

En tal sentido cabe señalar el inadecuado proceso educativo de la juventud actual. La inadecuación deriva de dos grandes aspectos: el primero es el vinculado a los poco serios

planes de estudios (por ejemplo: sistema poli-modal argentino, que en esta oportunidad no se abordará); el segundo, el relativo al grave problema de la deserción escolar y sus consecuencias en el desempleo juvenil, a lo que se hará referencia a continuación³¹.

El desempleo juvenil es mayor que el de los adultos. “La desocupación de los jóvenes de entre 15 y 24 años alcanzó en promedio para América Latina el 18,4% alrededor del año 2006. Dicha tasa es equivalente al doble de la de los adultos”³². Esto es importante de comparar con los países desarrollados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante, OECD por sus siglas en inglés) por las diferencias negativas para América Latina que se generan.

En la Argentina, según datos de la CEPAL³³, la tasa de desocupación, por grupos de edad, para el año 2008, es la que surge del gráfico siguiente:

Vale decir³⁴ la tasa de desempleo para los jóvenes de entre 15 y 24 años ascendió en Argentina en el año 2008 a 23,4% (desempleo abierto urbano).

Esto se agrava si se considera el género ya que “las mujeres jóvenes registran tasas de desempleo que son entre 1,4 y 1,5 veces las registradas por sus pares hombres en los mismos cohortes, y los adultos presentan un diferencial similar. En la OECD las mujeres jóvenes registran una disimilitud de 0,1 con los hombres, y el diferencial para el promedio es similar. Ello puede explicarse por su menor disponibilidad para cualquier trabajo, ante la necesidad y las costumbres de desempeñar otras funciones en el hogar. No obstante, las diferencias con los países de la OECD sugieren una mayor discriminación por sexo en América Latina”³⁵.

31 Confrontar PNUD. *Es difícil ser joven en América Latina, los desafíos abiertos*, Ed. Sudamericana-PNUD-CAECID, Buenos Aires 2010.

32 Tokman, Víctor; “Desempleo juvenil en América Latina: causas, consecuencias y políticas”; En *Es difícil ser joven*. Op. Cit. Cita N° 31. Pág. 107 y 109.

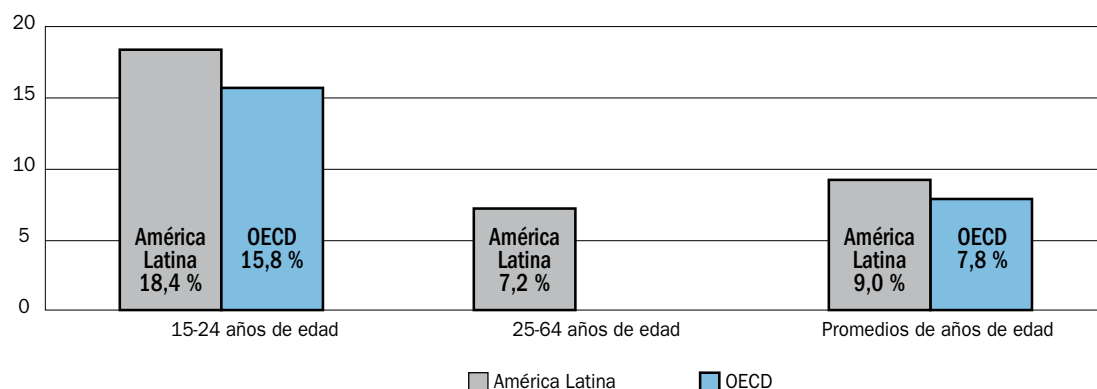
33 CEPAL. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Chile. Ed. Naciones Unidas. 2010. Pág. 47.

34 Ib. Ídem. Pág. 47.

35 Tokman, V.; “Desempleo juvenil...”. Op. Cit. N° 32. Pág. 110 y 111.

Gráfico 1.

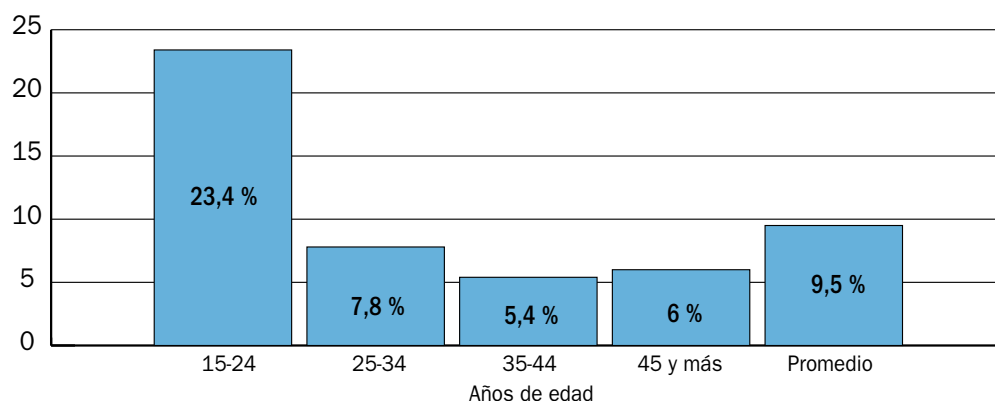
Desempleo juvenil, adulto y promedio en América Latina y la OECD (alrededor del 2006)



Fuente: CEPAL, encuesta de hogares de 15 países promedio aritmético, OECD, 2008. En Op. Cit. Cita N° 31. Pág. 109.

Gráfico 2.

Desempleo abierto urbano, medido en porcentaje, para Argentina, según grupos de edad (datos más próximos a 2008)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de *Anuario estadístico...* Op. Cit Cita N° 33. Pág.47.

Según la misma fuente de datos de CEPAL³⁶, la situación en Argentina relacionando desocupación y género es la siguiente:

Estos datos demuestran que lo que sucede en América Latina y Argentina respecto de la mayor desocupación para mujeres es similar, acentuándose el problema en la juventud (en América Latina 23,1%, en la Argentina 29,3%).

Pero resulta que con estos aspectos enunciados no se acaban de listar los problemas porque además de la edad (jóvenes) y del género (mujeres) existen tres aspectos fundamentales

más: por un lado la educación, por otro el ingreso del hogar al que pertenecen los jóvenes y, finalmente el nivel de productividad de los puestos a los que los jóvenes tienen acceso.

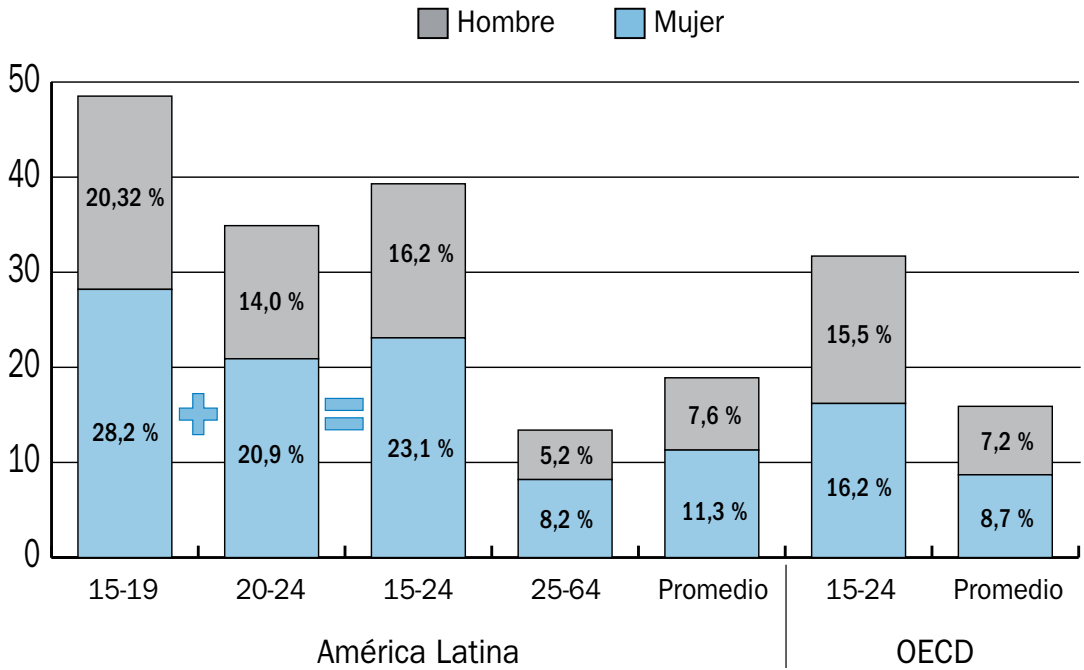
Efectivamente, “la influencia de la escolaridad tiende a reducir el desempleo pero sólo a partir de ciertos niveles mínimos que, en general, se ubican al término de la enseñanza secundaria (doce años de escolaridad). Por el contrario los de menor escolaridad registran hasta ese nivel tasas crecientes de desempleo”³⁷.

36 CEPAL. “*Anuario estadístico*) Op. Cit. Cita N° 33. Pág. 47.

37 Tokman, V.; “Desempleo juvenil...”. Op. Cit. N° 32. Pág. 111 y 112.

Gráfico 3.

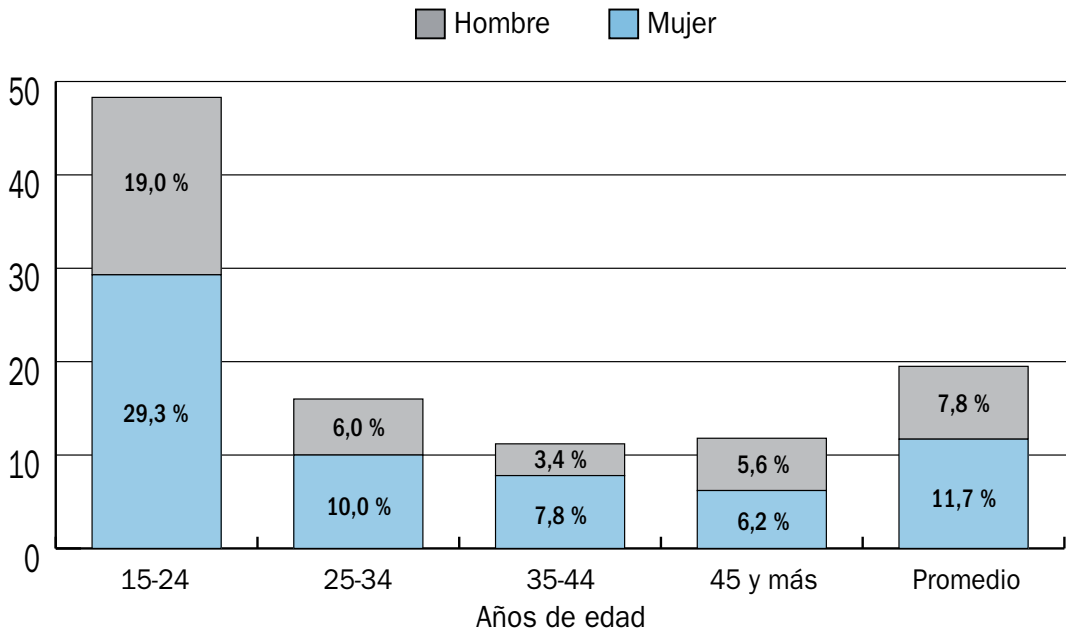
Desempleo juvenil por sexo en América Latina y la OECD (alrededor del 2006)



Fuente: CEPAL, encuesta de hogares de 15 países promedio aritmético, OECD, 2008. En op. Cit. Cita N° 31. Pág. 111.

Gráfico 4.

Desempleo abierto urbano, medido en porcentajes, para Argentina, según grupos de edad y sexo. (datos más próximos a 2008)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Anuario estadístico... Op. cit Cita N° 33. Pág. 47.

Cuadro 7

América Latina: desempleo de jóvenes por sexo y nivel de educación (alrededor de 2005)

Años de estudio	Total	Hombres	Mujeres
Total	12,2	10,0	15,6
0-3	8,2	7,2	11,8
4 a 6	10,0	8,2	14,3
7 a 9	12,9	10,4	18,0
10 a 12	14,4	12,0	17,6
13 y más	12,8	11,5	19,2

Fuente: CEPAL (2008). En Op. Cit. Cita N° 31. Pág. 112.

Cuadro 8

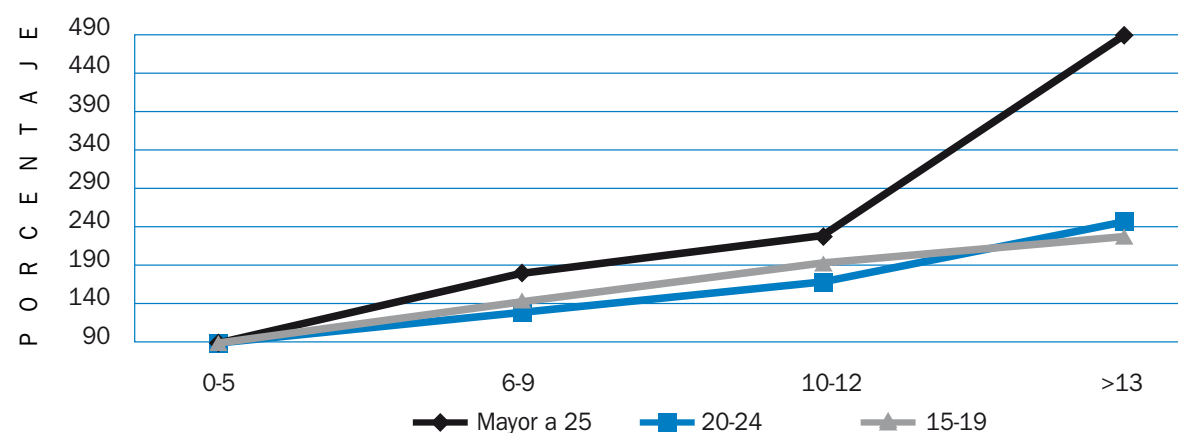
Tasa de desempleo según años de estudio

	Años de estudio				Total
	0-5	6-9	10-12	13 y más	
Argentina	8,9	10,6	11,3	6,3	9,5
Bolivia	2,5	4,6	9,8	10,9	7,7
Brasil	5,8	10,4	9,4	4,7	8
Chile	7	7,6	8,5	6,2	7,6
Colombia	9,1	13,9	17	13,1	13,3
Paraguay	6,1	7,5	8,2	5,5	7,1
Perú	2,4	6,5	6,7	6,3	5,9
Uruguay	7,1	9,4	7,9	5	7,8
Venezuela	5,5	6,6	7,2	7,7	6,9

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Anuario estadístico... Op. cit Cita N° 33. Pág. 48

Gráfico 5.

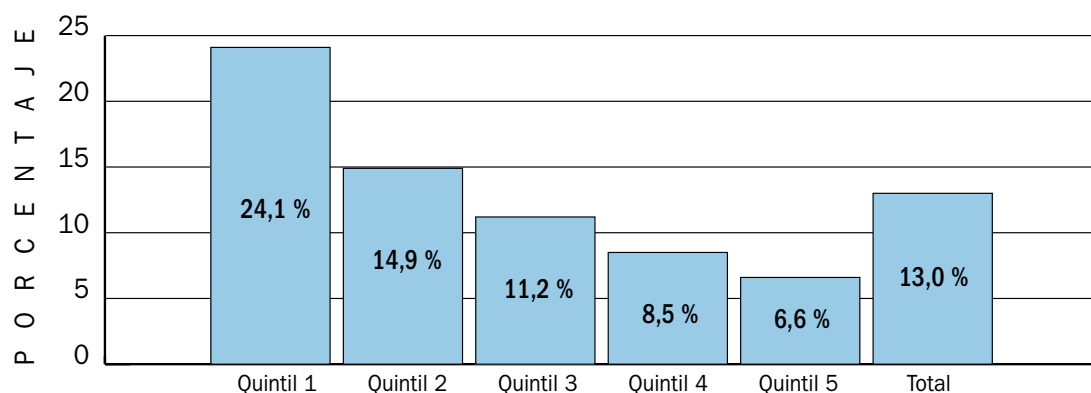
Ingresos por edad y años de escolaridad, en América Latina (año 1998)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Anuario estadístico... Op. cit Cita N° 33. Pág. 48

Gráfico 6.

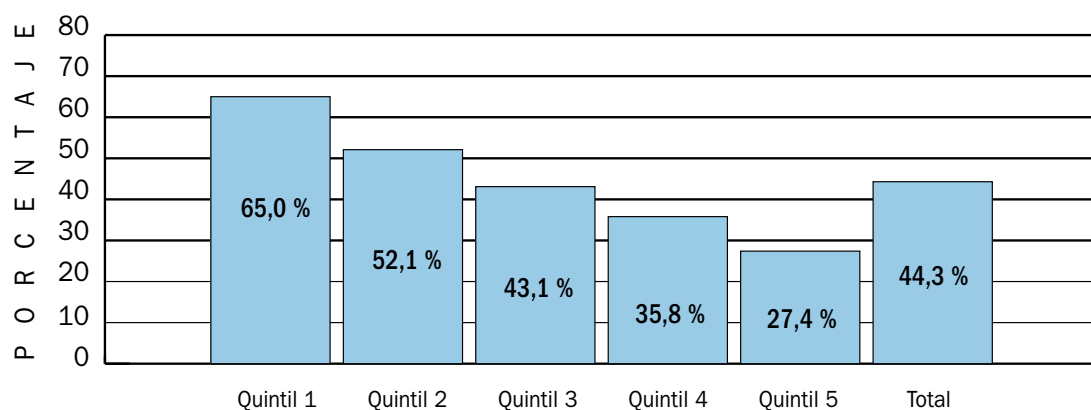
Desempleo juvenil, en América latina, según quintil de ingreso del hogar (alrededor del 2005)



Fuente: CEPAL (2008), Jóvenes de 15 a 29 años. En op. Cit. Cita N° 31. Pág. 113.

Gráfico 7.

Jóvenes ocupados en sectores de baja productividad, en América Latina (año 2005)



Fuente: CEPAL (2008), Jóvenes de 15 a 29 años. En op. Cit. Cita N° 31. Pág. 114.

Pero a su vez, estos bajos niveles de escolaridad inciden en el monto de los ingresos de los jóvenes lo que también se vincula con los requerimientos de los trabajos a los que tienen acceso los jóvenes con poca escolaridad. En otras palabras, a menor escolaridad trabajos de menor calificación y por tanto con menor ingreso. También esto se relaciona con los aspectos correspondientes a la informalidad, tercerización y precarización.

En forma similar, existen datos disponibles

que indican que los trabajadores latinoamericanos con ingresos más bajos a mediados de la década del '90 (1995-1996), tenían entre dos y tres años menos de estudios que sus colegas que se desempeñaban en sectores modernos, estimándose que en la franja de los sectores pobres cada año de estudio adicional podría representar un incremento de un cuarto del ingreso del trabajador, reduciéndose así la brecha con los trabajadores de mejores ingresos en un tercio³⁸.

38 Infante, Ricardo; Martínez, Daniel; Tokman, Víctor. "América Latina: calidad de los nuevos empleos en los '90". En: *La calidad del empleo, la experiencia de los países latinoamericanos y de los Estados Unidos*. Ed. OIT, Chile 1999. Pág. 81.

“La informalidad afecta más a los jóvenes que a los adultos... El empleo informal en promedio para América Latina es el destino de alrededor del 50% de los jóvenes. En los países más avanzados del Cono Sur dicho nivel fluctuaba entre el 36% y el 60% del empleo de los jóvenes. Se asocia a la menor escolaridad y a la escasa experiencia... La tercerización se traduce en que los servicios constituyen una fuente de empleo preferente para los jóvenes... La precarización se vincula a la ocupación con menor protección, con inestabilidad laboral, con falta de reconocimiento legal de la relación laboral, y con la intensidad de horas trabajadas... La falta de reconocimiento legal de la relación laboral afecta al 66% y al 42% de los jóvenes de entre 15 y 29 años que trabajan sin contrato en Brasil y en la Argentina, respectivamente, mientras que en los adultos dicho porcentaje era del 32 y 15% en ambos países”³⁹.

Este fenómeno de la tercerización creciente ya fue señalado en un estudio anterior que indicaba el traslado de los nuevos puestos a los sectores de servicios y señalaba que en el período 1990-1996, en América Latina, nueve de cada diez nuevos empleos fueron creados por el sector servicio⁴⁰.

El menor ingreso al hogar es determinante de mayor desempleo juvenil, así: “la tasa de desempleo de los jóvenes pertenecientes a hogares del quintil de más bajos ingresos es 3,6 veces la registrada por los jóvenes que provienen del quintil más alto. A medida que el ingreso del hogar aumenta disminuye el desempleo de los jóvenes, los que además permanecen mayor tiempo en la escuela y pueden permitirse períodos más prolongados

en búsqueda sin mayores sacrificios para el hogar al cual pertenecen”⁴¹.

Además, se asocia el menor ingreso del hogar con la obtención de trabajos en sectores de baja productividad. Cuanto menor es el ingreso al hogar más probabilidades existen de obtener empleo en un sector de baja productividad; el quintil de hogares con más bajos ingresos ocupa 1,37 veces más puestos de trabajos en sectores de baja productividad que los ocupados por el quintil de más altos ingresos.

Si se analizan los países del Cono Sur, Argentina (40,27 millones de habitantes), Brasil (193,73 millones de habitantes), Chile (16,97 millones de habitantes), Paraguay (6,34 millones de habitantes) y Uruguay (3,36 millones de habitantes) y se considera el porcentaje que se destina del presupuesto de cada uno de ellos a educación resultan los siguientes datos: Argentina 13.1%, Brasil 14.5%, Chile 16%, Paraguay 10%, Uruguay 11,1%⁴². Esto coincide en alguna medida –orden de tendencia- con otros indicadores (por ejemplo: salarios de los docentes, cantidad de días por año de escolaridad, cantidad de horas por día de escolaridad, etcétera) que señalan comportamientos similares para los países enunciados respecto de la importancia que los mismos le dedican a la educación⁴³.

Como dato adicional cabe destacar que en la actualidad en América Latina (sin considerar el Caribe) las personas analfabetas llegan casi a los 40 millones –aproximadamente un 12% de la población total- y existen unos 110 millones de personas -33%- que no tienen educación primaria completa⁴⁴.

39 Tokman, V.; “Desempleo juvenil...”. Op. Cit. N° 32. Pág. 113 y s.s.

40 Infante, Ricardo; Martínez, Daniel; Tokman Víctor. (América Latina: calidad). Op. Cit. Cita N° 38. Pág. 69.

41 Tokman, V.; “Desempleo juvenil...”. Op. Cit. N° 32. Pág. 112.

42 PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humano*. Ed. Naciones Unidas, 2009.

43 Confrontar FIEL (Una educación para el siglo XXI: el caso argentino y otras experiencias internacionales). Ed. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Buenos Aires 1998. También de la misma editorial: (Una educación para el siglo XXI: Propuesta de reforma). Buenos Aires 2000. Además Jaim Echeverri, Guillermo. *La tragedia educativa*. Buenos Aires, Ed. Fondo de cultura, 1999, y la conferencia dictada por Carlos Aldao Zapiola en la Universidad de Belgrano (año 2006) sobre el problema de la Educación en Argentina.

44 Confrontar Cortes, Rosalía y Giacometti, Claudia, *Políticas de Educación y su impacto sobre la superación de la pobreza infantil*, Chile, Ed. Naciones Unidas, 2010, Pág. 45.

Un estudio reciente que compara Australia con la Argentina⁴⁵ tomó como variable de análisis en Índice de Desarrollo Humano (en adelante, IDH), creado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el que contempla tres condiciones para una vida decente, ellas son: vida larga y saludable, conocimientos y nivel de vida digno⁴⁶. El fundamento de la comparación de estos dos países radica en que según el IDH el posicionamiento de Australia en 1930 era en el noveno lugar del listado de todos los países, mientras que la Argentina se posicionaba en el decimoprimer lugar. Según el Informe sobre Desarrollo Humano 2009⁴⁷, con datos a 2007, los dos países se movieron reposicionándose; mientras que Australia creció del noveno lugar al segundo, la Argentina decreció del decimoprimer al cuadragésimo noveno, vale decir que mientras la Argentina estaba separada de Australia por dos lugares en 1930, en 2007 está separada por 47, o sea que aumentó la brecha para peor en 24 veces. Cabe señalar que el período mencionado abarca 77 años en donde ambos países han tenido gobiernos de todo color, naturaleza e ideología.

La misma investigación⁴⁸ que, además, abordó el estado de los resultados de la educación en la Argentina en materia de calidad educativa, determinó que los resultados del examen “ONE” (Operativo Nacional de Evaluación a cargo del Programa de Promoción y Evaluación de la Calidad Educativa, dependiente del Ministerio de Educación de la Nación) arrojaron los siguientes datos:

- Tanto en el año 2000 como 2003, en los que se llevó a cabo el “ONE”, los estudiantes

pertenecientes a institutos de enseñanza privada y pública, urbana y rural, y en los diferentes niveles educativos, en general no contestaron correctamente el piso mínimo del 70% de las preguntas que conformaban el examen.

- Los resultados generales empeoraron en el año 2003 respecto de los del año 2000; lo que constituye una “condición de alerta” que habrá que monitorear para verificar si se trata de un mero hecho aislado o de una tendencia, que parecería ser lo más probable.
- En ninguno de los ciclos en los que se llevó a cabo, se aprobó, cualquiera fuera la variable a tomar, el examen correspondiente a matemáticas.
- Mayoritariamente, las escuelas privadas tuvieron “menos malos” desempeños que las escuelas públicas.
- Los puntajes más bajos correspondieron a las provincias del norte; lo que se corresponde con la escasez de recursos y con los bajos indicadores de educación.

Paralelamente otras investigaciones⁴⁹ realizadas para un conjunto de países de Latinoamérica en materia de calidad educativa concluyeron que:

- Los rendimientos son poco satisfactorios y gran parte de los estudiantes no alcanza el nivel mínimo esperado para el grado que cursa.
- Los avances en el rendimiento son escasos o nulos.
- Existe una correlación entre la zona geográfica, el nivel socioeconómico y cultural de la familia y los bajos resultados obtenidos.

45 Auguste, Sebastián, Echart María y Francisco Franchetti, “*The Quality of Education in Argentina*”. IDB Research Projects. 2 Draft. December 2007. Disponible en: <http://www.iadb.org>.

46 Nota: Por su parte Mario Bunge ha criticado este indicador sosteniendo que (es deficiente porque ignora tres variables decisivas igualdad, democracia y sostenibilidad. En efecto la igualdad es deseable por sí misma y como medio para la libertad; la democracia permite a la gente luchar por su estándar de vida y por su acceso a la asistencia sanitaria y la educación, y los progresos sociales no valen mucho si no son sostenibles). También el citado autor “a criticado el hecho de que: (a los tres indicadores se les asignan el mismo peso, vale decir un tercio). Con la irreverencia devenida de mi nivel intelectual comparado con el de Bunge discrepo con estos puntos de vista pero eso debería ser objeto de análisis en otro estudio. BUNGE, Mario. (Filosofía Política. Solidaridad, Cooperación y Democracia Integral). Ed. Gedisa, Barcelona, Mayo 2009. Páginas 526 y 525.

47 PNUD, *Informe sobre...* Op. Cit. Cita n° 42. Pág. 181.

48 Auguste, Sebastián, Echart María y Francisco Franchetti, *The Quality of Education...* Op. cit. Cita N° 45. Pág. 27 y s.s.

49 Murillo, Javier F “*Resultados de aprendizajes en América Latina a partir de las evaluaciones nacionales*”. Citado e: Cortes, Rosalía, Giacometti, Claudia (*Políticas de Educación...*) op. cit. Cita N° 44. Pág. 47 y 48.

Cuadro 9:

Proporción de respuestas correctas, examen ONE, Argentina

	Escuela Primaria							
	3er Grado (EGB1)				6to Grado (EGB2)			
	Lengua		Matemática		Lengua		Matemática	
	2000	2003	2000	2003	2000	2003	2000	2003
Total	61,9	59,4	59,5	59,5	61,6	54,1	57,9	56,4
Escuelas Públicas Urbanas	59,6	58,5	58,0	58,7	59,0	51,5	55,5	54,1
Escuelas Privadas Urbanas	71,6	69,3	64,9	68,5	72,1	64,0	67,5	64,9
Escuelas Rurales	59,0	57,6	58,8	58,2	54,8	51,4	50,8	54,0
Regiones								
Centro	52,6	60,7	59,9	61,0	62,9	54,6	58,8	56,6
Cuyo	63,3	61,0	59,8	60,5	62,2	55,6	59,2	60,4
NEA	58,6	60,1	57,0	60,0	56,4	49,8	52,8	52,7
NOA	60,0	56,0	59,7	56,0	58,6	52,9	55,5	54,7
Patagónica	63,8	62,0	60,8	63,4	62,4	57,4	59,3	58,9

	Escuela Secundaria							
	9no Grado (EGB3)				3er Año (último año del polimodal)			
	Lengua		Matemática		Lengua		Matemática	
	2000	2003	2000	2003	2000	2003	2000	2003
Total	51,0	52,7	53,6	53,4	59,1	57,2	61,3	56,3
Escuelas Públicas Urbanas	47,1	48,8	50,4	50,8	54,9	54,1	57,4	52,5
Escuelas Privadas Urbanas	62,3	63,8	62,8	60,8	67,2	63,1	68,7	63,6
Regiones								
Centro	53,2	53,8	56,0	54,4	61,8	59,3	64,2	58,9
Cuyo	49,5	52,9	52,3	53,1	57,0	53,5	58,9	53,3
NEA	43,8	46,1	44,5	47,5	50,3	49,5	50,8	45,7
NOA	45,3	50,9	48,6	52,0	52,1	52,2	54,2	50,4
Patagónica	51,5	56,0	53,3	55,7	58,0	57,6	60,0	56,4

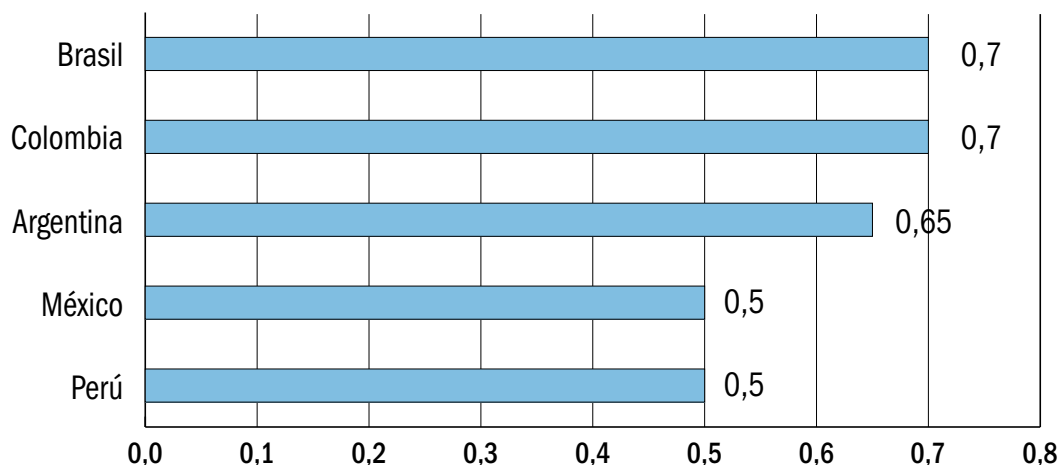
Fuente: Propia en base a The Quality of Education... Op. cit. Cita N° 45. Pág. 28

Otro aspecto sumamente interesante de resaltar es el relativo a la transmisión intergeneracional de la pobreza. “Los jóvenes provenientes de hogares pobres se incorporan a la búsqueda activa de empleo en muchos casos prematuramente presionados por las necesidades de ingreso de sus hogares de origen... y deben... conformarse con empleos mal remunerados sin perspectivas de aprendizaje y progreso en la trayectoria ocupacional. Algunos que no están dispuestos a aceptar estas ofertas a la altura de sus aspiraciones, optan por retirarse voluntariamente. La

mayoría sin embargo no tiene opción... El problema tiene también carácter estructural y se vincula estrechamente con la segmentación de la sociedad que afecta a las familias más pobres. Ellas son determinantes de las posibilidades de éxito de los hijos. En este contexto, la triunfante trayectoria de movilidad individual y familiar ascendente a través de la educación y el empleo de los jóvenes se torna más difícil... La primera consecuencia es que se genera un círculo vicioso que resulta en la transmisión generacional de la pobreza. La vulnerabilidad de los jóvenes ante el empleo

Gráfico 8.

Correlación entre la escolaridad de los padres y los hijos.



Fuente: Behrman, Gaviria y Székely (2001). En op. Cit. Cita N° 54. Pág. 49

afecta más a los que provienen de hogares pobres que a los de mayores ingresos. La participación de los más jóvenes (de entre quince y diecinueve años) provenientes de hogares en el primer quintil (más pobres) es mayor que la de sus pares provenientes de hogares situados en el quintil más alto. A pesar del rápido crecimiento de la cobertura escolar, la necesidad de buscar trabajo para aportar a los ingresos del hogar ha predominado... La diferencia en la calidad de la educación recibida según estratos de ingresos contribuye a la desigualdad. En Chile, los alumnos provenientes de hogares del primer quintil acceden en su mayoría a establecimientos municipales (65%) y subvencionados (29%), mientras que los del último quintil acceden a colegios privados (64%). Los resultados de las prueba SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación) de lenguaje y matemáticas indican que los puntajes en los colegios privados superan en un 10% a los obtenidos en los subvencionados y estos, a su vez, superan entre un 7 y un 8% a los municipales⁵⁰.

En similar sentido y de acuerdo al informe ya citado, elaborado por la CEPAL⁵¹ cuyo

objeto de estudio, entre otros, es la repercusión de los programas compensatorios en la calidad educativa, se concluyó, tomando un informe de Ponce y Bedi⁵² que “las intervenciones sobre la demanda tienen éxito en la matriculación y asistencia escolares, pero... el mejoramiento de las capacidades cognitivas de los niños que viven en situación de indigencia y pobreza requeriría programas alternativos... los programas no debieran concentrarse exclusivamente en llevar los niños a la escuela... debieran intentar otras vías, por ejemplo, fortalecer el cuerpo docente, mejorar la calidad de la enseñanza impartida, y medidas similares”. Para evitar esta transmisión intergeneracional de la pobreza, vinculada estrechamente a la falta de educación, el estudio señala que “Si el gasto educativo no contempla recursos para equipamiento y provisión [y se concentra en recursos humanos/salarios, como sucede en la actualidad - México 90% del gasto en sueldos, Argentina 89%, Perú, 84% -] de materiales a las escuelas supone condiciones para el incremento de la desigualdad⁵³”.

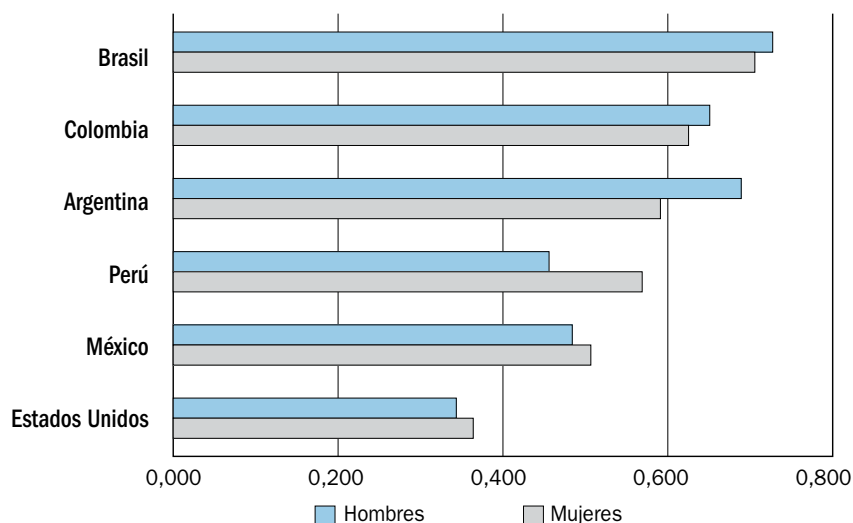
La movilidad educativa está asociada con el nivel socioeconómico; así se ha estimado

50 Tokman, V.; “Desempleo juvenil...”. Op. Cit. N° 32. Pág. 125,126 y 127.

51 Cortes, Rosalía y Giacometti, Claudia *Políticas de Educación* Op. Cit. Cita N° 44.52 Ponce y Bedi (2006). Citado en: Cortes, Rosalía y Giacometti, Claudia *Políticas de Educación* Ibidem. Pág. 62.53 Cortes, Rosalía y Giacometti, Claudia *Políticas de Educación* Op. Cit. Cita n° 44. Pág. 22.

Gráfico 9.

Correlación entre la escolaridad de los padres y los hijos según género.



Fuente: Behrman, Gaviria y Székely (2001). En op. Cit. Cita N° 54. Pág. 49

en qué medida los años de escolaridad de los padres están correlacionados con los de los hijos. “De esta forma, Argentina, con un valor de 0.65, se encuentra más cercana a Brasil y Colombia, países de baja movilidad, que a EE.UU., país de moderada movilidad intergeneracional educativa”⁵⁴. Esto se puede observar en el siguiente gráfico:

En el gráfico siguiente el mismo estudio analiza en qué medida los resultados de correlación entre la escolaridad de los padres y los hijos varían según el género separando hombres y mujeres, concluyendo que en los EE.UU. y Brasil no existe un efecto diferencial de género mientras que en la Argentina se encuentra un efecto ligeramente superior para los hombres (0.589 vs. 0.686) que para las mujeres, en tanto que en Perú las mujeres tiene menos movilidad que los hombres.

Otro aspecto sumamente importante sobre el cual reflexionar es la transmisión del nivel ocupacional de padres a hijos, ya que “existen diferentes canales por los cuales los padres

transmiten el nivel ocupacional a los hijos: proveyéndoles contactos sociales; transmitiendo creencias y habilidades a través de la cultura familiar y la inversión que realizan en sus hijos; heredándoles habilidades genéticas; transfiriéndoles preferencias y aspiraciones”⁵⁵.

Existen conclusiones que se pueden resumir de la siguiente forma⁵⁶:

1. La movilidad intergeneracional de la condición socioeconómica en la Argentina resulta moderada comparada con los países más avanzados, mejor que las de Brasil y Colombia y similar a México y Perú.

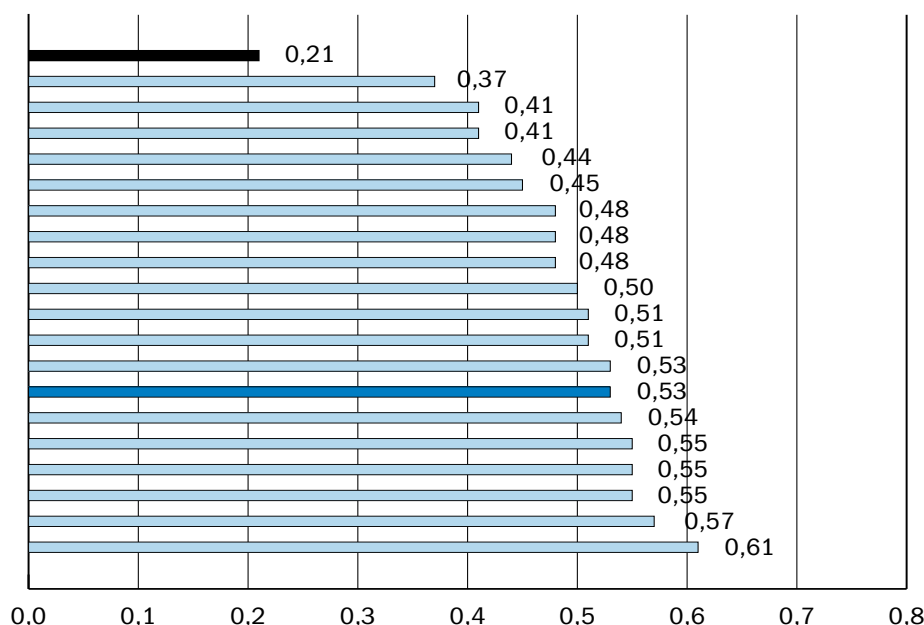
2. La movilidad intergeneracional educativa es baja y la educación del padre resulta más condicionante para el logro educativo de los hijos que la de la madre. Teniendo en cuenta que la educación de los jóvenes está sumamente correlacionada en el presente con los ingresos futuros, la movilidad intergeneracional en términos de otras variables como los ingresos laborales debería entonces tender a un empeoramiento en los próximos años.

54 Behrman, J.R.; Garivía, A; Székely, M.; “Intergenerational Mobility in Latin America” working paper 452, BID. June 2001. Citado en Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas; “La igualdad de oportunidades en Argentina, movilidad intergeneracional en los 2000”. Ed. Temas. Buenos Aires, 2008. Pág. 48 y 49.

55 Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. *La igualdad de...* Op. Cit. N° 54. Pág. 69

56 Ibidem. Pág. 179.

Gráfico 10.



Fuente: Behrman, Gaviria y Székely (2001). En op. Cit. Cita N° 54. Pág. 53.

3. La movilidad ocupacional intergeneracional evidencia una asociación entre las profesiones de padres e hijos; el 40% de las personas mantiene el mismo nivel ocupacional que los padres y el ascenso en la categoría ocupacional requiere para los jóvenes un mayor esfuerzo, medido en años de escolaridad, en comparación con el de sus padres, aún para lograr el mismo nivel ocupacional.

Otros estudios relacionan la infraestructura con el desempeño escolar indicando que “los alumnos con más rendimiento escolar son, al mismo tiempo, los que tienen agua, electricidad, y servicios sanitarios apropiados en su casa...”⁵⁷ existiendo diferencias significativas en los resultados de los exámenes escolares.

Frente a estos problemas generales, en el mundo del trabajo actual y futuro para la

fuerza de trabajo en general y especialmente para los jóvenes, algunos países han buscado crear nuevos mecanismos y estrategias que amortigüen los problemas señalados.

Uno de estos mecanismos es la flexiseguridad⁵⁸, la que ha posibilitado “...compatibilizar flexibilidad con seguridad, algo necesario en un mundo más abierto y globalizado como instrumento para mejorar la capacidad de competir”⁵⁹. Es lo que se ha denominado “triángulo de oro” consistente en tres vértices: a) mercado laboral flexible; b) seguridad social (vértices, ambos, que interactúan entre sí constituyendo el eje principal del modelo de flexiseguridad); y c) políticas activas del mercado de trabajo; todo lo cual se vincula a su vez, con estrategia de aprendizaje de por vida⁶⁰, lo que implica entre otras cosas:

57 Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. *Los desafíos de la productividad laboral en Argentina*. Ed. FIEL; Buenos Aires 2009.

58 Cazes, Sandrine y Nestorova, Alena. *Flexicurity, a revealing approach in Central and Eastern Europe*. Suiza, Ed. Organización Internacional del Trabajo,

59 Tokman, Víctor. (Flexiguridad con informalidad: opciones y restricciones, en: *El nuevo escenario laboral latinoamericano*. Dirigido por Jürgen Weller. Argentina. Ed. Siglo XXI-CEPAL. 2009. Pág. 27°.

60 Weller, Jürgen. (Avances y retos para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en América Latina), en: *El nuevo escenario laboral latinoamericano*. Dirigido por Jürgen Weller. Argentina. Ed. Siglo XXI-CEPAL. 2009. Pág. 43.

- Sistemas de educación con mejor cobertura y calidad y mayor permanencia y equidad, que produzcan resultados que amplíen las habilidades y conocimientos de la población.
- Sistemas de capacitación adaptados a las necesidades heterogéneas de los diferentes segmentos del aparato productivo de los distintos sectores de la fuerza laboral, es decir, los nuevos ingresantes al mercado de trabajo (sobre todo los jóvenes), los desempleados y los diferentes segmentos de los ocupados.
- Sistemas de capacitación permanente (de por vida) para facilitar la adaptación a nuevas tecnologías, aumentar la productividad y mejorar la posibilidad de inserción de los trabajadores.
- Adaptando, además, programas de capacitación específica para grupos en desventaja⁶¹.

Por su parte Adrian Goldín⁶² recomienda a los componentes de un esquema de seguridad una formación profesional cuyos programas deberán satisfacer distintos tipos de demanda:

- “Por una parte es necesario atender a las necesidades formativas para la inserción laboral y el primer empleo de los jóvenes, quienes constituyen en la Argentina una de las categorías más desfavorecidas en el mercado de trabajo”.
- “La formación profesional debe ser también una pieza fundamental de activación y contrapartida de los sistemas de cobertura de desempleo y aseguramiento de la continuidad de los ingresos” y en palabras propias⁶³: de cualquier programa de ayuda social.
- “Deberá asistirse a los trabajadores ocupados con programas de capacitación y reentrenamiento para que puedan

hacerse cargo de los cambios productivos, tecnológicos y organizativos que afectan sus propios puestos de trabajo y otros que deberán asumir de ser necesario un cambio de ocupación”.

Estos conceptos coinciden con las opiniones Juan L. Bour⁶⁴ quien en múltiples intervenciones y publicaciones ha sostenido que hay que educar para generar posibilidades que posibiliten: el ingreso al mercado del trabajo, la permanencia –adaptabilidad a los nuevos requerimientos- en el mismo, y la reinserción laboral. Ello concuerda con nuestra opinión de “aprendizaje imprescindible y perenne” o “formación continua” a realizar hasta, como mínimo, los 65 años de edad.

Aparecen, así, dos vías paralelas, intercomunicadas y sinérgicas de aprendizaje continuo hasta la jubilación, que por lo demás se corre en el tiempo. Supiot⁶⁵ ya señalaba, en 1996, que “*Lastly, the boundary between training and work is also becoming blurred*” (según nuestra propia traducción: “finalmente la frontera entre la capacitación y el trabajo también se está volviendo borrosa”).

Otros aspectos que habría que considerar, no en esta oportunidad y sí para el futuro, ya que se vinculan a la empleabilidad son: los relacionados con la informalidad –que si bien es una forma generadora de empleo para los que no lo tienen, también implica una competencia desleal para las organizaciones formales, además de sus consecuencias en lo que al mantenimiento del sistema de seguridad social se refiere, y un aspecto no deseado si se busca alcanzar el trabajo decente-; los concernientes a la estructura de los mercados de trabajo teniendo en cuenta las micro, pequeñas y medianas empresas -que en la Argentina generan aproximadamente el 90% de los puestos de trabajo-; los marcos jurídicos legales que regulan el mercado laboral en

61 Ib. Ídem. Pág. 49.

62 Goldín, Adrián. (Flexibilidad laboral y seguridad del trabajador: Una nueva perspectiva Argentina), en *El nuevo escenario...* Ibidem. Págs. 113 y 114.

63 Nota: del autor del presente escrito.

64 Bour, Juan Luis. Economista Jefe de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. Buenos Aires, Argentina.

65 Supiot, Alain. “Perspectives on work: introduction”, en: *Working for better times. Rethinking work for the 21st century*, Ginebra, Ed. Organización Internacional de Trabajo, 2007. Pág. 514.

forma genérica sin considerar los diferentes segmentos del aparato productivo y las cuestiones particulares que lo caracterizan; la permanencia de normas y condiciones claras que induzcan a fomentar la inversión creadora de puestos de trabajo.

■ Reflexiones finales

A manera de conclusión cabe resumir:

- La población mundial se modificará en los próximos 40 años; en general envejecerá, aumentará la expectativa de vida y se correrá el horizonte jubilatorio, prolongándose la duración de la vida laboral.
- Las modalidades de trabajo se modificarán, con una frecuencia creciente, haciéndose cada vez más cambiantes.
- La tecnología –con crecimiento *log-log*– demandará mayor formación y conocimiento, el que deberá ser actualizado con mayor rapidez.
- Las personas deberán prolongar la duración de su “vida educativa”; aquellos que no lo hagan serán cada vez menos empleables y en caso de obtener trabajos los mismos tenderán a ser menos productivos, más informales y más precarios.
- Los sistemas y programas educativos del mundo y la región (la Argentina no escapa a esta tendencia) no son lo suficientemente adecuados para atender a la demanda de conocimientos que requerirán las nuevas condiciones de trabajo.

En este vertiginoso mundo cambiante de lo

único que se puede estar “algo seguro” es de la buena inversión en educación.

Para terminar cabe recurrir a dos pensadores argentinos que contribuyeron a construir nuestra patria y que corresponde destacar en oportunidad de la conmemoración del Bicentenario. Así al decir de Myers⁶⁶ “en los anaqueles de la biblioteca del pensamiento político argentino del siglo XIX, la obra de Sarmiento (en paralelo con aquella -de igual importancia- de su contemporáneo rival y ulterior enemigo Juan Bautista Alberdi) domina el conjunto”.

Al respecto para Alberdi en su altamente conocido texto, “gobernar es poblar en el sentido que poblar es educar, mejorar, civilizar,...”⁶⁷.

Por su parte Sarmiento señaló específicamente que “un padre pobre no puede ser responsable de la educación de sus hijos pero la sociedad en masa tiene interés vital en asegurarse que todos los individuos que han de venir con el tiempo a formar la nación, hayan por la educación recibido en su infancia, preparándose suficientemente para desempeñar las funciones sociales a que serán llamados. El poder, la riqueza y la fuerza de una nación dependen de la capacidad industrial, moral, e intelectual de los individuos que la componen; la educación pública no debe tener otro fin que el aumentar estas fuerzas de producción, de acción y de dirección, aumentando cada vez más el número de individuos que las posean... si la educación no prepara a las venideras generaciones, para esta necesaria adaptación de los medios de trabajo, el resultado será la pobreza y la oscuridad nacional”⁶⁸.

66 Myers, Jorge. *El pensamiento de Domingo Faustino Sarmiento*. Buenos Aires. Ed. El Ateneo. 2010. Pág. 11.

67 Confrontar las obras completas de Alberdi en la edición de la Universidad Nacional de Quilmes, 2002.

68 Sarmiento, Domingo. *Obras completas. Tomo XI. Educación popular*, Buenos Aires, Ed. Universidad Nacional de la Matanza, 2001. Pág. 28.

El sindicato en la encrucijada del comienzo de siglo

Oscar Valdovinos*

La declinación del sindicato es un hecho innegable. Desde su irrupción en la escena histórica, hace un par de siglos, no ha habido otra etapa en que su proyección futura apareciera tan desvaída y su imagen pública tan devaluada. Esta percepción se expresa, en mayor o menor medida, como una tendencia universal que también se manifiesta en nuestro país.

Tal apreciación conlleva una gravedad extrema. En efecto, que la institución que a mediados del siglo pasado fuera calificada como “el más importante instrumento de democratización social en los últimos dos siglos de la historia de la humanidad”¹, sea visualizada hoy por muchos como inútil, por otros, como superflua y, por no pocos como un obstáculo para el libre desenvolvimiento de las actividades económicas, como una expresión antidemocrática, como un ámbito plagado de irregularidades y corruptela y, en definitiva, como una rémora, implica una extraordinaria regresión histórica. Especialmente, porque la sociedad no se ha dotado de otros instrumentos más idóneos para procurar una transformación progresista. Por el contrario, exhibe una paradoja de insuperable crueldad: cuando su potencial productivo ha alcanzado un grado incomparable de desarrollo y dispone de todos los medios económicos y tecnológicos necesarios para poner fin al hambre, remedio a la enfermedad y comenzar a cerrar la brecha de la desigualdad es, precisamente, cuando la

injusticia social se intensifica, profundiza y expande.

Ante esas circunstancias, la merma de representatividad, poder y prestigio, experimentada por la institución sindical, se erige en uno de los principales factores de indefensión, no sólo de los trabajadores, sino del conjunto de los sectores sociales subalternos. Las causas de esa declinación son múltiples y diversas, pero algunas revisten importancia singular. Entre ellas, creo que la principal consiste en el ingreso del modo de producción capitalista a una nueva etapa que implica cambios muy significativos en la distribución del poder entre los distintos sectores de la actividad económica, en los procesos productivos, en la organización del trabajo, en el funcionamiento de los mercados, en la estructura social y hasta en la escala de valores vigente. Esa transformación generó una problemática social distinta para la cual los sindicatos aún no encontraron respuestas eficientes, del mismo modo que tampoco han podido elaborarlas todavía los intelectuales y los partidos políticos del campo progresista, sea lo que fuere “el campo progresista” en cada país. Esas instituciones y sectores siguen pensando con las categorías del siglo XX, empleando su lenguaje y sus modos de comunicación, en tanto, los que dirigen el mundo comenzaron a transitar el siglo XXI hace mucho más de diez años. Estos son los que formulan la crítica, promueven los

* Abogado laboralista, asesor sindical.

1 Laski, Harold J. (1975) *Los sindicatos en la nueva sociedad*. Fondo de Cultura Económica, Colección Breviarios N° 52. México.

cambios, señalan las metas, fijan las reglas e instalan la ideología dominante con vocación hegemónica. Quienes históricamente se distinguieron por impulsar la transformación ahora sólo atinan a defenderse y quienes siempre expresaron la preservación de los intereses dominantes, ahora aparecen como pretendida vanguardia modernizadora. Esa transferencia del rol innovador no ha sido buena para la sociedad, como lo prueba –entre muchas otras cosas– la crisis financiera que se vislumbró en el 2007, eclosionó en 2008/2009 y aún perdura, con su secuela de desocupación y deterioro del bienestar de los trabajadores y demás sectores vulnerables. Es imposible pensar el futuro sin analizar crítica y autocriticamente cómo se produjo esa transferencia de rol. Tampoco puede obviarse que ese proceso incluyó una política antisindical implementada en escala planetaria de manera tan sistemática como inclemente.

El deterioro de la imagen sindical, sin perjuicio de otros factores, no es en modo alguno ajeno a un accionar minuciosamente concebido y ejecutado para producir ese efecto. Para arrimar una prueba vernácula (entre cientos que podría escoger de diversos países), cito el introito a un reportaje que le hiciera *La Nación* al Secretario General de la CTA, Hugo Yasky: “Hay sindicalistas y sindicalistas. No son todos iguales, aunque gran parte de la opinión pública, con o sin razón, asimila la imagen del gremialista promedio con la de un dirigente que alguna vez trabajó efectivamente en la actividad de sus representados (o que, con suerte, trabajó), que sabe cantar de memoria la marcha peronista y que, en general, se enriqueció en forma directamente proporcional al empobrecimiento de los trabajadores. Y que, en el 99% de los casos, está abulonado en su sillón desde hace muchísimos años sin que las elecciones sindicales, las listas opositoras y los vaivenes políticos y socioeconómicos del país le hagan cosquillas a ese inconmensurable poder que conserva”². Después, claro, en plan de preservar una cierta apariencia de objetividad y como para no quedar excesivamente mal con el entrevistado, admite que no hay

que generalizar demasiado, aunque, conven-gamos que, para la mentalidad de *La Nación*, Yasky no puede ser otra cosa que un peligroso subversivo. En verdad, lo que fluye de la nota es que, en el mejor de los casos, la excepción confirma la regla y que lo importante no es lo que diga el Secretario General de la CTA, sino el concepto general (la opinión de “la gente”) que es el antes transcrito. Desde un punto de partida tan negativo no es fácil imaginar un futuro en que ese proceso se revierta y el sindicato recobre la significación que Harold Laski proclamaba. No obstante, lograrlo es un objetivo de importancia superlativa para afrontar la nueva problemática social.

Con el fin de contribuir al análisis de esa perspectiva, será útil hacer una referencia muy breve al papel desempeñado por el sindicato desde sus orígenes hasta bien entrada la séptima década del siglo pasado, precisar los rasgos esenciales de lo ocurrido desde entonces y, a partir de una caracterización somera del momento actual, imaginar los futuros posibles según sea el camino que se escoja para seguir andando. Por último, un par de aclaraciones necesarias. Tengo el convencimiento que lo que aquí se describe es una situación general, aplicable a lo que ocurre con el movimiento sindical en todos los países desarrollados y en los ahora llamados emergentes. Pero esa correspondencia cabe entenderla en la dimensión de un señalamiento de tendencias. Como todo proceso histórico este también se expresa en líneas quebradas, con avances y retrocesos y con marcadas diferencias entre países y entre momentos. Nada de ello, no obstante, invalida el sentido general de su propia dinámica. Ahora bien, sin perjuicio de aquel convencimiento, yo escribo desde la experiencia argentina. Y mis conclusiones tienen que ver esencialmente con esa experiencia, más allá de mi certidumbre de que las tendencias que aquí se manifiestan expresan un estado de cosas mucho más extendido.

El caso argentino ilustra con elocuencia lo que decíamos recién acerca de las marchas y contramarchas características del proceso en análisis. Es innegable que el movimiento

2 Diario *La Nación*, suplemento “Enfoques”, publicado en Buenos Aires el domingo 7 de febrero de 2010.

sindical demuestra más fuerza ahora que hace diez años y ha recuperado, mediante el funcionamiento pleno de la negociación colectiva, mayor gravitación. Es una cuestión de contextos. Hace diez años vivíamos el inicio de una crisis formidable y el final de una etapa de neoliberalismo extremo. Hoy, en cambio, la etapa está signada por una mayor presencia del Estado en la regulación de la economía y en las relaciones sociales y se ha restablecido la primacía del pensamiento nacional-popular. En el movimiento sindical, por otra parte, el eje del poder pasa ahora por el meridiano de quienes más resistieron las políticas de los '90. No es irrelevante que el actual secretario general de la CGT, Hugo Moyano, sea quien lideró al MTA. El cambio ha sido positivo, pero infortunadamente debo decir, con sinceridad, que no creo que esa fotografía alentadora invalide el señalamiento de las tendencias profundas predominantes, que no son promisorias o, como mínimo, no están exentas de graves dificultades.

■ En la sociedad industrial, vanguardia y baluarte de los oprimidos

Me hago cargo del barroquismo del título, al que tampoco le es ajeno un cierto tono *retro*. Pero es que así y todo, con esa impronta de exhuberancia y melancolía, expresa con propiedad la verdad histórica.

El sindicato es un fruto del trabajo asalariado y, en definitiva, del capitalismo, sólo en ese contexto se lo concibe. Como emergente de ese proletariado constituido por hombres teóricamente libres, supuestamente iguales ante la ley a todos los demás y, sin embargo, condenados a dar su fuerza de trabajo y a morir por hacerlo en condiciones de desamparo sin precedentes. De este magma surge el sindicato; como arma autoprotectiva, como centro de resistencia, como instrumento de denuncia y como factor de cambio, no sólo mostrando el rumbo a los trabajadores libres asalariados -víctimas directas de la explotación capitalista en su salvaje etapa primigenia- sino como un faro que comienza a iluminar el camino de las

demás clases subalternas. De los campesinos que, agobiados por las hambrunas y la declinación de la producción agraria medieval, acuden a las nacientes ciudades con vocación de convertirse en asalariados. Y de los famélicos de toda laya, los privados de todo, pues todos van reconociéndose -sea cual fuere su situación individual concreta- como "clase obrera" y visualizando al sindicato, progresivamente, como su protector, su esperanza, su herramienta. El sindicato defiende el empleo, el salario, la salud y la dignidad de los nuevos trabajadores y de los llamados, tarde o temprano, a serlo. Por eso es vanguardia.

Luego, en la medida de su consolidación y fortalecimiento, su rol se amplía y expande. Confluye con las diversas corrientes del pensamiento socialista y, más tarde, con la del social cristianismo; impulsa el desarrollo del derecho del trabajo y de los seguros sociales y, en la medida del afianzamiento de las instituciones democráticas, hace valer la fuerza del número y avanza más raudamente por un sendero de conquistas. Ya se ha convertido en baluarte.

No es propósito de esta nota el relato histórico, por otra parte innecesario dado que sus presumibles lectores son poseedores de información y comparten valores entendidos. Todos sabemos, entonces, que ya en 1791 (Francia, ley *Le Chapelier*) y 1799 (Gran Bretaña, *Combination Acts*), los países pioneros en la implantación del capitalismo prohibieron y penaron las coaliciones y las huelgas y también que, desde las primeras décadas del siglo XIX – pese a la severidad de esas normas –, se intensificaron las acciones de resistencia, ya entonces centradas en impedir la expansión del maquinismo que desplazaba al trabajo humano, bajo el liderazgo de un joven aprendiz de tejedor inglés, Ned Ludd, que ha quedado como una lejana referencia histórica (¿o mítica?) en los anales de los orígenes del movimiento obrero. Un brillante historiador del sindicalismo describe así los tiempos transcurridos a partir de la que ahora llamamos "primera" revolución industrial: "A lo largo de los cuarenta años que van desde 1830 hasta 1870 se oye una queja. Los mismos murmullos, los mismos llamados no escuchados. A veces el murmullo se transforma en clamor; las voluntades se anudan

en una acción más clara y el fracaso provoca de repente el motín. De tanto en tanto, una insurrección cuya represión reduce al silencio, durante algunos años, la voz de las clases laboriosas.... Ese grito que brota de la miseria es irreprimible. Por eso, la voz reanuda su queja monótona. Poco a poco, esa voz se afirma: al grito del sufrimiento se mezcla un grito de esperanza. La atmósfera de estos cuarenta años de luchas obreras estuvo cargada como un cielo gris cubierto de nubes, siempre encapotado, atravesado a veces por relámpagos...³.

Lo cierto es que, a partir de aquella etapa primitiva del “luddismo”, se sucedieron, superpusieron e interactuaron la represión, las matanzas, el heroísmo, la lucha política en procura de la reforma del parlamento y el sufragio universal, el cartismo, el aporte de los socialistas utópicos, el *Manifiesto Comunista*, la *Primera Internacional*, la *Comuna de París*, la proliferación del pensamiento anarquista, las limitaciones a la extensión de la jornada, la protección del trabajo de mujeres y niños, la abrogación de las iniciales normas prohibitivas y persecutorias, el asesinato de los Mártires de Chicago, la proclamación del 1º de Mayo como Día Internacional de los Trabajadores, la *Rerum Novarum*. Amaneció el siglo XX con un movimiento obrero aún perseguido y víctima de la más inexcusable violencia represiva, pero convertido ya en protagonista insoslayable de la historia. Nada de lo que viniera después podría suceder sin tenerlo en cuenta. Inclusive los peores engendros de esas primeras décadas del siglo –las guerras mundiales y el nazismo– tuvieron que ver con el sindicalismo, así fuera como expresión de su fracaso en consolidar la solidaridad proletaria como antídoto frente al belicismo de las grandes potencias o como objeto de destrucción asumido por el más siniestro de los totalitarismos. La “tragedia del movimiento obrero” denomina Sturmthal a esa etapa, procurando encontrar respuesta a su angustiada pregunta acerca de “¿Cómo se derrumbó sin presentar batalla todo eso que parecía históricamente llamado a guiar los destinos políticos de Europa?”⁴.

No obstante, el derrumbe fue doloroso pero transitorio. Concluida la Segunda Guerra, el inicio de lo que Jean Fourastié denominaría luego “los treinta gloriosos años” (1945/1975) encontró al movimiento obrero otra vez de pie, dispuesto a erigirse en artífice principal de una nueva etapa histórica en la que la realización plena de la condición humana no constituyera una utopía inalcanzable. En verdad, ese fue el momento en que culminó el avance del sindicalismo.

El fin de la Segunda Guerra mundial, en 1945, encontró a una parte de Europa –trabajadores y sindicatos incluidos, naturalmente– iniciando una experiencia socialista que la URSS había comenzado, en soledad, casi tres décadas antes. Ese proceso avanzó bajo la conducción de la Unión Soviética con una dinámica expansiva muy fuerte, que permitió replicar la experiencia en otros continentes, incluida la importantísima incorporación de China y la significativa conversión de Cuba, tan cercana al territorio norteamericano y al resto del viejo continente –los países más desarrollados– reforzando los cimientos de lo que sería el Estado de Bienestar, una experiencia de base capitalista, pero fuertemente acotada por un Estado protagónico, regulador y redistribuidor. Se trató, en síntesis, de una etapa de desarrollo industrial fuertemente inclusivo, apoyada en la producción masiva de bienes y servicios, el pleno empleo, la presencia vigorosa del Estado, una política fiscal implacable, un sistema de seguridad social sumamente amplio que brindaba protección efectiva frente a todo tipo de contingencias, el encauzamiento del conflicto social por vías institucionales con un rol central de la negociación colectiva y una intensa acción distributiva –por vías directas e indirectas– llevada a cabo en el marco de una institucionalidad democrática crecientemente consolidada y con un notable protagonismo de los trabajadores organizados en sindicatos prestigiosos, poderosos y gravitantes.

Fue durante esas tres décadas, las del Estado de Bienestar, cuando el sistema de relaciones laborales evolucionó, maduró y

3 Dolleans, Édouard (1960) *Historia del Movimiento Obrero*, Eudeba, Buenos Aires, T.I, pág.15.

4 Sturmthal, Adolf (1956) *La tragedia del movimiento obrero*, Ed. Huella, Buenos Aires.

se consolidó como elemento esencial de una sociedad en la que los derechos de los trabajadores ocupaban un lugar muy destacado en la escala de valores y en el ordenamiento normativo vigentes. La experiencia del Estado de Bienestar suele ser presentada por algunos como una mera estrategia defensiva de los países europeos que temían el avance de la influencia comunista. Para otros fue el mejor momento en la historia de la sociedad humana. Y en verdad, ambos puntos de vista no son antitéticos ni excluyentes. Es más que probable que el temor a la expansión del bloque soviético haya decidido a las clases dominantes y a los gobiernos de los países de Europa Occidental (y en su medida y a su modo, EE.UU.), a efectuar concesiones a la izquierda democrática y al movimiento sindical, limitando los beneficios del capital y admitiendo un grado de regulación sin precedentes. Pero también es cierto que, por esas o por otras causas, fue posible desarrollar un ordenamiento de la sociedad infinitamente más equitativo y equilibrado, respetuoso de los derechos humanos, en libertad y con democracia.

Los países emergentes, a su turno, sacaban provecho de la bipolaridad y procuraban impulsar su propio Estado benefactor, sin perjuicio de las experiencias socialistas que también tuvieron lugar en Asia —comenzando por China—, África y América Latina. En efecto, la rivalidad de esos dos mundos favoreció a los pueblos de las naciones subdesarrolladas y dependientes, que encontraron un mayor apoyo en uno u otro de los grandes bloques o que pudieron impulsar su propio desarrollo con un grado mayor de autonomía relativa en virtud del equilibrio inestable y receloso de la “guerra fría”. La Argentina, pieza importante del Movimiento de Países No Alineados, junto con Egipto, India, Yugoslavia y muchos otros, avanzó resueltamente en el desarrollo de su propio Estado de Bienestar, alcanzando metas que ningún otro país emergente logró. Esas realizaciones tuvieron lugar, principalmente, durante los dos primeros gobiernos peronistas (1945/55) y alcanzaron tal grado de solidez,

consistencia y pertenencia al sentido común general, que perduraron muchos años y sobrevivieron a muchos gobiernos de signo diverso. Se trata de datos objetivos, así como resulta objetivamente cierto que, el movimiento obrero organizado fue la “columna vertebral” de aquel proceso y un factor sustancial del notable cambio progresivo operado en la sociedad argentina.

La experiencia del llamado “socialismo real” fracasó. Los presupuestos teóricos en los que se apoyaba fueron desvirtuados y nunca logró erigirse en el ámbito propicio para el nacimiento de un *hombre nuevo*. Cuatro décadas y media más tarde se derrumbó, a partir de la implosión de la Unión Soviética. Sólo subsisten experiencias aisladas, como la muy importante de China, hoy por hoy convertida en una sociedad dual cuya evolución final es difícil de prever.

El Estado de Bienestar, a su turno, entró en una etapa de declinación alarmante, derivada de las nuevas modalidades de la economía globalizada que generan dificultades crecientes para el sostenimiento financiero de sus institutos sociales⁵. Es imposible no pensar que lo acontecido con estas dos experiencias está estrechamente relacionado. El “socialismo real” es indefendible porque hizo caso omiso de los derechos humanos, montó un Estado totalitario y, además, fue ineficiente. Pero lo cierto es que su colapso dejó las manos libres a los núcleos dominantes del capitalismo occidental que, liberados ya de una alternativa competitiva y carentes de contradictor político e ideológico, se sintieron en posibilidad de poner fin a las experiencias progresistas aceptadas a regañadientes e impuestas por circunstancias que, en el escenario posterior a la caída del muro de Berlín, habían perdido relevancia.

Ello no excluye, claro está, otros factores inherentes a modificaciones estructurales del capitalismo, verificadas a mediados de los años ‘70, con toda la relatividad que conlleva la pretensión de ponerle fecha de inicio o clausura a las etapas de un proceso histórico. Esos factores fueron diversos y los especialistas no

5 Vence, Xavier y Outes, Xosé Luis (1998) (coord.) *La Unión Europea y la crisis del Estado del Bienestar*, Ed. Síntesis, Madrid.

terminan de establecer la importancia exacta de cada uno, no obstante lo cual es admisible afirmar que todos ellos obraron en el sentido de provocar los cambios que comprometerían la subsistencia del Estado de Bienestar, causarían una regresión social grave, modificarían notablemente el sistema de relaciones laborales y comprometerían la existencia misma del sindicato, por lo menos tal cual lo habíamos conocido hasta entonces.

Fue en los años '70 cuando tuvieron lugar los denominados *petroshocks*, es decir, una escalada incesante en el precio del petróleo, con varias trepadas súbitas que obraron como otros tantos golpes asestados a una economía industrial en la que constituía un insumo esencial. Eso aceleró el proceso mediante el cual se constituyeron e incrementaron enormes activos financieros, generándose lo que algunos economistas denominaron “financiarización” de la economía, tampoco ajena por cierto al decrecimiento constante de la tasa de ganancia industrial, especialmente en lo concerniente a las grandes compañías dedicadas a la producción masiva. Ya se habían manifestado otros cambios, como “el surgimiento de los grandes espacios económicos; la interdependencia creciente entre todos los países del mundo (aunque, obviamente, en grado harto desigual); la desnacionalización de las grandes empresas y la transnacionalización de la toma de decisiones fundamentales; nuevas pautas productivas que se acompañaron a nuevos hábitos de consumo; notables mutaciones organizacionales, acompañadas por nuevas técnicas de gestión y metodologías inéditas de organización del trabajo; y, como principal signo distintivo, una genuina revolución científico-tecnológica que imprimió un impulso alucinante a todo ese incesante proceso de innovación”⁶. La introducción de las nuevas técnicas informáticas —nave insignia de aquella revolución— permitió que el universo financiero operara en tiempo real, favoreciendo el desplazamiento del eje de poder al interior de los grupos dominantes. El mundo de las finanzas comenzó a

prevalecer sobre los sectores de la producción y una suerte de economía virtual primó sobre la economía real.

■ El nuevo paradigma y el sistema de relaciones de trabajo

El cambio de etapa no resultó neutro para el mundo del trabajo. Por el contrario, los nuevos criterios organizativos y nuevas modalidades de gestión de los recursos humanos ya aludidos, sumados a la mutación de las reglas de juego del funcionamiento de la economía, influyeron de modo decisivo sobre el empleo, la situación de los trabajadores y la de los sindicatos.

Será conveniente, antes de puntualizar esos efectos, completar la descripción de las características salientes de la nueva economía, además de la prevalencia de los activos financieros, la globalización y el proceso de innovación tecnológica.

En primer lugar, cambió drásticamente el rol del Estado. Se retrajo notoriamente en su función de productor de bienes y servicios, regulador y asignador de recursos, cediendo al mercado el centro de la escena. Correlativamente también se redujo su presencia como ejecutor de políticas sociales y como factor de equilibrio en el conflicto.

En consonancia con la condición central asumida por el mercado, se abrieron las economías nacionales y también, aunque en menor medida, los nuevos grandes espacios regionales. “Desaparecidos los mercados cautivos, la competencia impera de modo tal que en buena medida la prosperidad de los países depende de la competitividad de sus economías, así como las empresas de un país dado, deben alcanzar niveles de eficiencia compatibles con la producción externa con la que deberán competir”⁷. Desde el punto de vista de los países y de las empresas la idea de competitividad reemplazó a la de las ventajas comparativas, no sólo por efecto de las nuevas tecnologías, sino también en virtud “...del reconocimiento

6 Valdovinos, Oscar (1998) “Las relaciones de trabajo al final del siglo XX”, en Derecho Colectivo del Trabajo, *La Ley*, Buenos Aires, pág. 214 y sigs.

7 Valdovinos, ob.cit., pág. 218.

de que la capacidad de competir con éxito en los mercados mundiales depende de factores sociales, culturales y económicos complejos y no sólo de la dotación relativa de recursos”⁸. En consecuencia, dentro de ese marco condicionante, la necesidad compulsiva de bajar costos determina que la “prosperidad” de las naciones no siempre coincida con la calidad de vida de sus habitantes ni con la vigencia de la justicia social como valor significativo.

Por de pronto, la orientación de la producción también cambió de resultados del paradigma impuesto por la economía globalizada, aperturista y mercadocéntrica. La sociedad industrial se caracterizó por la producción de altos volúmenes de productos estandarizados con costo unitario decreciente. En la economía que algunos llaman postindustrial, en cambio, se tiende a producir series más o menos cortas de productos preferentemente de alto valor unitario, dirigidos a sectores determinados del mercado respondiendo a (o promoviendo y excitando) una demanda tipificada por su variabilidad que, por serlo, impone un alto grado de adaptabilidad productiva. Se agrega que la oferta ha perdido su antigua posición dominante a favor de una demanda que aparece diferenciada y segmentada, generando mercados fluctuantes y volátiles que exigen a la empresa una extrema elasticidad y una “especialización flexible”⁹ o “especialización suave”¹⁰, que implica el “...abandono de los principios de economía de escala y (la) adhesión a los principios de economía de variedad para satisfacer los requerimientos de los mercados”¹¹.

Va de suyo que el impacto de estas nuevas modalidades sobre la situación de los trabajadores fue mayúsculo y se expresó, entre otros efectos, en una brutal ofensiva *flexibilizadora*, pues se erigió ante la supuesta rigidez

de las regulaciones laborales características del Estado de Bienestar en el gran enemigo a vencer en nombre del avance hacia la postmodernidad. En verdad, todo el sistema de relaciones laborales característico de la sociedad industrial –de matriz *taylorista-fordista*– fue materia de cambios sustantivos, tal como se puntualizará más adelante.

Es obvio que esta formidable transformación de la economía, el Estado, los mercados, la producción y las relaciones laborales no llegó sin envoltura ideológica. Por el contrario, fue impulsada y justificada por el vigoroso renacimiento del pensamiento económico ortodoxo, *aggiornado* mediante la cosmética audaz y vanguardista de lo que se dio en llamar neoliberalismo.

El fracaso de la economía centralmente planificada que caracterizó a la experiencia del “socialismo real” sirvió para desprestigiar todo intento de subordinar la economía a la política, aún en las condiciones de rigurosa vigencia del estado de derecho y la institucionalidad democrática que tipificaban al Estado de Bienestar. Un filósofo contemporáneo afirma que se llegó al punto en que cualquier proyecto emancipatorio radical era cuestionado presumiéndose, dogmáticamente, que desembocaría en una nueva construcción totalitaria¹². Lo cierto es que comenzaron a oírse cada vez con más fuerza las voces de los que reclamaban el repliegue del Estado a las módicas proporciones “lockeanas” y campo libre para que opere a su albedrío la “mano invisible” del mercado.

Este auge doctrinario del neoliberalismo llegó acompañado de un cambio cultural profundo, que afectó la escala de valores hasta entonces vigente, a todo lo cual no fueron ajenas las modalidades de comunicación, formación y manipulación de la opinión pública propias de un mundo crecientemente mediático.

8 Ferrer, Aldo (1994) “La competitividad y la orientación de las políticas económicas y sociales”, en *Revista de Trabajo*, Año I - N° 3, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires, pág.45.

9 Bunuel, Jean (1994) “El sindicalismo sometido a la prueba de la flexibilidad”, en *Sindicalismo y cambios sociales*, dirigido por Fernando Valdés Dal-Re, Madrid, Consejo Económico y Social, pág.42.

10 Spyropoulos, Georges (1994) “El sindicalismo frente a la crisis: situación actual y perspectivas futuras”, en *RELASUR* (Revista de Relaciones Laborales), N° 4, Montevideo, pág.82.

11 Godio, Julio, “Sindicalismo iberoamericano: problemas, obstáculos al cambio y búsqueda de nuevos rumbos”, en *Sindicalismo y cambios sociales*, ob.cit., pág.129.

12 Zizec, Slavoj (2002) *¿Quién dijo totalitarismo?*, Ed. Pre-textos. Valencia.

Lo cierto es que los ideales de realización colectiva cayeron en desuso y fueron sustituidos por el convencimiento de que sólo el éxito individual, entendido esencialmente como progreso material, conduce a la felicidad plena. El individualismo más ferozmente insolidario cundió de la mano de una suerte de consumismo irracional. El auge de esta nueva visión no se limitó a los sectores empresariales, a los profesionales exitosos y a los jóvenes emprendedores, es decir a aquellos que, con alguna razonabilidad, podían creerse destinados a alcanzar esa clase de realización personal. Por el contrario, la misma óptica impregnó el sentido común de la sociedad, sin excluir a la clase trabajadora y demás sectores subalternos, hasta el punto de que sus integrantes comenzaron a mirar la realidad con los ojos de sus explotadores.

El pensamiento neoliberal se convirtió de tal modo en hegemónico, en el sentido en que Antonio Gramsci entiende la hegemonía, o sea como un fenómeno complejo que culmina con la dominación cultural¹³.

Sólo así se explica que la ola neoliberal avanzara —a favor de la opinión pública—, desandando el camino recorrido a lo largo de dos siglos en procura de la equidad social mediante regulaciones y equilibrios idóneos para controlar e impedir el salvajismo expoliador del capitalismo “manchesteriano”. Tan aplastante fue su victoria que Francis Fukuyama se atrevió a proclamar “el fin de la historia”. Ese fue el escenario, principalmente en los años ‘80 y ‘90 del siglo pasado. Margaret Thatcher y Ronald Reagan fueron, seguramente, los dos dirigentes más representativos de la nueva corriente. Thatcher fue Primera Ministra británica desde 1979 hasta 1990 y Reagan, Presidente de los EE.UU. desde 1980 hasta 1989. Ambos expresaron al ala más conservadora de sus respectivos partidos que, a su vez, representaban a la derecha en cada uno de sus países y fueron los abanderados a nivel mundial del retorno al imperio del mercado y a la lucha contra los sindicatos. El movimiento sindical cayó en la impotencia y en

el descrédito y no atinó a formular propuestas alternativas, limitándose a las acciones defensivas y a la denuncia. Otro tanto ocurrió con las expresiones políticas progresistas.

Spyropoulos, a lo largo de un estudio espectral y minucioso del tema, afirma que aquella etapa provocó al sindicalismo una de sus crisis más profundas, expresada en una baja pronunciada de la tasa de afiliación, pérdida de influencia en la toma de decisiones en todos los niveles, crisis de credibilidad respecto de la sociedad e interiormente, desmovilización, etc.¹⁴ Y Touraine, hablando de otra cosa, como quien se limita a constatar una obviedad, dice: “Pero en todas partes ... se acelera el declive de las formas de vida social y política tradicionales y de la gestión nacional de la industrialización. El caso más visible es el de los sindicatos. En Francia, por ejemplo, la sindicalización del sector privado ha llegado a ser muy débil, sobre todo en las pequeñas y medianas empresas. El sindicalismo inglés, dominado por el sindicato de los mineros y la izquierda, fue vencido por la señora Thatcher y no se ha recuperado de esa derrota. En Estados Unidos, donde la tasa de sindicalización es más elevada, los sindicatos tienen poca influencia, y la época de Walter Reuther y del gran sindicato del automóvil está ya muy lejos de nosotros”¹⁵.

La Argentina fue otro caso emblemático. De menor trascendencia internacional, por obvias razones referidas al peso relativo de las naciones, fue sin embargo una de las experiencias que llegó más lejos en la aplicación implacable del recetario neoliberal. Con el agravante de que la ejecución de esas políticas no estuvo a cargo del ala conservadora del partido de la derecha, sino de un gobierno encabezado por un caudillo peronista de origen popular. El peronismo desempeñó en nuestro país, a mi juicio, el rol de fuerza progresista que en Europa occidental correspondió al socialismo o a la social democracia. De hecho, fue el peronismo el constructor del Estado de Bienestar más importante del tercer mundo, con la participación protagónica del movimiento sindical.

13 Portelli, Huges (1987) *Gramsci y el bloque histórico*. Siglo XXI, México.

14 Spyropoulos, Georges (1991) *Sindicalismo y sociedad*. Ed. Humanitas Buenos Aires.

15 Touraine, Alain (2006) *Un nuevo paradigma*. Paidós, Buenos Aires, pág.37.

De modo tal que, la circunstancia de que esa misma fuerza política, acompañada por gran parte de los sindicatos y respaldada por una opinión pública fuertemente mayoritaria, haya sido el brazo ejecutor de las políticas neoliberales que provocaron una regresión social sin precedentes, asignó al caso argentino impar singularidad y causó en el movimiento sindical una confusión extraordinaria.

El presidente Carlos Menem continuó los lineamientos establecidos por el ministro de economía de la dictadura militar, José Alfredo Martínez de Hoz, y fue a su vez continuado por el gobierno del presidente De la Rúa, perteneciente al otro gran partido popular argentino, la Unión Cívica Radical. De la Rúa, en plan de no ahorrar simbolismos, designó ministro de economía a Domingo Cavallo, o sea, al mismo técnico que lo había sido en la administración Menem y que en las postrimerías del régimen militar ocupara la presidencia del Banco Central. Cavallo, factor principal de las políticas que desembocaron en una gravísima crisis económica, financiera, social y política con muy pocos precedentes en la historia de nuestro país, vincula mediante su participación personal a todas las administraciones responsables de su desencadenamiento.

Sin perjuicio de estos casos emblemáticos, la nueva etapa se convirtió en tendencia generalizada y su influencia sobre el mundo del trabajo se efectivizó por vías diversas. Como se dijo antes, una consistió en el propósito de bajar costos y ganar adaptabilidad productiva, lo que se expresó en el abaratamiento del despido, flexibilidad externa e interna, contratos “basura”, intentos de individualizar la relación de trabajo bajo figuras de matriz civilista, alta tasa de rotación, externalización de tareas, precarización laboral y desocupación masiva, crónica y estructural. Otra tuvo que ver con la organización del trabajo y las modalidades de gestión de los recursos humanos, representada por los “círculos de calidad”, el “toyotismo”, la autosupervisión, todas coincidentes en obviar el rol sindical. Una tercera está referida a la desvinculación del sindicato

con el saber tecnológico operada a partir del “...salto de la tecnología electromecánica a la nueva tecnología informática”, determinante de la “ruptura de una curva de aprendizaje”. Es decir, que lo que constituía un *saber* acumulado en directa relación con el trabajo –construido por los trabajadores y poseído también por el sindicato–, ha sido reemplazado por otro saber de origen exógeno, altamente desestructurante. A este saber acceden los trabajadores en tanto la empresa lo desea, necesita y permite, pero no –en principio, al menos– el sindicato¹⁶. Otra modificación sustancial del universo laboral consiste en el desplazamiento de la homogeneidad que caracterizaba a la clase trabajadora por un alto grado de heterogeneidad, determinado por los distintos niveles de innovación tecnológica, de articulación con el mercado internacional, “cultura empresarial”, incorporación de trabajadores de muy alta calificación técnico-profesional, contratos atípicos y, también en relación con este aspecto, externalización y precarización.

El reemplazo de la industria por los servicios como principal fuente ocupacional y la correlativa disminución del peso relativo de los trabajadores de “cuello azul”, que fueron el “núcleo duro” tradicional del sindicalismo, configura otro factor no obviaable. Como tampoco lo es la progresiva sustitución de la empresa tradicional –*partenaire* imprescindible, reconocible y concreto en la relación laboral– por la *fábrica difusa*, la *organización en red* y los propietarios cambiantes, incógnitos e inasibles.

Todos estos factores han determinado modificaciones relevantes en el sistema de relaciones laborales. A los efectos de su descripción sintética, puede utilizarse la que hizo en su informe el grupo de expertos convocado no hace mucho por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, para analizar el estado de dicho sistema en nuestro país. Dice lo siguiente:

- De un alto grado de intervención y regulación estatal hacia una disminución marcada de la presencia y gravitación del Estado.

16 Decibe, Susana, Rojas Eduardo y Hernández Daniel, “Flexibilidad y crisis del sindicato”, en *Justicia Social* N° 11/12, CEDEL, Buenos Aires, 1992.

- De una fuerte regulación normativa a una regulación flexible, con tendencia a una creciente individualización de la relación de trabajo.
- De un cierto predominio de la normativa heterónoma a un mayor protagonismo de la autónoma.
- De una fuerte centralización negocial a la descentralización.
- De una negociación cupular con toma de decisiones centralizada a otra fragmentada, con participación creciente de niveles inferiores.
- De empresas estructuradas de modo piramidal y jerárquico e integradas verticalmente a otras de tipo horizontal, relacionadas en red y con integración difusa.
- De sindicatos igualmente piramidales y jerárquicos, representativos del conjunto de la actividad, a una tendencia (aunque insuficientemente perfilada, lo que excluye aseveraciones más categóricas) hacia cierta fragmentación intersindical e intrasindical y al debilitamiento de la representatividad y el liderazgo.
- Del protagonismo de determinadas categorías de trabajadores (urbanos, industriales, privados) a su relativa pérdida de gravitación y a la importancia creciente de los provenientes de los servicios.
- De tarifas salariales resultantes de acuerdos paritarios por actividad, teniendo en cuenta costo de vida más productividad medidos por índices globales, a remuneraciones establecidas mediante acuerdos de empresa (o unilateralmente por los empleadores) considerando principalmente la estructura de costos y las exigencias de competitividad.
- De una organización del trabajo taylorista-fordista a otra fundada en la gestión de los “recursos humanos”, el control de calidad efectuado en cualquier momento del proceso productivo, la multifuncionalidad, la pluricualificación, la intercambiabilidad, el trabajo en equipo, la información compartida y el autocontrol.

Es conveniente aclarar, una vez más, que las características apuntadas como representativas de un momento histórico de cambio sólo señalan tendencias que no se verifican con igual intensidad en los diversos países, ni exhiben todos los mismos grados de avance. No obstante, en conjunto, expresan el sentido del proceso que, en mayor o menor medida, caracteriza el nuevo perfil del sistema de relaciones laborales¹⁷.

Ahora bien, es evidente que las ideas que inspiraron estos cambios y que brindaron *packaging* teórico al nacimiento de una nueva etapa del modo de producción capitalista, ya no gozan del prestigio ni de la condición de indiscutibles que le hicieron decir a Fukuyama aquella poco afortunada frase. Estos primeros diez años del siglo XXI no han pasado totalmente en vano. La desocupación, el deterioro de la calidad de vida, la profundización de la desigualdad social, el agravamiento progresivo y acelerado de la situación medioambiental, la deshumanización creciente de la sociedad, han producido alguna reacción. Como mínimo, una actitud crítica hacia un cuerpo de ideas y un modelo económico que provocó tan inaceptable regresión social. En diversos países se ha expresado la voluntad política de cambiar el curso de las cosas y el sindicalismo ha recobrado algún espacio. Por otra parte, la crisis inicialmente financiera todavía en curso constituye una prueba indubitable del fracaso del neoliberalismo.

En rigor, ya nadie cree, como Adam Smith, en que la “mano invisible del mercado” solucionará los problemas derivados del descontrol originado en un capitalismo sin reglas y en el inimaginable grado de corrupción evidenciado por muchas de las más grandes empresas del mundo. Ese pretendido automatismo ha sido calificado como mito¹⁸. No obstante, la fuerza inercial del pensamiento neoliberal es sorprendente. Basta reparar en las recetas que se pretenden aplicar, en estos mismos días, a Grecia y a los demás países de la eurozona que acusan en mayor grado las consecuencias de

17 Grupo de Expertos en Relaciones Laborales (2008) *Estado actual del sistema de relaciones laborales en la Argentina*. Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, págs. 36/37.

18 Stiglitz, Joseph E. (2003) *Los felices '90*. Taurus, Buenos Aires.

la crisis financiera provocada por ese mismo cuerpo de ideas y por las prácticas que le son inherentes, para advertir que quienes realmente manejan el mundo no han escarmentado. Los organismos internacionales hacen oídos sordos a la experiencia y mantienen posturas que no difieren sustancialmente de las de los '80 y '90. A veces se postula la necesidad de introducir rectificaciones, pero los anuncios carecen de correlato fáctico. Los que mandan realmente –los intereses más concentrados que gobiernan la economía– no quieren corregir nada. Los que gobiernan los principales países tampoco o, en el mejor de los casos, no pueden. Y los que denuncian la injusticia derivada de tanta contumacia no saben cómo. Ese *no saber cómo*, es decir, la ausencia de un proyecto alternativo viable y consistente, forma parte sustancial de la problemática sindical presente y futura.

Ahora bien, en nuestro país –y en buena parte de nuestra porción continental– se ha manifestado hace algunos años una fuerte determinación en el sentido de subordinar la economía a la política y de poner aquella al servicio de los pueblos. Y el sindicalismo, a su turno, recuperó un rol importante en el sistema de relaciones laborales y, en alguna medida, en el proceso de formación de decisiones. La negociación colectiva funciona a pleno –como muy pocas veces en nuestra historia–, el crecimiento sostenido del producto ha favorecido altísimos niveles de creación de empleo, aunque con lentitud mejora la relación porcentual entre trabajo regularmente registrado y trabajo precario y la participación del sector asalariado en la distribución de la renta ha crecido significativamente. ‘

Los efectos de la crisis financiera mundial llegaron a la Argentina muy atenuados, de modo que en el 2010 será factible restablecer la curva de crecimiento. Sin embargo, la desigualdad social no se revierte, subsiste una franja importante de desocupados (con particular incidencia sobre la población joven) y estos, sumados a los subocupados y a los precarios de más baja calificación, conforman una suerte de subclase privada de resguardo

legal, excluida de la contención del sistema de seguridad social y desvinculada –material y culturalmente– del sindicato. Dificultades de orden político contribuyen a crear dudas sobre el curso futuro de esta etapa. En los países cercanos se perciben problemas semejantes aunque, naturalmente, con grados y modalidades diferentes. El caso de Chile –hace pocos meses devastado por un trágico terremoto– pone de manifiesto incertidumbres y contradicciones: por una parte, el triunfo electoral de la derecha genera toda clase de dudas sobre las etapas venideras y, por otra, el sismo ha develado con crudeza el grado intolerable de dualidad social subsistente en un país reiteradamente exhibido como modelo.

Pareciera ser muy improbable que alcance la mera voluntad política para revertir, en un solo país o en algunos de ellos, la matriz económica que es inherente al capitalismo globalmente desregulado y, por lo tanto, modificar de manera definitiva y consistente sus consecuencias sociales. El propio Stiglitz, en su crítica a las políticas de los '90, afirma que “La globalización significaba que era necesario que los países del mundo trabajaran juntos para cooperar en la solución de los problemas comunes” y concluyendo, como quien expresa un anhelo y al mismo tiempo, señala una condición necesaria, que “Quizá, juntos, Estados Unidos y Europa, el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo, puedan forjar una nueva forma de democracia global y un nuevo conjunto de políticas económicas que aseguren una prosperidad cimentada en unos nuevos principios que pueda ser compartida por todos los ciudadanos del mundo”¹⁹.

Mucho más radicalmente, Sadir Amin afirma “...que la globalización a través del mercado es una utopía reaccionaria... (Y que)...debemos contrarrestarla a través de un proyecto humanista y alternativo de globalización...”, señalando luego, en plan instrumental, la necesidad de reformar Bretton Woods, transformando sustancialmente las instituciones económicas internacionales como el FMI, BM, GATT-OMC, etc.²⁰

19 Stiglitz, ob.cit., págs. 377 y 390.

20 Amin Samir (1999) *El capitalismo en la era de la globalización*. Paidós, Barcelona, págs. 19 y 57.

Esas consideraciones tampoco son en absoluto ajenas al futuro del sindicalismo.

■ Las opciones del sindicato

La globalización mercadocéntrica, carente de regulaciones limitativas, generadora de poderes reales superiores a los institucionales de la democracia —a los que subordina— y determinante de una nueva organización del trabajo y de las relaciones laborales que tienden a convertir a las organizaciones gremiales en superfluas, constituye un escenario que cuestiona la sobrevivencia de la institución sindical, por lo menos con el perfil que la caracterizó históricamente. Partiendo de esa base, pareciera que el sindicato deberá elegir entre pocas opciones, entre las que cabe destacar las siguientes:

La gestión de negocios

Sin duda existen quienes sueñan con la desaparición definitiva del sindicato. Son los mismos que postulan la individualización de las relaciones laborales y el triunfo final de un sistema en el que la contradicción de los intereses de clase deje de manifestarse porque todo quede subsumido en el interés de la empresa. Yo estoy convencido de que eso no ocurrirá, aunque no desconozco la existencia de estudios que parecieran preanunciarlo. Es verdad que las instituciones, como las personas y los países, no son eternas. Nacen por la confluencia de determinados factores y desaparecen cuando las condiciones históricas cambian. Institutos que fueron sustantivos en otras etapas de la humanidad se extinguieron, como la esclavitud, el señorío feudal, las hermandades artesanales. Nadie se sorprendería demasiado si, dentro de cincuenta años, la monarquía sólo fuera un recuerdo. Muchas de las naciones actuales no existían hace dos o tres siglos y algunas que fueron muy importantes hace menos de medio siglo hoy no existen, como la URSS o Yugoslavia. Siguiendo esta línea de pensamiento y si uno

se atuviera a los análisis que, hace pocos años, hicieron algunos científicos sociales acerca del fin del trabajo²¹ o del marcado retroceso de la sociedad salarial²², podría imaginar la desaparición del sindicato como una hipótesis no descabellada. No obstante, esos pronósticos extremos han sido dejados de lado hasta por sus propios autores. Sí es admisible, en cambio, que el trabajo pierda progresivamente la condición de “gran integrador”, tal como lo reconoce Castells utilizando la expresión acuñada por Yves Barel. O como lo desarrolló, con mayor extensión y complejidad, André Gorz en varias de sus obras²³. Por otra parte, en los países subdesarrollados o dependientes —aunque se los considere emergentes— todo llega más tarde. De modo entonces que la extinción del sindicato no es una posibilidad que, hoy por hoy, deba ser considerada como probable, aunque no está de más contemplar la cuestión, siquiera sea para desestimarla. Tengo, pues, el convencimiento de que mientras existan trabajadores asalariados, habrá sindicato.

Ahora bien, eso no excluye que el sindicato pierda gravitación, relevancia y funciones hasta convertirse en un engranaje más de la maquinaria capitalista. Si ese sindicato supérstite es poco representativo, carece de prestigio, está divorciado de gran parte de la sociedad y no es portador de un pensamiento transformador que trascienda lo estrictamente referido al interés profesional, sus funciones serán cada vez más limitadas. No cuesta demasiado imaginar al sindicato como una suerte de representante encomendado para negociar el precio de la mano de obra —el salario— del mismo modo que otros negocian el precio de la materia prima o de los demás insumos requeridos por cualquier proceso productivo. Existen numerosos ejemplos en el mundo y en nuestro país de sindicatos cuyo rol, cada vez más, parece reducirse a ese cometido mínimo. Inclusive las condiciones generales de trabajo, en algunas actividades, no se discuten desde hace mucho tiempo, de modo tal que la función sindical

21 Rifkin, Jeremy (1996) *El fin del trabajo*. Paidós, Buenos Aires.

22 Castells, Robert (1987) *La metamorfosis de la cuestión social*. Paidós, Buenos Aires.

23 Gorz, Andre (1997) *Metamorfosis del trabajo*. Ed.Sistema, Madrid y Gorz, André (1998) *Miserias del presente, riqueza de lo posible*. Paidós, Buenos Aires.

y la negociación colectiva están constreñidas a la renovación periódica del salario. De no mediar voluntad política, aptitud y convencimiento para producir un cambio relevante, es posible que la institución sindical sobreviva pero restringida a obrar como un mandatario de sus afiliados y como un gestor de negocios de los no afiliados, cobrando la remuneración que corresponda al mayor o menor éxito obtenido por su actividad. Pero nada más.

La sociedad de resistencia

Podría denominarse de otro modo a esta opción, pero me pareció que utilizar una figura que en nuestro país tiene tanta raigambre histórica y un significado tan claro, beneficiaba al propósito de ser adecuadamente entendido. Sociedades de Resistencia se llamaban los sindicatos de la FORA, las organizaciones anarquistas. Estaban constituidas por militantes insobornables, idealistas y sacrificados. Pero su limitado poder y su aislamiento las reducían a obrar como órganos de denuncia y, a veces, de lucha frontal sin perspectiva de éxito. El cambio anhelado estaba referido a un futuro lejano e incierto y condicionado a la revolución y, mientras tanto, sólo contaba el sacrificio que, con suerte, serviría para estimular algunas conciencias y reclutar algunos adeptos. Es una actitud que merece respeto en el plano de la consideración personal, humana. Pero que sirve de poco a la finalidad de producir un mejoramiento sustantivo, real y concreto en las condiciones de vida y de labor de los trabajadores actuales. Quienes no acepten convertirse en meros gestores de la actualización salarial, pero tampoco se provean de los medios indispensables para alcanzar resultados más trascendentes, probablemente se vean compulsados a obrar como una versión actual —y por lo tanto extemporánea y algo patética— de las viejas sociedades de resistencia. Casos puntuales que permiten vislumbrar como funcionaría esa opción no faltan en la Argentina de estos días.

Factor de democratización social

Y por último queda la posibilidad de que el sindicato vuelva a ser factor de transformación y sustento de la esperanza de que es posible

construir un mundo más justo, más libre y más igualitario. Que asuma, otra vez, ese rol de instrumento principal de la democratización de la sociedad que desempeñó durante doscientos años. Resulta claro, sin embargo, que esa posibilidad aparece severamente condicionada. Para que el sindicato vuelva a ser lo que fue será menester un cambio extraordinario que, aunque incluya aspectos organizativos y metodológicos, esencialmente exigirá un salto cultural. Esto no implica una visión peyorativa del sindicalismo actual en cuanto a su fidelidad a los fines que históricamente persiguió, sino una apreciación objetiva acerca de su atraso y de la consiguiente pérdida de significación que ha experimentado.

Es que será preciso aprender a mirar la sociedad con ojos nuevos, percibir sus transformaciones, distinguir entre las que llegaron para quedarse de las introducidas artificial y mezquinamente, tender nuevos puentes con sectores que hoy dejaron de ser compañeros de ruta, ampliar y modernizar la agenda, fortalecer la dimensión internacional, munirse de un proyecto y lograr que lo compartan casi todos. Con los mismos ideales de ayer, adoptar el instrumental de hoy. Y no se trata de una tarea fácil.

Quizá lo primero sea fortalecer los viejos ideales. Volver a convencerse de que el sindicato nació para defender a los trabajadores de la opresión y la explotación y que, en ese empeño, comprendió que debía modificar la sociedad como requisito insoslayable. Que la lucha por un peso más de salario o por un minuto más de descanso es en verdad la lucha por cambiar la sociedad, impidiendo que el capitalismo obre irrestrictamente según su naturaleza y se sujete a una escala de valores diseñada en armonía con los derechos de los trabajadores como tales y en tanto personas. Podría objetarse que en verdad, los sindicatos nunca declinaron esos objetivos, pero esa observación no trascendería el plano de la mera formalidad. Asumir realmente aquella responsabilidad histórica exige servirla con abnegación, espíritu de sacrificio, voluntad militante, austeridad, desprendimiento, valor, compromiso pleno, declinación de intereses personales y práctica incondicional de la solidaridad. No

bastan las declaraciones ni los discursos; lo que se requiere son conductas. Y no por meras consideraciones morales, sino porque cada fin exige que, para lograrlo, se empleen los medios idóneos y, en este caso, son esos.

Claro está, se trata de consideraciones generales. Todos sabemos que el sindicalismo no es hoy lo que fue. Pero todos también conocemos las profundas diferencias que existen entre el sindicalismo de ciertos países y el de otros y, aún dentro de un mismo país, entre sindicatos de distintas actividades y entre distintos dirigentes. No se trata aquí de dar ejemplos ni de hacer nombres. Pero nadie ignora que hay sindicatos que preservan su fuerza y su capacidad de negociación y otros que la han perdido; que hay sindicatos que mantienen una alta tasa de sindicalización y una gran consistencia y otros que han visto mermar el apoyo de los trabajadores y experimentado graves desprendimientos. Quiere decir que, aun bajo las mismas condiciones adversas, unos han soportado el vendaval con menos daño que otros.

Pero todos, aún los que mejor siguieron sirviendo sus responsabilidades, padecen la declinación del poder que antes les permitía gravitar decisivamente en la marcha general de las relaciones sociales y las decisiones políticas. Ya no es novedad que un sindicato experimente la rebelión de sus propias seccionales o sufra el desprendimiento de sectores o subactividades que tienden a segregarse o se enfrente con las comisiones internas de importantes establecimientos. Y estos fenómenos no ocurren por casualidad ni son resultado de la acción maléfica de agentes de la desunión, sino consecuencia de un deterioro gradual de la consistencia intrasindical y de la capacidad de representar eficazmente a las propias bases y, por lo tanto, de conducirlas. Y aquí conviene recordar la angustiada reflexión de Adolf Sturmthal sobre la tragedia del movimiento obrero europeo, destruido por el nazismo, deshechas sus organizaciones, encarcelados o asesinados sus líderes y evaporado, de la noche a la mañana, el poder que había ganado y que le permitía creer, con fundadas esperanzas, que la emancipación de los trabajadores estaba muy próxima. El creyó que todo estaba perdido

y se equivocó. Porque aquella fue una derrota material, física, que no puso en duda la justeza de los ideales del movimiento obrero. La verdadera tragedia es la que sobrevino después, cuando el neoliberalismo se enseñoreó del mundo y la economía globalizada bajo las pautas de una competencia salvaje, arrasó las aspiraciones de justicia social y desnaturalizó la función de los sindicatos amenazando volverlos inútiles. La verdadera tragedia consistió en que se generara una cultura individualista e insolidaria, que ha penetrado también en la clase trabajadora y que es incompatible con el progreso trascendente de la acción sindical. La verdadera tragedia es que esas circunstancias, sumadas a la más inescrupulosa política de desprestigio sindical, han determinado que la mayor parte de la sociedad –incluidos muchos trabajadores– vea al sindicato con desconfianza y crea que es sólo un instrumento al servicio de los intereses corporativos de una casta burocrática. Esta fue una derrota ideológica y política a nivel mundial, de la que aún no se ha repuesto el movimiento obrero porque carece, entre otras cosas, de un proyecto consistente y sólido para oponer al del capitalismo global desregulado.

Reponerse de esa derrota será difícil y exigirá un esfuerzo enorme para superar deficiencias y adoptar nuevos cursos de acción. Pero no es imposible, siempre que se conserve encendido el fuego sagrado de los viejos ideales, que es la condición primera.

■ Las condiciones necesarias

Dando por sentado que el sindicalismo quiera firmemente volver a ser *portador de esperanza*, serán muchas las cosas que deberá revisar para lograrlo. Parte de ellas tienen que ver con transformaciones que se han producido en la composición de la clase obrera y en la organización del trabajo como consecuencia de las nuevas tecnologías y procesos productivos. Otra, con cambios vinculados al *modo de vivir* en la sociedad contemporánea que condicionan la acción sindical y otros más, en fin, con la necesidad de adoptar metodologías y criterios organizacionales modernos. Seguramente el

señalamiento que sigue dista de ser completo y tampoco es mi pretensión agotar el tema, sino puntualizar algunos aspectos que no son otra cosa que indicios de cuán profundo y multifacético tendrá que ser el cambio cultural que deberá asumir el movimiento sindical.

Muchas de las líneas de trabajo sugeridas guardan estrecha relación entre sí y, por lo tanto, podrían haberse agrupado de otro modo. No obstante, en algunos casos he preferido tratarlas separadamente por la única razón de procurar mayor claridad expositiva.

Recuperar representatividad

Este es un imperativo básico. Los sindicatos en general –con todas las excepciones que puedan existir– han visto disminuir la tasa de afiliación. Pero, además, han perdido representatividad efectiva, es decir, esa capacidad de conducción que se adquiere respecto de aquellos que han confiado su representación, cuando tal delegación se apoya en la confianza y el convencimiento.

Parte de la cuestión radica, a mi juicio, en la revalorización de los cuerpos de delegados. En épocas anteriores del sindicalismo argentino los delegados cumplían con extrema eficacia su rol de doble nexo, representando al sindicato ante los trabajadores y a estos ante la conducción sindical. Tenían una gran autoridad y para los dirigentes principales era una obligación ineludible –y a menudo, inquietante– el concurrir periódicamente a debatir con los cuerpos de delegados los temas de su competencia. Esta práctica ha pasado a la historia en muchas organizaciones –aunque no en todas, afortunadamente–, lo que resta autoridad a los representantes del personal en el lugar de trabajo. Por lo demás, delegado era el más capaz o el más combativo o, preferentemente, el que reunía ambas condiciones y los designados eran custodios celosos y duros de los derechos de los trabajadores.

Recrear esas condiciones y prácticas, capacitar a los delegados constantemente, establecer un contacto regular, fluido y operativo entre ellos y la alta conducción sindical, atender preferentemente sus planteos y respaldarlos será, sin duda, un primer paso indispensable y muy importante para iniciar la recuperación de

la representatividad mermada. Vale señalar, a modo de ejemplo estimulante, que en los sindicatos donde todo eso se hace regularmente, el resultado es que la dirección alcanza un notable grado de autoridad e influencia, contrastando con la realidad de aquellas otras organizaciones o sectores que descuidan (o lisa y llanamente impiden) la existencia y actuación de un genuino nivel de representación en los lugares de trabajo.

En este mismo orden de cosas quizá sea necesario pensar en modalidades creativas de representación. Porque el hecho es que, en la inmensa mayoría de las empresas pequeñas y medianas no existe representación alguna y sobran las dificultades para establecerla sin provocar grave riesgo de despido a los que lo intenten. Ante ese panorama, la institución de “delegados sindicales” facultados para actuar en determinado grupo de establecimientos o en determinada porción territorial, seguramente atenuaría el problema y crearía las condiciones para que los trabajadores comprendidos en esa situación lleguen a darse sus propios representantes.

Pero el tema de la representatividad no acaba con restablecer la vigencia de los cuerpos de delegados. La población trabajadora ha experimentado muchos cambios que afectaron su homogeneidad. Por ejemplo, hay numerosos trabajadores jóvenes que no conocieron la época de esplendor de los sindicatos y que han crecido bajo la influencia de una concepción individualista, convencidos de que sólo importa “salvarse” cada uno económicamente y poder acceder al paraíso consumista que el universo mediático estimula. No obstante, sin la participación renovadora de esos jóvenes, el sindicalismo se muere. Hay que recuperarlos para la solidaridad y la militancia y hay que comenzar por entenderlos; crear departamentos especiales; promover actividades deportivas, artísticas, educacionales y recreativas que los atraiga; explicarles qué es en verdad el sindicato y cuán importante será para sus vidas.

Las mujeres se han establecido definitivamente en el mundo del trabajo. Sin embargo, no se advierte que participen de la actividad sindical a la par de los hombres. Hay actividades

donde la mayoría de quienes trabajan son mujeres y sin embargo la proporción femenina en los órganos de conducción sindical es mínima y ha sido menester dictar normas imperativas (cupos femeninos) para incrementarlas. A ellas también hay que abrirles las puertas e instarlas a acercarse. Seguramente aportarán un hálito de honradez y militancia que obrará como un tónico para la debilitada vida sindical.

Las nuevas tecnologías han determinado la incorporación como trabajadores dependientes, en muchas actividades, de cuadros técnico-profesionales de muy alta calificación. Suelen ser renuentes a incorporarse a la vida sindical y los sindicatos a darles participación. Ese es otro ejemplo del cambio de actitud que se preconiza. Esos trabajadores generalmente desempeñan tareas de alta sensibilidad, de modo tal que su encuadramiento activo serviría para potenciar a la organización sindical, además de beneficiarla con sus conocimientos y experiencia.

Y por último, los trabajadores que se desempeñan en la precariedad. La dualidad entre contratos “en blanco” y contratos “en negro” es uno de los factores más corrosivos de la vida sindical y una de las injusticias más flagrantes derivadas de la nueva economía. En el caso de los sindicatos argentinos es preciso señalar que, salvo contadas y honrosas excepciones, su lucha contra la precariedad ha sido débil. Llevarla al más alto nivel de intensidad es un mandato insoslayable, por razones de justicia y porque allí radica uno de los aspectos más vulnerables de la representatividad sindical.

Ahora bien, hasta aquí se ha planteado la recuperación de la representatividad específica, es decir, la correspondiente al ámbito formal de representación del sindicato al interior de la actividad de que se trate. Pero hay otra representatividad que el sindicato también debe recobrar para volver al centro de la escena. Es la de los trabajadores en pasividad, la de los desocupados y, en general, la de los excluidos del mundo del trabajo. Y eso supone nuevas modalidades organizativas y nuevas actividades mediante las cuales se

expresen y se concrete la voluntad de llegar a esos sectores, de construir con ellos vínculos de solidaridad efectiva, escuchar y reflejar sus reivindicaciones y sumarlos a la acción transformadora que responde a una necesidad común. El sindicato debe volver a ser, otra vez, la voz de los que no tienen voz.

Sintetizar la diversidad

Los cambios producidos en la economía determinaron una sustancial alteración de la homogeneidad que, en tiempos de la sociedad industrial, había sido característica distintiva de la clase obrera. El tema fue mencionado en el apartado segundo de esta nota y desarrollado más ampliamente en trabajos anteriores²⁴. El hecho es que el alto grado de diversidad introducido por el impacto de la innovación tecnológica, más las dualidades básicas representadas por el trabajo regularmente registrado y el precario, por la pertenencia al núcleo central protegido de la empresa o la prestación de servicios en condiciones de externalización bajo dependencia de empleadores marginales, cuando no insolventes, y la existencia de un alto porcentaje de desocupados y subocupados, son otros tantos factores que tienden a quebrantar el colectivo laboral. Esas circunstancias, más la tesis según la cual el salario depende esencialmente de la productividad del trabajo y de la competitividad de la empresa (y no ya de la fuerza negociadora del sindicato y de las políticas redistributivas del Estado), convergen para diluir la solidaridad obrera intentando sustituirla por una suerte de solidaridad con los intereses del propio empleador y a la *identidad de clase* por la *identidad de empresa*.

Contra todo eso deberá luchar la organización gremial si pretende mantener vigentes las premisas del accionar sindical. Es decir, deberá ser capaz de receptor la diversidad y metabolizarla de modo tal que sea posible una síntesis que permita preservar la unidad en la acción. A tal efecto parecería que los modelos tradicionales de organización podrían no ser los más aptos. En efecto, un sindicato con una *secretaría gremial* a la usanza tradicional, que deba atender al mismo tiempo,

centralizadamente, problemas de una gran particularidad y muy diferentes entre sí en razón de la diversidad de los procesos productivos y de las tecnologías correspondientes, es probable que no pueda dar respuesta satisfactoria a quienes, además, están presionados para ponerse “la camiseta” de la empresa e identificarse con sus objetivos.

En tal sentido parecería aconsejable analizar posibilidades de adaptación organizativa que incluyan, por ejemplo, la creación de departamentos especializados, a cargo de personas cuyos conocimientos y experiencia laboral posibiliten la comprensión rápida de las situaciones planteadas y la respuesta apropiada²⁵.

Recobrar el saber tecnológico

En la sociedad industrial, en tiempos de la producción en masa y de la línea de montaje, los procesos productivos no tenían secretos técnicos para los dirigentes sindicales. Eran simples, repetitivos y cualquier trabajador veterano y avezado –como lo eran generalmente los dirigentes– sabía de ellos tanto como el más calificado de los gerentes.

Esta situación ha cambiado. “La fabricación tradicional en gran escala, se basa en la elevación de los rendimientos de los equipos, sistemas y trabajadores por una rígida y repetitiva vinculación o un proceso o una tarea invariable. Por lo contrario, la coordinada aplicación de robótica e informática permite sustituir la línea de montaje por sistemas de diseño y fabricación asistidos por computadora (sistema CAD-CAM) y con ello alcanzar altos rendimientos en productos diferentes. Como consecuencia de los cambios de organización señalados, la productividad y rendimiento en la producción no seguirán condicionados a la fabricación de un gran número de unidades iguales sino que se basarán en una gran variedad de modelos con posibilidad de colocación en mercados crecientemente diversificados o personalizados”²⁶. En estas nuevas condiciones la veteranía juega en contra. Las

modalidades técnicas varían constantemente y la empresa se reserva el monopolio del saber tecnológico, permitiendo el acceso de los trabajadores al mismo cuando la producción lo requiera y en la medida en que sea necesario, pero al sindicato no, salvo que procure ese conocimiento por sus propios medios. Queda en desventaja desde el punto de vista del conocimiento de los procesos productivos y la tecnología aplicable, no sólo respecto de la empresa sino hasta de los trabajadores comunes; perjudica gravemente al sindicato. Le resta autoridad, lo debilita en la discusión y en la negociación y lo exhibe –junto a sus directivos– como obsoleto.

Lo cierto es que debe existir control social sobre las nuevas tecnologías y el primero en ejercer ese control debe ser el sindicato. Esto supone disponer e incorporar los conocimientos y medios indispensables.

Incorporar respaldo técnico-profesional

Los antiguos sindicatos preexistentes a la etapa del reconocimiento por parte del Estado carecían de apoyo profesional; luego, incorporaron al abogado. Al sufrido y polifuncional abogado laboralista que, durante un largo período, hizo de todo: aconsejar y litigar en todas las ramas del derecho, opinar sobre aspectos no jurídicos en los que los dirigentes requerían asesoramiento, discutir con los representantes empresariales sobre temas económicos y técnicos, preparar memorias, redactar documentos políticos, elaborar guiones para discursos, tomar a su cargo la capacitación sindical, etc., etc. Luego, paulatinamente, se incorporaron otros profesionales, preferentemente con miras a mejorar la administración (contadores) y algunos médicos vinculados a la accidentología laboral, sobre todo a partir de la creación de las obras sociales.

Ese módico grado de tecnificación no guarda la más mínima relación con las necesidades actuales del sindicato. Algunos ejemplos, meramente indicativos, bastarán para demostrarlo.

25 Sobre esta y otras de las consideraciones contenidas en el apartado 4, conf. Spyropoulos, ob.cit.

26 Tangelson, Oscar (1995) “La empresa frente a la revolución tecnológica”, Módulo 1 para el Programa de Formación para el Sector Minero, INAP, Buenos Aires, págs. 6/7.

Me referí antes a la necesidad de recobrar el saber tecnológico. Ese propósito debe asociarse con el de tomar en manos sindicales la capacitación profesional de los trabajadores y eso supone incorporar pedagogos, tecnólogos y docentes.

Los problemas de higiene y seguridad laboral deben pasar a constituir un aspecto central de la acción sindical. Con ese propósito no basta con los médicos, sino que se requiere además la colaboración de ingenieros industriales y expertos en seguridad.

La negociación colectiva exige hoy poder discutir sólidamente la situación de los mercados y la posición de la actividad y, en su caso, de la empresa frente a ellos. Además, el sindicato tiene que estar en condiciones de formular propuestas alternativas para desmitificar la lógica patronal que invariablemente avanza sobre los costos laborales. La incorporación de asesores económicos es una necesidad manifiesta.

Es posible que esta enunciación provoque alguna inquietud en cuanto al riesgo de que, en definitiva, los profesionales asuman excesiva preponderancia en la organización. Yo creo que esa objeción carece de asidero, en tanto la conducción sindical se ejerza en plenitud y avance en información, conocimientos y madurez. El estamento técnico-profesional tiene que constituir una plataforma de apoyo para la dirigencia y esta saber aprovecharla. Claro está que requerirá una cuidadosa selección. Se trata de reclutar cuadros profesionales idóneos y eficientes pero, además, con un compromiso ideológico y afectivo que los convierta, al mismo tiempo, en cuadros sindicales.

Jerarquizar la capacitación sindical

El tema tratado precedentemente se enlaza con el de la capacitación sindical. Hoy se hace capacitación en los sindicatos argentinos. Pero, en general –con algunas excepciones– es insuficiente y no trasciende mayormente los rudimentos del derecho laboral. Estimo que en ese aspecto debe encararse una acción muy intensa. Ello supone jerarquizar la actividad de capacitación, utilizar todos los cuadros profesionales antes mencionados, programar y diferenciar cursos de iniciación y de perfeccionamiento

superior, incluir la temática inherente a la administración de las organizaciones sociales (tanto pensando en el propio sindicato, como en las obras sociales u otras entidades de que las organizaciones se valgan para descentralizar su actividad).

Y significa también pensar en niveles de excelencia, en orden a la capacitación sindical, naturalmente con jerarquía universitaria. Imagino el sindicato del futuro y parto de la base de que quedan pocas actividades en las que no se requiera título secundario para el ingreso laboral. Ello significa una gran masa de trabajadores habilitada para cursar estudios universitarios, en establecimientos ya existentes o en otros a crearse, quizá como fruto de la propia iniciativa sindical.

Las distintas versiones de la licenciatura en relaciones laborales que hoy integran la oferta educacional son, en su mayoría, “fábricas” de gerentes de recursos humanos. Su orientación es, en general, empresarial, lo cual no constituye un pecado sino una manifestación de inteligencia del sector patronal que reconoce la importancia de asegurar la buena formación de los cuadros que le son indispensables. En otros casos se trata de carreras de muy buen nivel académico, pero pensadas estrictamente en términos de formación especializada, sin compromiso sectorial. Costaría muy poco promover la creación de una licenciatura con orientación sindical, que incluya conocimientos jurídico-laborales, macroeconómicos y de economía laboral, técnicas de negociación, teoría de la organización, administración de entidades sociales y hasta introdujera la temática de la comunicación social. Bastaría con proponérselo y para eso sólo falta percibir con precisión la enorme importancia que tendrá, en el futuro próximo, contar con una dirigencia sindical altamente capacitada.

En un mundo laboral cada vez más complejo, diversificado, fluido y cambiante, la capacidad de comprensión de las nuevas modalidades productivas, del nuevo entramado social, de las nuevas expectativas de las mujeres y hombres que trabajan y de las técnicas necesarias para gestionar esa realidad, se convierte en una condición necesaria para intentar una defensa exitosa del interés de los trabajadores.

Establecer una nueva relación con la sociedad

Me referí antes a la necesidad de que el sindicato recupere representatividad específica y representatividad ampliada, apuntando en el primer supuesto a los propios trabajadores y en el segundo a la masa de jubilados, subocupados, “changuistas”, desocupados y excluidos de todo tipo, que deben volver a ver en la organización gremial a su referente. Eso fortalecería la acción sindical sin duda alguna. Pero no bastará, en cambio, para reconciliar al sindicato con la sociedad, que hoy lo mira despectivamente. Basta repasar las conocidas encuestas de imagen, para constatar que ningún sector ocupa una posición inferior a la del sindicato en la consideración general.

Algunos dirigentes suelen decir, ante esa situación, “a mí sólo me interesa lo que piensen los trabajadores”. Así se han expresado, inclusive, algunos de los más valiosos y consecuentes dirigentes argentinos actuales, pero no deja de ser un grave error. El movimiento obrero, para avanzar hacia la construcción de un orden social más justo, necesita la fuerza que da la representatividad, pero también la legitimación que emana del respeto y la comprensión del conjunto de la sociedad.

Aun recobrando lo que antes llamé representatividad específica y representatividad ampliada, quedan por fuera de ese ámbito múltiples capas de la clase media urbana y rural, estudiantes, profesionales, intelectuales, artistas, periodistas, pequeños comerciantes y productores independientes, cuentapropistas e innumerable gente común, es decir, una parte sustancial de la sociedad, sin cuyo aval —así sea silencioso— y su consideración, se hará mucho más difícil avanzar. Porque se trata de sectores que “forman opinión” y que, al hacerlo, enaltecen o degradan la imagen de lo reivindicado y de quienes lo reivindican. Y hasta es menester la valoración del actor social opuesto, porque sólo desde el respeto los empleadores ponderarán con objetividad el grado de firmeza con que el movimiento obrero será capaz de mantener sus demandas y percibirán la consistencia que las hace valederas.

Lograr comprensión y respeto significa establecer una nueva relación con la sociedad.

El logro de ese objetivo dependerá del uso de múltiples medios, que es imposible analizar ahora en su totalidad. Pero algunos de ellos, indispensables, tienen que ver con advertir la necesidad de preservar la propia imagen, otros con adoptar una conducta cuidadosa en materia de medidas de acción directa cuando el daño no lo sufre el patrón sino el conjunto de la población y otros más con prestar atención a temas que usualmente no suelen estimular la sensibilidad sindical.

Un ejemplo servirá para aclarar lo que se pretende decir con “preservar la propia imagen”. Tomemos el caso de las obras sociales que, en la Argentina, protegen la salud de los trabajadores y de sus familias. Son instituciones extraordinariamente valiosas que, con una fracción mínima del ingreso *per cápita* de que disponen las prepagas, dan la misma cobertura con equivalente calidad médica. Son mucho más sensibles al dolor de quienes necesitan apoyo solidario y a menudo, en casos graves y justificados, flexibilizan y adaptan sus reglas para dar cabida a prestaciones inicialmente no previstas. Están administradas con eficiencia, porque sólo así se explica que con ingresos infinitamente menores puedan hacer lo mismo o más que las costosísimas prepagas, que jamás se apartan de las normas que han fijado pensando en sus costos y no en la salud de sus afiliados. Sin embargo, la mayor parte de la sociedad —sin excluir a muchos trabajadores beneficiarios— sólo ven en ellas a la “caja” sindical y un medio para el enriquecimiento indebido de los dirigentes.

Yo no niego que pueda haber dirigentes sindicales corruptos, en la Argentina y en el resto del mundo. Del mismo modo que hay sacerdotes pedófilos, docentes abusadores, médicos que prescriben estudios superfluos o practican cirugías innecesarias, abogados que defraudan a sus clientes, periodistas venales, políticos ladrones, jueces sobornables, empresarios inescrupulosos, evasores fiscales, automovilistas temerarios que abandonan a sus víctimas, esposos/as infieles y hasta primeros ministros rodeados de escándalos sexuales y negociados que, además, promueven leyes al sólo efecto de asegurarse impunidad. Pero se trata de excepciones; el común de la gente obra

correctamente en el ejercicio de sus diversas actividades y roles y no son juzgados negativamente por la conducta de los menos. Sin embargo, en el caso de los sindicalistas –y, en menor medida, de los políticos– la tendencia a generalizar es irrefrenable y se traduce en una altísima valoración negativa.

Es inevitable pensar que la política anti-sindical sistemáticamente desarrollada desde el poder en tiempos de auge del pensamiento neoliberal no es ajena a este resultado. Y tampoco lo es, seguramente, la falta de preocupación del propio sindicalismo por modificar ese estado de cosas. Hay distingos que hacer, sin embargo. Los sindicatos ingleses, luego de la dura derrota de la huelga de los mineros en tiempos de Margaret Thatcher, condenados y aislados por la opinión pública, decidieron gastar una suma significativa en implementar una “política de imagen” que –planificada por profesionales expertos– les permitiera recuperar el respeto que tradicionalmente habían gozado en la sociedad británica. Y así lo hicieron, a la par que ajustaban sus criterios organizativos, metodológicos y tácticos a los desafíos surgentes de la nueva realidad socio-económica. Y tuvieron considerable éxito, aunque cabe reconocer que, en ese sentido, constituyen una expresión aislada.

La referencia no significa proponer que los sindicatos argentinos salgan en masa a contratar “asesores de imagen”, sino simplemente dejar establecido que la imagen que el resto de la sociedad –y no sólo los propios trabajadores– se forme del movimiento sindical es un factor importante para potenciar o debilitar sus posibilidades de avanzar con políticas transformadoras y que, para establecer una mejor relación con los sectores que hoy no ponderan positivamente al sindicato hay que proponérselo seriamente y obrar en consecuencia. Y perseverar en esa línea hasta lograr –volviendo al mismo ejemplo– que todo el mundo vea en las obras sociales una alta expresión de solidaridad eficiente y militante, como en verdad lo son, y no la despreciable

“caja” que la perversidad mediática ha instalado en la opinión pública, y así en todos los órdenes.

El segundo aspecto mencionado tiene que ver con que la sociedad se ha convertido en lo que suele denominarse una “sociedad de servicios”. De modo tal que, todo lo que afecte la prestación de esos servicios adquiere importancia crítica para una enorme cantidad de personas. Ahora bien, es sabido que la huelga es un hecho esencialmente dañoso y es natural que lo sea pues, de lo contrario, no serviría como instrumento para presionar a los empleadores a conceder lo reclamado. Sin embargo, es preciso distinguir entre la huelga que daña los intereses del empleador y la que agrede al conjunto de la sociedad privándola de un servicio esencial.

La preservación de esos servicios esenciales –y de otros que, aun sin serlo en la enunciación de la OIT y de la Ley 25.877, son “sentidos” como tales por sus usuarios– resulta fundamental para una parte *muy* amplia del conjunto social. En consecuencia, como el respaldo de la opinión pública es tan o más importante para el progreso de las reclamaciones sindicales que el daño inferido al empleador, las organizaciones de trabajadores deberían ser extremadamente cuidadosas en el uso de las medidas de acción directa en ese ámbito. Esto no supone renunciar al ejercicio del derecho de huelga, sino administrarlo con inteligencia y prudencia. Tampoco implica propiciar regulaciones restrictivas. En verdad, lo que parecería aconsejable en la materia es que, las propias entidades sindicales se autorregulen en relación con los servicios esenciales o de muy alto nivel de importancia y que, cuando su afectación sea inevitable, se aseguren llegar previamente a la opinión pública con un despliegue comunicacional eficaz, de modo tal que la acción no los aisle del conjunto social convirtiéndose en contraproducente²⁷.

Un tercer aspecto importante, tiene que ver con la ampliación de la agenda sindical. La posibilidad de que el sindicato vuelva a ser una

27 Para ampliar el tema ver en mi obra antes citada el apartado 4.2. y la bibliografía allí mencionada (pág. 289 y sigs.) y, en particular, Romagnoli, Humberto, “La desindustrialización de los conflictos de trabajo y la ética de la responsabilidad”, en *Sindicalismo y cambios sociales*, también citada anteriormente.

institución socialmente prestigiosa, con gravitación decisoria, representativa de un sector muy amplio del conjunto y merecedora del respeto del resto, también requiere que incluya entre los temas a los que preste atención y apoyo, aquellas cuestiones que –aun sin constituir reivindicaciones específicas de la clase trabajadora– interesan vivamente a sectores medios e integran un programa general de transformación progresista de la sociedad. Me refiero a asuntos tales como la preservación medioambiental, educación, políticas antidiscriminatorias, derechos de las minorías, perfeccionamiento institucional y otros que *tradicionalmente* han resultado indiferentes al movimiento obrero y que deberían empezar a preocuparlo, porque son valiosos en sí y porque constituyen puentes para el acercamiento con una clase media que siempre los ha valorado. Liderar la elaboración de un proyecto nacional, popular y progresista y fortalecer la participación política es indispensable para impulsarlo.

He señalado al principio que la declinación del sindicato tiene relación directa con las modalidades singulares de esta nueva etapa del capitalismo, con el auge del pensamiento neoliberal y con la impotencia del movimiento obrero y de los sectores progresistas en general para sustentar un proyecto propio, factible y consistente. El progresismo en el mundo, en consecuencia, se ha limitado, cuando gana las elecciones, a administrar con una cuota mayor de sensibilidad social al mismo capitalismo de matriz mercadocéntrica o, cuando las pierde, a criticar los excesos de la derecha conservadora. Y el sindicalismo, a su turno, ha quedado prisionero de un estrecho campo de acción que no trasciende los límites de la denuncia estéril y del mero defensismo.

Es verdad que en nuestro país y en buena parte de América del Sur se ha intentado y se intenta ir más allá. Pero no es menos cierto que esa voluntad política tropieza con dificultades extraordinarias. El crecimiento no acaba de modificar un patrón de acumulación muy vinculado a la producción primaria y con vocación de monocultivo. Las políticas sociales no logran quebrantar la dura desigualdad que marca, como un estigma, a la realidad latinoamericana. La insuficiencia del desarrollo

impide establecer un acuerdo social genuino. Y los intereses económicos más altamente concentrados persisten en oponerse a que la tentativa fructifique en cambio definitivo. Por último –aunque quizá sea lo más importante– la condición global de una economía fundada en la competencia sin reglas se opone, como un obstáculo insalvable, a que países aislados y apenas emergentes, puedan implementar en su solo territorio una realidad distinta.

Ese contexto impone sacudirse el complejo de inferioridad y la sensación de impotencia heredados de los '80 y '90. El movimiento obrero debe contribuir a forjar un proyecto nuevo, que aproveche las experiencias del pasado, utilice el progreso científico-tecnológico, incluya lo útil de los nuevos procesos productivos y de las nuevas formas organizativas del trabajo, pero que sea un instrumento actualizado y moderno para volver a procurar el antiguo propósito de que la economía se subordine a la política y la política sirva a la realización humana. Tal cometido supone fortalecer la participación política de un movimiento obrero en ejercicio de un liderazgo renovado, de modo tal que se reconstituya el sujeto social sin el cual las fuerzas políticas del campo popular carecen de virtualidad operativa.

Claro está que ese proyecto deberá ser la obra de todos. Pero tengo la convicción que nadie estaría en mejores condiciones que ese movimiento obrero reformulado para convocar a intelectuales, pensadores, profesionales y técnicos con vocación de hacer historia y que ninguna otra fuerza e institución podría, con igual eficacia, encauzar la heterogeneidad del colectivo, superar diferencias, armonizar matices y amalgamar al conjunto. El sindicalismo debe retomar la ofensiva, pero la condición para que lo haga es recobrar la convicción originaria de que suya es la misión de difundir la verdad y la razón, y que está convocado a ocupar la vanguardia en la lucha por inaugurar una etapa histórica distinta y mejor.

Nada de esto implica abandonar el reclamo diario en el lugar de trabajo, la vigilancia para que se cumplan las normas laborales, la negociación colectiva ni la lucha por el salario. Por el contrario, significa darle a esa acción constante el sentido trascendente que realmente tiene.

Cuando el trabajador pelea por condiciones de trabajo dignas y salarios justos, está peleando por una sociedad mejor y la está construyendo desde abajo, piedra sobre piedra. El avance neoliberal, el capitalismo de nuevo en estado salvaje, las crisis recurrentes, la desocupación crónica y el abandono de la solidaridad como valor fundante demuestran que la subsistencia de los progresos logrados por la lucha diaria depende de que desemboquen en una sociedad diferente de la actual y, a su vez, que esta sólo podrá construirse sobre la base del poder que se acumula día a día. No se está discutiendo si esto será posible con propiedad privada de los medios de producción, o pública o social; o si deberán articularse todas esas formas; o si serán otras. Lo que está claro es la necesidad vital de retomar el rumbo hacia un tipo de organización social en la cual, sobre la base de un desarrollo pleno de las potencialidades hoy existentes y de una distribución justa del fruto de ese desarrollo, todas las mujeres y todos los hombres tengan la posibilidad cierta de erguirse plenamente en la dimensión cabal de su estatura. Pero, lo que sí se afirma, es que eso no será posible sin un movimiento obrero vuelto a ser sujeto y vanguardia.

Intensificar las relaciones internacionales

El movimiento obrero ha establecido, a lo largo del tiempo, una considerable red de relaciones internacionales, que incluye organizaciones de añeja trayectoria y en plena vigencia, así como otras han desaparecido por efecto de los cambios registrados en la escena política internacional a finales del siglo anterior. Sin embargo, esos vínculos se expresan más en un nivel formal que en una acción realmente operativa. El movimiento obrero argentino, por su parte, ha sido más bien renuente a intervenir en el ámbito internacional, posiblemente como consecuencia de la cerrada incompreensión que las corrientes progresistas, principalmente europeas y norteamericanas, evidenciaron frente al peronismo. No obstante, ciertas organizaciones y determinados dirigentes de nuestro país, a pesar de esa barrera,

percibieron la importancia de la dimensión internacional para la actividad sindical y la practicaron con dedicación. Es por eso que, en las actuales circunstancias y en plan de concluir la enunciación de algunos lineamientos a desarrollar en procura de una reformulación positiva del sindicalismo, es relevante señalar la importancia de intensificar fuertemente la acción internacional.

Median diversas razones para sustentar esa recomendación. Una, casi obvia, refiere a que la existencia de numerosas y poderosas empresas multinacionales impone la necesidad de oponerles un frente sindical de la misma índole. De lo contrario, esas empresas podrán valerse de las necesidades de los trabajadores para enfrentar a unos con otros e impulsar a la baja el costo laboral a favor de la diversidad de sus localizaciones productivas. Alguna experiencia se está haciendo en ese sentido, principalmente en Europa, a través de coaliciones internacionales que procuran pactar con las multinacionales o, como mínimo, homogeneizar las condiciones de trabajo entre los distintos países. En nuestro caso debería impulsarse un curso de acción semejante.

Un segundo orden de consideraciones se vincula con la facilidad con que hoy cuentan las empresas para *deslocalizar* su producción, discontinuando su actividad en aquellos lugares donde el sindicalismo es más fuerte y *relocalizándola* en ámbitos más propicios para incrementar su rentabilidad. El fenómeno ha sido largamente estudiado, entre otros por Reich²⁸, quien aporta numerosos ejemplos de empresas que abandonaron los EE.UU. para establecerse en México con un costo laboral menor y luego, ante la presión de los sindicatos mexicanos pusieron proa a otros países hasta encontrar donde poder sacar más provecho del esfuerzo de los trabajadores. Maniobras semejantes —que hoy constituyen una metodología difundida— aconsejan promover la acción internacionalmente concertada de los trabajadores.

Pero tengo la certeza de que, actualmente, la razón principal para impulsar con firmeza una actividad sindical coordinada internacionalmente es otra y se vincula con la naturaleza

28 Reich, Robert (1993) *El trabajo de las naciones*. Vergara, Buenos Aires.

de la etapa económica en curso. Me he referido más de una vez a las dificultades que presenta la economía globalizada, que funciona sobre la base de una competencia irrestricta, frente a una voluntad política nacional que pretenda modificar en su ámbito territorial los fundamentos de la economía, subordinándola a regulaciones que apunten a mejorar la distribución, combatir la desigualdad, eliminar la desocupación y, en general, crear condiciones sociales de mayor equilibrio y equidad. Esos esfuerzos están destinados al fracaso o, en el mejor de los casos, a lograr resultados extremadamente módicos.

Pareciera ser una condición necesaria para revertir el perfil inequitativo del ordenamiento social vigente en escala universal establecer, en el mismo nivel y con igual amplitud, reglas de juego distintas de las que ahora se aplican. A eso se referían Joseph Stiglitz y Samir Amin, citados páginas atrás. Y ese debería ser, a mi juicio, un objetivo central del sindicalismo internacional en plan de no esterilizar la lucha del movimiento obrero en cada país y de crear condiciones mínimas indispensables para que el cambio sea posible. Naturalmente, esa coordinación de acciones a nivel internacional supone el esfuerzo de acordar un programa mínimo común tendiente a imponer un nuevo Bretton Woods, como lo reclamaba el economista egipcio recién mencionado. Un sindicalismo en capacidad de operar globalmente para cambiar las reglas de juego parece ser, en consecuencia, un instrumento indispensable con miras a imaginar etapas más venturosas para los trabajadores del mundo.

■ El sindicato, la ley y la libertad sindical

En la Argentina hay una fuerte tendencia a creer que el sindicato será más fuerte o más débil según sea la regulación aplicable. Esto ha sido cierto en el pasado y no deja de serlo en la actualidad, pero tiene muy poco que ver con

el fenómeno de declinación sindical universal que se analiza en esta nota. No obstante, lo que diga o deje de decir la ley sindical no será irrelevante. Es decir, aún mediando los factores de debilitamiento señalados en estas páginas, el régimen regulador podrá contribuir al éxito de la voluntad sindical de reformularse o, por el contrario, dificultarla.

En nuestro país, este asunto se plantea como si se tratara de un debate sobre la libertad sindical y ya es tiempo de poner en claro que no es así, que no es la libertad sindical lo que está en juego sino la eficacia del sindicato como instrumento de defensa del interés de los trabajadores y como factor de democratización de la sociedad y que si no lo advertimos es porque estamos atrapados en un debate frívolo y equívoco, abordado con superficialidad y cada vez más proclive a las conclusiones engañosas. No creo que haya en esto intencionalidad, sino lisa y llanamente error. Tampoco pienso que haya victimarios y víctimas, sino que todos estamos afectados por una misma y riesgosa confusión. Todos, incluyendo a la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Y creo que eso nos pasa porque hemos convertido el debate en una gran abstracción desvinculada de la realidad laboral y sindical concreta y cada vez más parecida a un sofisma. Pero, sin embargo, esto —para nosotros al menos— es muy importante y por eso su consideración no puede omitirse. Aunque en este caso será muy breve y estricta, porque no es el tema central de la nota y porque lo he tratado extensamente en otros trabajos que, quienes tengan interés, podrán consultar²⁹.

Para simplificar y sintetizar el análisis, estimo útil establecer algunas premisas, aun a riesgo de resultar reiterativo:

- a. Instaurado el modo de producción capitalista, quedó establecida también la sociedad salarial. La propiedad privada de los medios de producción y el contrato de trabajo fueron piedras angulares de la nueva etapa histórica. Esos hombres

29 Valdovinos Oscar, ob.cit. - Valdovinos Oscar, "La libertad sindical, la negociación colectiva y los derechos fundamentales de la persona del trabajador", ponencia presentada en el Congreso de Derechos Fundamentales realizado en octubre de 2004, en la Universidad Nacional de Buenos Aires, bajo auspicio de la OIT, publicada en Buenos Aires, - *Grupo de Expertos en Relaciones Laborales*, ob.cit., Cáp. IV. DT-B-2004.

formalmente libres que contrataban la prestación de sus servicios a cambio de un salario, constituyeron el nuevo proletariado y sus condiciones de vida y de trabajo en los primeros tiempos del capitalismo configurando una de las etapas más deplorables de la historia de la humanidad. Las reglas de juego imperantes para la naciente economía capitalista obligaban a la impiedad y los marcos de contención social preexistentes se habían diluido.

- b. Los trabajadores reaccionaron, descubrieron que sólo actuando colectivamente podían oponer alguna resistencia, se coaligaron y comenzaron a organizarse. Sus intentos fueron sangrientamente reprimidos por los empleadores y por el Estado que protegía sus intereses. Las normas prohibitivas mencionadas al inicio otorgaron apariencia de legitimidad a la represión. La lucha por la libertad sindical fue la lucha contra esas normas prohibitivas y contra la represión y las represalias del Estado y de los empleadores. El Convenio 87 de la OIT, los diversos instrumentos internacionales corroborantes y las normas legales de los ordenamientos jurídicos nacionales que consagran, amparan y tutelan la libertad sindical, son el corolario de esa lucha.
- c. Por lo tanto, la libertad sindical es un medio –un derecho-medio–, cuyo fin es la defensa del interés de los trabajadores. Al servicio de ese fin crearon el sindicato y bregaron porque se les garantizara la libertad indispensable para que pudiera existir y obrar eficazmente. La posterior y gradual ampliación del campo de aplicación del principio de libertad sindical es bienvenida, pero no altera su sustancia. Cuando en una organización sindical se niega la democracia interna, el obstáculo debe ser removido en tanto afecta la libertad sindical, pero el fondo de la cuestión es siempre el mismo: la frustración de la democracia interna enerva la eficacia del sindicato como creación de los

trabajadores para la defensa de sus intereses.

- d. Por aplicación de estos principios es que la casi totalidad de los países del mundo –por lo menos los desarrollados y los emergentes– han consagrado la libertad sindical y han adoptado el sistema de reconocer derechos especiales al sindicato más representativo porque, siendo el fin perseguido asegurar la defensa eficaz del interés de los trabajadores, interesa sobremanera que el sindicato concentre y unifique la representación de la mayor cantidad posible. Cabe admitir que siempre existe una cierta tensión entre los principios de libertad y unidad sindical, pero tensión no significa contradicción insalvable sino necesidad de articulación armónica. La negación de la libertad sindical aniquila la defensa del interés de los trabajadores y el socavamiento de su unidad –la creación de condiciones propicias para la atomización– también. La experiencia de los primeros asalariados fue que solos eran impotentes y por eso comenzaron a coaligarse, hasta crear el sindicato. Favorecer ahora su fraccionamiento organizativo es devolverlos a la impotencia del aislamiento inicial, justo cuando el modo de producción capitalista transita una nueva etapa con reminiscencias “manchesterianas”.

El debate en la Argentina debe recobrar la madurez que ha perdido. En mi concepto, el sistema legal vigente debe depurarse de excesos y las normas existentes en materia de resguardo a la democracia sindical aplicarse rigurosamente pero, en modo alguno, debilitar al sindicato más representativo, sobre todo en cuanto concierne a la negociación colectiva que es, al fin y al cabo, la sustanciación de la lucha de clases en un cauce institucionalizado. La negociación colectiva es un medio pacífico para dirimir el conflicto que, de otro modo, se expresaría violentamente. Pero ese conflicto sigue siendo la contradicción fundamental de nuestro tiempo y, ya se sabe, cuando en la guerra alguien procura debilitar a uno de los ejércitos siempre es para beneficiar al otro. En

su informe sobre el “Estado Actual del Sistema de Relaciones Laborales en la Argentina”, el Grupo de Expertos, convocado por el Ministro de Trabajo hace cinco años, estableció pautas para una reforma legal que constituyen una base sumamente útil para proyectar una nueva regulación que contemple adecuadamente los equilibrios necesarios.

Ahora bien, preservar las condiciones legales propicias a la mayor representatividad siempre será favorable al proceso de reformulación y restauración del sindicato. Del mismo modo, una legislación que favorezca y estimule el fraccionamiento y la atomización será coincidente con los designios antisindicales del neoliberalismo y complementará con suma eficacia las políticas encaminadas a lograr la extinción de las organizaciones obreras o, por lo menos, a tornarlas superfluas. Eso facilitaría el propósito de impulsar la individualización de las relaciones de trabajo y su progresiva subordinación a una tipología jurídica propia del derecho civil, acabando de una vez con esa “invención de lo colectivo” que, según Supiot, es lo que distingue y redime al derecho del trabajo³⁰. El círculo cerraría a la perfección y el proceso de regresión jurídica y social comenzado en los ‘70 del siglo pasado quedaría consumado. Algunas organizaciones sindicales lo han comprendido y se esfuerzan por superar los escollos que conspiran contra la concentración de la representación y la unidad en la acción. Al viejo ejemplo de la unificación de las centrales norteamericanas, se agrega la coordinación establecida entre las italianas y las españolas y, sobre todo, la experiencia del sindicalismo alemán que tiende a concentrar sólo en ocho grandes organizaciones la representación de los trabajadores. En nuestro país, el surgimiento de algunas confederaciones sectoriales, permitiría vislumbrar el amanecer de una tendencia positiva. Es el caso de la CAT (transporte), CASIA (alimentación) y COSITMECOS (comunicación social). La ley puede —y a mi juicio, debe— favorecer esa tendencia sin mengua de la libertad sindical.

Sin embargo, pensar que la recuperación del sindicato como instrumento protagónico

del progreso social depende de la ley sería un grave error. El sindicato no resultó reducido en su significación y desplazado de su eje por efecto de una legislación adversa, sino por el predominio de un sistema de ideas que, a favor de la innovación científico-tecnológica, fue capaz de impregnar los cambios socioeconómicos de un sentido que conduce a aceptar como natural la profundización de la brecha social, la inestabilidad laboral, la desprotección del trabajador y la esterilidad —en el mejor de los casos— del sindicato. Frente a esa acometida el sindicato atinó sólo a defender lo ya conquistado, a retroceder lo menos posible, a salvar lo que se pudiera, pero no pudo contratacar proponiendo un ordenamiento socioeconómico alternativo, con la misma certidumbre en la validez de su propuesta que la que sus adversarios depositaron en la suya. El origen de esta imposibilidad radica en una insuficiente asimilación de los cambios operados y en la ausencia de una adecuada distinción entre los que surgen de la evolución del conocimiento humano y del desarrollo de las fuerzas productivas (nuevos materiales, nuevas tecnologías, nuevos procedimientos y nuevas modalidades organizativas del trabajo) y los que se introdujeron por interés de clase y preconcepto ideológico (desregulación, minimización del Estado, centralidad del mercado, competencia irrestricta y presión a la baja del costo laboral y de la seguridad social) al sólo efecto de incrementar la renta del capital. Se hizo un único paquete con estas innovaciones de naturalezas distintas, sin advertir la necesidad de adaptarse a las primeras sin afectar la esencia de la acción sindical y oponerse a las segundas, desnudando su inconsistencia y proponiendo una alternativa superadora.

Dije antes y lo reitero como conclusión central: el sindicato siguió actuando con la lógica de la sociedad industrial de mediados del siglo XX, cuando ya la sociedad del conocimiento se adentraba en el XXI y exigía una mirada nueva para percibir con nitidez su fisonomía. Por eso afirmé que la imprescindible reformulación del sindicato —no para dejar de ser sino para volver a ser, cabalmente— conlleva

30 Supiot, Alain (1996) “Crítica del derecho del trabajo”, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

la exigencia de un cambio cultural, del que se desprenderán las adaptaciones propositivas, organizacionales y metodológicas que resulten necesarias.

Esa perspectiva de adaptación superadora es lo que he procurado indagar a lo largo de esta nota con el absoluto convencimiento de la necesidad del restablecimiento del sindicato como forjador insustituible de una sociedad mejor. Porque lo cierto es que al cabo de tantos y tan profundos cambios, lo único que subsiste intacta es la injusticia.

Por último y con la precaución del que se cura en salud, es probable que algunos lectores piensen que es incorrecto opinar sobre lo que deberían hacer los trabajadores con sus sindicatos, ya que se trata de determinaciones que sólo a ellos les compete adoptar. Al respecto me parece pertinente transcribir un párrafo de Spyropoulos, de su excelente libro “Sindicalismo y sociedad” que he citado antes y que también incluye recomendaciones, en el que, también “curándose en salud”, dice: “...que, por supuesto, son los trabajadores y sus organizaciones sindicales los que deben pronunciarse, en prioridad, sobre el papel futuro del sindicalismo. Pero es natural, por otra parte, que los interlocutores de los sindicatos y los observadores de la escena social emitan también una *opinión* a este respecto y formulen sugerencias, como es natural que los sindicalistas emitan, por su parte, opiniones

sobre la evolución de la función social de las empresas o del Estado”. La explicación de Spyropoulos es inobjetable pero, no obstante, no es mi caso.

No soy un brillante experto griego afinado en Ginebra que ilustro con mis conocimientos el accionar de la OIT. Por eso, mi respuesta debería ser otra, similar a la que di en un panel que discutía el rol sindical, hace veintitantos años, cuando se me formuló una observación parecida. A mi censor –un viejo amigo que en ese momento era Ministro de Trabajo– le expliqué que yo no opinaba desde afuera sobre lo que debían hacer los trabajadores, porque me sentía un militante del movimiento sindical argentino. Y que, por consiguiente, cuando señalo falencias lo hago con el dolor de quien las detecta en su propia organización; cuando formulo críticas, me autocritico; cuando sugiero cambios se los estoy proponiendo a mis compañeros y a mí mismo. Claro que el destino de las organizaciones de los trabajadores sólo lo decidirán los trabajadores, pero yo no soy un observador neutral. Decidí que no lo sería el día en que, por primera vez, comencé a colaborar con un sindicato y hoy, más de cincuenta años después, sigo pensando y sintiendo igual. De modo que mi respuesta sería la misma que di en aquella mesa redonda, en un sindicato del interior cordobés, sólo que con un cuarto de siglo más de autoridad para formularla.

Diseño, implementación e institucionalidad de las políticas de Ciencia, Tecnología e Investigación en América Latina y el Caribe

Elisa Calza, Mario Cimoli, Sebastián Rovira*

■ Introducción

Las políticas de CTI han asumido un creciente peso en las estrategias de desarrollo de los países, y creciente ha sido el interés demostrado por los gobiernos en comprender los procesos que conllevan a generar y difundir las innovaciones. Esta comprensión se funda sobre el análisis de las distintas dimensiones a través de las cuales los procesos de innovación se desarrollan y de los que diferentes actores desempeñan un papel relevante. El conjunto de agentes, instituciones y normas en el que se apoyan los procesos de incorporación de tecnología se ha denominado *Sistema Nacional de Innovación*, y son generalmente estos Sistemas Nacionales de Innovación los que determinan el ritmo de generación, adaptación, adquisición y difusión de conocimientos tecnológicos en todas las actividades productivas.

El presente trabajo analiza el proceso de aprendizaje de los países de América Latina y el Caribe en el diseño de las políticas de CTI (Ciencia, Tecnología e Innovación) y en la evolución que tuvieron las distintas variables que afectan la eficacia en la gestión institucional,

entre las que se destacan la estructura jerárquica de las instituciones de CTI, la consistencia temporal de las decisiones y la coordinación con los otros organismos de gobierno. Describir y conocer el proceso de aprendizaje de los países en el diseño e implementación de las políticas es determinante no sólo para hacer de la innovación un motor para el desarrollo sostenible, sino también para poder aprovechar las oportunidades que ofrecen los nuevos y emergentes paradigmas tecnológicos (TIC, biotecnología y nanotecnología).

Entre los actores del Sistema de Innovación, las empresas responden a señales provenientes de su entorno para adquirir y adaptar tecnología y mejorarla en el tiempo, con el propósito de construir y reforzar sus capacidades tecnológicas y ventajas competitivas. En tales decisiones influyen la estructura de incentivos, los mercados de factores y recursos (habilidades, capital, tecnología, proveedores) y las instituciones (de enseñanza y capacitación, tecnológicas, financieras, etc.), que son condicionados por la acción del Estado y del sector público. Las empresas y el sistema productivo son un recipiente crucial (aunque

* Elisa Calza es asistente de investigación en la División de Desarrollo Productivo y Empresarial en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL). E-mail: elisa.calza@cepal.org.

Mario Cimoli es Director de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), y Profesor de Economía de la Universidad de Venecia (Italia).

Sebastián Rovira es experto de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL).

Los autores están en la División de Desarrollo Productivo y Empresarial CEPAL. Este artículo se basa en la reelaboración y la actualización de dos trabajos anteriores y no necesariamente representa la posición de la CEPAL. Para más informaciones, véanse en las referencias: CEPAL/SEGIB (2009) y Calza, Cimoli y Laplane (2009).

no exclusivo) de conocimientos que, en buena medida, están incorporados en rutinas operacionales y con el paso del tiempo sufren modificaciones según reglas de conducta y estrategias de mayor nivel (actividades de investigación, decisiones de integración vertical y diversificación horizontal, etc.). Asimismo, mediante redes, las propias empresas se vinculan con otras firmas, así como con instituciones sin fines de lucro, organismos del sector público, universidades y organizaciones dedicadas al fomento de las actividades productivas. Estas redes y las políticas, dedicadas a mejorar el entorno en que se desarrollan las actividades científicas y tecnológicas, al fortalecer o restringir las oportunidades de mejorar sus capacidades tecnológicas, cumplen un papel fundamental para las empresas. Por último, en el ámbito más amplio del país, las conductas a nivel microeconómico quedan enmarcadas en redes, donde se produce el conjunto de efectos macroeconómicos, relaciones sociales, reglas y restricciones políticas.

Por esta razón, la innovación se define como un *proceso interactivo*, que vincula a agentes diferentes que se desempeñan conforme a los incentivos provenientes del mercado -como las empresas- con otras instituciones que actúan de acuerdo con estrategias y reglas que no responden a los mecanismos de mercado -instituciones gubernamentales, centros de investigación públicos y universidades, entre otros. La generación y adopción de tecnología constituyen *procesos de carácter sistémico*, ya que el desempeño del sistema de innovación depende de un conjunto de sinergias y externalidades de diversas clases, más allá de las reacciones y conductas maximizadoras de las empresas frente a los cambios de incentivos. En esta visión, las oportunidades y los obstáculos tecnológicos, las experiencias y habilidades adquiridas por los diferentes agentes del Sistema de Innovación que fluyen a través de este de una actividad económica a otra, establecen un contexto específico para cada país o región, que hace que cualquier conjunto dado de incentivos económicos genere diferentes estímulos y restricciones a la innovación.

En el campo del conocimiento científico-tecnológico existen problemas de

incertidumbre y de imperfección del sistema de precios que hacen que los mecanismos de mercado no funcionen lo suficientemente bien como para propiciar una asignación socialmente óptima de recursos para la generación y difusión de este bien escaso. Por eso la historia del mundo hoy desarrollado muestra que en múltiples campos de la actividad productiva ha sido el sector público el que inicialmente ha asumido una actitud proactiva de liderazgo, fomentando el desarrollo de una trama de investigación básica y aplicada, así como la construcción de una extensa nómina de instituciones encargadas de dinamizar el comportamiento tecnológico del sector privado.

La mayor parte de los países latinoamericanos transformaron sus lógica de intervención en CTI pasando a por varias etapas: desde las políticas de oferta selectivas orientadas a crear una base tecnológica para la industrialización, las políticas que incentivan la demanda del sector empresarial hasta lo que hoy parece ser una comprensión más amplia y empíricamente probada del carácter sistémico de la innovación. Durante el período inicial de industrialización, los gobiernos adoptaron un modelo de intervención dirigida a expandir la capacidad productiva y a desarrollar capacidades tecnológicas. Durante los años ochentas y noventas se produjeron cambios importantes en el diseño y en los instrumentos de las políticas: junto a las reformas económicas, se adoptaron modelos de intervención orientados a la implementación de políticas más horizontales y que privilegiaran los incentivos provenientes de la demanda del sistema productivo. Simultáneamente, se reformaron la infraestructura institucional y las rutinas organizacionales en gran parte de las instituciones dirigidas a fomentar actividades de CTI (Cimoli, Ferraz y Primi, 2005).

Una parte de los países de América Latina, más recientemente, parece haber empezado a incorporar la idea que la generación, adopción y difusión de las innovaciones constituye un proceso de carácter sistémico donde interactúan distintos agentes y se materializa en las relaciones que se establecen entre las distintas instituciones dedicadas a

la formación de recursos humanos, las actividades de investigación científica (de base y aplicada) y el sistema productivo donde las empresas compiten generando nuevos procesos y productos. A su vez, se difunde la idea que una *governance* virtuosa de la CTI requiere de instituciones con elevada jerarquía en la estructura de gobierno, de políticas con consistencia temporal de largo plazo, y la de una importante coordinación con los organismos que promueven la política educativa y la política industrial (CEPAL, 2008; Cimoli, Dosi y Stiglitz, 2009).

Estos gobiernos están en camino de transformar su lógica de intervención, lo que ha sido posible debido a la evaluación de la eficacia de distintas políticas que se han implementado en los últimos años, como por ejemplo las de oferta selectivas, las de incentivo a la demanda, o incluso las más actuales que se fundamentan en el modelo sistémico, donde el centro de análisis se coloca en la interacción, la institucionalidad y la coordinación. Aunque muy lentamente, y con grandes diferencias al interior de la región, los gobiernos están transitando hacia la comprensión de los procesos que conllevan a incentivar la innovación y su impacto sobre el desarrollo económico, como es demostrado por el creciente peso que las políticas de CTI han asumido.

Este artículo se desarrolla de la siguiente manera. La primera sección analiza, en términos generales, la evolución de las políticas de CTI en América Latina, pasando por las políticas públicas de oferta selectiva hasta las que se fundamentan en el incentivo a la demanda por parte de las empresas. La segunda sección ofrece un análisis de las variables relevantes en materia de infraestructura institucional de CTI, a la luz del cual se presenta el panorama actual de las instituciones y políticas de CTI de América Latina. En la tercera sección se identifican algunos elementos que son clave para lograr una mayor difusión de la CTI, entre lo que se destacan las debilidades estructurales que todavía afectan los Sistemas de Innovación de los países de la región, y que siguen limitando los logros en términos de innovación. La última sección se dedica a las conclusiones.

■ Las etapas de las políticas de CTI en América Latina

Las políticas de oferta selectiva

Durante los años de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) en América Latina, la intervención pública cumplió, directa e indirectamente, un papel fundamental, creando la infraestructura institucional de ciencia y tecnología, que apoyara el desarrollo de algunos sectores específicos y la generación de capacidades tecnológicas en las economías nacionales (CEPAL, 2002; 2007; Cimoli, Ferraz y Primi, 2005; Cimoli y Porcile, 2009).

Las políticas de ciencia, tecnología e innovación fueron orientadas “desde arriba hacia abajo” (*top-down*) por los gobiernos y desarrolladas según las prioridades de desarrollo industrial identificadas a nivel nacional. De hecho, el conocimiento y la innovación eran asimilados a bienes públicos, y se suponía que para su difusión y circulación sería suficiente estimular su producción en los sectores considerados estratégicos para el desarrollo. Con este propósito, se implementaron políticas de oferta selectiva y sectorial, que fomentaron conductas tecnológicas específicas según el tipo de empresa y el origen del capital. Se crearon empresas públicas e instituciones dedicadas a apoyar la investigación científica y tecnológica en sectores específicos y estratégicos para el desarrollo industrial, como energía, transporte, servicios e industrias especializadas en química de base y acero (CEPAL, 2002).

Los instrumentos estaban diseñados asumiendo que las innovaciones y el conocimiento codificado se transferirían siguiendo una trayectoria lineal y unidireccional desde los centros de investigación y universidades, o sea desde la oferta, hacia la estructura productiva, que representaba el lado de la demanda (Yoguel, 2003). Por eso, a partir del final de la década de 1950 las políticas tuvieron como eje central la creación y la organización de instituciones, básicamente estatales o públicas, orientadas a la producción y difusión de investigación básica, investigación aplicada y desarrollo científico. Así, durante esos años

nacieron los consejos nacionales de CTI¹, cuyos objetivos fundamentales eran la creación de institutos de investigación y universidades, la modificación del sistema universitario y la promoción y el sustentamiento de proyectos de investigación. A este proceso se sumó la participación directa del sector público en actividades de formación y capacitación de los recursos humanos necesarios para el funcionamiento del mismo sistema institucional y de las empresas controladas por el Estado.

El patrón de gestión de estas organizaciones que componían la infraestructura institucional de CTI respondía a una lógica en la que tanto los objetivos como la organización interna eran establecidos por los gobiernos. La gestión de las organizaciones se basaba fundamentalmente en un elevado peso de los investigadores y científicos en los procesos de decisión, una asignación de funciones con base en el prestigio en la comunidad científica, y una escasa evaluación de la utilización de los fondos públicos y de los resultados. La infraestructura institucional era piramidal y jerárquica², conforme a la lógica burocrática del sector público, mientras las prioridades y los proyectos de investigación científica dependían de los intereses del mundo científico e investigadores.

Es posible evidenciar algunas debilidades estructurales que dificultaron la aplicabilidad de este tipo de políticas. En primer lugar, se concebía que el avance científico diera lugar por sí solo a la innovación tecnológica. La adopción casi exclusiva de un modelo lineal de oferta llevó a que la demanda de las empresas, que son las que operan y compiten en los mercados, participase débilmente en orientar la investigación

aplicada y, sobre todo, limitó la demanda de modernización originada por aquella parte de la estructura productiva que no pertenecía a sectores estratégicos. En segundo lugar, a las estrategias de fomento a la creación y desarrollo de infraestructura institucional no se sumó el diseño y el desarrollo de políticas orientadas a la armonización y a lograr coordinación entre los diferentes organismos de CTI. Esa situación dio como resultado un conjunto fragmentario de organismos, superposición de iniciativas y desperdicio de recursos, tanto humanos como financieros (Capdevielle, Casalet y Cimoli, 2000; Yoguel, 2003). En tercer lugar, el presupuesto para la realización de las actividades de investigación y desarrollo (IyD) provenía exclusivamente de fondos públicos y dependía principalmente de la estrategia de desarrollo industrial del gobierno, determinando que el 80% del gasto en IyD fuese de origen público y que la mayoría de esas actividades fuese realizada por las empresas públicas e institutos tecnológicos de propiedad del Estado (CEPAL, 2002; 2008). Por otra parte, los organismos no consideraban el autofinanciamiento como una fuente de financiamiento normal, ni lo valoraban como un instrumento importante para asegurar su sostenibilidad financiera.

Finalmente, las características del modelo de gestión de las organizaciones explican también la poca flexibilidad y adaptabilidad de la infraestructura institucional a las demandas del sector productivo³. En la medida en que el sector productivo demandaba mayor conocimiento para mejorar los procesos y productos y el modelo dominante de gestión de las organizaciones llevaba a un creciente aislamiento del sistema de CTI.

1 Por ejemplo el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en Argentina instituido en 1958, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) en México, creado en 1970 y el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq) fundado en 1951 en Brasil (Véase, Yoguel, 2003; Casalet, 20003; Pacheco, 2003).

2 Las competencias se asignaban según jerarquía y, en la mayor parte de los casos, tenían criterios de evaluación y mecanismos de recompensa basados en la antigüedad en el puesto.

3 La gestión de los organismos de CTI reflejaba directamente la lógica del modelo lineal y *top-down* de diseño y gestión de las políticas tecnológicas. Sin embargo, ya en ese período, se debatía sobre los alcances de ese modelo. Una primera corriente, asociada a los consejos nacionales de CTI, sostenía la necesidad de transferir los recursos a los investigadores evitando la interferencia de la organización en la definición de la agenda y de las prioridades de investigación. La segunda corriente fomentaba la transferencia de recursos hacia áreas prioritarias, mientras la tercera, y minoritaria, apuntaba a la creación de universidades de elite científica vinculadas al mundo empresarial según el modelo de la universidad estadounidense John Hopkins (Yoguel, 2003).

Del modelo lineal de oferta al modelo lineal de demanda

Entre fines de los ochenta y principio de los noventa los rasgos de las políticas de CTI en América Latina empezaron a cambiar, en línea con los programas de las reformas macroeconómicas que priorizaban los objetivos de más estabilidad económica y una mayor eficiencia y competitividad internacional. Esto resultó en una política de CyT de *laissez faire*, en la que el mercado suplantaba al Estado en su papel de promotor activo del desarrollo tecnológico (Chudnovsky y López, 1996). La intervención pública se justificaba sólo para corregir “fallas de mercado” (asimetría de información), y la demanda proveniente del sector productivo pasó a ser la principal variable en garantizar una eficiente asignación de los recursos productivos y a orientar las actividades científicas y tecnológicas, sustituyendo la lógica de oferta predominante hasta el momento (Cimoli, Ferraz y Primi, 2005).

Para el modelo lineal de demanda, los esfuerzos públicos resultaban ser gastos innecesarios que podrían evitarse si se dejaba que las empresas adquirieran directamente la tecnología, que en su mayoría provenía del mercado externo. Como consecuencia de esto, se fortaleció la tendencia a importar conocimiento y tecnología del exterior, reduciendo al mismo tiempo el peso del Estado y de su política de oferta para fortalecer la creación de capacidades tecnológicas endógenas, y las posibilidades de desarrollar internamente nuevas tecnologías. Bajo ese enfoque, se favorecieron las inversiones extranjeras como fuentes de tecnología y se adoptaron nuevas leyes de patentes. Para lograr que no se interfiriera en el funcionamiento eficiente de los mercados, se impulsó la aplicación de políticas horizontales⁴ y neutrales, haciendo que la demanda de las empresas fuese quien

cumpliera un rol fundamental en la selección de la tecnología y en la definición de la contribución del sistema de CTI.

La mayor parte de los instrumentos fueron diseñados para fomentar la demanda de CTI y facilitar los canales para la transferencia de información tecnológica al sector productivo: por un lado, se introdujeron subsidios a la demanda que se caracterizaron por asignar recursos con base en la selección de proyectos propuestos directamente por las empresas; por otro lado, se pusieron a disposición de las empresas especialistas y consultores en actividades de gestión productiva y tecnológica (*broker tecnológicos*).

Bajo esta óptica, en la mayor parte de los países de la región se diseñaron y aprobaron leyes y programas nacionales que delinearon un nuevo marco legal de referencia para la realización de las actividades de CTI. Se rediseñó también la infraestructura institucional y se reorganizaron las instituciones de CTI (Puchet y Ruiz 2002; Bisang y Malet, 2001). Se introdujeron nuevos modelos de gestión de los organismos de CTI, y se pasó de un sistema de gestión basado en la jerarquía pública a otro basado en una lógica similar a la del sector privado. Las organizaciones introdujeron así incentivos y mecanismos de evaluación y recompensa basados en resultados, se dio mayor importancia al autofinanciamiento como instrumento de operación corriente de los organismos de CTI y se cambiaron los criterios de asignación de funciones en las distintas áreas organizativas.

Al mismo tiempo, este proceso introdujo cambios en la relaciones de poder dando más cabida, dentro de las organizaciones, a las funciones (y empleos) dedicados a “vender” y “proporcionar” servicios tecnológicos, y disminuyendo el peso de los investigadores⁵. Consecuentemente, en general se observó

4 Dentro de las políticas horizontales se debe señalar la atención a las PyME (fomento de su participación en la producción de conocimiento y adopción de tecnología), que sin embargo no modificó el carácter horizontal de las políticas.

5 La reorganización de la infraestructura institucional apuntó a la modificación del funcionamiento de los organismos, lo que se hizo introduciendo elementos modernizadores en las técnicas de gestión y concentrándose en el incremento de la capacidad de coordinación entre diferentes iniciativas y agencias. Además, se separaron las funciones de política de las funciones ejecutivas y se apuntó a la creación de un mercado de servicios tecnológicos (Yoguel, 2003). En México, por otra parte, las políticas de reorganización institucional priorizaron la descentralización de la gestión de las actividades y organismos de CTI. Además, el personal de los organismos de CTI tendió a involucrarse más en tareas de gestión y administración que en actividades de investigación (Casalet, 2003)

una tendencia de los organismos de CTI a abandonar la investigación básica y a dedicarse a la provisión de servicios tecnológicos, principalmente relacionados con la gestión de los procesos productivos y orientados al control de la calidad.

Los incentivos para fomentar las actividades de CTI se enmarcaron en un contexto donde las políticas industriales promovían el desarrollo de un sector productivo basado exclusivamente en los incentivos de precios y en las ventajas comparativas estáticas. Por otro lado, esto generó una estructura productiva con débiles esfuerzos en IyD y con poca capacidad de generar dicha demanda. Las empresas, con poca capacidad de gestión y con mayores dificultades para obtener información y recursos, se vieron afectadas negativamente ya que no podían participar activamente en la formulación de las políticas. Es así que las políticas destinadas a subsidiar la demanda contribuyeron a aumentar la heterogeneidad del sistema productivo local (CEPAL 2002; 2008).

■ Una nueva visión para las políticas de CTI

Las variables críticas en la gestión institucional

Las políticas de CTI, tanto bajo el modelo lineal de oferta como bajo el de demanda, fueron relegadas a una condición de absoluta subalternidad respecto a otras políticas económicas, con la idea implícita de que una vez que las señales macroeconómicas fuesen las “correctas”, la producción y la tecnología se adaptarían virtuosamente al sendero de crecimiento. De hecho, la falta de articulación con otras políticas ha prolongado la incapacidad de las políticas de CTI de obtener éxito, siendo limitadas por una estructura de producción con bajos niveles de complejidad, una escasa capacidad tecnológica endógena y una débil demanda por el sector privado, el cual no recibe estímulos suficientes para dar prioridad al conocimiento y a la innovación.

La política tecnológica necesita la coordinación con otras políticas económicas y sociales, en *primis* con las políticas de educación para la

creación de capital humano calificado, que sea consistente con las exigencias de la estructura productiva y la demanda por parte del sector privado. La coordinación permite la generación de un ambiente favorable para incentivar la densidad (número de actores) y la frecuencia de las interacciones. Un Sistema de Innovación con elevada densidad y fluidamente interconectado permite la difusión de conocimiento y el desarrollo de fuertes externalidades, mientras que un sistema con baja densidad y poca interconexión dificulta la difusión de conocimiento y la construcción de capacidades tecnológicas.

La coherencia temporal es otro elemento fundamental para la generación de un diseño institucional favorable a la innovación. Es común que gran parte de los gobiernos modifique frecuentemente sus prioridades, el gasto y el diseño de las políticas de CTI, con lo que se genera una discordancia entre las perspectivas temporales de los actores. Concretamente, esto lleva a que la conducción de las actividades de CTI pueda verse amenazada por la tendencia natural de los gobiernos a enfocarse en políticas de corto plazo, privilegiando estrategias que permitan recoger sus frutos durante el ciclo de gobierno, en detrimento de aquellas políticas que requieren un horizonte de más largo plazo, como es el caso de las de políticas de CTI.

A su vez, la estructura decisoria es la variable que determina la articulación operacional de los centros de decisión responsables por una política pública. Esta variable incluye la capacidad real de las instituciones de CTI de tomar decisiones de manera autónoma y sin imposiciones de otros organismos o entes —es decir, que la jerarquía institucional ponga a la CTI en el mismo nivel de otros órganos de gobierno—, y la posibilidad de que la implementación de las mismas decisiones sea creíble y efectiva.

Resumiendo, para diseñar e implementar una política de CTI que mire a fortalecer los procesos de incorporación de tecnología e innovación de manera consistente y que permita construir un sistema innovador virtuoso, se requieren algunas variables fundamentales: una arquitectura institucional que ponga la jerarquía decisoria de la CTI en el mismo nivel de los otros órganos de gobierno, la

coordinación con otras políticas (sobre todo educativa e industrial), y una orientación hacia el largo plazo. Consolidar la presencia de estas variables es importante para aumentar el rango de probabilidad de construir un sistema innovador virtuoso, en el que la densidad de las conexiones y la frecuencia de las interrelaciones entre los actores sean elevadas y constituyan un ambiente favorable para la innovación, fomentando la generación y la difusión del conocimiento y la ciencia, tecnología e innovación.

Hacia nuevos modelos de políticas de CTI

La transición hacia un nuevo modelo de políticas de CTI en América latina es un proceso lento y complejo. En los últimos años las políticas y las instituciones de CTI parecen haber empezado a incorporar una visión más sistémica de la relación que existe entre ciencia, tecnología e innovación y de la interacción entre los distintos actores.

Comienza así a afianzarse la idea de que los procesos de innovación no son lineales y que la creación de conocimiento requiere de la interacción de políticas de oferta –recursos públicos y apoyo a sectores y tecnologías específicas– con políticas que permitan incentivar y subsidiar la demanda proveniente del sector productivo. La importancia de variables críticas de la gestión institucional de CTI –como coordinación entre las políticas, consistencia temporal y estructura decisoria– empieza, aunque en manera todavía incipiente, a ser tomada en cuenta a la hora de diseñar las instituciones y las políticas de CTI. Más aún, se reconoce que el éxito de las políticas no es determinado *ex ante*, y que su aplicabilidad y éxito es un continuo proceso de aprendizaje basado en mecanismos de prueba y error. Incorporar esa perspectiva en el diseño de las políticas de CTI significa asimilarla en diferentes etapas o dimensiones: primero, en la concepción de sus objetivos y de la arquitectura institucional para llevarla a cabo (dimensión política); luego, en la definición e implementación de los instrumentos de política (ejecución); y, por último, en la evaluación de los resultados e impactos (gestión).

Como primer paso en esta dirección se menciona que en los últimos años algunos

países de la región han expresado en sus planes nacionales de política la intención de modificar la acción pública para impulsar la CTI y reconfigurar sus instituciones. Aunque este represente un ámbito muy general, en la exposición de los objetivos de las políticas de CTI y en la visión estratégica acerca de ellas, los gobiernos manifiestan la importancia de elementos como la transición hacia una economía basada en el conocimiento (Argentina, El Salvador), la innovación como impulso a la competitividad (Chile, Colombia), o la transformación productiva y el desarrollo sostenible (Guatemala, República Dominicana). Además, en casi todos los planes nacionales recientes se definen explícitamente como prioritarios los sectores intensivos en conocimiento (TIC, biotecnología, nanotecnología).

Así, el panorama de las instituciones de CTI en la región se encuentra bastante diversificado y sigue modificándose a lo largo del tiempo. A medida que cambian las prioridades de los países, de acuerdo a los contextos históricos, políticos, económicos y sociales, también se experimentan diferentes arquitecturas institucionales en que se concretan las políticas. De ese modo, se confirma el hecho de que no existen soluciones únicas ni perfectas, y que una configuración óptima desde el punto de vista institucional y organizacional constituye un proceso de permanente prueba y error. Sin embargo, no obstante la evidente heterogeneidad institucional entre los países de la región, es posible relevar algunas tendencias y orientaciones comunes. Se puede observar que en la región parece existir una débil tendencia a transitar hacia esquemas institucionales donde el centro decisorio sea centralizado. En una dimensión más concreta, comienzan a manifestarse interesantes novedades en el diseño de las instituciones de CTI, las que empiezan a transitar hacia esquemas de gestión más maduros, que proporcionan mejor capacidad de decisión, más paridad y complementariedad con entes encargados de otras políticas, según una concepción sistémica y colaborativa del proceso innovador.

De hecho, recientemente varios países de la región han apoyado reformas institucionales para convertir la estructura de los centros de

decisión en un modelo más firme y centralizado, a través de la elevación de las instituciones de CTI a rango de ministerio, con participación directa en las decisiones estratégicas de los gobiernos (Argentina, Brasil y Costa Rica)⁶. Efectivamente, la existencia de una única entidad del ejecutivo responsable de las políticas y con la capacidad para proponer los lineamientos estratégicos a las agencias encargadas de la implementación, puede garantizar más rigor institucional y reducir los problemas de coordinación. En este caso, todo el sistema se desempeña alrededor de una instancia de decisión representada por una institución central, que formula las políticas y sigue su implementación en los diferentes ámbitos.

En otros países, todavía se observa un modelo institucional formado por un conjunto de entidades gubernamentales que diseñan e implementan, separadamente, y a través de sus propias agencias, la política de innovación. En estos casos se mantuvieron centros de decisión en varios ministerios (de economía, de hacienda, de educación) y/o permanecen agencias (y/o comisiones) a nivel de presidencia y/o ministerial (Chile, Uruguay, México).

■ Nuevos instrumentos, viejos desafíos

La reforma de los modelos de políticas de CTI está acompañada por el desarrollo de nuevos instrumentos e incentivos para una implementación más efectiva. Entre ellos se destaca en particular el uso de fondos para el financiamiento de actividades innovadoras en las empresas. Al mismo tiempo, no obstante los avances hacia una definición de las políticas de CTI que represente una visión más sistémica de los procesos de innovación, en la región

permanecen fuertes limitaciones estructurales, que han representado y siguen representando evidentes obstáculos para la innovación en América Latina y el Caribe.

En primer lugar, permanece una clara falta de coordinación entre las políticas de CTI y las políticas económicas, que contribuyó a la formación de una estructura productiva incapaz de generar demanda de conocimiento y de innovación, lo que se refleja también en el patrón exportador de la región, todavía concentrado en sectores tradicionales y escasamente innovadores. Más allá de las intenciones de modernizar las infraestructuras institucionales, los planes oficiales de CTI no lograron aumentar los recursos financieros para actividades de IyD, ni fomentar un mayor involucramiento del sector privado en tanto en la ejecución como en la participación en el financiamiento de los gastos de IyD. Al mismo tiempo, estos planes tampoco fueron efectivos en reforzar las débiles relaciones entre los distintos actores de los Sistemas Nacionales de Innovación privado o en estimular la creación de una cultura innovadora del sector privado.

La modernización de los instrumentos de CTI

Paralelamente a los procesos de redefinición de la visión estratégica y de la arquitectura institucional de CTI, también se están diversificando y modernizando los instrumentos de implementación de las políticas en América Latina. En lugar del uso exclusivo de mecanismos tradicionales de incentivos a la oferta y a la demanda —como los apoyos a investigación y capacitación científico-tecnológica, las subvenciones a proyectos propuestos directamente por el sector productivo, o los incentivos fiscales—, ya se empieza a observar, en algunos países, un mayor repertorio de instrumentos

6 En la Argentina (2007) y en Brasil (2007) se estableció un Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación como ente político y de coordinación central en el sistema nacional de CTI, incorporando las funciones de decisión política y de coordinación de la implementación que antes eran de competencia de diferentes actores - por ejemplo, en el caso de Argentina, del Ministerio de Educación, la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (SECYT), el Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología (CICYT). Chile, a su vez, presenta un modelo institucional en que se distinguen las actividades conformando dos “subsistemas”: la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), para la promoción del desarrollo económico y empresarial, y la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICY- Ministerio de Educación), que promueve la formación de capital humano y el desarrollo de la investigación en CTI.

de política, configurando un sistema más rico y de mayor complejidad.

Entre los instrumentos más novedosos, se deben mencionar los fondos tecnológicos (que se multiplican desde los años '90) y los fondos sectoriales, los estímulos al capital de riesgo y otros mecanismos financieros, las iniciativas de fomento a la constitución de redes, y las compras gubernamentales (Casalet, 2003; Pacheco, 2003; Yoguel, 2003; Vargas y Segura, 2003; Jaramillo, 2003). Sin embargo, aunque la adopción de estos mecanismos de implementación de las políticas de CTI más modernos sea todavía incipiente en la región, por lo general, la convivencia entre estos y los instrumentos tradicionales aún prescinde de una articulación más coherente y consistente; y en muchos casos, en la práctica, siguen funcionando de un modo fragmentado y discontinuo.

Con respecto a los fondos tecnológicos, a grandes rasgos, se pueden identificar dos modelos distintos por la forma de acceso a los recursos y las modalidades de administración: uno basado en el subsidio a la demanda, presente, por ejemplo, en Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y México; y otro, más complejo, que hace hincapié en la coordinación entre la oferta (academias y centros de investigación) y la demanda (sector productivo), como en el caso de Brasil.

En el modelo de subsidio a la demanda, el sistema de fondos de apoyo a las actividades de CTI se basa en los recursos provenientes del presupuesto del sector público y de los organismos internacionales. Dichos recursos concurren a formar los fondos, a los que se puede acceder mediante mecanismos de concurso y evaluación en conformidad con una lógica de gestión horizontal. En efecto, se prevé la asignación de los recursos a partir de solicitudes directas de los beneficiarios: empresas o centros de investigación. En general, los fondos persiguen dos objetivos principales: (i) la creación y fortalecimiento de un mercado de servicios tecnológicos para proporcionar servicios en línea con las exigencias del sector productivo (como consultorías específicas y oferta de asistencia técnica y capacitación, y formación de recursos humanos), y (ii) el fortalecimiento de las capacidades de IyD de universidades,

centros de investigación y empresas. Se puede generar, así, una paradoja donde los fondos de fomento a las actividades de CTI seleccionan automáticamente entre los potenciales beneficiarios los actores más avanzados en términos de CTI e IyD, ya que son los que tienen las mayores posibilidades de beneficiarse del apoyo. El sistema de fondos orientados a la demanda presenta otra debilidad estructural: se necesita la implementación de una política de sensibilización para difundir y promover la utilización de esos fondos entre los actores económicos y sociales que componen el sistema (Yoguel, 2003; Jaramillo, 2003).

Por otra parte, la política tecnológica de Brasil (1999-2002) introdujo los fondos sectoriales, que combinan mecanismos de oferta e incentivos de demanda, y un conjunto de leyes para incentivar las actividades de CTI y de IyD (Pacheco, 2003). Se establece por ley que una parte de la renta de los sectores debe destinarse al desarrollo de actividades de CTI y que dichos fondos sectoriales sean administrados según una visión estratégica compartida por comités de gestión en los cuales participan conjuntamente las empresas, la comunidad científica, los ministerios sectoriales, el ministerio de CTI y las agencias reguladoras. La introducción del sistema de fondos sectoriales respondió a la necesidad de armonizar la política de CTI con la política industrial, así como al objetivo de superar las asimetrías entre sector académico y empresarial en los esfuerzos de innovación (Pacheco, 2003). Por otro lado, el modelo más complejo basado en la coordinación entre los distintos actores y en la utilización de la renta sectorial como fuente de financiamiento de las actividades de CTI, como en el caso de Brasil, garantiza la devolución de montos significativos de dinero y favorece la coparticipación de todos los actores, tanto en la planificación de los proyectos como en la administración de los fondos.

Como ya fue mencionado, existen otros instrumentos novedosos para el fomento a la innovación, que intentan solucionar las limitaciones financieras de las actividades de CTI en el sector privado, como por ejemplo los incentivos fiscales (a través de líneas de crédito específicas y deducciones fiscales), el capital de riesgo o las compras gubernamentales.

Los incentivos fiscales son un instrumento poderoso para fomentar el desarrollo selectivo de actividades de CTI, porque permiten establecer prioridades de manera sencilla y se pueden utilizar para fomentar la creación y el mantenimiento de la infraestructura institucional (México), o para promover actividades relacionadas con las patentes (Brasil). No obstante, son pocos los países que han introducido incentivos fiscales para fomentar las actividades de IyD. Los incentivos previstos resultan subutilizados debido a los altos costos asociados, por el hecho que ellos también representan una pérdida de entradas fiscales, y para ser implementados efectivamente requieren un sistema eficiente de aplicación y control de los impuestos (Hall, 2005).

El capital de riesgo es una forma indirecta de fomentar el desarrollo de la CTI: los recursos financieros privados se dirigen, mediante operaciones de capital de riesgo, a actividades empresariales de riesgo que consienten en convertir los proyectos tecnológicamente avanzados en actividades de producción. Las empresas de capital de riesgo se basan en capitales privados, pero requieren que mediante las políticas públicas se cree un entorno favorable, se fomente la liquidez en los mercados financieros, se promueva una reglamentación y sistemas de incentivos adecuados y se aliente a los agentes públicos y privados a participar en el avance en materia de innovación y tecnología. Aunque se reconozca su función en favor del desarrollo tecnológico, los casos de incentivos basados en el uso de capital de riesgo son escasos en la región. Sin embargo, el limitado desarrollo de las instituciones y de los mercados financieros y la fuerte incertidumbre y volatilidad del contexto macroeconómico explican en parte la presencia residual de operaciones de capital de riesgo en América Latina.

Otro instrumento de incentivo es la compra gubernamental de producciones tecnológicas de empresas nacionales. Este instrumento jugó un importante papel en la experiencia de los países desarrollados, donde fue ampliamente utilizado para darle soporte al desarrollo de las

capacidades de CyT en las empresas privadas (de Brito Cruz, 2008)⁷. En la región este instrumento no es todavía muy utilizado, a excepción de algunos ejemplos como el de Brasil, que lo utilizó para apoyar el nacimiento de la industria nacional de software.

Pese a que los incentivos hoy existentes presentan en su mayoría características de horizontalidad, y se observa el predominio de un enfoque general hacia la demanda, en los países de la región ya se empiezan a observar algunas iniciativas buscando una mayor aproximación y articulación entre la oferta y demanda por CTI, particularmente entre los investigadores y las empresas.

■ Desafíos estructurales para los objetivos de CTI

La necesidad de un equilibrio entre ciencia, tecnología e innovación

Históricamente, en los países de América Latina y el Caribe, el apoyo a las actividades de CTI y al fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Innovación se ha concentrado en dos ámbitos: en la formación de recursos humanos y en la investigación científica; y es precisamente en estas dos áreas que tradicionalmente se han concentrados los recursos para CTI.

Esta tendencia ha permitido la formación de una cierta “masa crítica” de investigadores y profesionales de CTI, cuya educación fue estimulada por becas y financiamiento público y programas de formación en centros de investigación o empresa públicas. Además, durante el período de los modelos de fomento a CTI basados en la oferta se favoreció la creación de una infraestructura nacional y de capacidades científicas de CTI, y esto es también el origen del desbalance de los Sistemas de Innovación de América Latina hacia actividades científicas más que hacia la aplicación práctica y económica de los resultados de investigación obtenidos, lo que ha llevado varias veces a definir estos sistemas como Sistemas de Ciencia y

7 Un ejemplo es la experiencia histórica de los Estados Unidos en el caso de las industrias productores de circuitos integrados (de Brito Cruz, 2008).

Tabla 1

Patentes otorgadas a residentes cada mil investigadores (2005-07, promedio)

	< 2	2-4	6-8	8-10	40<
Bolivia		Argentina			
Colombia		Costa Rica	Chile		
		Ecuador	Uruguay	Cuba	Brasil
		México	Venezuela		
		Perú			

Fuente: Sebastian (2007), *Claves del desarrollo científico y tecnológico de América Latina*.

Tabla 2

Publicaciones SCl por patentes otorgadas a residentes (2005-07, promedio)

	3-5	10-20	21-40	41-80	81-120
Brasil			Argentina		Bolivia
		Cuba	Panamá	Chile	Colombia
			Perú	México	Costa Rica
			Venezuela		Ecuador

Fuente: Sebastian (2007), *Claves del desarrollo científico y tecnológico de América Latina*.

Tecnología, más que Sistemas de Innovación *strictu sensu*. Es decir, los sistemas no han sido efectivos en facilitar la aplicación de los resultados científicos, por ejemplo en convertir conocimiento científico en innovaciones concretas y económicamente valiables.

Esta “paradoja” resulta evidente si se comparan ciertos resultados puramente científicos (publicaciones y número de investigadores, por ejemplo) de algunos países de la región con el número de patentes obtenidas a nivel nacional por residentes (Tabla 1 y 2).

Este desbalance no es sólo el resultado de una línea de políticas que ha favorecido la investigación sobre la innovación; es también la consecuencia directa de otros factores relacionados con el fomento a la innovación: i) una estructura productiva que no logra generar demanda de innovación, y ii) falta de cultura innovadora del sector privado, que no incentiva el desarrollo de actividades de IyD ni el involucramiento del sector privado en su financiamiento.

Infraestructura institucional: una tarea inconclusa

Los avances en la modernización de las instituciones y de los instrumentos de CTI, la realización de una sólida infraestructura institucional de CTI en los países latinoamericanos

es aún una tarea inconclusa. Los planes y los programas oficiales de CTI tuvieron por un lado el mérito de haber dirigido la atención hacia la importancia de la innovación y de las tecnologías para el desarrollo, pero, por el otro, no lograron poner sus objetivos como prioritarios y fundamentales. Por eso la región sigue sufriendo de una debilidad institucional que se manifiesta en varios ámbitos.

En la región sigue faltando la coordinación de las políticas de CTI con otras políticas públicas: las políticas de CTI siguen siendo subsidiarias a la implementación de diversas políticas económicas —como la estabilidad macroeconómica y el control de la inflación—, y sus objetivos siguen siendo “secundarios” y ampliamente condicionados por el mantenimiento de los macro precios, lo que no ofrece ninguna garantía sobre el nivel de compromiso de los gobiernos en disponer recursos para alcanzar los objetivos de CTI declarados en planes y programas.

Esto está relacionado también con el hecho de que las instituciones de CTI todavía no han conseguido la autoridad que necesitarían para realizar autónomamente sus programas. Son pocos los ejemplos de países donde se establecieron ministerios de CTI y, aún menos claro está, cuánto poder tienen para ejercer efectivamente sus funciones. Además, esta misma

debilidad institucional se refleja al interior de los Sistemas Nacionales de Innovación, donde las relaciones entre los diferentes actores (gobiernos, empresas, universidades y centros de investigación, entre otros) son generalmente poco desarrolladas. En otras palabras, las actividades tendientes a facilitar el desarrollo de redes nacionales no han contado con el apoyo suficiente y las vinculaciones entre los diferentes agentes del sistema de innovación que han sido muy escasas. En particular, se destaca la falta de cooperación entre las universidades y los centros de investigación y las empresas o el sector privado en general, pero al mismo tiempo cabe señalar que se están observando con creciente frecuencia ejemplos de colaboración, aunque temporaria o para proyectos específicos.

Otro aspecto que permanece débil y poco desarrollado en América Latina y el Caribe se refiere al monitoreo de las políticas públicas y a la evaluación de sus resultados. De hecho, en la región aún faltan mecanismos de gestión que permitan ayudar a mejorar el diseño de las políticas y actualizar constantemente sus lineamientos a través de *feedbacks* inmediatos (sistemas de monitoreo). A esto se suma el problema de congruencia temporal entre la implementación y la evaluación de los resultados de las políticas, lo que hace aún más difíciles los procesos de evaluación y ajustes continuos. En primer lugar, por la misma naturaleza de los sistemas de CTI, ya que, acciones en el presente, pueden producir efectos recién en el medio o largo plazo los cuales no serán reconocidos por mediciones basadas en el corto plazo. En segundo lugar, también los mandatos de los gobiernos son relativamente cortos para que puedan comprometerse a implementar acciones sistémicas de largo plazo, ya que no alcanzarían a beneficiarse políticamente de los eventuales éxitos.

284

Estructura productiva y patrón exportador

Más allá de las debilidades institucionales en CTI, las escasas capacidades tecnológicas de la región son explicadas también por otros elementos que afectan la estructura económica y las dinámicas de innovación entre

los sistemas de CTI, elementos que son una consecuencia directa del tipo de proceso de liberalización experimentado por la región desde los años noventa. Entre ellos, es importante mencionar el patrón de especialización productiva regional, el patrón exportador y el consecuente bajo posicionamiento en la cadena global del valor.

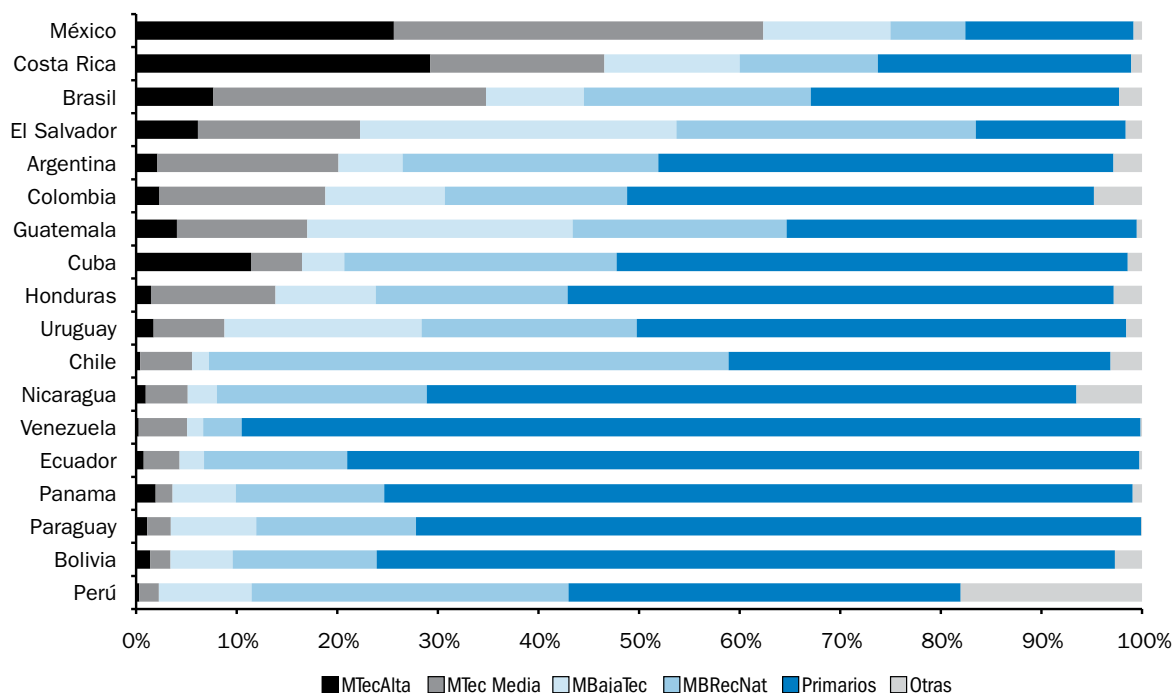
En América Latina y el Caribe, desde finales del año 1980, la transición hacia economías más abiertas, desreguladas y privatizadas ha entrañado un profundo proceso de transformación de las estructuras productivas de los países, en particular de los que se abrieron más a la competencia internacional. Varios países llegaron a especializar su estructura industrial en sectores caracterizados por un bajo posicionamiento en las cadenas productivas globales, como recursos naturales o industrias de ensamblaje (maquila), y dicho patrón productivo de especialización ha caracterizado la región hasta hoy (CEPAL, 2008).

La especialización productiva de la región se refleja también en un patrón exportador, concentrando en productos tradicionales, los que hoy se enfrenta con la creciente competencia de los países asiáticos. De hecho, las exportaciones se concentran en bienes de tecnología medio-baja, manufacturas basadas en recursos naturales y productos primarios (Gráfico 1). En la región hay muchos países -como Perú, Bolivia, Paraguay, Panamá, Ecuador, Chile y Uruguay- en los cuales menos del 20% del valor de las exportaciones corresponde a bienes de contenido tecnológico medio y alto. En México, Costa Rica y Brasil los bienes de media y alta tecnología representan entre el 35% y el 65%, pero con diferencias substanciales entre ellos: en Brasil el valor de las exportaciones refleja una estructura productiva con mayor articulación y difusión de tecnología entre los sectores, mientras en los casos de México y Costa Rica las exportaciones de alta y media tecnología están relacionadas con la industria de ensamblaje, intercambio en zonas de libre comercio o ambas (CEPAL, 2008).

Las reformas económicas significaron también un aumento relevante de las exportaciones e importaciones, estas últimas concentradas en bienes de capital o en tecnológicos

Grafico 1

Especialización exportadora según grupos de productos (2004-06)



Fuente: División de Desarrollo Productivo y Empresarial (CEPAL) sobre la base de datos UN COMTRADE.

necesarios para los procesos productivos. Esta tendencia ha continuado hasta la década corriente, y en los últimos años las exportaciones y las importaciones siguieron incrementándose con tasas superiores a las observadas por el producto interno bruto (Tabla 3). Como consecuencia de ellos, el grado de apertura se ha más que duplicado entre 1990 y 2007, y el sector externo de los países de la región cumple hoy un rol más importante que años atrás y los países están actualmente mucho más expuestos a la competencia internacional que en el pasado (Tabla 4) (Stumpo, 2009).

La mayor relevancia que ha adquirido el sector externo en los últimos años se refleja también en el incremento de las importaciones industriales, que pone en evidencia las dificultades del aparato productivo industrial de competir a nivel internacional. Cabe notar las implicaciones de un aumento de las importaciones de productos *high-tech* sobre las economías importadoras: en general un aumento de las importaciones de bienes de alto contenido tecnológico no garantiza que ello se traduzca

automáticamente en la modernización del aparato productivo o en el aumento de las capacidades tecnológicas endógenas. La posibilidad de absorber tecnología de un sector productivo depende de sus capacidades productivas, del esfuerzo en investigación y desarrollo, de la relación entre las instituciones y agentes que componen el sistema, de la generación de capital humano y de la calidad de las instituciones (CEPAL, 2007; 2008).

Por lo general, las empresas regionales que lograron integrarse en las cadenas de producción internacionales se posicionaron en los niveles jerárquicos más bajos, lejos, por lo general, de las posiciones que tienen el control y se ocupan, sobre todo, de actividades de baja tecnología, como el procesamiento de materias primas o actividades básicas de montaje. Por otro lado, las empresas transnacionales, que están localizadas en las economías desarrolladas, mantuvieron el liderazgo en la red de producción, sobre la base de aprovechar la contratación externa que permite el comercio internacional, subcontratando o deslocalizando

Tabla 3Tasas de crecimiento económico y comercio exterior (18 países)⁸

	70-80	80-90	90-97	97-2003	2003-2007
PBI TOTAL	5,9	1,2	3,7	1,4	5,5
PBI PER CAPITA	3,3	-0,8	1,9	0,0	4,2
EXPORTACIONES			8,7	5,1	8,4
IMPORTACIONES			13,3	2,2	13,6

Fuente: División de Desarrollo Productivo y Empresarial (CEPAL) a partir del Programa de Análisis de la Dinámica Industrial (PADI)

Tabla 4

Grado de apertura de la economía

	1990	1997	2003	2007
Argentina	11,7	21,6	20,5	25,8
Bolivia	39,8	46,3	49,6	57,5
Brasil	13,1	21,4	22,2	29,5
Chile	44,2	58,3	64,8	81,5
Colombia	25,7	38,7	36,0	46,7
Costa Rica	64,1	82,4	91,3	101,0
Ecuador	52,9	70,9	73,3	86,6
El Salvador	36,0	58,8	72,7	80,2
Guatemala	50,6	65,9	68,3	70,0
Honduras	126,7	120,4	130,8	133,1
México	23,3	44,0	57,3	70,4
Nicaragua	41,7	68,4	75,4	93,2
Panamá	181,1	159,7	120,2	138,5
Paraguay	78,9	108,6	81,3	99,7
Perú	22,6	34,1	35,9	42,1
República Dominicana	63,8	78,4	72,5	67,3
Uruguay	26,5	40,2	35,6	47,0
Venezuela	33,7	45,4	42,5	53,0
AMÉRICA LATINA	22,3	35,7	40,6	49,6

Fuente: División de Desarrollo Productivo y Empresarial (CEPAL) a partir del Programa de Análisis de la Dinámica Industrial (PADI)

las actividades de producción en función de ventajas comparativas estáticas, y de apropiarse de los beneficios obtenidos por la acumulación de tecnología e innovación (CEPAL, 2007; 2008). De hecho, los actores transnacionales operantes en estos sectores no demostraron intenciones de fomentar la demanda local de CTI, ya que mucho del capital y del

equipo tecnológicamente avanzado empezó a ser importado desde el exterior, sin generar efectos de derrame en las economías nacionales, limitando de esa manera el posible efecto de estímulo positivo en alcanzar los niveles tecnológicos más adelantados, generado por la liberalización del comercio y el aumento de la competencia.

8 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.

En este escenario, la mayoría de los incentivos para las empresas son apoyarse de forma creciente en suministradores de conocimiento extranjeros. Esto debilita la capacidad endógena de innovación y difusión del conocimiento en el sector productivo local, y así se genera una fuerte asimetría, donde los agentes nacionales participan en los procesos internacionales de producción, pero son actores marginales en la globalización de las actividades científicas y tecnológicas. En efecto, a lo largo de los años ochenta y noventa se ha verificado un proceso de destrucción de capacidades productivas y tecnológicas, y de encadenamientos productivos, así como una reducción de los gastos en investigación y desarrollo y un incremento de la importación de bienes de alto contenido tecnológico (Cimoli y Porcile, 2009).

En el nuevo contexto internacional, los desafíos en términos de competitividad pueden llegar a ser relevantes para países con una estructura productiva poco diversificada, no adecuada para fomentar la innovación. Además, la aparición de nuevos e incipientes paradigmas tecnológicos implica una necesaria redefinición de la innovación y de la producción, cómo se generan y con qué medios pueden ser difundidas y apropiadas. En los nuevos paradigmas tecnológicos, sobre todo las TIC, la biotecnología y la nanotecnología, el proceso de innovación es cada vez más incremental y acumulativo, intensivo en interrelaciones entre las firmas (y entre estas y las instituciones) y supone una importancia cada vez mayor de la ciencia.

Resumiendo, la estructura productiva de la región sigue recibiendo señales hacia la especialización en sectores escasamente innovadores, y caracterizados por ventajas compartidas estáticas, como un bajo costo del trabajo, determinando un bajo posicionamiento de la región en las cadenas productivas globales. Esta estructura productiva por sí misma no genera una adecuada demanda de conocimiento y de innovación, y tampoco los incentivos otorgados por los planes de CTI puede ser muy efectivos frente a políticas comerciales y macroeconómicas que, en última instancia, persiguen objetivos contrastantes con el fomento a la innovación.

Gastos y composición de las actividades de IyD

Paralelamente al bajo posicionamiento en las cadenas globales de valor, la región posee otro rasgo que contribuye a agravar su debilidad tecnológica: una escasa propensión a invertir en investigación y desarrollo, tanto del sector público como del sector privado. En este sentido, los países más avanzados en la región no han logrado alcanzar aún el nivel de esfuerzo innovador de los países tecnológicamente más desarrollados, como por ejemplo algunos países europeos, los Estados Unidos o Japón, que representan la frontera tecnológica y cuyos gastos en IyD alcanza entre el 2% y el 3,65% del PIB.

De todos modos, existe una gran heterogeneidad entre las economías de la región, donde hay diferencias marcadas entre países: en muchos países los gastos para IyD no superan el 0,5% del PIB -como es el caso de la Argentina, Costa Rica, Bolivia, Uruguay, Panamá y Colombia-, mientras en Brasil y Chile los gastos superan ampliamente el 0,5% del PIB. Sin embargo Brasil representa una excepción en el panorama regional, por el hecho de que sus gastos en IyD han llegado a representar más del 1% del PIB en los últimos años (Tabla 5).

Además, es importante notar que en la región, las pautas de comportamiento de la inversión en IyD son distintas a las de las economías más desarrolladas, tanto con respecto a las fuentes de financiación como a los sectores que realizan las actividades de CTI. De hecho, en la región, el sector público sigue siendo el que más contribuye al financiamiento de estas actividades, con un nivel medio regional de más del 50% del total, mientras que el sector empresarial tiene un menor peso en la financiación y en la ejecución de las actividades de IyD (CEPAL, 2008). Sin embargo, es importante relevar la tendencia del sector empresarial a aumentar su participación en los últimos años: desde el nivel del 20% en los años ochenta, las empresas llegaron a aportar un 34% de los gastos totales en IyD en 2000-2001, mientras que en 2005-2006 financiaron alrededor del 41% y realizaron el 40% de las actividades de IyD.

Tabla 5

Gastos IyD como porcentaje del PIB en América Latina y el Caribe

	1998-2002	2002-06	2006 o más recién
Argentina	0.42%	0.44%	0.49%
Bolivia	0.29%	n.a	0.28% (2002)
Brasil	0.56%	0.92%	1.02%
Chile	0.55%	0.67%	0.67%
Colombia	0.17%	0.17%	0.18%
Costa Rica	0.36%	0.41%	0.41% (2004)
Cuba	0.51%	0.51%	0.41%
Ecuador	0.07%	0.09%	0.15%
Guatemala	n.a	0.04%	0.05%
Honduras	0.06%	0.06%	0.06% (2004)
Jamaica	0.06%	n.a	0.07% (2002)
México	0.40%	0.44%	0.46% (2005)
Panamá	0.37%	0.30%	0.25% (2005)
Paraguay	0.10%	0.09%	0.09% (2005)
Perú	0.10%	0.13%	0.15% (2005)
Trinidad y Tobago	0.12%	0.12%	0.09%
Uruguay	0.24%	0.31%	0.36%
Venezuela	0.41%	0.62%	0.35% (2005)
AMÉRICA LATINA	0.54%	0.57%	0.63%

Fuente: División de Desarrollo Productivo y Empresarial (CEPAL), sobre la base de información de UNESCO *Institute for Statistics* y de la Red Regional de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT)

No obstante los avances, un problema fundamental en fomentar la participación activa del sector privado, tanto en la ejecución como en la financiación de las actividades de IyD, es la falta de una cultura innovadora entre los actores privados, que tampoco los planes y los programas de apoyo a las CTI lograron fortalecer. Esto, sumado a una estructura productiva que por sí misma no tiende a generar una demanda interna por CTI, implica que resulte aún más difícil entregar solamente al sector privado el papel protagónico en la generación de innovación.

De hecho, la composición de la estructura productiva y el nivel de gastos en IyD son variables fuertemente relacionadas. Es decir que en la industria manufacturera hay sectores cuya propensión a la inversión en IyD es más elevada que en otros, y estos precisamente son los sectores que se clasifican como más intensivos en contenido tecnológico. Por eso, los países que poseen una estructura productiva especializada en los sectores tecnológicamente más dinámicos tendencialmente demandan, producen y difunden más conocimiento,

invierten más en investigación y generan un mayor número de innovaciones sustantivas. En este sentido, la política que promueve la creación de nuevas industrias y una transformación productiva orientada a los sectores de uso más intensivo de tecnología son fundamentales para fomentar el incremento de la inversión en actividades de investigación, desarrollo e innovación (CEPAL, 2008).

■ Conclusiones

En los últimos años, las políticas e instituciones de CTI de la región han empezado a avanzar hacia una visión más sistémica de la relación que existe entre ciencia, tecnología e innovación, poniendo un especial énfasis en la interacción que se da entre los distintos actores del sistema. Algunos gobiernos latinoamericanos han empezado, tímidamente, a aceptar la idea de que el diseño y la implementación de las políticas de CTI son un constante proceso de prueba y error. Consecuentemente, en parte,

se van modernizando las instituciones, dando a las mismas un mejor posicionamiento en las jerarquías de los gobiernos y buscando una mayor coordinación entre los actores y las políticas, bajo la hipótesis de que los resultados se observan en el mediano y largo plazo.

La utilización de instrumentos de apoyo a las actividades de CTI, como los fondos tecnológicos, representa un ejemplo del proceso de modernización en materia científico-tecnológica, un proceso que debe ser intenso y fundamentado en la constante actividad de repensar las políticas y los instrumentos, en la medida que los actores y la interacción entre ellos se readapta a la difusión de los nuevos paradigmas tecnológicos.

Si bien se observan interesantes cambios en el diseño de estas políticas y en el uso de los instrumentos para su implementación y gestión, el presente documento muestra también cómo el proceso de aprendizaje de las instituciones de CTI es todavía apenas incipiente y sigue mostrando una fuerte heterogeneidad entre los países, y una marcada insuficiencia estructural. Una estructura productiva que no demanda de innovación, el bajo gasto en CTI, la insuficiente participación del sector privado en los gastos de IyD, la poca demanda de conocimiento científico-tecnológico por parte del sector privado, la marcada rigidez del sector público para vincularse con el privado y viceversa, son falencias estructurales que permean gran parte de nuestras economías.

Después de las reformas económicas y de la liberalización comercial a las que asistieron los países latinoamericanos en la década de los noventa, el sistema de producción fue incentivado a modernizar sólo una pequeña parte de la economía. Este proceso no ha estado acompañado por un esfuerzo adecuado para estimular la creación de redes nacionales, tales como un sistema de vinculaciones con

instituciones creadoras y difusoras de conocimiento que operen fuera del mercado, ni una cultura empresarial e instituciones que faciliten que las empresas interactúen entre sí. Además, la movilización de los recursos necesarios para consolidar sistemas de innovación más consistentes sigue teniendo bajos niveles en América Latina, aportando restricciones significativas al alcance de las políticas de CTI.

Los recursos en IyD resultan todavía insuficientes y también permanece un tradicional desbalance hacia el financiamiento público. Es necesario promover la transformación hacia un patrón de financiamiento y de ejecución de CTI más equilibrado, que incentive las empresas a incrementar sus inversiones en actividades de CTI y a participar activamente en la generación del conocimiento. Además, en el contexto internacional actual, frente a la creciente competencia asiática, el no profundizar el proceso de modernización y corregir dichas falencias estructurales puede llevar a los países de América Latina y el Caribe a perder otra oportunidad, cuando las nuevas tecnologías (TIC, biotecnología, nanotecnología,...) se afirmen, con el consiguiente aumento de las brechas tecnológicas y de desarrollo respecto a las economías más desarrolladas.

La existencia de coordinación y sincronización entre las transformaciones de la estructura de producción y las políticas industriales y tecnológicas es un requisito fundamental para obtener este tipo de armonización entre los actores de los Sistemas Nacionales de Innovación; sin embargo, es necesario que sea acompañada también por la presencia de un diseño institucional de CyT activo, capaz de tomar decisiones, de implementar y evaluar los resultados de las políticas, y de estimular el fortalecimiento de una cultura innovadora en el sector privado y empresarial, que todavía sigue faltando en el contexto regional latinoamericano.

■ Bibliografía

Albornoz, M. (coord.) (2007), *Inventario de capacidades en biotecnología: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay*, Buenos Aires, Centro Redes para el Programa Biotech.

Bisang, R. y N. Malet (2000), "El Sistema Nacional de Innovación de la Argentina", documento preparado para el Proyecto Instituciones y Mercados, CEPAL/ GTZ, marzo 2000

Brito Cruz, de C.H. (2008), "Assimetrias dos Sistemas de Inovação Latino-americanos: os

- papeis da Universidade e da Empresa”, iFCH/CEPLAN, São Paulo, Brasil, e Santiago de Chile
- América Latina y el Caribe (CEPAL) Capdevielle, M., M. Casalet y M. Cimoli (2000), “Sistema de innovación: el caso mexicano”, documento preparado para el Proyecto Instituciones y mercados, CEPAL/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ)
- Calza, E., Cimoli, M., Laplane, A. (2009), “El proceso de aprendizaje en el diseño e implementación de las políticas de CTF”, *Pensamiento Iberoamericano*, n. 5 (diciembre 2009), p. 43-68.
- Casalet, M., (2003), “Políticas científicas y tecnológicas en México: evaluación e impacto”, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México
- CEPAL y SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2009), *Innovar para crecer: Desafíos y oportunidades para el desarrollo sostenible e inclusivo en Iberoamérica (LC/L3138)*, Santiago de Chile, diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002), “Globalización y desarrollo” (LC/G.2157 (SES.29/3)), documento preparado para el vigésimo noveno período de sesiones de la CEPAL (Brasilia, Brasil, 6 a 10 de mayo), Santiago de Chile.
- _____ (2004), “Desarrollo productivo en economías abiertas” (LC/G.2234 (SES.30/3)), documento preparado para el trigésimo primer período de sesiones de la CEPAL (Montevideo, Uruguay, 20 a 24 de marzo de 2006), Santiago de Chile.
- _____ (2007), “Progreso técnico y cambio estructural en América Latina”, *Documentos de proyectos*, N° 136 (LC/W.136), Santiago de Chile.
- _____ (2008), “La transformación productiva 20 años después: viejos problemas, nuevas oportunidades” (LC/G. 2367 (SES.32/3)), documento preparado para el trigésimo segundo período de sesiones de la CEPAL (Santo Domingo, República Dominicana, 9 a 13 de junio de 2008), Santiago de Chile.
- Cimoli, M., Ferraz, J., Primi, A. (2005), “Science and technology policies in open economies: The case of Latin America and the Caribbean”, *ECLAC*, Serie de desarrollo productivo n. 165, Santiago de Chile
- Cimoli, M., Dosi G., Stiglitz E.J. (2009), (ed.) *Industrial Policy and Development, the Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford, Oxford University Press
- Cimoli, M., Porcile, G. (2009), “Sources of Learning Paths and Technological Capabilities: An Introductory Roadmap of Development Processes”, *Economics of Innovation and New technologies*, Vol 18, n. 7, p. 675-694.
- Hall, B.H. (2005), “Government Policy for Innovation in Latin America”, in World Bank Proceedings of the conference: R&D and Innovation in the Development Process. A new Look at Theory, Evidence and Policies
- Jaramillo Salazar, H. (2003), “Políticas científicas y tecnológicas en Colombia: evaluación e impacto durante la década de los noventa”, trabajo realizado para la CEPAL, Bogotá, Colombia.
- Pacheco, C. (2003), “As reformas da Política Nacional de Ciência Tecnologia e inovação no Brasil, 1999- 2002”, trabajo realizado para la CEPAL, Campinas, Brasil
- Puchet, M. y P. Ruiz (2003), *Nuevas leyes de ciencia y tecnología y orgánica del Conacyt. Buenos propósitos, cambios institucionales y concentración presidencial de las decisiones*, México, D.F., Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Sebastian, J. (ed.) (2007), *Claves del desarrollo científico y tecnológico de América Latina*, Fundación Carolina (noviembre 2007), Madrid.
- Stumpo, G. (ed) (2009), *La especialización exportadora y sus efectos sobre la generación de empleos. Evidencia para Argentina y Brasil*, (LG/W.264), ECLAC (June 2009). United Nations publication.
- Vargas A., L. y Segura B. O. (2003), “Políticas industriales, científicas y tecnológicas en Costa Rica y Centro América”, Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE), Universidad Nacional, Hereida, Costa Rica
- Yoguel, G. (2003), “La política científica y tecnológica argentina en las últimas décadas: algunas consideraciones desde la perspectiva del desarrollo de procesos de aprendizaje”, trabajo realizado para la CEPAL, Buenos Aires, Argentina.



Entrevistas del Bicentenario

Entrevista a Antonio Baylos*

por Pedro Guglielmetti**

Le pediría, en primer lugar, unas reflexiones sobre estos dos siglos de relaciones y lazos complejos entre España y América, con énfasis en la relación con Argentina.

Hay dos niveles en los que podría intentarse una respuesta a tu inquietud. Una dimensión más personal que explica, a partir de mi experiencia subjetiva como español de mi generación, a una aproximación a los temas que planteas y un análisis del discurso, llamémoslo “dominante” en el espacio cultural nuestro, que admite naturalmente visiones diferentes y contrarias, pero de las que se puede decir que goza de una aceptación generalizada. Yo suelo mezclar esos dos planos.

Es posible que la relación entre España e Iberoamérica esté muy estereotipada sobre modelos directamente colonialistas o, lo que es a mi juicio peor, neocolonialistas. Para alguno de mi generación, que ha vivido el franquismo en su infancia y juventud, la retórica fascistoide sobre “la Madre Patria”, el “día de la Hispanidad” o las innumerables loas al “descubrimiento” y a la “conquista” como hechos de “redención” de los salvajes, son insoportables. Tuve la suerte de tener una familia que amaba la lectura y que se nutría de libros prohibidos. Aunque explicada de forma ambivalente, tomé conciencia de un proceso de culturalización imperialista en el que la rapiña, la explotación y el genocidio eran la cara oculta de lo que se insistía en denominar la presencia luminosa

de España en América. Es una forma de ver a la “conquista” como un proceso de mestizaje cultural que en ocasiones no resulta bien comprendido en medios españoles ya que se destaca más la capacidad de organizar administrativa y políticamente la gestión del imperio español.

En cuanto a la historia de la emancipación del reino de España y la lucha por la Independencia, la lectura de un magnífico trabajo del historiador Josep Fontana me permitió situar de forma muy correcta estos procesos en una acción convergente de crisis económica y de cambio de paradigma ideológico y político de la época. La ideología liberal y el nacionalismo, la lucha de los pueblos por emanciparse del autoritarismo español, fueron naturalmente dirigidos hacia la construcción de burguesías nacionales que generaron un marco estatal desarrollado económica, social y culturalmente. De todas formas, la imagen de un Bolívar o de un San Martín como personificación compleja del “libertador” y su capacidad de impulsar el liberalismo que habría de reprimir en la península el rey absolutista Fernando VII al grito de “vivan las cadenas”, me han resultado siempre muy atractivas.

Me parece, sin embargo, que no se tiene en cuenta en la apreciación de nuestras relaciones la importancia que ha tenido el exilio y la emigración. Durante el final del siglo XIX y al menos seis décadas del siglo XX, los españoles emigraron a América y se exiliaron

293

* Catedrático de Derecho del Trabajo en la Universidad de Castilla La Mancha.

** Ex consultor de OIT.

en sus países escapando del hambre y de la miseria o del terrible horizonte represivo del franquismo. En el imaginario colectivo de muchas regiones, principalmente de Galicia, el Río de la Plata era un lugar de promisión que permitía eludir el hambre y la destrucción personal a la que los trabajadores y los campesinos gallegos estaban destinados desde su nacimiento. La construcción teórica del pensamiento anarquista español más interesante se localiza en la Argentina en los terribles años veinte del siglo pasado. Y tras la II República, Buenos Aires, como México, eran las capitales que nuclearían la respuesta democrática a la barbarie de un sistema político y económico que las potencias occidentales protegerían como valladar frente al comunismo y a una Europa roja que nunca fue.

A partir del año 1976, ha habido un movimiento de retorno, que condujo a tantos argentinos a acostumbrarse a los hábitos peninsulares y a su peculiar forma de integración y de rechazo de la sociedad española. Un director argentino, Adolfo Aristarain, personifica de manera ejemplar ese sentimiento común del exilio. El exilio es “una sensación de extranjería que se mete en los huesos como un frío intransferible” –señalaba Vázquez Montalbán– es ante toda separación, sensación de pérdida de un pasado truncado en su proyección hacia el futuro. Pero es también un repliegue hacia sí mismo y hacia un reconocimiento posiblemente melancólico de la propia impotencia para cambiar la situación política o las relaciones sociales que le impiden seguir viviendo en su “lugar” de origen. El exilio es, por tanto, una deslocalización afectiva, intelectual e ideológica que, normalmente se plasma en el cambio de territorio y, por consiguiente, en la habituación a nuevas costumbres y nuevas formas de expresarse personales y colectivas, pero que puede a veces integrar una actitud sin que la persona cambie definitivamente de país. Es el *exilio interior* al que tuvieron que recurrir en España muchos por la obscenidad de la dictadura, en paralelo al exilio puro y duro de tantos intelectuales y trabajadores que debieron abandonar el país durante la larga noche de piedra del franquismo.

Algunos de nosotros conocimos a los exiliados argentinos que huían de la dictadura en 1976-1977. A veces pienso que fue entonces cuando más cerca estuvimos de la Argentina como *nación*, porque nunca como entonces estuvimos con *argentinos* de todas las regiones y de todos los orígenes ideológicos de una izquierda difusa y castigada. Apesar de que esta presencia corpulenta generara en el lenguaje común la consideración peyorativa de la palabra “sudaca”, los españoles nos beneficiamos como colectivo de las aportaciones de los exiliados argentinos en tantas ramas del saber y de las profesiones. Desde las canciones de Sabina se sabe que el psicoanalista es siempre, en España, un argentino, pero periodistas, fotógrafos y diseñadores, publicistas, profesores, actores, creadores artísticos y toda una serie de mediadores sociales, quedaron asociados a la presencia de los argentinos exiliados. Muchos habrían de volver, otros muchos fueron y vinieron, otros se relocalizaron de forma definitiva. Todos han sido para España un elemento importante en la recuperación social, cultural y política de la democracia.

La explosión neoliberal que supuso el menemismo fortaleció un pensamiento paralelo neocolonial en España, a través del desembarco de las grandes multinacionales que compraron los jirones a los que el Estado redujo sus empresas públicas y sus riquezas. Es un pensamiento que se instaló pronto en una opinión pública alimentada por medios de comunicación muy beneficiados por el expolio bendecido por las instituciones reguladoras de los mercados y con decidida participación en el mismo. Todavía hoy, esta mirada neocolonial pesa de forma muy decisiva en la forma de dar las noticias sobre toda Latinoamérica, pero en especial sobre las relativas a la República Argentina. De este tema quizá nos dé tiempo a hablar más adelante.

¿Podría desarrollar una perspectiva comparada entre las democracias latinoamericanas y española? Particularmente, cómo se dieron las transiciones dictadura-democracia y cómo se consolidaron las democracias a través de los nuevos lazos entre los estados y los actores sociales.

Se ha discutido mucho sobre la transición a la democracia y los modelos que la encarnan tanto en España como en las repúblicas americanas que sufrieron las atroces dictaduras de las décadas del setenta y ochenta del siglo pasado. El modelo español, que resultó tan publicitado en Latinoamérica como la “fórmula áurea” de las políticas transicionales, aún teniendo en su origen distintas lecturas, está siendo sometido a revisión en mi país. Esta revisión no es unívoca sino que, por el contrario, se asiste en la actualidad a una importante confrontación entre validez y legitimidad del sistema político democrático en su relación con el pasado franquista.

Se puede decir que en este tema ha habido un interesantísimo intercambio de puntos de vista sobre la relación entre la democracia y la dictadura que ha supuesto un diálogo global entre España y Chile y Argentina, especialmente, sobre la base de la jurisdicción universal y la persecución de crímenes cometidos bajo las dictaduras que eran considerados imprescriptibles y de persecución universal. La actuación del juez Garzón en el caso de Pinochet es un punto definitivo en este tema. La anulación de las leyes de punto final por la Corte Suprema argentina, otro. A partir de ahí las actuaciones judiciales en Chile y en Argentina, la ley uruguaya o el debate brasileño sobre la amnistía, son hechos que se inscriben en una visión extremadamente positiva de la democracia respecto del pasado criminal de las dictaduras y que, por consiguiente, ayudan a construir una justicia transicional democrática.

La paradoja española es que en ese ordenamiento jurídico se había avanzado de forma decisiva en la construcción de la jurisdicción universal –la sentencia del Tribunal Constitucional español sobre el caso Guatemala, con Rigoberta Menchú es emblemática al respecto– sin que por el contrario se estuvieran investigando los crímenes del franquismo, los desaparecidos de la represión, los ejecutados extrajudicialmente en paradero desconocido y los robos de niños. La Ley de Memoria Histórica del año 2007 supuso un giro positivo en este tema, aunque la indefinición de sus postulados permitió que se imposibilitara la anulación de las sentencias condenatorias

del franquismo, a lo que se sumó la inacción de la administración en la retirada de los símbolos y en el reconocimiento de las víctimas. A partir del año 2009, se producen dos hechos muy negativos. Por un lado, la acción conjunta del PSOE y del PP eliminó de la Ley Orgánica del Poder Judicial la posibilidad de persecución extraterritorial de crímenes contra la humanidad, ante la presión irresistible de Israel y probablemente de China. Por el otro, el juez Garzón resultó procesado por prevaricación, a instancia de la querrela de una organización de extrema derecha y del partido fascista Falange Española, por intentar investigar los crímenes del franquismo. Esta criminalización de las argumentaciones democráticas que mantienen la imprescriptibilidad de ciertos crímenes cometidos durante el franquismo que la Ley de amnistía de 1977 no puede enervar, es un síntoma gravísimo de degeneración democrática en mi país que debe ser seguido atentamente.

Ahora bien, tu pregunta lleva consigo la necesidad de emitir un juicio de valor sobre las democracias latinoamericanas que se han ido estabilizando en América Latina desde comienzos del siglo XXI. Creo sin lugar a dudas, que estamos ante un renacer de la democracia en América Latina que implica la defunción del paradigma neoliberal y sus consecuencias extremadamente negativas sobre las condiciones de trabajo y de vida de las personas. No sólo por el fenómeno Lula en Brasil, sino por los profundos cambios que se han ido produciendo en Bolivia, Venezuela y Ecuador, de una parte, y por el desarrollo de gobiernos progresistas en Chile, Argentina y Uruguay. Aunque la derrota de la Concertación en Chile –en gran parte gracias a las equivocaciones de la propia Concertación y la llegada del presidente-empresario, afín al pinochetismo, sin duda un hecho preocupante– hay noticias que compensan relativamente este desastre en términos democráticos como la votación del tribunal constitucional colombiano impidiendo a Uribe presentarse por un tercer mandato en Colombia.

La percepción por parte de la opinión pública española de esta revigorización democrática en América Latina se ha realizado normalmente en términos estrictamente neocolonialistas, lo

que es claramente comprobable si se acude a las hemerotecas y se verifica la línea editorial e informativa de los principales medios de comunicación españoles. Dejando de lado el común antichavismo, la crítica frente al papel hegemónico de Brasil en el continente y su capacidad de cohesión ha sido muy frecuente sobre la base de un “radicalismo estéril” del Presidente Lula. Con Evo Morales alguna prensa ha sido directamente racista, y despreciativa aún con Correa. La presidenta argentina es especialmente blanco de críticas de los medios escritos que apenas disimulan una actitud machista frente a Cristina Fernández, de la que siempre se subraya que es “la esposa de Kirchner”. Sólo se han librado parcialmente Michelle Bachelet, mientras que Vázquez, fue silenciado, aunque no Mujica, oportunamente baqueteado en la campaña electoral por su supuesta torpeza dialéctica. Esta aproximación crítica es insolente y hunde sus raíces de forma grosera en intereses económicos directos de empresas transnacionales españolas que alimentan y mantienen los medios de comunicación. A ello se une un eurocentrismo acentuado que niega nuestro pasado reciente de inmigrantes y que reacciona virulentamente frente a los aspectos de reforma social y de mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos que están realizando aceleradamente estas democracias americanas, cada vez más alejadas de una situación de dependencia y de subordinación técnica, económica y cultural de Europa. El crecimiento de opiniones xenófobas y criminalizadoras en el trato con los inmigrantes latinoamericanos y africanos, y la reforma de la ley de extranjería incorporando una buena parte de la llamada directiva europea “de la vergüenza”, forma parte también de este paisaje. No es necesario subrayar que se trata de “lugares comunes” en los procesos que construyen la opinión pública que me avergüenza profundamente como español y como demócrata.

296

¿Puede reconocerse influencia de la experiencia española en los sistemas de relaciones laborales en América Latina, particularmente en materia de diálogo social, negociación colectiva, modelo sindical, acuerdos sectoriales para productividad y formación?

La influencia del Derecho del Trabajo español en Latinoamérica ha conocido varias fases. Es muy frecuente en los años sesenta y setenta encontrar una relación institucional permanente entre los círculos académicos españoles, en especial en torno a la figura de Alonso Olea, y en mucha menor medida de Bayón Chacón o de Alonso García, y los de toda Latinoamérica, con contactos frecuentes y encuentros multilaterales y bilaterales. Organizaciones como la OISS y la extinta *Revista Iberoamericana de Seguridad social* (RISS) –sobre la que por cierto se podría hacer una investigación de la que resultara el paradigma dominante en la idea de la seguridad social en las décadas del sesenta y setenta del siglo pasado– favorecieron y potenciaron esa influencia española en la formación y desarrollo de la doctrina laboralista latinoamericana. Una generación posterior conoció la fase del intercambio de ideas y de encuentros que se ligaban más a contactos personales que a institucionales, como sucedió (y sucede aún) con Alfredo Montoya y un grupo de amigos y maestros –la “patota”– entre los que se destacan Néstor de Buen y Mario Pasco. En la década de los ochenta, y en la especial relación que se consagra entre la España de Felipe González y la Argentina de Raúl Alfonsín, son “viajeros frecuentes” en este intercambio académico profesores españoles bien conocidos como Tomás Sala, Carlos Palomeque y Antonio Ojeda, sin olvidar la intervención del entonces eurodiputado Vida Soria en la creación y mantenimiento financiero de la revista *Relasur*.

En los ochenta sin embargo, con los profesores –y sin ellos, o a pesar de ellos en algunos casos– se exporta desde España el modelo de la flexibilidad legislativa que caracterizó nuestro sistema de relaciones laborales en aquella década y que venía a incorporar importantes elementos de desregulación y de precarización de las relaciones de trabajo como fórmula de creación de empleo. Las consecuencias de esta operación ideológica, que tenía, además, como reclamo ser avalada por un gobierno socialista, son demasiado conocidas para ahora comentarlas. Frente a la desregulación autoritaria, toscamente neoliberal en lo económico y anti-sindical y descolectivizadora en lo laboral que

llevó a cabo el pinochetismo en Chile, esta opción por la flexibilización y la temporalidad como fórmula de creación de empleo tenía el *pedigree* de provenir de Europa y de ser enunciada por un gobierno inequívocamente democrático que había surgido de la reacción popular frente al intento de golpe de estado de 1981. Es evidente que se cumplió el propósito de esta operación que buscaba legitimar políticas que erosionaron de forma consciente los presupuestos fundamentales de los sistemas jurídicos laborales de varios países, y estoy pensando especialmente en el caso argentino. Esta “importación” se exaspera con el menemismo, en donde, además, la presencia de las empresas transnacionales españolas funciona como la punta de lanza de la desregulación y flexibilización. La potencia de las aseguradoras privadas fuerza asimismo un sistema de prevención de siniestralidad laboral y un mecanismo de capitalización de las pensiones que conducen a la desigualdad en el goce de los derechos de ciudadanía.

En este proceso de exportación de un modelo de Derecho del Trabajo, al que se hace culpable de los malos resultados al mercado de trabajo, se comete un error muy frecuente en el comparatismo, que es el de considerar aisladamente un dato normativo o una institución sin ponerla en relación con el resto de los elementos que conforman en su conjunto el modelo normativo de referencia. Recuerdo que en mis primeros viajes a la Argentina, a comienzos de la década de los '90, me obstinaba en ligar el problema de la crisis y de la reforma del mercado de trabajo con la construcción y fortalecimiento de un sistema sindical en donde se destacaba la vitalidad de los fenómenos de negociación colectiva y la autonomía en la gestión y dirección del conflicto mediante el ejercicio del derecho de huelga, unido a una garantía estatal de protección social y económica en materia de desempleo lo que, por consiguiente, ofrecía un cuadro final resultante más complejo que el que sugería el mero análisis parcial de las medidas puestas en práctica sobre contratación temporal como política de empleo.

Me da la impresión de que en los últimos tiempos y a partir de un intercambio permanente

de ideas y de contactos personales, de textos de contraste y de estancias de estudio, de seminarios conjuntos, la doctrina iuslaboralista latinoamericana ha metabolizado en sus trabajos la circulación de modelos normativos y jurídicos que está en la base del buen comparatismo. La creación en el año 2006 de la *Revista de Derecho Social – Latinoamérica* que co-dirigimos Oscar Ermida y yo mismo, fue parte de esa realidad y apuesta por consolidar un espacio cultural común en el estudio del derecho laboral y de las políticas del derecho reformistas y emancipatorias que se beneficiara del *background* doctrinal europeo y de la emergencia de un renovado y potente *iuslaboralismo* latinoamericano. Este intercambio se aprecia en todos los ámbitos, incluso en los que tradicionalmente estaban más alejados, como en materia de libertad sindical. Puedo poner el clásico ejemplo de la Argentina. El nacimiento de CTA, que coincide con el momento álgido del menemismo y su furia privatizadora de los servicios públicos, propició interesantes debates sobre la reforma de las normas de la representatividad sindical que constituían un punto nodal del sistema sindical argentino. Mi cercanía personal a los amigos Gianibelli, Meguira y García, me ha hecho testigo de excepción de la evolución que se ha ido produciendo en este punto. Cuando Mario Ackerman organizó en la Facultad de Derecho de la UBA un importante encuentro conmemorativo de los 60 años del Convenio 87 de la OIT, pude comprobar que el nivel de la discusión y el tono de la misma implicaban un muy sofisticado grado de elaboración, en donde la referencia al derecho comparado, español y europeo, pero ante todo internacional, era impresionante. El posterior fallo ATE y la aceptación de la Asociación de Abogados Laboralistas como *amicus curiae* en un caso posterior ante la Corte Suprema –en donde por cierto Moisés Meik citó como expertos a Oscar Ermida y a mí mismo– abrieron un espacio de (re)regulación del sistema sindical argentino desde la noción de representatividad hasta la presencia sindical en los lugares de trabajo que resulta extremadamente interesante y que hay que seguir muy de cerca.

Más allá de la referencia a la región de América Latina, me parece, por tanto, que la

circulación de modelos normativos y de perspectivas teóricas es muy fluida entre Argentina y España. Esa ha sido desde luego una parte del trabajo profesional que iniciamos en la Universidad de Castilla La Mancha, donde fuimos organizando poco a poco con mi colega Joaquín Aparicio, un grupo de estudio y de trabajo en relaciones laborales que pudiera tender puentes teóricos y políticos entre las dos orillas del Atlántico en una cultura jurídica-laboral común. Pero posiblemente la experiencia más interesante en este terreno la has liderado tú mismo, Pedro, junto con nuestro admirado Umberto Romagnoli. En efecto, sobre la base de la potenciación colectiva e institucional de los derechos sociales y de la tutela de la situación dependiente de los trabajadores, tú mismo contribuiste decisivamente con Umberto Romagnoli a la creación de un espacio de reflexión y de trabajo colectivo que, sobre la base de la riquísima experiencia del *iustlaboralismo* italiano, y muy en particular el que se agrupaba en torno a la Universidad de Bolonia, generara una fuerte corriente de formación y de pertenencia a unas “señas de identidad” muy ligadas por otra parte a una cierta filosofía OIT de potenciación del diálogo social, que quería contribuir a la alimentación de una forma de abordar la regulación de las relaciones laborales que se apartara de los cánones desreguladores al uso. En esa experiencia luminosa, tuvimos la oportunidad inmensa de integrarnos, gracias a la intercesión de Umberto Romagnoli y a la configuración del grupo *Bolonia-Turín-Castilla La Mancha*, que tantas importantes actividades han desarrollado y aún persiste en su andadura, de momento, a través de su reformulación a través de un curso “puente” que espera su desarrollo futuro y que se localiza en la quincena toledana de septiembre en la que tu ejerces de *alma máter* y de coordinador general. Una buena parte de los amigos argentinos han participado en este curso, y no es baladí que la práctica total del equipo que dirige el Ministerio de Trabajo, con Carlos Tomada y Noemí Rial a la cabeza, hayan sido casi “becarios fundadores” del curso y que hayan repetido esa experiencia en varias ocasiones. La formación de la Asociación de Ex

Becarios argentinos en torno a la universidad de Bolonia en Buenos Aires ha consolidado esta experiencia de forma definitiva.

¿Cuál es su visión sobre las relaciones Unión Europea/Mercosur en el plano socio-laboral? ¿Pueden reconocerse simetrías en estos procesos de integración?

Restringiendo el juicio de valor a la regulación jurídica del trabajo y de la protección social, no creo que haya sido muy importante la influencia ejercida por las relaciones de la Unión Europea en el dominio de lo social sobre las experiencias de agregación supranacional latinoamericanas y en especial Mercosur, ante todo porque las formulaciones tradicionales que utilizan estas relaciones, fundamentalmente comerciales, como modo de condicionar la vigencia de derechos sociales en el país o países determinados, no tiene sentido en el caso de Mercosur puesto que sus componentes cumplen perfectamente los estándares internacionales mínimos en materia de tutela de derechos laborales. Además, las llamadas “cláusulas sociales” no han funcionado nunca ni en los momentos en los que un país merecía realmente la censura debida por la violación constante de tales derechos, como en el caso de Colombia.

La Unión Europea, en cuanto tal, no tiene una presencia propia definida en Latinoamérica como, sin embargo, sí la tienen los estados nacionales europeos aisladamente considerados, el primero de todos, el de España. Tampoco por lo demás corren buenos tiempos para la dimensión social de la unidad europea, sacudida por tendencias muy fuertes hacia el neoliberalismo y la ortodoxia monetarista y donde desde el año 2006 se está librando abiertamente una confrontación decisiva entre la epifanía de la constitución de mercado europeo y sus libertades económicas fundamentales y la constitución política de los Estados sociales miembros de la UE, que reaccionan todavía de forma meliflua y claudicante. La movilización sindical en toda Europa hizo que no se pudiera aprobar la directiva de libre prestación de servicios en la versión que Bolkestein planteaba, como tampoco pasaron los intentos de una directiva

sobre la ampliación exorbitante de la jornada laboral a 60 y 65 horas. Pero lo que el pueblo europeo expulsa por la puerta, se le cuela por la ventana a través de las sentencias del Tribunal de Justicia que legalizan no sólo el *dumping* social, sino que desautorizan el sistema sindical voluntario sueco o alemán, restringen injustificadamente las posibilidades de combatir los diferenciales salariales y de condiciones de trabajo a través del conflicto y reducen la tutela igualitaria de la directiva de desplazamiento de trabajadores a una interpretación “minimalista” que, en consecuencia, permita amplios espacios de aprovechamiento de las diferencias de remuneración a trabajadores de los mismos países. Esta deriva neoliberal europea, agravada por la crisis, se ha visto reforzada por un proceso electoral en el que la derecha política ha vencido claramente en el Parlamento europeo, condicionando de este modo las posibles correcciones a esa orientación discriminatoria.

Hay evidentemente algunos elementos aprovechables en el espacio europeo, en especial, el juego que puede dar la Carta de derechos fundamentales de los ciudadanos de la Unión que goza de un valor equiparable al de los Tratados, pero es importante que en los próximos meses se refuerce una visión social de las relaciones laborales. Lo que quiere decir, como en su momento afirmó la Declaración de Filadelfia de la OIT del año 1944, es que las políticas económicas y financieras de Europa deben ser valoradas de forma prioritaria por su repercusión en el bienestar personal y social de los ciudadanos y no en función de la recuperación del excedente empresarial o la distribución desigual de la riqueza y el crecimiento exponencial de las desigualdades.

¿Cuál es el impacto de la crisis global en el mundo socio-laboral? ¿Cuáles son los impactos en la economía y en el mercado de trabajo españoles? ¿Cuáles son los principales desafíos que la crisis impone?

La crisis económica ha sido siempre la “compañera de viaje” histórica del Derecho del Trabajo, como escribió mi colega Carlos Palomeque en un conocido ensayo allá por 1984. Y a su vez, el

Derecho del Trabajo es un producto típico del sistema económico capitalista, por lo que no son de extrañar las concomitancias existentes entre la regulación normativa del trabajo asalariado y las evoluciones del sistema económico que denominamos crisis. Es cierto, sin embargo, que la crisis que estamos viviendo a partir del *crack* de los mercados financieros e inmobiliarios de agosto del 2008 es de una extraordinaria amplitud y profundidad. En una economía globalizada basada en la financiarización de la misma, el desplome de los activos financieros implica un derrumbe de la actividad económica. La crisis, especialmente en Europa y en Estados Unidos, ha generado un proceso acelerado de destrucción de empleos y existen enormes dificultades para la recuperación económica y del empleo. No me parece que este haya sido el escenario de las economías latinoamericanas y, desde luego, no lo es en el caso brasileño ni argentino, a pesar de las “turbulencias” en los mercados financieros. Algunas decisiones, a mi entender muy acertadas, como la supresión del sistema de capitalización en las pensiones, tienen que ver sin duda con la desconfianza ante la “toxicidad” de los fondos de inversión presentes en los mercados de finanzas y el más que previsible contagio –y colapso– de los sistemas de previsión social basados en estos fondos privados.

En España, la situación ha sido especialmente grave por el modelo de desarrollo económico que había imperado en este país desde la recuperación de 1998 en adelante, y que se basaba en el *boom* de la construcción como motor de la economía junto con el turismo. La destrucción de empleo fue vertiginosa, un millón de parados en tan sólo seis meses, y en la actualidad la cifra terrible de cuatro millones de trabajadores desempleados.

Desde ese punto de vista, la crisis encierra algunas paradojas. La primera, que se ha producido un enorme endeudamiento público para poder salvar el sistema financiero, pese a lo cual la destrucción de empleo se ha disparado y el crecimiento se ha ralentizado. Nadie considera preciso, sin embargo, un nuevo esfuerzo en materia de protección social, para paliar las consecuencias de la crisis –una crisis que han provocado los gestores del capital financiero y

sus prácticas especulativas— sobre los trabajadores, ni reformas radicales sobre la propiedad inmobiliaria o la vivienda, que permitan una mejora del bienestar de las personas, dificultado o imposibilitado por la propia crisis. Al contrario, en España se está utilizando este momento histórico para impulsar la desregulación de las relaciones laborales y su encaminamiento hacia la reducción de derechos laborales y sociales. El momento es complicado, y se produce un doble movimiento desde lo que se denominan “los mercados” financieros y desde el interior del Estado, a través de la acción combinada de la derecha política y económica.

Como ha sido noticia hace un mes, la presión especulativa sobre el euro ha encontrado su hueco en el ataque a la economía griega, extraordinariamente endeudada. La Unión Europea no ha querido salir en su ayuda y ha impuesto una verdadera “cura de caballo” basada en la reducción del gasto público y el recorte del gasto social. España ha sido el segundo objetivo de esta operación, muy exitosa en términos de especulación financiera. Cuando el presidente Zapatero fue a Davos, las amenazas de los “reguladores” de los mercados financieros fueron muy claras y precisas. Por eso retornó de allí como Moisés con las tablas de la Ley, en una mano el recorte de 50 mil millones de euros en gasto público, en la otra la reducción de la protección social a través de la ampliación del período de cotización para tener derecho a la prestación y el aumento de la edad pensionable de 65 a 67 años. Para garantizar que estas decisiones iban a ser seguidas efectivamente, los mercados comenzaron a mover sus índices de riesgo—país y los representantes de esos operadores financieros completaron, con alarmistas declaraciones públicas, el cuadro dantesco de la economía española. En mi país, las declaraciones del ex comisario europeo Almunia, español y socialista-felipista, sentaron especialmente mal al colocar en el mismo nivel de riesgo la economía griega de la española y cooperar a esta presión “más allá de lo razonable”.

El caso es que este cuadro de presión sobre la economía de un país se desenvuelve sobre la base de una moneda común, el euro, y, por consiguiente, la Unión Europea tendría que

poder reaccionar y evitar tales operaciones que a un argentino le recuerdan demasiado tiempos pretéritos, el colapso del 2000 y del 2001. En el caso español, además, se acababa de lograr un acuerdo social muy importante en el que los sindicatos y la patronal habían definido el crecimiento salarial durante tres años ofreciendo un marco de contención muy necesario para recibir medidas fundamentalmente de impulso público a la economía. Se estaba, además, en el proceso de negociar ciertos aspectos del modelo legal de regulación de la negociación colectiva e introducir la figura alemana de la reducción de jornada como medida ante crisis.

El “giro” realizado por el presidente del gobierno español tras la estancia en Davos ha producido, por tanto, el mismo efecto que el conocido elefante entrando en la tienda de antigüedades. Los sindicatos han movilizó con rapidez a los trabajadores contra la reforma iniciada de la pensión de jubilación, el empresariado ha variado de postura y de nuevo se encasilla en una posición maximalista que de hecho rechaza la posibilidad de un acuerdo social, en sintonía con el *pressing* que somete al gobierno la derecha política, y el gobierno está desfondado, con pronunciamientos contradictorios que responden a “líneas” políticas no homogeneizadas, a la espera de una nueva remodelación gubernamental que se producirá casi seguro al final del semestre de la presidencia española de la Unión Europea.

Es decir que, como suele suceder, la profunda crisis económica repercute sobre las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores y esta situación se aprovecha por parte de los operadores financieros que causaron la crisis para impulsar reformas que debiliten y rebajen el nivel de derechos y el estándar de vida de grandes capas de la población. La crisis, por consiguiente, abre la posibilidad de refundar y fortalecer el neoliberalismo, pero también, por su amplitud y extensión, es una oportunidad para lo contrario, es decir, para deslegitimar estas opciones ideológicas que manipulan las decisiones económicas para ampliar el sufrimiento de las personas y exigir nuevas políticas económicas y sociales que por el contrario desmercantilicen las necesidades

de la ciudadanía social y amplíen el horizonte de derechos colectivos y sociales de participación y de control democrático de la economía de la libre empresa. No se necesita acudir al símil del topo que escarba, pero es cierto que se constata un cierto “renacimiento” del pensamiento crítico tanto en los sindicatos como en otras organizaciones sociales, y pese a la

parálisis de la izquierda europea, existe un movimiento de resistencia y de cambio que se va poco a poco manifestando. En esa dirección, mirar a las democracias americanas que desarrollan políticas de reforma y discursos de cambio, es un magnífico ejercicio para España y Europa en este Segundo Centenario de la Independencia.

Entrevista a José Nun*

por Julio Godio**

HP: La idea es tener tu visión de Argentina en el Bicentenario. ¿Cuáles son los temas que hoy todavía no están resueltos?

JN: Los temas no resueltos... ¿De veras tienen tanto tiempo? Pero vamos a hablar en serio. Cuando me designan Secretario de Cultura, en noviembre de 2004, casi desde el primer día empiezo a hablar del tema. Quería que el Bicentenario se transformara en una especie de momento catártico, que había que preparar y construir, en el que los argentinos revisáramos lo que nos había pasado en tantos años y encontráramos ciertos puntos básicos de acuerdo, reemplazando la lógica amigo-enemigo por la de adversarios. En una palabra, proponía que nos valiéramos del Bicentenario para impulsar un gran encuentro nacional, más allá de las celebraciones y festejos que obviamente deberían conmemorarlo.

Eso suponía, ante todo, desmontar ciertas construcciones míticas como la de la Revolución de Mayo, no para quitarle méritos sino para que pudiésemos reflexionar con mayor claridad. Pasa que, en el momento de la Revolución, Argentina era Buenos Aires. La ciudad se llamaba indistintamente Buenos Aires o Argentina. De modo que el Cabildo, por ejemplo, fue el de esa pequeña ciudad y el total de ciudadanos, en

condiciones de participar de sus reuniones, era aproximadamente de 450, no más. Tanto que, en el famoso Cabildo Abierto del 22 de mayo de 1810 participaron entre 250 y 280 ciudadanos.

JG: Vecinos...

JN: Vecinos, exactamente. Nada más. Fue un fenómeno muy local. Por eso se vuelve tan importante discutir, como hace toda la nueva historiografía, cuándo corresponde realmente fechar el certificado de nacimiento de la Argentina moderna. Y a mí me parece —no sé qué opinás vos, Julio— que la Argentina empieza a armarse como tal hacia 1870/1880.

JG: Sí, en realidad, se funda el Estado-nación centralizado pero, como decía Alberdi, apresuradamente. Porque Alberdi decía que tenía que haber antes una etapa de construcción de la comunidad nacional, en el lenguaje de la época para que luego, en una etapa superior, se construyera el Estado. Y decía que en nuestro caso, era demasiado veloz esta idea de crear un Estado-Nación, sin antes haber constituido una argamasa, para decirlo de alguna manera, de comunidad nacional. Es un hecho histórico importante.

* José Nun, Abogado (UBA). Especialista en Desarrollo Económico (UBA). Investigador Superior en el CONICET. Secretario de Cultura de la Nación en el período 2004-2009.

** Julio Godio, sociólogo, investigador y Director del Instituto del Mundo del Trabajo.

Se agradece la intervención de Héctor Palomino, Director de Estudios de Relaciones Laborales, SSPTyEL del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

JN: Ahora, lo cierto es que, los dos Centenarios, el primero y éste, encuentran a una Argentina en crisis, aunque de rasgos diferentes. Digo, porque en el Centenario, el país estaba creciendo fuertemente, pero había una crisis política muy grande. Vale la pena recordar que el Centenario se da con estado de sitio. Al comienzo de mayo se dicta el estado de sitio por temor a los levantamientos de los anarco-sindicalistas.

JG: Sí, que lo intentan, la FORA.

JN: Al mismo tiempo, el principal partido de la oposición repudia la celebración del Centenario porque el país está en manos de “un régimen falaz y descreído”. Yrigoyen da la orden de que los radicales no participen en las celebraciones.

JG: Y había liderado una revolución cinco años antes.

JN: Exactamente. Roque Sáenz Peña, embajador argentino en Italia, invita a un periodista como representante de Italia mientras que él organiza una gran fiesta en la Embajada de Roma, con príncipes y princesas. El prócer del momento, Julio Argentino Roca, se toma el buque y se va a París. No se queda para el Centenario. Hay que recordar que, por varias razones, el Presidente Figueroa Alcorta estaba lejos de gozar del aprecio de buena parte de la oligarquía vernácula. Lo máximo que consiguió fue que vinieran sólo dos personalidades del exterior: el Presidente Montt, de Chile; y la Infanta Isabel, de España. Y, como nota de color, el gobierno, no sólo les pagó a las delegaciones que llegaban sus gastos de transporte y de estadía sino también todas sus compras personales...

304 JG: En ese contexto, la FORA organiza un paro. Venía ya muy activa desde 1909. La FORA – atención– se llamaba Federación Obrera de la Región, no de la Nación Argentina. En realidad llaman a la movilización que da lugar al estado de sitio, diciendo que no aceptan la idea de patria. Que no puede celebrarse ese acontecimiento, porque la patria es una idea reaccionaria. Y eso, fijate qué importancia tenía en

esa época, da lugar a una reacción del estado, temeroso de que se le produzca algún tipo de movilización que le arruine la celebración. Después los anarquistas retroceden porque se dan cuenta que les va a caer todo el peso del estado encima.

JN: A esto sumale otra cosa. Sin olvidar, desde luego, a las poblaciones originarias, solemos decir con bastante razón que la Argentina moderna es sobre todo un país de inmigrantes, ¿no es cierto? Y efectivamente, la cantidad de inmigrantes que llega a la Argentina es mucho mayor, en términos porcentuales, que la que llega, por ejemplo, a los Estados Unidos.

JG: Claro.

JN: Pero hay una característica muy notable que tiene que ver en gran medida con lo que después les querría comentar sobre Joaquín V. González. En Canadá, país que va a ser uno de los grandes competidores de la Argentina como agroexportador, el estado había comprado las grandes extensiones de tierra que tenía la Hudson Bay Company (dedicada al negocio de las pieles) y que incluían a provincias como Manitoba y Alberta, donde están ubicadas las praderas canadienses. O sea que el estado se transforma en el dueño de las tierras más feraces, lo que lo lleva a dictar hacia 1872 el *Homestead Act*. Según esta ley, todo ciudadano canadiense sin otro medio de vida y que quisiera afincarse y trabajar la tierra tenía derecho a recibir un terreno adecuado a la explotación a realizar.

Esto marca el verdadero nacimiento de los *farmers* canadienses. Ahora, como dije, para ello se requería ser ciudadano del país. Gobernaba en esa época el Partido Conservador, encabezado por un gran líder que se llamó John Mac Donald, que abrió el país a la inmigración. Su opositor, el Partido Liberal, se percata rápidamente de la oportunidad que se le presentaba. Sus militantes van a los puertos para esperar a los inmigrantes, afiliarlos y ayudarlos a hacer el trámite de ciudadanía para poder aspirar así a una parcela de tierra. De este modo, amplía considerablemente sus bases pero lo que más

me importa subrayar con fines comparativos es que los pequeños y medianos productores rurales estuvieron muy tempranamente representados en el Parlamento. Más aún, en un contexto en que el gobierno federal no estaba dominado por los grandes intereses agrarios sino por las burguesías financiera e industrial.

Casi nunca se dice ni se enseña que la Argentina fue el único de los grandes países agroexportadores de fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX donde las riendas del gobierno estuvieron en manos de la oligarquía terrateniente. Esto resultó fundamental para la formación del país. ¿Qué hizo Argentina con los inmigrantes? Ni los conservadores ni tampoco los radicales demostraron interés alguno en que se convirtiesen en ciudadanos; al revés, les pusieron trabas importantes para hacerlo. En realidad, los que empujaron sin éxito ese proceso fueron dos partidos pequeños como el Socialista y el Demócrata Progresista. Las consecuencias son claras. El Censo canadiense de 1912 muestra que prácticamente un 50% de los inmigrantes ya eran ciudadanos. En la Argentina, según el Censo de 1914, la proporción era inferior al 8%. Con lo cual, al tiempo del Centenario, existía aquí una fuerza de trabajo considerable (éramos claramente un país rural) que carecía de derechos políticos.

Estos y otros factores alimentaron el clima de crisis al que me referí antes. Y llego, como anticipé, al riojano Joaquín V. González. Fue una figura política excepcional y hoy lo definiríamos como un conservador moderno: por ejemplo, en 1907 redactó el primer proyecto de un Código del Trabajo que hubo en el país. Para el Centenario, publicó un extenso artículo en el número especial que editó el diario *La Nación*. Su título: "La lección de un siglo" y apareció luego en forma de libro.

¿Cuál es esa lección? Dicho sintéticamente, la Argentina es un país excepcionalmente próspero, con todos los recursos para figurar entre las grandes potencias del mundo menos uno. Y es que arrastra un problema tan persistente y profundo que, escribe González, "yo me atrevería a llamarlo la ley histórica de la Argentina". ¿Cuál es? La ley de la discordia nacional. La lección de un siglo es que los argentinos siempre estamos en crisis

y peleados entre nosotros. Tesis ciertamente premonitoria, porque hoy uno podría...

HP: Preguntarse de qué Centenario hablamos...

JN: Claro, hoy en día uno podría decir exactamente lo mismo. No es que haya un debate cívico, civilizado. Vuelan siempre los insultos, las descalificaciones, las zancadillas... Es un fenómeno recurrente en los últimos cien años. ¿Cómo explicarse los ciclos de golpes de estado? Qué mejor evidencia de la permanente discordia nacional, que llegó a su paroxismo en 1976. No se trata de reemplazar livianamente un análisis de clase por un análisis de los humores, pero sí de comprender que en la Argentina no se constituyó, no se formó acumulativamente una cultura política del diálogo, de la consideración al adversario... Que los intentos en esa dirección siempre se truncaron muy rápido. Recordemos que a Yrigoyen, por ejemplo, se lo enfrentó con los peores argumentos e insultos. Y que lo mismo sucedió con Perón.

JG: Quisiera agregar algo. Acá me parece que hay una contradicción política de fondo entre la formulación del proyecto del '80, que en realidad es parecido al de Canadá, al de Australia, con la construcción de un poder político real basado en la idea de una sociedad ganadera. Ahí, en esa contradicción, está el gran lío de Argentina. En el modelo del '80 no estaba la idea de que la tierra se iba a distribuir en un año, como se hizo. Estaba la idea de una sociedad ganadera, pero al haber una idea de sociedad ganadera esto bloqueaba todo ¿por qué? Porque implicaba la no integración de segmentos de la sociedad que tenían que ser incluidos para que tuviéramos la argamasa esa que faltaba, según Alberdi.

JN: Pero no estaba pensado un mecanismo de inclusión en la política; entonces, no se podía construir una nación sino otra cosa, siguiendo con el razonamiento anterior. A principios del siglo XX las dos potencias exportadoras de trigo del mundo eran Canadá y Argentina. Y Argentina primero y Canadá segundo. Pero los *farmers*, dueños de la tierra, tenían incentivo

para mejorar su condición, aunque era muy difícil por su invierno atroz, y la desventaja de la lejanía del puerto, no como el caso de Rosario.

JG: Acá no hubo un partido que fuera al puerto a recibir a los inmigrantes y los transformara en *farmers* o en ciudadanos sino que, justamente al revés, la idea era que entraban como mano de obras con discordias.

JN: Exactamente. Además de que buena parte de la inmigración, la principal era italiana, era una inmigración donde el 50% se volvía recurrentemente a su país. Pero volviendo al ejemplo del trigo, en diez años, ya para 1910, Canadá es la primera potencia exportadora de trigo, y logra una cosa que Argentina no logra ni se lo propone. Canadá logra insertarse en el doble ciclo de consumo de trigo de Europa. Un ciclo de trigo fino para la población y otro para el ganado, mientras que Argentina participa de uno, porque los avances tecnológicos son muy distintos, y son producto de la situación política y social que tienen los dos países.

Bueno, llegamos al '30 y lo que conocemos es que en realidad hay bastante evidencia de que los hijos de la oligarquía que habían ido a estudiar a Europa y volvían, se insertaban en la burocracia estatal, y hacia fines de los '30 hubo intentos de cambio y se enfrentaron con los padres. Empieza a haber tensiones porque quieren modernizar el Estado, según lo que han aprendido. Pero bueno, ya después vienen las cosas que todos conocemos: el golpe del '43 y el ascenso del peronismo.

Una acotación: sin duda el peronismo conjuga las tradiciones democráticas y liberales que caracterizaron a las potencias más avanzadas. Lo que muchas veces no se tiene en cuenta es que en los años '20 había unos 36, 37 países que se denominaban a sí mismos democracias políticas; en los '30 esta cantidad se reduce a 17, 18 países. Cuando comienzan los años '40 el futuro parece ser o el fascismo o el comunismo, pero no la democracia liberal. Y cuando termina la guerra: países democráticos-liberales hay 12. Es decir, la democracia ha disminuido mucho.

JG: Por ejemplo, desapareció en Checoslovaquia.

JN: Ahora, cuando llega luego la primera ola de democratización en Alemania Occidental, Italia y Austria, se crean formas de estado social. Porque la desigualdad es un factor que se tiene muy en cuenta. Es decir que no puede haber igualdad política si hay una desigualdad social muy grande y la guerra fue la gran igualadora. Ya había pasado con la Primera Guerra Mundial. Tenés un antecedente todavía en el siglo XIX, el precursor de los estados de bienestar fue Bismarck. ¿Por qué trataba de proteger a los trabajadores? Porque estaba tratando de unificar a los estados prusianos y formar la Alemania contemporánea. Gracias a la Primera Guerra Mundial en Gran Bretaña va a haber sufragio universal masculino, y después sufragio universal femenino. Entonces, la guerra va unida a medidas de bienestar apuntando a reconstruir, a mejorar la situación de los que menos tienen.

Acá una observación que es muy importante subrayar. Estados Unidos lanza el Plan Marshall en 1947, para la reconstrucción de 19 países europeos. El Plan Marshall estaba formado en un 50% por donaciones, subsidios, y en un 50% por préstamos. Los subsidios suponían que los artículos los proveía Estados Unidos. Los fondos fueron 35.000 millones de dólares. Si uno los actualiza representan ahora unos 150.000 millones de dólares. ¿Cuánta plata salió de la Argentina durante la última dictadura militar? Más de 150.000 millones de dólares. Es decir que este país tuvo un Plan Marshall al revés. El Plan Marshall que sirvió para levantar a 19 países, Argentina lo regaló, lo mandó afuera y sin embargo siguió de pie. Pero con unas consecuencias enormes, porque cuando la gente se pregunta cómo es que no se cumplieron los sueños

JG: De Australia...

JN: ¡Claro! ¡Miren el saqueo que sufrió este país, miren lo que significa! Lo veía a Lavagna diciendo que en realidad Argentina podría tener por lo menos 87.000 millones, sólo que en el último par de años se fueron 40.000 millones.

Pero no criticó que se hayan ido 40.000 millones. A lo que voy es a que Argentina fue expoliada, saqueada. Retomo.

Segunda ola de democratizaciones, año '70, cuando ya empiezan a debilitarse con la crisis del petróleo los años dorados de la posguerra para los países avanzados. Ahí se produce la democratización de Grecia, de Portugal y de España. En los tres casos se redistribuyó el ingreso y la desigualdad se redujo a la mitad. Es fundamental tenerlo eso en cuenta. En el caso de España las medidas de protección social que ahora están en crisis, se mantuvieron tanto en las fases buenas del ciclo como en las fases malas. Quiero decir, los procesos de democratización estuvieron asociados a procesos de incremento de bienestar social de la mayor cantidad posible de ciudadanos.

En cambio, ¿cuándo comienza la ola de democratización en América Latina? En la década del '80, en la llamada década perdida, ¿no es cierto? Entonces, no hay ni vestigios de un Estado social, de un Estado de bienestar, de aumento de la protección para los trabajadores, sino todo lo contrario y después en Argentina...

HP: Se trata de una reversión...

JN: Exactamente. Después de los años '90, pasado el momento fantasioso e inicial del Plan de Convertibilidad, vemos que uno de los costos de este plan es la desocupación. Obviamente, quien más sufre es la mano de obra. Si se liberan los derechos de importación y de exportación, si podés importar libremente, si el peso vale lo mismo que el dólar, no cuesta mucho darse cuenta que las fábricas argentinas que caracterizaron el período de sustitución de importaciones y que fueron la base del desarrollo de Perón, y después bajo Frondizi, iban a desaparecer. Si vos contrastás esto con la experiencia de un país como Brasil, tenés razones para no asombrarte de que a Brasil le esté yendo bien y a Argentina no tanto. Porque en Brasil desde los años '30 ha habido una continuidad de las políticas económicas muy notable, fuera de los gobiernos civiles o militares.

Digamos, el desarrollismo se instaló en Brasil prácticamente sin interferencias. Lo que Lula

representa es la asociación de ese desarrollismo capitalista con una preocupación genuina por el bienestar de los de abajo, por la incorporación de los marginalizados. Porque una de las formas de afuncionalizar la posible disfuncionalidad de los excedentes de población es tenerlos retenidos regionalmente. Entonces, el nordeste y los latifundistas del nordeste eran defendidos por la burguesía industrial moderna de San Pablo. ¿Por qué? Porque les contenían la mano de obra. Por eso fue tan revolucionario lo de Paulo Freire, porque sabía que sin leer y escribir no podían votar. Entonces, cuando Paulo Freire inventa un método por el cual en una semana te enseñaba a leer y a escribir; genera en el curso de un año 10 millones de nuevos ciudadanos. Y esta es una de las razones que promueve el Golpe, porque la racionalidad del asunto era que se estaba desarticulando ese Brasil. Entonces van a ir a pedir trabajo al centro, se van a liberar del encadenamiento en el que estaban.

JG: Vos te referiste a la importancia que tiene la política desarrollista en el Brasil. No es ahora el momento para detenernos, más allá de la relación que puede haber entre la idea de Imperio, la idea de Nación y de desarrollo en Brasil, que no tenemos nosotros. Pero te doy otro dato: la izquierda brasileña desde por lo menos los años '40 tiene una cultura política desarrollista. El Partido Comunista de Brasil, que había encabezado una revuelta en los años '30, en un intento revolucionario financiado por la COMINTER; ese mismo partido en el '46 adopta una plataforma desarrollista. Esto da lugar a una lucha interna muy fuerte y la plataforma en realidad no es sostenida en forma permanente o completa por el partido, pero si es aprobada. Ahí hay un interés fenómeno porque yo creo que acá incluso la izquierda, y esto se podría vincular con algo argentino de los montoneros, la izquierda revolucionaria brasileña de los años '60 llevó a la práctica la teoría del foco, como forma de lucha, pero su plataforma era desarrollista. Eso es interesante porque te explica que desde la izquierda también, siempre ahí se acompañó la idea desarrollista en mayor o menor grado.

JN: Exactamente. En cambio acá lo que tenés permanentemente la discordia nacional de que hablaba Joaquín V. González y el nuevo régimen que se instala siempre se define a sí mismo como un régimen refundacionista, vamos a crear la “nueva Argentina”, todos empiezan de nuevo. Es como el himno a la falta de continuidad.

JG: Sí, es irrealista. Ahora, yo creo que acá el problema está en que el país necesitaba construir, como sí hicieron Canadá, Australia; desde por lo menos la Primera Guerra Mundial, una verdadera economía de mercado, de perfil industrial. Al no resolverse ese problema de fondo, al no haberse producido el pasaje a esa fase, se resolvió después el problema desde el punto de vista administrativo. Se crearon algunas entidades importantes para el fomento, pero no se estaba pensando en el fondo, en una economía de mercado agroindustrial e integrada, que cobijase a lo que va a ser la industrialización. Entonces acá hay un problema no resuelto en la historia de esta palabra mercado, que me parece que es muy importante –vos has trabajado esto mucho más que yo– para explicar cosas que han pasado en el mundo con la caída del llamado “socialismo real”.

HP: Pensando en el tema específico del Bicentenario, en esa visión: este Bicentenario nos encuentra, qué curioso, igual que el primero, en medio de la discordia, como diría Joaquín V. González...

JN: Exactamente, con el inconveniente de que la economía no está sana como estaba a comienzos del siglo XX...

HP: En aquella época la economía era pujante y el problema estaba en el sistema político. Hoy está también en el sistema político, pero no es claro que la economía sea tan pujante como en esa época.

JN: Creo que la derecha ha tenido un éxito impresionante en el cambio ideológico, de varias maneras; y esto tiene que ver con una observación que hacía Julio antes sobre el mercado. La primera es que universalizó la idea de que existe

tal cosa como la economía en general, cuando lo que existen son regímenes sociales y de acumulación, que están absolutamente gobernados por la política, por la ideología y que dependen muchísimo de la cultura dominante de cada país. En segundo lugar, han manejado la idea de mercado, vinculada justamente a esta idea universal de la economía; como si se pudiera hablar del mercado en general. Spencer en el siglo XIX trata de fundar toda una teoría de la sociedad alrededor de toda una idea de mercado y de contrato, y en su tesis de doctorado sobre la división social del trabajo Durkheim le hace una crítica demoledora, porque dice que jamás puede ser el punto de partida del razonamiento el mercado y el contrato, porque para que haya contrato tiene que haber ley; para que haya contrato tiene que haber confianza, tribunales, instituciones. Entonces, ninguna sociedad puede empezar por el mercado o por el contrato. Pero en segundo lugar, yo no conozco, dice Durkheim, tal cosa como el mercado en general o la economía en general. Conozco la economía francesa, la alemana, la economía inglesa; la forma en que el mercado está armado en un lado o en otro son experiencias nacionales, propias de cada uno de los lugares.

Volvamos a nuestro tema. El Centenario se da en el momento de una crisis muy fuerte, después la calificamos como crisis política. El Bicentenario se da igualmente en el contexto de una fuerte crisis política en el país, acompañada de problemas económicos que no llegan al grado de constituir una crisis, pero que son ciertamente preocupantes. Una crisis tiene dos aspectos, como sabemos: un aspecto negativo y un segundo, el que te obliga a pensar alternativas, el que te obliga a buscar soluciones. Las soluciones nacen de crisis. Los estados de bienestar nacieron de la guerra, las mayores innovaciones tecnológicas de los últimos cien años se han producido en el contexto de las guerras o de la preparación para la guerra. Son las inversiones de Reagan preparando la guerra de los...

HP: La guerra de las galaxias...

JN: Exactamente, la que da impulso a la informática, al desarrollo de las computadoras

y todo esto. Entonces, el aspecto positivo de las crisis sobre el que yo creo que habría que insistir, tiene que ver con que la derecha logró producir particularmente desde los años '80 en adelante un vaciamiento, acá y en muchos otros lugares de la noción de igualdad, que desapareció del lenguaje político. Libertad, derechos humanos... todo esto sigue, pero la idea de igualdad comienza a ser liquidada mucho antes, en el contexto de la Guerra Fría y el argumento es muy sencillo. Los que defienden la igualdad quieren un mundo en que no haya diferencias, sin atender a los talentos distintos, a la diversidad de fuerzas físicas, quieren uniformidad. Es decir, igualan, igualdad con uniformidad. Para que haya uniformidad se requiere un poder muy fuerte. Vale decir que todos los que defienden la igualdad en el fondo están defendiendo el totalitarismo. Ese es el argumento central durante la Guerra Fría.

HP: Claro, es un silogismo.

JN: Claro. Pero absurdo en un sentido, viola su propia lógica, porque quiere decir que hay alguien que tiene una enorme concentración de poder. Es decir, no es una sociedad totalmente uniforme o igualitaria: el poder está concentrado en aquellos que deben asegurar la uniformidad. Y la uniformidad es lisa, es chata y todo lo que sabemos. Eso hizo que los políticos retrocedieran ante la palabra igualdad.

En este momento en Argentina ha comenzado a instalarse, yo creo que con mucha más fuerza que en otros lugares, el tema de la desigualdad, porque se lanzan planes que tienen por fundamento combatir la desigualdad, como los planes Trabajar, como las Cooperativas. Me parece que es un gran paso adelante abandonar la reducción del problema social a la pobreza, porque desigualdad y pobreza no son la misma cosa. Vos podés tener satisfechas todas las necesidades básicas y vivir sin embargo, en un contexto de alta desigualdad y la desigualdad produce efectos muy poderosos, es un factor desequilibrante y de discordia social.

Desigualdad tampoco es lo mismo que inequidad. Equidad significa que a igual trabajo igual remuneración. Es una noción de

proporcionalidad. Ejemplo típico: el ingreso que reciben las mujeres por realizar el mismo trabajo que los hombres y que es muy inferior: ese es un caso de inequidad. Ahora, la desigualdad no es eso. Tiene que ver con que todos tengan la posibilidad de acceder a los bienes. No es que estás comparando dos trabajadores a ver quién gana más. La desigualdad es un fenómeno estructural que tiene que ver con la posibilidad de desarrollo humano. Con la posibilidad de que tengas buena alimentación, de que tengas buena salud, de que puedas realizar tus potencialidades.

Y esto no es lo mismo que haya igualdad de oportunidades. Igualdad de oportunidades es, otra vez, un recurso del liberalismo para absolutizar el valor de la libertad, no de la igualdad. Entonces, igualdad de oportunidades, como alguien decía, es que un pobre y un rico tengan la misma posibilidad de estar parados en una esquina pidiendo limosna. Por eso tenemos que hablar de igualdad de resultados.

Es decir, vos creas escuelas, jardines de infantes y demás, en zonas pauperizadas, atrasadas. Pero para combatir la desigualdad, los mejores profesores tendrían que estar en esas escuelas marginales, las mejores bibliotecas tendrían que estar allí. Entonces, es un cambio de enfoque subversivo. ¿Qué quiere decir que sea subversivo? Que va en contra de lo naturalizado, de lo que se considera normal. Hay que tomar conciencia de lo subversivo que esto resulta. Las reacciones enormes que provoca y que, curiosamente, suenan bien a los oídos de una clase media que está tan acostumbrada a ser hablada o ser pensada por los ideólogos de la derecha, que lo da por descontado que las cosas son así.

Entonces, a mí me parece que el Bicentenario sería un momento de crisis en el que la idea de la desigualdad tendría que tener un lugar fundamental, pero no como declaración sino como análisis a fondo de las condiciones que producen la desigualdad, lo que implicaría una transformación muy radical de la sociedad. Eso no significa la desaparición de un mercado, eso no significa la desaparición del capitalismo. Creo que esto es lo que tiene bastante instalado en su cabeza Lula. Mayor igualdad. No va a cuestionar a las fábricas qué están produciendo

y qué está permitiendo el crecimiento de Brasil, pero va a luchar por una mayor igualdad, va a incorporar millones de personas. Eso es lo que tenemos que hacer nosotros. Y esta es la discusión que ojalá que se instale en todos los rincones.

JG: En esa dirección que vos planteas, de considerar como central el tema de la desigualdad, creo que en este Bicentenario es medular reforzar la idea de que tenemos que ir a una economía de mercado. Pero una en la que el Estado ya no juega un rol decisionista desde arriba, sino más bien que es un promotor de la organización del mercado, para que estos puedan funcionar bien y haya ahí un sustento de acuerdos tripartitos: empresarios, sindicatos, Estado. Es lo que me parece que se planteaba como tarea central y sigue estando como tal en el gobierno de Cristina Fernández. Esta idea de organizar los mercados me parece importante porque en la teoría económica moderna empieza a aparecer la idea de que el mercado, que es esta categoría organizadora de mundo, ahora tiene que ser organizado de tal manera que permita el crecimiento y mejoramiento del bienestar social. Pero sacándose de la cabeza las viejas ideas de que se podía volver al sistema de planificación tal como fue para salir de la crisis del '29. Estamos en otra etapa del capitalismo y ya no podemos hablar de eso.

JN: Incorporaría una cosa a lo que vos decís. Cuando en Estados Unidos la gran burguesía se horrorizaba por el ascenso de los movimientos estudiantiles, de los movimientos de género, de los movimientos de igualdad racial... Estaban hartos de las marchas estudiantiles, sindicales, de las marchas de los negros, entonces un gran socialista que se llamó Irving Howe dijo: "los grandes capitalistas marchan todos los días sobre Washington, están instalados ahí".

Este es un problema muy serio que tenemos en la Argentina, porque esto ha pasado en Argentina con enorme fuerza. Primero, con la dictadura militar; después con las claudicaciones de los años '80 y después con lo que sucedió en los años '90. Entonces, plantearse

la lucha contra la desigualdad, plantearse la lucha a favor de mercados regulados y más transparentes y todo eso; a lo que te remite es a una cosa previa, que esa es también una marca del Bicentenario como enorme interrogante y tarea: construir la organización política capaz de darle soporte a esto. Son tales los intereses que desafías simplemente al plantearte esto. ¿Qué estás planteando? Que seamos todos iguales, que no haya discriminación, que se respeten las leyes del trabajo, que no evadan, que los mercados funcionen adecuadamente; y sin embargo, esto es tan subversivo, que si no tenés una muy fuerte organización política que lo defienda, que lo sostenga, estás condenado a fracasar.

Y es tal el papel que juegan los medios por ejemplo, que no podés ceder una baldosa. Pero la alternativa que tenés que plantear tiene que ser una alternativa superadora. Creo que hay una tarea hasta educativa, pedagógica que es enorme. Porque lo que estás tratando es de reemplazar el pensamiento hegemónico. Sin una nueva cultura democrática nada de esto va a ser posible. Y para instalar una nueva cultura democrática necesitás instrumentos materiales, como por ejemplo, las computadoras, los libros, y recursos humanos, y recursos económicos. Pero resulta que en general la cultura es la hermanita pobre en la Argentina. Después muchos políticos o gobernantes se sorprenden de que su mensaje no llegue a destino, o de que tenga tanta fuerza el mensaje del adversario. A mí me parece que esto tiene una importancia crucial. Si logramos instalar estos temas en el contexto del Bicentenario, bueno, podemos aspirar a que el Tricentenario no repita tan al pie de la letra la ley histórica de la que hablaba Joaquín V. González.

HP: En eso, ¿qué rol tienen los intelectuales y los políticos? El rol de los intelectuales y políticos de esa instalación.

JN: Hay intelectuales muy capaces en Argentina, y que tienen muchas cosas para decir. En general, esos intelectuales si son progresistas suelen estar muy desanimados frente a la cosa pública. Entonces, se dedican a su profesión. ¿Cuántos intelectuales están

politizados en serio? Creo que son pocos. Hoy el intelectual está más interesado en su carrera y en escribir un *paper* que lean sus colegas, sus alumnos, y que sobre todo le dé puntaje para ascender en la carrera de investigador en el CONICET, o que acumule publicaciones para poder presentarse a concurso.

La profesionalización del intelectual que por un lado está bien, nunca estuvieron mejor remunerados que ahora los investigadores en la Argentina, pero no salen a decirlo.

HP: Impresionante...

JN: Es bastante notable esto. Han mejorado tanto sus condiciones que forman un grupo bastante especial. No tengo inconveniente en dar un dato personal. Cuando entré a la función pública era investigador superior del CONICET. Cuando dejé la Secretaría decidí jubilarme y pedí asesoramiento. Hicieron un análisis y me dijeron: “a vos te conviene lejos –estuve casi cinco años como Secretario de Cultura– jubilarte como investigador del CONICET, antes que como Secretario.” ¿Es increíble, no cierto? Pero me mostraban la diferencia, es fenomenal. ¿Quién está enterado de esto? ¿Quién lo reconoce? ¿Quién lo agradece? Entonces, me parece que los intelectuales están –como es una palabra muy corriente en México– están enconchados. Es decir, están metidos en su concha. Y eso los vuelve profesionales como otros.

Lo que uno ve actuar como intelectual público es el levantado por los medios, que están controlados por los grandes intereses encontrados. Que repiten incesantemente las mismas cosas. Y los intelectuales progresistas que quieren ser intelectuales públicos tienen muy pocos espacios donde expresarse para un público amplio. Me parece que este es un problema que también hay que poner sobre el tapete, para discutir con los intelectuales que están tan profesionalizados. Entonces, lo más fácil como racionalización para un intelectual que finalmente lo que quiere es hacer carrera como investigador y después jubilarse muy bien, es decir: toda la política es una porquería, y si toda la política es una porquería yo me ocupo de lo mío.

HP: Claro, pero eso significa desvincular ese incremento del bienestar material de la política que lo sostuvo, que lo produjo. Una desvinculación de la política.

JN: Por supuesto. Pero bueno, eso es lo que estamos presenciando. Yo hubiera esperado un poco más de agradecimiento. Históricamente, no me acuerdo cuando Houssay creó el CONICET, habrá sido hace 50 años por lo menos.

JG: En el '57.

JN: Bueno, sí, fue en el '57 hace 53 años. En una palabra, en medio siglo nunca los investigadores del CONICET estuvieron tan bien como están ahora. Y este no es un asunto que conozca el público medio. Me gustaría conocer la reacción de la clase media si se le dice: “mire este gobierno tan denostado por ustedes y por los medios que ustedes leen, resulta que es con el gobierno que más ha levantado la posición de los intelectuales dedicados a la investigación”. Y es el primero que crea un Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Son temas que están ausentes, que hay que instalar y para esto se necesita organización. No hay vuelta. Igual es limitado lo que se puede hacer desde las esferas de gobierno. Porque tiene un signo negativo. Es fácil de tildarlo de oficialista. Esto no lo leo porque...

HP: Porque es propaganda oficial. O sea, no es constatación de un hecho objetivo, sino...

JN: Exactamente, todo esto que estamos conversando esta tarde de un plumazo, decís, es propaganda oficial. En cambio, lo que escribe el señor Marcos Aguinis no es propaganda oficial, ¿no?

HP: Bueno, Julio, en este punto creo que vos pensás exactamente lo mismo, el déficit...

JG: Yo creo efectivamente que el problema central del kirchnerismo consiste en que todavía no ha podido crear ningún tipo nuevo de organización política y social, y esto no permite a los intelectuales constituirse como parte orgánica del proceso político. Teniendo sí en cuenta

de que ha habido cambios. Los intelectuales argentinos de hoy, los que se reúnen en “Carta Abierta”, están dándose cuenta de que tienen que alinearse con un proceso. En realidad, en ese proceso hay que diferenciar entre lo que son Kirchner y Cristina Kirchner, de lo que es el kirchnerismo como proceso político social-cultural de transformación, que los está motivando a los intelectuales a defenderlo en tanto son concientes que ya no pasa por las personas, sino por la capacidad de construir un país nuevo. Creo que los intelectuales caen en cuenta de que está sucediendo ese proceso. Sin embargo, está lo que decía vos de cómo se ha mejorado notablemente el nivel de remuneraciones del CONICET o las políticas para desarrollar la infraestructura del CONICET, y no hay...

HP: Reconocimiento.

JG: Y entonces la gente no hace carne de lo que en realidad es uno de los componentes centrales de la época que es la innovación tecnológica.

HP: Exactamente. Conversando con colegas sobre esto que es llamativo hay como dos reacciones para los colegas de mi edad. Una es no vincular el incremento de los ingresos a una política de estado, sino algo así como un reconocimiento al mérito: “me lo merezco”. Como una especie de derecho a percibirlo. Entonces, no es la política. Y en segundo lugar, el tema de que no es sólo eso sino que se han ido muchísimo a la base, o sea, la cantidad de becas y tal se están masificando. Entonces dice: “ahora entra cualquiera”, ¿no? Esa es la posición. Entonces, esa mezcla de vinculación de la situación personal de la política como si no estuviera vinculado a eso, negación de ese vínculo; y por otro lado, elitismo. Esa combinación es...

312 JN: Sí, es nefasta. Bueno, yo creo que el Bicentenario es la oportunidad para discutir estas cosas, en vez de hacer solamente fiestas escolares.

HP: Discutamos sobre desigualdad.

JN: Claro, discutamos sobre la desigualdad, esta es la tarea. Discutamos sobre la discordia

nacional, ¿por qué somos así? Uno lo está viendo en los pocos debates que aparecen en estos días en los diarios o en las revistas; reiteran ese espíritu de la discordia, en vez de discutir argumentos.

JG: Favorecer a nivel nacional un debate sobre la discordia...quizá eso ayudaría a avanzar mucho políticamente al país.

JN: Y vos sabés que me gustaría y no tendría nada para oponer, a *La Nación*, porque uno estaría citando el párrafo espectacular del libro de Joaquín V. González. Uno estaría citando a *La Nación*...

HP: ¡Ah! claro, los padres de la patria.

JN: Los padres de la patria. Entonces, hoy vemos que se reproduce algo que hace cien años ya había diagnosticado como ley histórica de los argentinos Joaquín V. González, veamos por qué se reproduce, analicemos las condiciones que son diferentes, pero veamos en el fondo de la cuestión, cómo es que esto sucede. Yo creo que es un temazo, un gran tema para discutir.

JG: Se pueden encontrar algunos temas que no son los clásicos de discusión, pero la forma de partidos... es hora de empezar a meternos más en estos temas, yo creo que la sociedad quiere salir de esta discordia. La sociedad no quiere vivir así.

JN: Pero justamente los promotores de esta discordia, la oposición al gobierno se aprovecha de eso, se aprovecha de que la sociedad quiere paz, son todos bonitos, y dice que quien insulta, es el gobierno. En este sentido me parece que sería hasta didáctico que se pusiera esto en la agenda. Digo proponer temas de agenda. La desigualdad para mí es uno, la discordia nacional es otro, la organización política para reformular el sentido común de los argentinos es una tercera. Me parece que eso haría mucho más productivo el festejo del Bicentenario, que los discursos del Senado sobre la patria y los héroes.

Entrevista a Martín Hopenhayn*

Por Héctor Palomino**

En la Argentina se conmemora el Bicentenario de la Revolución de Mayo de 1810, año en el que también varios países de la región (como Chile) iniciaron el camino de su independencia de España. Sin pretender hacer un balance exhaustivo de las realizaciones y proyectos o sueños incumplidos, es una ocasión para situarse en la realidad actual de América Latina, considerándola con una visión de largo plazo.

En primer lugar podemos comenzar por la cuestión del desarrollo, y luego referirnos a temas vinculados con las sociedades, desde los más generales como las cuestiones de igualdad y equidad en la región, a otros más específicos anclados en tus estudios recientes sobre la juventud en América Latina ¿Cuáles son los aspectos originales que presenta actualmente la cuestión del desarrollo en América Latina, en comparación con épocas pasadas?

Esta pregunta podría tomarnos largo tiempo dadas la densidad y precipitación histórica de algunos temas del desarrollo relativamente nuevos. Tomaremos temas básicos: el multiculturalismo, la sociedad de la información, la globalización y el calentamiento global que son prioritarios y bastante novedosos en la agenda. Todos ellos hacen una tremenda diferencia en las banderas y prioridades del desarrollo, si lo comparamos con el imaginario del progreso de la

modernización precedente, de 1990 hacia atrás. El multiculturalismo, los derechos de las minorías étnicas y el rol protagónico de la identidad relativizan el sesgo más industrialista del desarrollo, el etnocentrismo cultural centrado en la razón moderna y el *ethos* europeo, y la “racionalidad técnica” como parámetro central de construcción del desarrollo. La identidad no se ve hoy como obstáculo (residuo ideológico o aguafiestas de la modernización, como en otros tiempos), sino que se plantea cada vez más en tanto desafío, riqueza y sentido del desarrollo. Vale decir, se incorpora al mapa de la racionalidad sustantiva del desarrollo, junto a la libertad, el bienestar y la igualdad.

La sociedad de la información tiene un lugar que pasa a ocupar la comunicación, sobre todo interactiva, como espacio privilegiado de integración social, “descentra” el trabajo y la política, vale decir, coloca el mundo del trabajo y de la política junto al de la comunicación (y en general al consumo) como ejes de integración simbólica en la sociedad. La sociedad-red, tal como la planteara Castells, obliga a repensar el desarrollo desde una revolución tecnológica que nos hace volver a mirar todo con nuevos ojos: gestión del desarrollo, visibilidad política, participación ampliada, acceso a la información y el conocimiento.

La globalización es otro dato clave no sólo porque modifica radicalmente lo económico (apertura, competitividad externa,

* Doctor en Filosofía. Actualmente es Director de la División de Desarrollo Social de CEPAL, en Santiago de Chile.

** Director de Estudios de Relaciones del Trabajo, SSPTyEL, MTEySS.

desregulación, comercio internacional, división internacional del trabajo), sino por la tremenda permeabilidad de los países a los impactos y cambios externos, lo que redefine el juego de oportunidades y riesgos del desarrollo, así como la soberanía o autonomía efectiva de los Estados nacionales.

El calentamiento global modifica muchas cosas. Pone en entredicho el paradigma industrial y de alto consumo energético, coloca límites muy fuertes a la expansión de la producción con efectos sobre dicho calentamiento, obliga a pensar los efectos globales de las acciones locales y fuerza a una visión de muy largo plazo, en contraste con el corto plazo propio de la lógica de mercado que ha prevalecido con tanta fuerza en las últimas dos décadas.

¿Puede hablarse hoy de un sendero único para el desarrollo o de una meta convergente recorrida a través de senderos diversos, o bien existen hoy diversidad de senderos y metas?

La idea de sendero único fue más bien, creo, un reduccionismo ideológico que una realidad tanto en el modelo de los años 60-70 como en las reformas neoliberales. Cierto es que hubo en ambos casos ideas hegemónicas, pero nunca se dio en el mundo la homogenización de caminos. Una vez que ampliamos la visión hacia los países europeos, del Sudeste asiático y ahora del Sur asiático, vemos que la diversidad de opciones está a la vuelta de la esquina. La desregulación nunca fue igual en todos los casos, hay países que apretaron el acelerador en industrialización sustitutiva, otros en industrialización exportadora, otros mantuvieron fuerte inversión social y altos niveles de impuestos con altos niveles de transferencias públicas (estados de bienestar de Europa continental. En el caso latinoamericano, el neoliberalismo pegó más con sus recetas estandarizadas, y efectos poco favorables tanto en dinamismo económico como en equidad social. Pero no es lo mismo Brasil que Argentina, o Chile que México, o Uruguay que Bolivia.

Lo que tenemos hoy es más bien una diversidad de enfoques que coexisten en los enclaves de mayor poder global. Ni las antípodas capitalismo-socialismo de los 60-70, ni

las recetas neoliberales duras del Consenso de Washington, parecen copar la escena. La crisis, como dije, relativizó supuestos básicos de dicho Consenso al mostrar los efectos nefastos de la autorregulación del capital financiero y de la relativa ausencia de control e intervención estatales. En América Latina los pueblos eligen en el siglo XXI gobiernos muy diversos que plantean el desarrollo en códigos tan variados como el socialismo del siglo XXI, el etnodesarrollo, y otros. Hace mucho que la política, definida por el voto popular, no era tan concluyente en América Latina para determinar la mayor diversidad de metas nacionales de desarrollo y de políticas de Estado.

La diversidad de senderos y metas para el desarrollo en América Latina se expresan o identifican en “modelos” o “estilos” de desarrollo entre grupos de países. ¿Cuáles serían los aspectos más destacados de estos diferentes “modelos” o “estilos”?

Es difícil generalizar. Por un lado está el caso de Brasil, que intenta mantener políticas de largo plazo con fuerte inversión en desarrollo productivo (bancas de desarrollo), reducción de la desigualdad social mediante mecanismos como las transferencias directas o el salario mínimo, mayor equilibrio territorial, entre otros. Hay países que introducen claramente derechos de tercera generación en sus políticas públicas, como es el caso de la salud en Chile y Colombia, entre otros. Hay países que intentan construir redes de prestaciones sociales (Chile, Uruguay, Brasil, Venezuela) que se acercan a cierto sistema de provisión de mínimos de bienestar, aunque muy lejos de los modelos europeos. Bolivia es un caso particular por la dimensión de etno-desarrollo, y no sólo de desarrollo que otorga beneficios a la población indígena largamente postergada. En materia fiscal vemos diferencias entre países “austeros” y de criterio contra-cíclico vs. países que en materia de gasto fiscal no dudan en colocar el pie en el acelerador. Tenemos también países donde la pugna distributiva se refleja en altas confrontaciones políticas (Argentina, Venezuela, Bolivia, en cierta medida Ecuador) y otros donde se opta por mayor consenso con

políticas más gradualistas en relación al tema distributivo (Chile, Brasil). Finalmente hay países donde el tema de la seguridad pública es parte importante de la escena (Colombia y México), que a su vez coincide con gobiernos de derecha.

Se ha querido plantear un reagrupamiento de países según orientación política (Venezuela, Cuba, Nicaragua, Bolivia, Ecuador en un lado; Argentina, Paraguay y El Salvador cerca de ese bloque pero con su propio estilo; Brasil y Uruguay en el medio; Chile un poco más a la derecha; México y Colombia comandando el bloque de derecha). Es posible que así sea, pero yo tendría más cautela porque Ecuador no es lo mismo que Venezuela, Bolivia no es lo mismo que Cuba, Brasil no es lo mismo que Uruguay.

El Estado ha adquirido nuevamente centralidad, ¿es de un tipo diferente que en otras épocas? Respecto del desarrollo, ¿cómo aprecias el rol del Estado? ¿Es subsidiario como en la década pasada?

Hay problemas y desafíos seculares del desarrollo latinoamericano que el paradigma neoliberal tendió a borrar de la faz de la tierra y que luego de la crisis del año 2008 y su impacto en el 2009 vuelven a ponerse sobre la mesa. Básicamente se refieren al rol más activo del Estado en lo económico y lo social. Respecto de lo primero, vuelve a reconocerse que el Estado sí puede hacer gestión macroeconómica más activa, tanto en política cambiaria como en política de regulación de mercados financieros, y no sólo en política fiscal. La vulnerabilidad a los *shocks* externos y la experiencia en las últimas dos décadas muestra que políticas de libre flotación en materia cambiaria, de desregulación en flujos financieros, de pro-ciclicidad fiscal con relación a la dinámica económica, arrojaron resultados nefastos y exacerbaron los riesgos. Entre ellos, un ritmo maniaco-depresivo en las economías con impactos análogos en lo social, bajas tasas de crecimiento con relación al crecimiento potencial, y costos muy grandes en términos laborales (desempleo e informalización).

Por otro lado, la alta persistencia de la pobreza y de la mala distribución del ingreso

vuelve a plantear con fuerza hoy, en las políticas de desarrollo, el rol redistributivo desde el Estado, sobre todo por vía de transferencias. Me refiero tanto a transferencias directas de ingresos (condicionados o no) a familias pobres y pobres extremas, pensiones solidarias, apoyo a la economía del cuidado en hogares de menores recursos, etc.

Hay países que avanzan en esta materia, claramente en el Cono Sur, Venezuela y Brasil. Sostener y expandir transferencias para garantizar mayores niveles de bienestar y mejor distribución de ese bienestar implica, por otro lado, un pacto fiscal que incluya, con excepción de Brasil (dada su actual carga tributaria) incremento en impuestos, sobre todo a la renta de las personas y a las empresas –tema tabú durante el predominio del paradigma neoliberal, pero que vuelve hoy a “airearse” en el debate político–.

Está, también, replanteándose el rol del Estado en el desarrollo productivo (más allá del caso de Brasil, que nunca bajó del todo los brazos en ello). El neoliberalismo despistó las políticas industriales, y el auge de los precios internacionales de las materias primas reforzaron esta “renuncia estatal” a la política industrial. Sin embargo, hoy, es claro que el componente tecnológico es fundamental tanto para cerrar brechas hacia fuera en capacidad productiva como las brechas hacia adentro en la segmentación estructural del aparato productivo, que es un reproductor seguro de desigualdades sociales. Aumentar la productividad de las PyME, por ejemplo, depende de un tremendo esfuerzo de inversión pública, y parece indispensable para que el empleo tenga mayor capacidad de integración social. La empresa privada no ha jugado el rol que se esperaba desde el paradigma neoliberal en cuanto a efectos virtuosos sobre la productividad e inversión en general, lo que vuelve a colocar los ojos en el Estado.

Complementariamente, –y pensando en los enfoques analíticos clásicos, en las condiciones, obstáculos, incentivos, bloqueos para el desarrollo–, ¿cuáles son los principales desafíos que afronta hoy el desarrollo en (los diversos países de) América Latina?

Creo que de alguna manera lo he mencionado ante preguntas precedentes, pero, si hay que resumirlo en tres puntos, diría lo siguiente. En primer lugar, mayor inclusión e igualdad social por la vía combinada de un mercado laboral menos segmentado y donde la dinámica de empleo reduzca la heterogeneidad estructural; y un Estado social más activo en desarrollo de capacidades como en protección social. En segundo lugar, profundización de la democracia ampliando espacios de participación y sobre todo de deliberación, favoreciendo más los poderes elegidos que los fácticos (medios de comunicación y el sector financiero), e incorporando progresivamente en el sistema político las demandas “emergentes” (género, identidad, y otros). En tercer lugar, compatibilizar anhelos de integración social con una distribución más equitativa en opciones de individuación, entendida como libertad positiva, vale decir, capacidades y posibilidades para llevar adelante proyectos de vida tanto individuales como colectivos.

Cabe agregar, como dinámica transversal, la plena difusión de recursos para integrarse a la sociedad de la información. En lo básico, contar con acceso a nuevas tecnologías es cada vez más una necesidad para desarrollar capacidades e insertarse productivamente, devenir actor efectivo en el juego democrático, y ganar visibilidad en espacios de comunicación pública.

Los actores que impulsan el desarrollo actualmente, ¿son los mismos que en el pasado o existen nuevas configuraciones sociales y políticas? ¿Elaboran nuevas estrategias o se atienen a viejos libretos?

Creo que actores somos todos. Ciertamente, necesitamos un empresariado más dispuesto a invertir para elevar la productividad y formar a los trabajadores, y también que entiendan que a veces pagar más impuestos es mejor negocio para todos. Necesitamos una clase política comprometida con los valores de la democracia y el desarrollo, donde la competencia política sea virtuosa y no viciosa, vale decir, que forje liderazgos de verdad, disposición a dialogar y mayor probidad en los

procedimientos. Necesitamos una clase trabajadora que defienda intereses amplios y esté dispuesta a distintas combinaciones de flexibilidad y seguridad laboral dependiendo de las coyunturas. Necesitamos comunicadores que jueguen menos a la lógica de la confrontación y la “espectacularización”, y más a formar opinión pública y promover consensos.

Todo esto tal vez no sea tan nuevo en términos de los actores y los valores que requerimos. Sí, hay que tratar de mitigar el viejo libreto del clientelismo, del corporativismo y de las prebendas. Con esto no digo nada nuevo. Pero sigue siendo una deuda pendiente.

Una dimensión que puede considerarse nueva y que tiene que mediar en los proyectos y las estrategias es la globalización. Esta exige pactos sociales distintos dada la mayor exposición general a la volatilidad del desarrollo. Por otro lado, abre espacios para articulación entre actores transnacionales, desde el mundo de la empresa hasta el de la sociedad civil. Inscribe las estrategias y conductas políticas en el marco de mayores acuerdos globales de respeto a la democracia, derechos tanto sociales como políticos, efectos sistémicos de acciones localizadas (p. ej., en materia de calentamiento global) que en síntesis ha llegado la hora de retomar las causas históricas (igualdad, desarrollo productivo, modernidad cultural), pero entendiendo que el escenario es otro y que por tanto al metarrelato de la modernidad hay que condimentarlo con las limitaciones y posibilidades que plantea el nuevo paradigma productivo, la competitividad global, el imaginario de la democracia actual.

En relación con la “cuestión social” en América Latina, hoy, como en el pasado, surgen de inmediato los temas de igualdad y los de la equidad. Teniendo en cuenta la diferencia entre estos términos, ¿cómo se expresa la cuestión social hoy en América Latina? ¿Cuáles son las diversas expresiones de esta cuestión –igualdad, equidad, exclusión? ¿Se trata de una profundización de la desigualdad, o bien existe la emergencia de nuevas desigualdades sociales?

América Latina es pródiga en desigualdades. La distribución del ingreso es la peor del

mundo, y este indicador es importante porque sintetiza una serie de ámbitos de desigualdad. Tenemos enormes brechas en capital humano que implican brechas en desarrollo humano, no sólo educación sino también la nutrición, salud preventiva y capacitación. Las brechas de conocimiento son brechas en el ejercicio positivo de la libertad, entendida como conjunto de capacidades para llevar adelante proyectos de vida. Hay gigantescas brechas en productividad que reproducen brechas de bienestar y de acceso a empleo de calidad. La llamada “heterogeneidad estructural” consagra desigualdades que se refuerzan entre sí en capital humano, desempeño productivo, conexión con mercados, incorporación de progreso técnico, estabilidad contractual y negociación política. Están también las brechas en protección social que consagran distintas formas de vulnerabilidad: carencia de ingresos, enfermedad, desempleo, vejez desprotegida.

Una mayor igualdad en derechos se liga a mayor sentido de pertenencia a la sociedad y, con ello, mayor cohesión social, lo cual se necesita como sociedad ante los desafíos de un mundo más competitivo y complejo. Una sociedad con menos brechas es condición para una sociedad más productiva, en la medida que la difusión más igualitaria de oportunidades de educación y acceso al empleo hace más viable la transformación productiva requerida para romper los círculos viciosos del subdesarrollo. Menos brechas fortalecen la gobernabilidad democrática y la participación y compromiso con las instituciones políticas y sindicales y el diálogo público.

Es cierto que desde hace tres décadas venimos hablando más de equidad que de igualdad, entendiendo la primera sobre todo como “igualdad de oportunidades”. Hoy día la profundización de la democracia lleva a poner sobre el tapete la cuestión de la “igualdad de derechos”. No es sólo cosa de nivelar el campo de juego en oportunidades para generar ingresos propios en un régimen “meritocrático” (centrado en el mérito y el esfuerzo). También hay que entender que el bienestar es un derecho inalienable de toda la ciudadanía. En este marco los derechos económicos, sociales y culturales se hacen más normativos y no

meramente referencias utópicas; y se entiende que cobran cuerpo cuando se universalizan prestaciones que hacen que tales derechos no sean letra muerta.

Es allí donde entra claramente el valor de la igualdad, más que el de la equidad: igualdad de derechos, condiciones para todos en virtud de la condición básica de ciudadanía-pertenencia a la sociedad. Al prescribir umbrales irreductibles de bienestar y de prestaciones, la igualdad de derechos impone límites a la desigualdad en accesos. Todo esto hace que bajo la bandera de la igualdad no estemos pensando sólo en igualdad de oportunidades, sino en redistribución de recursos. Le cabe, por lo mismo, un rol más decidido al Estado y a la política fiscal y social en ello.

Si el Estado decidido lleva adelante estas políticas, ¿cuáles son sus impactos sobre la estructura o la estratificación social?

Los derechos sociales, que son la base de la ciudadanía social, son reales cuando plasman en prestaciones, transferencias y regulaciones cuya universalidad es correlativa con la universalidad prescrita por los derechos; y cuando tales prestaciones se basan en un contrato (pacto) que determina su progresividad gradual en el tiempo. De manera que la igualdad en derechos también implica avanzar en mayor igualdad en accesos, sobre todo en campos como educación, salud, empleo, vivienda, servicios básicos y seguridad social. Al traducirse a umbrales mínimos —e incrementales— de bienestar y de prestaciones, indirectamente la igualdad de derechos impone límites a la desigualdad en accesos. Por eso es fuerte el tema redistributivo a la hora de la igualdad.

Hablar hoy de igualdad también es importante porque hoy es más álgido el debate de los derechos y condiciones de minorías o grupos secularmente discriminados, sea por género, etnia, territorio, condiciones físicas o edad. La igualdad se replantea entonces no como “lo mismo para todos”, pues incluye derechos de grupos específicos, políticas de reparación, compensación, discriminación positiva y acción afirmativa. La igualdad combina aquí

las políticas de distribución de activo con políticas de reconocimiento simbólico. Se hace más compleja y difícil de equilibrar. En este marco la agenda de la igualdad debe incluir, como su complemento, la agenda de la diferencia. *Pero en ningún caso para hacer de la diferencia un eufemismo de la desigualdad, sino para avanzar en mayor igualdad entre desiguales.*

Las desigualdades –o inequidades– sociales afectan al sistema político. ¿Crees que pueden ser funcionales para la estabilidad política, o son desestabilizadoras del sistema político?

Creo que la desigualdad es un feroz aguafiestas de la estabilidad política y lo ha sido siempre, a menos que existan resortes culturales muy fuertes para garantizar pertenencia sin reducir desigualdades, como puede ocurrir, por ejemplo, en sociedades donde la religión es el principal pegamento imaginario de la sociedad. Pero no es el caso de América Latina. Por cierto, no hay una relación lineal entre desigualdad e ingobernabilidad. Esta relación en Bolivia es mucho más clara que en Brasil. Hay países con menor nivel de desigualdad pero donde creció mucho durante pocos años, como fue el caso de Venezuela y Argentina en la última década del siglo pasado. Y claramente, eso se refleja en las crisis de gobernabilidad observadas en el tránsito hacia/durante la década actual (o que acaba de terminar).

Recientes estudios de la CEPAL basados en información de encuestas de percepción muestran una cierta relación entre mayores brechas de desigualdad (medidas por distribución del ingreso) y visiones más críticas de la política, de las instituciones, y menos confianza en el futuro. Es cierto que esto es menos claro en países donde hoy existen relatos políticos muy fuertes desde gobiernos, como son los casos de Bolivia o Ecuador. Así, es posible que un cambio claro de timón en la direccionalidad de la historia, al menos en el relato político de gobiernos electos, abra expectativas de inclusión social que a la vez permiten percepciones menos escépticas del futuro y de la política.

Con todo, creo que uno de los elementos que marca esta década que termina (y probablemente con más fuerza en la que comienza)

es que la pugna distributiva, y redistributiva, se hace más candente en la voz de los actores y en las preferencias de los electores. Sabemos que esta pugna radicaliza posiciones ideológicas a lo ancho de la sociedad, con una nueva exteriorización de los intereses de clases que vuelven a enfrentarse en la arena de la batalla simbólica. La democracia como fuente de gratificación necesita alimentarse de avances en inclusión social. Por el contrario, la persistencia o el aumento de las brechas sociales (cosa habitual en la región con el embate de las crisis sucesivas desde los años '80) corroe el sentido de pertenencia, como dije al principio, lo que a su vez merma la cohesión social. Y es claro que existe una relación dialéctica entre la estabilidad política y la cohesión social.

Teniendo en cuenta tus estudios recientes sobre juventud en América Latina, lo que promueve el interés intelectual es que se trata de actores que están delineando el futuro, por lo tanto sus características actuales y sobre todo sus expectativas y orientaciones, constituyen claves de comprensión del horizonte actual de las sociedades. Al respecto quisiera que contaras tus hallazgos, tus hipótesis, e intuiciones sobre los jóvenes allí donde los has estudiado, y que refirieras sus posiciones, posturas, intereses y percepciones sobre los temas (o algunos de los temas) sobre los que conversamos antes.

He señalado reiteradamente, tratando de destilar datos duros en apreciaciones cualitativas, que la juventud enfrenta en la región una serie de paradojas. Por un lado su permeabilidad al cambio tecnológico y el uso de las TIC en la vida cotidiana, así como su mayor flexibilidad y adaptabilidad a entornos cambiantes, hace de la juventud el actor privilegiado para pivotar un desarrollo marcado por inestabilidades, cambios de ritmo, requerimientos de nuevas formas de organización, uso de las tecnologías para participar, gestionar y producir. Pero, por otro lado, esa misma juventud es la que se siente más distante del sistema político, de los mecanismos consagrados de deliberación y representación, y que más dificultades tiene para incorporarse al mundo del trabajo.

La juventud ostenta más niveles de educación pero a la vez menos oportunidades de empleo; maneja más recursos de información pero menos acceso al poder, al menos en su versión tradicional. Es el actor que encarna con más fuerza la tensión entre voluntad de integrarse y voluntad de individuarse, entre acceso a un menú más amplio de consumo simbólico y otro más estrecho al consumo material. Estigmatizados como disruptores y anómicos, los jóvenes a la vez encarnan todos los adjetivos exaltados por el imaginario posmoderno: lozanos, plásticos, dinámicos, flexibles. Por un lado está la “extatización del presente” como algo propio de la sociedad de consumo pero que a la juventud le llega con más intensidad; pero por otro lado, está la idea de prepararse para el futuro, sobre todo cuando el conocimiento se convierte en el arma decisiva de un mundo prefigurado como cada vez más competitivo. Esto tensa a la juventud entre dos tiempos vitales (presente y futuro). Es un misterio como resuelven esa dicotomía en la cabeza y en el corazón.

Por supuesto, este juego de tensiones no afecta a todos los jóvenes por igual, pues hay muchas juventudes según se consideren por nivel de ingresos, lugar donde viven, género y valores. Pero creo que si el mundo actual es un mundo lleno de paradojas, la juventud las cristaliza con incomparable elocuencia.

Por todo lo anterior creo que la juventud vive una condición tanto etaria como temporal de desgarro ontológico. Sin embargo me parece que es posible una vuelta de tuerca. Hay países donde retorna la pasión política de la juventud. Hay otros, donde la juventud, aunque lejos de la política, activa lo político de manera más horizontal: vale decir, convierte ámbitos de su vida cotidiana en espacios de lucha por los espacios (la escuela, la familia, el barrio, el deporte, el mundo del espectáculo). Hay más “capital humano” en la juventud para forjar sociedades más productivas, aunque se perpetúan las brechas de capital humano entre los mismos jóvenes. A modo de ejemplo, en promedio para América Latina, 1 de cada 5 jóvenes del 20% más pobre, termina educación secundaria, mientras 4 de cada 5 lo hacen en el 20% más rico.

Finalmente, y recordando tu ensayo –tiene ya un par de décadas por lo menos– sobre el concepto de trabajo, que tanto apreciamos y disfrutamos en su momento, nos gustaría que, al menos brevemente, reflexionaras sobre como encararías hoy el tema, si tuvieras la oportunidad, o el deseo, de retomarlo.

Lo retomaría prestando atención al menos a tres aspectos. El primero es más de tipo institucional y se refiere a la llamada “flexiseguridad laboral”. Vale decir, a la difícil ecuación que busca equilibrar estabilidad y productividad laboral, por una parte, y por otra parte ver cómo se complementa la protección social desde el trabajo con la protección social solidaria desvinculada del mundo del trabajo, y más ligada a las transferencias directas a las familias. Es un debate en curso que me entusiasma porque allí se juegan muchas cosas: de qué manera nos vamos a organizar como sociedad frente a un mundo restringido en términos de trabajo y que exige cambios a lo largo de la vida en modalidades y destrezas requeridas en el empleo; como vamos a revertir las consecuencias excluyentes frente a cambios en los paradigmas productivos; donde vamos a colocar el *locus* de la seguridad en el imaginario colectivo (en el trabajo estable o en los seguros frente a la vulnerabilidad).

En segundo lugar me gustaría volver a considerar la relación entre tecnología y trabajo, retomando la vieja idea marxista de que el cambio en las fuerzas productivas altera las relaciones de producción (si bien en sentidos distintos a los que podían pensarse en el siglo XIX y bajo el paradigma industrial clásico). Creo que todavía estamos en la infancia de la reflexión al considerar la reconfiguración del mundo del trabajo dada la difusión cada vez más rápida e intensiva de tecnologías que modifican radicalmente las prácticas productivas. Cierto es que a la mitad del mundo todavía no le llega ni el teléfono. Pero también es cierto que en el concierto global no podemos soslayar el peso de la difusión técnica (sobre todo de TIC, pero en algún momento será la “nano” y la “bio” tecnología). Hasta ahora la reflexión vincula las TIC a la flexibilidad laboral, el trabajo en equipo, las tareas *ad hoc*, etc.; pero creo que

la idea misma de “producir juntos” es lo que está en juego. La relación entre subjetividad y cotidianeidad laboral, entre gestionar y capitalizar, entre uso de información y generación de riqueza, entre comunicación dispersa y “redificación” de actores en el mundo del trabajo: todo eso está por pensarse, o por profundizarse.

Finalmente, quisiera volver a darle una vuelta a la idea de centralidad del trabajo. Vale decir, al supuesto de que el trabajo es la actividad principal a través de la cual los miembros de la sociedad expanden su sociabilidad más

allá del núcleo de reproducción familiar, establecen los mecanismos más fuertes de aportes y retribuciones en este “vivir en sociedad”, procuran la mayor porción de reconocimiento simbólico. El trabajo, en fin, como pilar de identidad y de *status*. ¿Hasta dónde esta idea de la modernidad –la centralidad del trabajo– se ha convertido en un mito socavado por nuevas formas de sociabilidad que van cobrando mayor primacía y vértigo, como son el consumo simbólico, la comunicación a distancia, la filiación a múltiples grupos de referencia? Difícil saberlo.

Documentos



Mujeres en la Argentina: un balance frente al Bicentenario

Dora Barrancos*

No hay duda de que desde la ruptura colonial hasta nuestros días, la condición femenina ha sufrido notables transformaciones. En el transcurso de estos dos siglos hubo una modificación sustancial de su estatus; piénsese tan sólo que en 1810 no se reconocía a las mujeres como sujetos de derecho, mientras que de algún modo, sin duda contrastante en el tiempo del Bicentenario, se exhibe la conquista de una serie de prerrogativas que formalmente las equiparan a los individuos varones. Sin embargo, no obstante la envergadura de las transformaciones, la contundencia de los cambios sociales y culturales habidos en nuestro territorio a lo largo de los dos siglos, las mujeres no han alcanzado el mismo reconocimiento que los individuos varones. Se está todavía lejos de la plena igualdad de derechos y de oportunidades; poderosas razones culturales se interponen en el camino de la completa democratización de las relaciones entre los sexos. La separación de las esferas privada y pública —una construcción que debe mucho a la burguesía dominante en el siglo XIX—, obra como un gran teatro para la conformación de los papeles de género. La segmentación de espacios, mantenida hasta nuestros días con muy escasas modificaciones, constituye en gran medida la clave del drama de la jerarquización de la diferencia sexual todavía sobreviviente.

Me propongo dar cuenta de algunos momentos significativos de nuestro pasado poniendo en foco la vida de las mujeres. Deseo evidenciar el dificultoso camino de la

construcción de su ciudadanía como también ciertos acontecimientos que marcaron un antes y un después en los colectivos femeninos, escudriñar el protagonismo femenino en algunas coyunturas del siglo XX y señalar las principales evoluciones sufridas por las relaciones de género y hacer una síntesis de los principales derechos conquistados. Para quienes no están familiarizados con el concepto de género, es necesario aclarar que llamamos así a las formas de vinculación entre varones y mujeres, aunque en rigor, hay una diversidad de géneros que abarcan identidades sexuales más complejas que las clásicas definiciones de varón y mujer. Las formas identitarias que responden acerca de atributos masculinos y femeninos obedecen a largas construcciones sociales y culturales que atraviesan todas las etapas históricas. No deja de admirar que sólo recientemente, y merced a la crítica feminista, vino a tono que las características atribuidas a los sexos tienen apenas pertinencia con los dictados biológicos, que las matrices sociales son decisivas en la edificación de la diferencia sexual, y más decisivas aún en materia de discriminación y subordinación de un género a otro.

■ Mujeres en el nuevo orden institucional

Con el proceso de institucionalización republicana que sobrevino a la batalla de Caseros,

323

* Investigadora en la Universidad Nacional de Quilmes; en la Universidad de Buenos Aires y en el CONICET.

la Argentina ingresó bajo la hegemonía de las ideas liberales en la fase moderna de su trayecto histórico. Una miríada de procesos volvió compleja nuestra sociedad y se manifestó desde luego en las relaciones de género que no fueron, como se verá, todo lo expansivas que la nueva etapa parecía prometer. En 1869 ocurrió un acontecimiento de enorme trascendencia con la sanción del Código Civil, elaborado por el reputado Dalmacio Vélez Sarsfield, bajo la presidencia de Sarmiento. Hasta entonces habían regido los antiguos ordenamientos coloniales, puesto que casi nada se había modificado. El Código Civil representó una adaptación del Napoleónico (1804) que tuvo enorme influencia en las mentalidades de los juristas de los países latinoamericanos. Este ordenamiento significó una involución para las mujeres que quedaron sometidas a la potestad de los maridos. En efecto, la nueva normativa determinaba la inferioridad jurídica de las casadas que no podían educarse, profesionalizarse, ni trabajar o comerciar, sin la expresa autorización de los respectivos cónyuges. El impedimento de gerenciar los bienes propios que quedaban bajo la tutela de aquellos resultó otro grave sometimiento. Las mujeres casadas tampoco podían testimoniar en juicios sin la autorización marital. En resumen, el nuevo período, que abría un ancho cauce a las posiciones que propiciaban la soberanía de los individuos, limitaba aún más el estatuto de las mujeres. Lo notable es que, al lado de Vélez Sarsfield, se hallaba como asistente su hija Aurelia, de particular inteligencia y de quien se ha sostenido que fue amante del mismo Sarmiento. Lo cierto es que ella tuvo un papel relevante en la campaña electoral que lo llevó a la presidencia y a quien el ilustre sanjuanino admiraba sus destrezas intelectuales. No deja de sorprender que el enorme crédito otorgado a las mujeres en materia de educación – Sarmiento las hallará imprescindibles para la enseñanza –, que la propulsión sarmientina a la mayor educación de las mujeres, contrastara con la inferioridad sancionada por el Código Civil puesto en marcha durante su presidencia. De modo que el proceso de modernización coincidió con el reforzamiento de la subalternancia legal femenina, algo que ocurrió en la mayoría

de los países occidentales. La historia de las mujeres ha revelado un aspecto central de las contradicciones de la modernidad: mientras los varones alcanzaban el reconocimiento de la individuación y correspondiente mayor soberanía, y se ampliaba su ciudadanía, lo inverso acontecía con las mujeres.

Pero más allá de la inferioridad jurídica, las últimas décadas del siglo XIX vieron una expansión de los desempeños femeninos sobre todo en aspectos educativos y culturales. Figuras como la osada Juana Manso, cuyas dotes pedagógicas admiraba Sarmiento y a quien muchas veces protegió (porque la libertad de expresión de Juana le trajo no pocos enemigos), la narradora Eduarda Mansilla –sobrina de Rosas y hermana de Lucio, el mucho más conocido hombre público–, y Juana Gorriti, escritora y propulsora de la acción cultural femenina, constituyen algunos ejemplos de las nuevas manifestaciones femeninas. Fue un período en que aparecieron publicaciones dirigidas por mujeres y aunque los espacios se abrieran a regañadientes, la escritura y la educación, sobre todo esta última, fueron un coto de sus manifestaciones.

Una clave del proceso republicano instigante liberal que procuraba asimilar a las masas inmigratorias fue justamente la educación y resultó sin duda una empresa exitosa. La docencia se feminizó tempranamente; ya en el censo de 1895 se encuentra un número superior de mujeres al de los varones ejerciendo alguna forma de actividad en la enseñanza. Desde luego, la inmensa mayoría – hasta muy avanzado el siglo XX –, ejerció el magisterio primario, ya que el bachillerato y la universidad estuvieron reservados a los varones. La implantación de la Ley Nro.1420 de educación obligatoria, gratuita y laica significó que tanto los niños como las niñas accedieran a la escuela elemental, a diferencia de otros países de América Latina en los que fue sostenida la inequidad de género ya que se beneficiaban más los varones que las mujeres de la educación básica. La escuela normal fue entonces una institución que acogió a un enorme número de mujeres, de modo que no es exagerado sostener que el pilar de la alfabetización masiva nacional y del proceso de la



Mujer con hijo en la vendimia, Mendoza (1935)
Anónimo. Fotografía. AGN

formación de letrados en nuestro país fueron las maestras. En general, los sectores medios que aspiraban a una cierta progresión de vida para las jóvenes, las enviaban a las escuelas normales. Se trataba de una ocupación que gozaba de alta legitimidad social, a menudo celebrada y honrada, a diferencia de otras ocupaciones que no obtenían absolutamente la misma forma de reconocimiento. Era poco concebible que las mujeres de las clases altas y medias, cuyos estratos estaban en plena formación a fines del XIX, admitieran que las hijas pudieran ganarse la vida en oficios y labores por completo desprestigiadas. Sólo en los grupos populares, la necesidad forzaba a emplearse en un variado número de actividades que sin lugar a dudas no gozaban de aceptación.

La normativa de género seguía fiel a la consigna del hombre proveedor, jefe del hogar, y de la mujer reproductora, asistente perdurable de los miembros de la familia, y a pesar de los cambios traídos por la inmigración masiva

cuyos contingentes femeninos solían emplearse de cualquier modo para resolver los problemas de sobrevivencia en familias con gran número de hijos, el trabajo femenino extradoméstico era observado con mucha discrepancia incluso por los reformadores sociales que emergieron a fines de aquel siglo.

■ La saga feminista

No se había iniciado el siglo XX cuando se introdujeron en el país las ideas feministas. Surgidas en Europa y los Estados Unidos de Norteamérica en donde las mujeres progresivamente comenzaron a demandar derechos, se expandieron en muy diversas latitudes. El célebre encuentro de Seneca Falls en 1848, en el que se proclamó a viva voz un conjunto de reivindicaciones, es un hito en la construcción feminista. A fines del XIX tuvieron lugar en Europa diversos congresos de mujeres y se originó el vocablo “feminismo” debido a la



Al frente de la barricada, una mujer blande una escoba durante la Huelga de Inquilinos, Buenos Aires (1907). Anónimo. Fotografía. AGN

notable militante francesa Hubertine Auclert. El nuevo término fue rápidamente adoptado al calor de las movilizaciones de mujeres en la mayoría de los países occidentales, y más allá de Europa, especialmente en Rusia, hubo expresiones favorables a los derechos de las mujeres que abogaban por la igualdad con los sujetos varones.

En nuestro país, el feminismo fue una cantera que reunió sobre todo a las mujeres librepensadoras con cierta educación y provenientes de las clases medias. Entre estas fueron especialmente destacadas las militantes socialistas. Las anarquistas, a pesar de su identificación con la causa de la autonomía femenina y de sus esfuerzos por liberar a las trabajadoras, abjuraban del “feminismo” porque les parecía una posición burguesa.

El Partido Socialista, que surgió en 1896, fue el primero en poner en su plataforma el derecho al voto femenino, por lo que no debe sorprender que sus ideas atrajeran a mujeres que se animaban a sortear las convenciones. Las socialistas, en su enorme mayoría, fueron

también feministas y esa doble identidad llevó a que, en los primeros años del siglo XX, se asimilara feminismo a socialismo. Alicia Moreau fue una de las principales referencias entre las socialistas. Casada a inicios de los años veinte con la figura central del partido, el Dr. Juan B. Justo, desempeñó una tarea central en la lucha por conquistar la igualdad, especialmente en materia de sufragio femenino.

Fuera de las socialistas, las primeras mujeres que egresaron de la universidad, tales los casos de Cecilia Grierson y Elvira Rawson de Dellepiane, adhirieron al feminismo y se tornaron líderes de la nueva corriente. Otras notables militantes de la causa de los derechos femeninos fueron Julieta Lanteri y María Abella Ramírez, que tampoco adhirieron al socialismo pero que se empeñaron en reformas coincidentes. ¿Cuáles fueron las principales reivindicaciones de las feministas inaugurales? Una síntesis de los derechos procurados puede hallarse en la siguiente enumeración: 1) Igualación de los derechos civiles. Modificación del Código en orden de abolir la

inferioridad jurídica de las mujeres. 2) Derecho a sufragar. Aunque no fue unánime el acuerdo inicial, pues algunas preferían acceder por etapas al voto (desde el orden municipal al nacional), al iniciarse la década de 1920 las feministas demandaban la igualación del derecho a votar y a ser votadas. 3) Derecho al divorcio vincular. 4) Asistencia a la maternidad afectada por las carencias. 5) Educación.

Las militantes inaugurales tuvieron un marcado desempeño en los años '20 una vez que doblegaron los esfuerzos para la obtención del voto. En 1926 se obtuvo la primera reforma civil que eliminó gran parte de los aspectos de la inferioridad, ya no fue necesario obtener el consentimiento del marido para trabajar, educarse y testimoniar. La sociedad argentina se transformó intensamente en esos años y las mujeres ampliaron su presencia en nuevos empleos, especialmente en el sector servicios. La renovación de la moda permitió un cambio completo de indumentaria que trocó los trajes largos por vestidos apenas más abajo de las rodillas y se impusieron las cabelleras cortas, todo un símbolo de las nuevas conductas. La doble moral de los varones seguía vigente, pero no eran pocas las que se animaban a burlar las normas, a mantener vínculos paralelos y a enfrentar las convenciones. Nuevos grupos de mujeres, alejados de las ideas reformistas sociales y en buena medida provenientes de los sectores sociales más empinados, se unieron también a las feministas en procura del sufragio. En 1932, la Cámara de Diputados dio un paso notable al votar la ley que concedía ese derecho, gracias a la acción de los socialistas y de los liberales de mayor convicción, pero el Senado, donde las fuerzas conservadoras eran amplia mayoría, nunca discutió el proyecto.

Una notable transformación, que en todo caso asume las características de una auténtica revolución silenciosa debida a la actitud de las mujeres, fue la decisión de limitar el número de nacimientos. La Argentina ingresó de modo anticipado y peculiar al régimen de la transición demográfica merced a la conducta anticoncepcional de la población femenina, especialmente en las grandes áreas urbanas y en los sectores medios donde adoptaron medidas para no quedar embarazadas reduciendo

notablemente el número de los nacimientos, y no cabe duda de que el aborto fuera extensamente empleado.

■ Los cambios de mediados a fines del siglo XX

Nuestra sociedad exhibió transformaciones de gran significado durante el período de entreguerras, pero fueron más intensas aún en el lapso que siguió a su finalización con el advenimiento del peronismo. Focalizaré tan sólo las contribuciones efectuadas por los primeros gobiernos del Gral. Juan D. Perón con relación a las mujeres. En primer lugar, resulta incontestable que en el propio régimen hubiera una exaltación vigorosa de la participación femenina en la arena política al ofrecer la clave fundamental de la figura de Eva Perón. Ella fraguó una impactante movilización de mujeres—y no sólo de los sectores populares—al organizar su adhesión al gobierno de su marido a través de la creación de la Rama Femenina del peronismo. El credo redistributivo de quien se transformó en Evita, la gran hacedora de bienestar, también se cifraba en la igual capacidad de las mujeres para legislar y gobernar, para administrar el hogar y también para ocuparse de lo público, aunque estuviera lejos—y hasta enfrentada—de los ideales feministas. La apelación a las mujeres para que dejaran la casa y dieran, si fuese necesario, “la vida por Perón”, contiene la trama paradójica de la versatilidad de Evita en materia de convicciones acerca de la participación inexorable de las mujeres en la arena política. No hay duda de que Evita no se proponía una batalla contra el imperativo doméstico del género, más bien tendía a valorizar ese dominio, pero al mismo tiempo incitó fuertemente a compartir el escenario de las más trascendentes decisiones de la vida política.

El sufragio femenino, solicitado tan arduamente por las feministas, fue conquistado con el peronismo en 1947 y la primera oportunidad de su ejercicio ocurrió en 1951. El Congreso argentino vio ingresar un casi 30% de mujeres en los escaños parlamentarios, cifra notable si se compara con los países de la región y fuera

de ella, pues eran escasísimos los países donde su representación llegaba a esa proporción, sólo la Unión Soviética ostentaba cuotas más elevadas. Las legisladoras correspondieron por unanimidad al partido gobernante ya que el radicalismo no llevó candidatas femeninas, y el socialismo lo hizo con una expresión mínima, a pesar de su larga adhesión a la ciudadanía de las mujeres. Sin embargo, debe descartarse la idea de una oposición por parte del socialismo al voto femenino por haberse originado en una iniciativa del peronismo.

La concepción de Evita sobre las Unidades Básicas de la Rama Femenina contenía elementos morales bastantes restrictos, pero eso no obstó para que la crispada oposición al régimen tendiera a denostarlas, a señalarlas como lugares de reunión de mujeres de vida airada. Sin duda, durante los años peronistas, las subjetividades femeninas accedieron a nuevos grados de libertad una vez que la movilidad social y las transformaciones culturales notables de la posguerra —entre las que se cuenta el impacto de los medios de comunicación, especialmente el cine—, propusieron una moral sexual menos apegada a los viejos reglamentos. Las representaciones que asociaban los nuevos comportamientos morales femeninos con la impronta peronista, y especialmente, la vinculación de la figura de Evita —que había trepado desde los peldaños más pobres a la cima del poder como una meretriz ambiciosa y arribista—, en buena medida expresaban un ofuscamiento con las mayores libertades ganadas por las mujeres. Es probable que esta perspectiva también aumentara la oposición de la Iglesia que veía una enorme fuente de peligros en el régimen peronista.

Un aporte fundamental a ese horizonte más autónomo fue la ley del divorcio vincular sancionada a fines de 1954 y suspendida *sine die* por un decreto de la Revolución Libertadora en 1956. A menudo se escapa el crucial significado de este paso, como también se escapa el límite de ciertos sectores, reconocidos por su argumentación liberal y hasta progresista, cuando aceptaron casi sin resistencia, a la caída de Perón, la revocación de esta norma que había aumentado la civilidad y no sólo de las mujeres.

Finalmente se impone recordar las contribuciones de la Fundación *Eva Perón* para mejorar, sobre todo, la vida de las mujeres de los sectores más relegados. Iniciativas como la Casa de la Empleada —que en buena medida remedaba la obra de Monseñor de Andrea— y los Hogares de Tránsito, revelan las preocupaciones dominantes de Evita con la condición de las trabajadoras y de las madres pobres o con serios problemas para la crianza.

La estación del peronismo significó, como bien se sabe, una transformación del “estado social” y entre los cambios habidos se asistió a una ampliación de la escolaridad secundaria de las mujeres. Esto impactó en los años inmediatos al derrocamiento del régimen cuando estas ingresaron masivamente a la universidad. En efecto, durante los años 1960 miles de muchachas ocuparon lugares junto a los varones en las diversas carreras universitarias, y aunque hubo un número mucho más elevado en las ciencias humanas y sociales —en la época— surgieron nuevas carreras tales como sociología y psicología que atrajeron a muchas jóvenes, se distribuyeron también en los dominios de las ciencias exactas y naturales, en farmacia, en medicina, que históricamente había hecho punta en materia de admisión de mujeres. El claustro estudiantil se matizó notablemente a medida que corrían los años ‘60, con excepción de ingeniería y de otras carreras tecnológicas, pero el de profesores se mantuvo fiel a la exclusividad masculina durante toda la década: más del 90% de los cargos docentes de la UBA estaba en manos de los varones al arribar los años ‘70.

Los cambios de esa década crucial fueron de enorme significado para las relaciones de género, puesto que la mayor libertad sexual conquistada por las mujeres, acompañada ahora por el alcance masivo de la píldora anticoncepcional, reforzó los vientos libertarios que cruzaron la época caracterizada por la radicalidad política y la construcción de utopías revolucionarias. Fueron años de urgencias para la gran tarea de la transformación de las sociedades en América Latina. Una serie de acontecimientos internacionales, entre los que se destaca la Revolución cubana y la guerra imperialista de Vietnam, alentaron



Madre e hija de Plaza de Mayo, Buenos Aires, 1982

Adriana Lestido, fotografía, copia de exposición: 117 x 150 cm – Propiedad de la artista.

el horizonte que procuraba la justicia social y la soberanía de nuestros países. Fueron años intensos que impulsaron a muchos jóvenes, varones y mujeres, a diversas modalidades de militancia que incluyó a la lucha armada para alcanzar esos objetivos.

La tragedia del terrorismo de Estado impuesto entre 1976-1983 significó, como es bien sabido, la desaparición forzada de miles de militantes, la tortura, la prisión y el exilio obligado. Más de 30% de los desaparecidos fueron mujeres, cuyas condiciones, en los numerosos campos de concentración, tal vez resultaron más abrumadoras por la violencia reforzada del abuso sexual y porque fueron numerosos los niños nacidos en cautiverio y apropiados por los victimarios. Pero, en la noche oscura de la más sangrienta de las dictaduras que vivió nuestro país, fueron también mujeres las que exhibieron la más sostenida y contundente

resistencia: las Madres y las Abuelas de Plaza de Mayo. Compelidas a inquirir y a interpelar al régimen criminal sobre el paradero de sus hijos y de otros familiares, se constituyeron en una fuerza civil extraordinaria y no deja de sorprender que su intrépida conducta –una muestra más de la persistente intervención pública de las mujeres–, se hiciera en nombre de la maternidad apolítica, una estrategia sin duda notable.

La recuperación del estado de derecho también reverberó como una nueva conciencia de determinados grupos de mujeres y se asistió a una actualización de las ideas feministas. La conquista de la democracia debía alcanzar sobre todo a las relaciones jerárquicas de género y, a partir de 1983, muchas se hicieron oír reclamando equidad e igualdad en todos los dominios. Se inició, entonces, una larga saga de acciones militantes que llevaron a



*Si te pega no te quiere. – Grafiti. Anónimo
Fotografía, Florencia Curci, 2009.*

numerosos cambios en la legislación entre los que se cuentan: la patria potestad compartida, el divorcio vincular, la ley de cupo que garantiza el acceso a los cargos de representación con un mínimo de 30% de mujeres (la Argentina es país pionero en la materia), la ley que permite el acceso gratuito a los métodos anticoncepcionales y la que sanciona la violencia de todo orden contra las mujeres. Se extinguió la figura del “delito de adulterio”, del mismo modo que desapareció el concepto de “delitos contra la honestidad”, y en su lugar se tipificaron los que aluden a “la integridad sexual”.

Pero fue también durante los años '90 que las políticas neoliberales impusieron el ajuste estructural; se asistió a la venta indiscriminada de las empresas estatales y a la enajenación de los recursos energéticos, algo impensado en las históricas posiciones del peronismo. La contracción del Estado trajo la flexibilidad laboral y la pérdida de muchos derechos sociales. La desocupación y la precariedad laboral azotaron, en algunos casos,

a comunidades enteras. Las mujeres fueron forzadas a procurar empleo en condiciones de peculiar fragilidad, obteniendo puestos de menor productividad y salario. Pero también han sido protagonistas centrales en piquetes y acampes para reclamar por lo que se había quitado a sus familias. Ese impulso no ha cesado de repiquetear, y a la movilización por los derechos colectivos, miles de mujeres han sumado demandas de reconocimientos como sujetos, han extendido el reclamo por lo que se les adeuda como mujeres.

En 1994, nuestro país dio un gran paso al incorporar al plexo de la Constitución Nacional la Convención Contra toda forma de Discriminación de las Mujeres (CEDAW), que contiene un vasto número de compromisos para igualar la ciudadanía de las mujeres, aunque se tiene la impresión de que, quienes están obligados a jurar respetarla, todavía están lejos de esa obligación. Nuestra sociedad se debe todavía una gran faena para igualar a los géneros. Ese es el reto del Bicentenario¹.

1 Estas fotografías forman parte de la muestra *Exposición Mujeres 1810-2010*, Casa Nacional del Bicentenario. Secretaría de Cultura de la Nación, 2010.

■ Bibliografía

- Barrancos, Dora, *Mujeres en la sociedad argentina. Una historia de cinco siglos*, Buenos Aires, Sudamericana, 2007.
- Mujeres, entre la casa y la plaza*, Buenos Aires, Sudamericana, 2008
- Barry, Carolina, Ramacciotti, Karina y Valobra, Adriana (Comp) *La fundación Eva Perón y las mujeres*. Buenos Aires, Biblos, 2008.
- Batticuore, Graciela, *El taller de la escritura. Veladas literarias de Juana Manuela Gorriti, Lima-Buenos Aires (1876-7/1892)*, Rosario, Beatriz Viterbo, 1999.
- Cosse, Isabella, *Estigmas de nacimiento. Peronismo y orden familiar 1946-1955*, Buenos Aires, FCE/U San Andrés, 2006.
- Dujovne Ortiz, Alicia, *Eva Perón; la biografía*, Buenos Aires, Aguilar, 1995.
- Feijóo, María del Carmen. *Las feministas*, Buenos Aires, CEAL, 1980.
- Gorini, Ulises. *La Rebelión de las Madres. Historia de las Madres de Plaza de Mayo*— Tomo I (1976-1983), Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 2006.
- Lavrin, Asunción. *Mujeres, feminismo y cambio social en Argentina, Chile y Uruguay 1890-1940*, Santiago de Chile, Centro Universitario Diego Barros, 2005.
- Lobato, Mirta. *Historia de las trabajadoras en la Argentina (1969-1960)*, Buenos Aires, Edhasa, 2007.
- Morgade, Graciela, (comp.), *Mujeres en la Educación. Género y docencia en la Argentina 1870-1930*, Buenos Aires, Miño Dávila, 1997.
- Nari, Marcela, *Políticas de maternidad y maternalismo político (1890-1940)*, Buenos Aires, Biblos, 2005.
- Navarro, Marysa, *Evita*, Buenos Aires, Corregidor, 1981.
- Ramacciotti, Karina y Valobra, Adriana, “Generando el peronismo”. *Estudios de cultura, política y género (1946-1955)*, Buenos Aires, Proyecto Editorial, 2004.
- Sáenz Quesada, María. *Mariquita Sánchez. Vida política y sentimental*, Buenos Aires Sudamericana, 1997
- Mujeres de Rosas*, Buenos Aires, Emecé, 2005.
- Torre, Juan Carlos y Pastoriza, Elisa. “La democratización del bienestar”, en Juan C. Torre, “Los años peronistas” en *Nueva Historia de la Argentina*, Buenos Aires, Sudamericana, 2002.

Homenajes



Juan Carlos Portantiero (1934-2007)

La pasión del pensar

El elemento popular “siente” pero no siempre comprende o sabe. El elemento intelectual “sabe” pero no comprende o, parcialmente, “siente” [...] El error del intelectual consiste en creer que se pueda saber sin comprender y especialmente sin sentir ni ser apasionado (no sólo del saber en sí, sino del objeto del saber), esto es que el intelectual pueda ser tal (y no un puro pedante) si se halla separado del pueblo-nación, o sea, sin sentir las pasiones elementales del pueblo [...] No se hace política-historia sin esta pasión.

Antonio Gramsci, citado por Juan Carlos Portantiero¹

■ Un legado del pensar político: la política.

Juan Carlos Portantiero fue uno de esos intelectuales de izquierda, progresistas, diríamos hoy, que merece y tiene un reconocimiento público que trasciende fronteras y lo hace portador, destacado, de la herencia cultural de las ciencias sociales que el siglo XX deja a la Argentina democrática del Bicentenario. Un intelectual orgánico, nunca diletante, de inusual sensibilidad hacia las “pasiones elementales del pueblo” que, a su juicio y, a menudo, al de las mayorías, daban la nota del saber y sentido nacional popular que el país precisa para su desarrollo.

Este artículo no pretende, por supuesto, ni siquiera a título preliminar, trazar una línea interpretativa coherente de la biografía intelectual de Portantiero, que excede con creces nuestras posibilidades y la disponibilidad de las fuentes a que recurrimos, amén del interés de la publicación. Sólo pretende

recuperar, guiado por un interés meramente teórico, fragmentos de un discurso político que, a ojos vista, contribuyen hoy a la comprensión de fenómenos y dinámicas sociales, populares y de trabajadores, cuya complejidad sigue acuciando el debate de la teoría social y de la voluntad política.

Más allá de la diferencia política que pudo surgir y permanecer, aún en medio de eventuales crispaciones de la coyuntura y la contingencia, la memoria de Portantiero compromete a quienes, aún en el siglo XXI ¿post? capitalista, aspiran a realizar las ideas de democracia, justicia y emancipación social por las que siempre bregó. Un ejemplo de “espíritu público” y de “pasión de pensamiento”, destaca sensiblemente Claudia Hilb al comenzar una hermosa biografía intelectual que recoge textos dispares, a veces, rectamente comunicativos con la herencia del pensar que nos legó Portantiero².

Las futuras generaciones, sus políticos y sociólogos, subraya Hilb, continuarán

1 Cfr. Portantiero, J. C.: *Los usos de Gramsci*, Grijalbo, Buenos Aires, 1999, pág. 141.

2 Hilb, Claudia (comp.). *El político y el científico. Ensayos en homenaje a Juan Carlos Portantiero*, Siglo XXI Eds., Buenos Aires, 2009, pág. 13.

frecuentándolo “como un clásico del pensamiento sociopolítico argentino, cuando nosotros ya no estemos aquí”³. En realidad, no es fácil encontrar entre los pensadores marxistas de su generación alguien que haya intentado, con más ardor y empeño teórico, tender un puente de comprensión entre las ideas y política de la izquierda clásica y las del movimiento nacional popular, de signo “populista” peronista, como lo hizo Portantiero⁴. Tempranamente esa inquietud del espíritu que lo abre a experiencias populares no codificables en los términos de la izquierda tradicional llevará, a nuestro autor, a romper con un marxismo partidizado y simplista. El cual pronto se evidenciaría incapaz de comprender las nuevas situaciones y dinámicas de clase que dieron origen al peronismo como fenómeno clave de la política moderna en el país:

*Para un intelectual que participa [...] de la ambigüedad con que estos tiempos de cambios esenciales hostigan a su oficio, la asimilación mecánica de un falso marxismo economista le permite una peligrosa comodidad. Ambicionando una superación de esa ambigüedad, desea un apoyo ideológico que se le presente como total, compacto, redondo, sin fisuras; aspira en el fondo a respuestas simples y tranquilizadoras para preguntas acuciantes y dolorosas*⁵.

Esa propensión a la apertura teórica, traducida en un empeño por comprender lo popular, que Portantiero parece haber recibido de sus tempranas lecturas de Gramsci lo distingue, a nuestro parecer, de la mayoría de sus congéneres de izquierda en los tiempos de obscuridad que, muchas veces, le tocó vivir. Su pasión por el

mundo de las ideas no le obnubiló, sin embargo, apreciar el desfase entre teoría y realidad que aquejaría a los teóricos izquierdistas al surgir “esa anomalía que se llamó peronismo”, recuerda unos de sus contemporáneos⁶. Formó entonces parte de la vanguardia en la ímproba tarea de dar sentido sociológico a ese hecho, inscribiéndolo “en un curso histórico y en una lógica de acción social y política” cuyas referencias fundantes podrían encontrarse en uno de que fueron, más tarde, los *usos de Gramsci*, “consistente en rebuscar los «núcleos de buen sentido en el sentido común de las clases subalternas», uso que bien o mal le sirvió de brújula para la comprensión y aún la recuperación de la experiencia de las masas peronistas”⁷.

Consciente del camino polémico que así había iniciado, Portantiero se rebela contra la sociología académica (al estilo de Michel Crozier) para la cual el incremento de la participación popular en la política “redunda gravemente contra la eficiencia del sistema”⁸. Afirmará así que el significado de la democracia es propiamente una tarea política, es ganar una hegemonía en la sociedad que se obtiene en cuanto recupera la dimensión popular del proceso democrático y lo disocia de la historia de minorías:

*considerar a la democracia como una producción de las masas, como una etapa en el proceso de su constitución política, como un continuum nacional-popular que no se «realiza» en el socialismo como mera derivación de cambios en las relaciones de producción, sino que, como proceso hacia el autogobierno de la sociedad, realimenta esos cambios estructurales y los hace históricamente reales*⁹.

3 Id. pág. 14.

4 Si miramos desde una óptica que se quiera comprensiva con el “populismo” de hoy, y con toda la cautela que el rigor aconseja para este tipo de juicios, se nos ocurre pensar en José Aricó, ayer y, desde luego, en Jorge Tula, hoy o casi hoy, Horacio Crespo y no demasiados casos más. Una excelente historia de los que llamamos los *compañeros de Portantiero*, caracterizados allí como “gramscianos argentinos”, en Burgos, R.: *Los gramscianos argentinos. Cultura y política en la experiencia de Pasado y Presente*. Siglo XXI Eds., Buenos Aires, 2004.

5 Portantiero, J. C.: *Realismo y realidad en la narrativa argentina*, Lautaro Eds., Buenos Aires, 1961, citado en: Hilb, C. (2009) op. cit. pág. 16.

6 Terán, O.: “Homenaje a Portantiero”, en Hilb, C. (2009) op. cit. pág. 244.

7 Ibid.

8 Portantiero, J. C.: “Proyecto democrático y movimiento popular”, en *Controversia Nro. 1*, México DF, octubre de 1979, en Tula, J. (ed.): *Controversia. Edición facsimilar México 1979-1981*, Ejercitar la memoria Editores, Buenos Aires, 2009.

9 Ibid.

Estamos ya ante un Portantiero que es *político* allí donde antes se pretendía *científico*, para usar el lenguaje de Claudia Hilb. La política que hace *real* la estructura y no al revés es algo que, en los contextos históricos de la cita, revela un hallazgo insólito. Pero Hilb siguiendo a Hannah Arendt, en cambio, podría haberle argumentado, años después, que la experiencia del totalitarismo (en este caso marxista) alumbró una ruptura con la tradición, en virtud de la cual la política abandona su sumisión mecánica a la necesidad social y gana el reino del pensar¹⁰. Sólo en la medida en que no se sometían a la máxima *la única verdad es la realidad*, el pensar, la voluntad y el juicio podrán ser abordados como facultades activas y autónomas y podrá desplegarse su potencialidad política¹¹. Mirado a través de este cristal puede surgir, entonces, la figura de un Portantiero que parece pensar reflexiva y no deterministamente los procesos de poder, un *poder comunicativamente generado*, si usamos la potente fórmula sociológica con que Habermas¹² describe la noción de poder en Hannah Arendt:

Supo a la perfección que la conversación política entre los ciudadanos tenía lugar en el espacio público, alentó la superación del sentido devaluado de la política y la necesidad de recuperar la comunicación

*en el debate público para impedir, como dijo alguna vez Gadamer (1993), que los hombres se precipiten unos sobre otros*¹³.

■ Un rescate transformador crítico de la experiencia populista/peronista

Este Portantiero, que entiende el mundo nuevo por el que pugna como un mundo que, “lejos de quedar encorsetado por doctrinas monolíticas debía nutrirse de lo mejor de la creación intelectual y cultural de las vanguardias políticas y estéticas de la época”¹⁴, deberá emprender su famoso estudio, compartido con Miguel Murmis, sobre la sociología de los orígenes del peronismo¹⁵, “uno de los mayores clásicos de la sociología argentina”¹⁶. La tesis, rupturista respecto de las explicaciones más aceptadas de la época, ha sido discutida y reconsiderada hasta sin fin. Lo fundamental de su argumento, como se sabe, refuta que el contenido obrero del peronismo naciente surja del corte con una “vieja clase obrera”, orgánica, experimentada en las luchas, con conciencia de clase y, en consecuencia, esté dado sólo por una “nueva clase obrera”, sin experiencia de clase, proveniente de las áreas rurales, incorporable como masa a un proyecto autoritario y demagógico como el que representaría Perón¹⁷. Para

10 Hilb, Claudia (comp.): *El resplandor de lo público. En torno a Hannah Arendt*, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1994, pág. 9.

11 Id. pág. 19.

12 Arendt, dice Habermas, a diferencia de Max Weber, para definir el poder parte de un modelo de acción no teleológico sino comunicativo: “el poder surge de la capacidad que tienen los hombres no solamente para actuar o hacer cosas, sino también para concertarse con los demás y estar de acuerdo con ellos” (Cfr. Habermas, J.: “El concepto de poder de Hannah Arendt”, en Habermas, J.: *Perfiles filosófico políticos*, Taurus, Madrid, 1975, pág. 206. En otra parte de su densa elaboración de la teoría sociológica como acción comunicativa, Habermas designará específicamente esa definición de Arendt como *poder comunicativamente generado* (ver, por ejemplo, Habermas, J.: *Facticidad y validez, Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Ed. Trotta, Madrid, 1998, págs. 217 o 608).

13 Quiroga, H.: “Crítica y responsabilidad pública. A propósito de los intelectuales”, en Hilb, C. (2009) op. cit. pág. 108. La referencia es a Gadamer, H. G.: *Elogio de la teoría*, Península, Barcelona, 1993.

14 Hilb, C. (2009) op. cit. pág. 15.

15 Murmis, M. y Portantiero, J. C.: *Estudios sobre los orígenes del peronismo. Edición definitiva*, Siglo XXI Eds., Buenos Aires, 2004.

16 Hilb, C. (2009) op. cit. pág. 18.

17 La crítica de Murmis y Portantiero, en realidad, no es sólo a quienes como Gino Germani, caracterizan el “corte”, entre viejos y nuevos obreros, de modo regresivo, sino también a quienes lo idealizan positivamente viendo en los “nuevos” una encarnación de las “potencialidades transformadoras” que el peronismo traía, “merced a la incontaminación que esos sectores, beneficiosamente inmaduros, tuvieron del espíritu burocrático y conservador que afectó a las antiguas representaciones de los trabajadores” (Ver Camarero H.: “Claves para la lectura de un clásico”, en Murmis, M. y Portantiero, J. C. (2004) op. cit. pág. 27). Camarero nombra a Jorge Abelardo Ramos y a Alberto Belloni entre los autores de esta “idealización”.

esta explicación de Gino Germani, que Murmis y Portantiero refutan de modo incontestable, “la manipulación se convierte en el lazo básico entre masas y líder del movimiento”¹⁸, línea interpretativa que abonará, para siempre, el enfrentamiento del discurso académico dominante con la práctica popular de marca peronista. Las hipótesis del estudio de Murmis y Portantiero trabajarán sobre tres ejes explicativos del componente obrero del nuevo movimiento, fundando una pertinente y documentada teoría sobre la alianza de clases estratégica que, con altos y bajos, el peronismo moviementista desarrolló por décadas. Afirman:

1. Que en el surgimiento del peronismo tuvieron una intensa participación organizaciones y dirigentes del sector de obreros “viejos”;

2. Que es difícil otorgar la caracterización de pasiva, heterónoma y con miras de corto alcance a la participación obrera en el proceso de constitución del movimiento nacional popular;

3. Que la participación conjunta de viejos y nuevos implicaba un proyecto social de cierto alcance y tenía como componente importante la continuidad programática con reclamos previos de las organizaciones obreras, del mismo modo que la posibilidad de participación obrera en una alianza policlasista era ya una tendencia con importantes antecedentes en el sindicalismo anterior al peronismo¹⁹.

No darse cuenta de este carácter político estratégico “nacional popular” del populismo peronista, dirá Portantiero, explica la sempiterna incapacidad de la izquierda para insertarse masivamente en la clase obrera. “Comprender al peronismo era, por ende, una tarea de importancia a la vez intelectual y política”²⁰ para plantearse, de modo responsable, cualquier camino democrático profundo (socialista) en el país. Juan Carlos Torre retoma, más de treinta años después, el argumento central

de Murmis y Portantiero: “Perón se dirigió, pues, primero a la vieja guardia sindical para ganar su apoyo y poner los recursos organizacionales y políticos con los que esta contaba, al servicio de su penetración en el mundo obrero y de la conquista del poder”²¹:

*En efecto, entre el llamado a las masas realizado desde el Estado y la formación de un movimiento político popular fuertemente articulado en los sindicatos hay una experiencia de organización que la referencia a los nuevos trabajadores no logra llenar. Esta experiencia es indisociable de la acción de los antiguos militantes; si es verdad que hay un apoyo oficial a la sindicalización, no es menos verdad que el proceso de aculturación de las nuevas generaciones en las protestas de la lucha social se lleva a cabo a través del saber acumulado en los sindicatos existentes*²².

La tarea revisionista de las propias tradiciones teóricas, que modula en los inicios de los '70 el intento de Portantiero de acercarse a una comprensión histórica política del peronismo, no sólo le resultará dificultosa entre sus propios compañeros de aventura, sino que tampoco encontrará demasiada acogida en los nuevos aliados que busca. El clima de época no está para acuerdos fáciles entre quienes vienen de trayectorias intelectuales y políticas diversas y, como es el caso, más de una vez enfrentadas en los hechos. La historiografía política trazada por Raúl Burgos, por ejemplo, reconstruye treinta años más tarde un insólito –por nominalista y simplificador– debate teórico sobre el carácter “gramsciano” o “althusseriano” del discurso intelectual que Portantiero y sus compañeros de ruta, de entonces, traen al acercarse al *campo nacional popular*²³. La disputa se da en una escena académica que integran las llamadas “cátedras nacionales”,

18 Murmis, M. y Portantiero, J. C. (2004) op. cit. pág. 117.

19 Id. pág. 129.

20 Hilb, C. (2009) op. cit. pág. 19.

21 Torre, J. C.: “Interpretando (una vez más) los orígenes del peronismo”, en Mackinnon, María Moira y Petrone, M. A.: *Populismo y neopopulismo en América latina. El problema de la Cenicienta*, EUDEBA, Buenos Aires, 1999, pág. 174.

22 Ibid.

23 Ver Burgos, R. (2004) op. cit. pág. 179 y ss.

de profesores de tendencia de izquierda peronista y las llamadas “cátedras marxistas”, más o menos de una izquierda revolucionaria, por entonces, clásica. Para Horacio González, puesta en términos de filosofía de época la polémica era entre “historicismo” y “estructuralismo”. El programa de las *cátedras nacionales*, dice, era “absolutamente historicista”, compuesto por historias de ideas latinoamericanas o europeas y por lecturas que iban desde Marx a Jauretche, en cambio en el programa de Portantiero y su grupo primaba Althusser, “el análisis concreto debía ser un análisis de la estructura, de las fracciones de clase”. Portantiero, según el relato de Burgos, responde con similar desenfado teórico reivindicando el carácter “gramsciano” de su discurso intelectual:

Horacio está equivocado. Yo era gramsciano. Y te digo más, yo siempre fui anti-Althusser, el único Althusser que a mí me interesaba era el de «contradicción y sobredeterminación» [...] Yo creo que la diferencia era otra, la diferencia era que nosotros seguíamos planteando que el marxismo tiene un núcleo vivo muy importante y permitía pensar cosas que no permitía el discurso tercermundista «fanoniano» que tenían las cátedras nacionales. Me parece que la polémica era más bien Fanon vs. Gramsci más que Gramsci vs. Althusser. Pero ellos en cambio eran más Mao, Fanon, Jauretche, Perón, todos esos autores que nosotros no trabajábamos²⁴.

A pesar de estos debates teóricamente poco consistentes y de apariencias antagónicas en

el nivel ideológico del discurso, el Portantiero socialista que comprendía el impulso progresista y transformador del peronismo se ganará, sin duda, la simpatía política y teórica, perdurable, de amplios sectores de éste. Intelectuales *nacionales populares* escuchados y reconocidos durante décadas, como Nicolás Casullo, acompañarán las teorizaciones del teórico socialista tras la búsqueda de acuerdos que no rehuyen, sino que suponen la polémica y la crítica. Sobre todo cuando aquel parece entrar en una deriva democrática formal que amenaza con separarlo del movimiento *real* de las masas peronistas. Cuando ambos comparten el exilio y la derrota del movimiento revolucionario de los '70, Casullo entrevistó una diferencia sustantiva entre *dos lecturas* sobre el tipo de movimiento popular antihegemónico que debe encarar la nueva fase del proceso político argentino²⁵. Por una parte, Portantiero y sus compañeros de tradición marxista, que plantean para la postdictadura una “superación de un populismo peronista” que, en los hechos, terminará siempre recomponiendo la dominación capitalista sobre los sectores subalternos. Por otra parte, Casullo y otros que militan o han sido cercanos al peronismo revolucionario de los '70, para quienes el peronismo mostró siempre distancias político culturales respecto de los sectores hegemónicos dominantes, habilitándose a sí mismo “para plantearse como una centroizquierda reformista, en tanto proyecto de otra democracia institucional progresista”²⁶. La separación intelectual de Portantiero respecto de sus aliados *populistas* será profunda y recursivamente argumentada, parecerá sin retorno, prefigurando años de desencuentro²⁷, justo los de la recuperación democrática durante

24 Id. pág. 189

25 Casullo, N.: “Populismo”, en Casullo, N.: *Las cuestiones*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2008, pág. 162.

26 Id. 162-163.

27 En todo caso, los argumentos del otro lado de la polémica no tomarán demasiadas precauciones académicas para responder. Al trazar un balance de la sociología de comienzos de los '90 y referirse a la tesis de Portantiero de que la transición postdictadura era una “realidad”/necesidad no sólo en la esfera política sino además en la de la economía (algo como el pasaje a una economía de “ajuste estructural”), Eduardo Rinesi encuentra que Portantiero “naturaliza” procesos históricos de modo que justifica, por ejemplo, “las políticas económicas del menemismo”, renuncia a la crítica, muestra “un posibilismo resignado y reaccionario” y “un empirismo irreflexivo y ramplón” (Cfr. Rinesi, E.: “Epílogo. La historia sin red” en González, H. (comp.): *Historia crítica de la sociología argentina. Los raros, los clásicos, los científicos, los discrepantes*, Eds. Colihue, Buenos Aires, 2000, págs. 529-530). Aún sin considerar el contexto cultural personal de la proposición criticada, que debiera aconsejar discreción analítica si se busca “naturalización” en un discurso como el de Portantiero, habría que decir que la conclusión de Rinesi es demasiado fuerte para el dato consignado.

el gobierno de Raúl Alfonsín. En un texto que comparte con Emilio de Ípola, la idea central es que el peronismo, como populismo realmente existente, tiene “limitaciones insuperables” como fuerza emancipadora por efecto de una ideología organicista, estatalista (similar a la del fascismo y socialismos reales), negadora del “despliegue pluralista” que constituye al pueblo como sujeto democrático:

Para decirlo sin retaceos: las modalidades bajo las cuales el peronismo constituyó al sujeto político «pueblo» fueron tales que conllevaron necesariamente la subordinación/sometimiento de ese sujeto al sistema político instituido [...] encarnado para el caso en la figura que se erigía como su máxima autoridad: el líder [...] constituyó a las masas populares en sujeto (el pueblo), en el mismo movimiento por el cual –en virtud de la estructura interpe-latoria que le era inherente– sometía ese mismo sujeto a un Sujeto Único, Absoluto y Central, a saber, el estado, corporizado y fetichizado al mismo tiempo en la persona del jefe «carismático»²⁸.

No es una novedad sostener que la disputa sobre el carácter ideológico del populismo atravesó de comienzo a fin las ideas y las prácticas políticas o académicas de Portantiero. El populismo implicaba, para él, de modo inmediato, una tensión entre la necesidad de un anclaje político en las masas populares, que sustentara en ellas la búsqueda siempre pendiente de democracia “desde abajo”, y la necesidad de un anclaje cultural en un mundo de ideas de izquierda democrática, casi siempre, extraño a las tradiciones intelectuales de líderes y bases populistas. Esta tensión le significaba un malestar cultural con la política que no podía resolver: “yo tengo con la política una relación extraña: no puedo vivir sin la política, no puedo pensar sin la política, pero no me puedo dedicar a la política”²⁹. Incluso ya iniciado el

siglo XXI, ante la emergencia de un gobierno que le parece que retoma o actualiza ideas y discusiones positivas de otros tiempos, ese malestar se hace presente en forma casi explícita. Otra vez la inquietud de preguntarse si será posible una “izquierda democrática” que tome en cuenta y abarque al nuevo populismo que parece instalarse en el país; “soy consciente de mi imposibilidad, dice, para sentir algún vínculo, emocional o racional, con los elementos culturales que nutren la larguísima experiencia histórica del peronismo”, pero el nudo del problema “para una izquierda democrática es, en el presente, la presencia, en un principio accidental, de Néstor Kirchner en la presidencia de la nación”:

Si hubiera que ubicar a Kirchner en esa larga peripecia, no sería incorrecto identificarlo con una suerte de neocamporismo, que revive una orientación ideal pero la proyecta en un tiempo, como el actual, muy distinto a aquel, en el que ya no cabe la concepción de «partido armado» ni la del «socialismo nacional», sino, en todo caso y de acuerdo a propias palabras oficiales, la de un capitalismo nacional [...] En realidad, Kirchner, que en un principio parecía ser sólo el candidato que podía incomodar el patético retorno de Menem al gobierno, transformó esa pura negatividad en una dinámica de realizaciones positivas. Poco a poco, fue superando el vacío de sociedad que vivió la política desde los tiempos finales de la Alianza y a partir de una firme reconstrucción de la autoridad presidencial [...] Hacia el pasado, tratando de concluir con las deudas que había dejado el terrorismo de Estado; hacia delante, con medidas tan reclamadas por la sociedad como el enjuiciamiento y el reemplazo de los jueces emblemáticos de la Corte Suprema menemista. A lo que habría que agregar la dignidad con que enfrentó las primeras

28 de Ípola, E. y Portantiero, J. C.: “Lo nacional popular y los populismos realmente existentes”, en Tula, J. (ed.) (2009) op. cit.

29 Torti, María C. y Chama, M.: “Los nudos político-intelectuales de una trayectoria. Entrevista a Juan Carlos Portantiero”, en *Cuestiones de Sociología*, Nro. 8, 2006.

*discusiones con los acreedores externos e internos de la deuda pública*³⁰.

■ Un proyecto democrático que recupera un pasado teórico en Marx y Gramsci.

De esa tensión entre política popular y cultura progresista que, según cierto parecer que recogemos acá, caracteriza buena parte de la trayectoria intelectual de Juan Carlos Portantiero, podrán encontrarse las manifestaciones más diversas. En el homenaje literal que le organiza Claudia Hilb, por ejemplo, el fenómeno se hace notorio en varios de los textos publicados, pero queremos ejemplificarlo en uno de Emilio de Ipola³¹, coautor de muchas de las salidas teórico políticas en el amplio discurso científico social y público de nuestro autor. De Ipola, explica Hilb, retoma una discusión con Ernesto Laclau, iniciada junto con Portantiero hace treinta años, “respecto de la posibilidad de repensar la política tras la crisis del marxismo tradicional en los términos de la hegemonía de cuño gramsciano”³². Laclau parte de un “nosotros” que no tiene identidad política, sugiere de Ipola, aunque hizo, también, una revisión del bagaje teórico de la izquierda que tuvo aspectos en común con la de él y de Portantiero. El problema es que desembocó en opciones diferentes y hasta opuestas. “Laclau tuvo en cambio el mérito de prolongar su examen del pasado teórico en una búsqueda a futuro que lo llevó a incur-sionar por caminos poco transitados y a hacer

libre uso de categorías aparentemente ajenas al campo de la teoría política”³³.

La referencia del compañero de Portantiero es, así, a elaboraciones de una teoría de “la razón populista” que han hecho de Laclau el principal exponente de un pensamiento que, desde puntos de vista de izquierda, busca, con notable rigor metodológico y teórico, dar cuenta democrática de las tradiciones políticas populares reconocibles en la historia peronista. No obstante, de Ipola, a diferencia del Portantiero más cauteloso que hemos citado, es terminante para desechar esa cuenta positiva. El lenguaje de la tesis es directo y categórico: buscar sustentos en el discurso de Gramsci sobre la hegemonía, como pretende Laclau, es un intento fracasado porque ésta, ya en el teórico italiano, es de carácter trascendental y religiosa, su figura de partido (el “moderno príncipe”) no difiere mucho del partido fascista: “exige la subordinación de cada juicio y de cada acción a la voluntad indefectible del partido”³⁴. El argumento de de Ipola se completa sobreimprimiéndole a Gramsci, de modo unívoco (“justificado punto por punto, texto en mano”) una especie de marxismo de talante escolástico que debiera encontrar poco sostén entre los numerosos entendidos en el teórico italiano. Así, sin los notorios matices y recaudos que Gramsci siempre tomó sobre cualquier imputación con visos de doctrina, matices que, también, pueden ser justificados “texto en mano”, le adjudica, nada menos, que un régimen de gobierno de “dictadura del proletariado”, “en el sentido en que Marx y Lenin dieron a esa fórmula”³⁵. En suma,

30 Portantiero, J. C.: “¿Es necesaria (y posible) una izquierda democrática?”, en *Rev. Debate*, Buenos Aires, 28 de marzo de 2004.

31 de Ipola, E.: “La última utopía. Reflexiones sobre la teoría del populismo de Ernesto Laclau”, en Hilb, C. (2009) op. cit.

32 Hilb, C. (2009) op. cit. pág. 30.

33 de Ipola, E. (2009) op. cit. pág. 198.

34 de Ipola, E. (2009) op. cit. pág. 219. Sin reparar demasiado en las precisiones conceptuales o epistémicas, por no decir históricas, que le permitirían homologar hegemonía gramsciana con dominación fascista, de Ipola busca apoyo en el teórico chileno José J. Brunner, para quien esa idea de hegemonía es por esencia antidemocrática. Es imposible, dice Brunner, generar una mayoría absolutamente coherente y estable en torno a una concepción única del mundo y hacerla compatible con el juego democrático (Cfr. Brunner, J. J.: “¿Por dónde va la renovación socialista?”, entrevista a Lucía Santa Cruz, *El Mercurio*, Santiago de Chile, 14 de enero de 1990). Brunner, como denotan nuestros subrayados, ha creado una personal (como toda) ontología de Gramsci, de modo que su argumento se sostiene sólo entre quienes se autoconvenzan de la “verdad” de sus impresiones (ontológicas). Esta autoconvicción tendrá, casi siempre, un signo político de derecha, si nos atenemos a las distinciones tradicionales del siglo XX sobre este término.

35 de Ipola, E. (2009) op. cit. pág. 220.

Laclau y aquellos que intentan comprender, todavía hoy, el populismo peronista desde categorías gramscianas, por parecerles radicalmente democráticas, no hacen sino fundar un “autoritarismo unipersonal en el que sólo rige la voluntad del Líder.” Por esta vía, el discurso crítico no repara en su autocontradicción: en nombre de un pluralismo democrático, niega con argumentos de esencia e identidad inequívoca, por ende, afectados por un rechazo al pluralismo, la posibilidad discursiva y política, histórica, de un peronismo democrático.

No es claro que Portantiero, en el mismo contexto (la actualidad), hubiera ido tan lejos³⁶. La sensibilidad por lo popular adherida a un realismo político atento a lo contingente, de que hizo gala con perseverancia, le habría, quizás, aconsejado prudencia discursiva y escucha atenta de matices. Es esta figura de un Portantiero reticente al esencialismo de la ideología política, la que, por ejemplo resalta un teórico italiano que reivindica el carácter dialógico y polémico, renuente a toda lógica identitaria, con que puede leerse hoy el discurso gramsciano de la política:

Se podría hablar de una terapia desidentificante. Vuelve necesariamente a la memoria la afirmación gramsciana –y, por otro lado, no es por azar que Gramsci, tan agudamente «revisitado» por Portantiero, sea hoy leído [...]– según la cual es necesario comprender las razones presentes no sólo desde el punto de vista del otro, del extraño, sino también del adversario. Esto implica la necesidad de entrar en el orden de ideas por el cual nuestra propia identidad es en realidad plural como, por lo demás, lo es la identidad del otro³⁷.

Y aún compartiendo preocupaciones similares a las de de Ipola, en orden a la relativa inadecuación del pensamiento gramsciano para

explicar los procesos de transición democrática postdictadura (idea de una profundización de la democracia que lleva al socialismo), Portantiero apelará a un Gramsci contextualizado, sin esencia negativa alguna, para juzgar si sus argumentos teóricos son hoy de actualidad. Si por ejemplo, sugiere, se postula una *democracia radical* anticapitalista, “Gramsci es imprescindible”, “es lo único de la tradición viva del marxismo” que rescataría hoy en día. El punto es que, justamente por su asistemática, los textos de Gramsci entregan sugerencias claves para dotar de una “teoría de la acción” al materialismo histórico originado en Marx:

Sin haber dilucidado la complejidad de este problema teórico que todavía el pensamiento marxista no ha podido resolver, no quedan dudas que, dentro de esta tradición, es en la fuente gramsciana –incompleta, asistemática– donde podrán, sin embargo, encontrarse las claves más sugestivas para un programa de investigación colocado en la misma área en que la sociología del 900 buscó fundar una teoría no determinista de la acción social³⁸.

■ Una lectura democrática de la teoría social y la sociología contemporánea.

Es ya casi un lugar común sostener que las investigaciones y elaboraciones ensayísticas de Portantiero contribuyeron a ciertos desarrollos de la teoría social que resultarían, con el tiempo, imprescindibles para encontrarle sus lógicas a la acción política en el país. Siempre tan escindida, como parece estar, entre consensos institucionales y conflictos sociales. El empeño parece muy anclado en el mundo de la vida argentino en cuanto busca valorar, de

36 Este entusiasmo metafísico lleva, además, a considerar que los discursos de Marx y de Gramsci son en esencia anti-democráticos. Como se entenderá, la cantidad de supuestos así comprometidos excede largamente las posibilidades de un análisis razonable o de un uso público, digamos histórico, de las razones esgrimidas.

37 Marramao, G.: “Occidente plural y modernidad-mundo”, en Hilb, C. (2009) op. cit. pág. 236.

38 Portantiero, J. C.: “Gramsci y la crisis cultural del 900: en busca de la comunidad” tesis presentada al *Convegno Internazionale di Studi* “Gramsci e il Novecento”, organizado por la *Fondazione Istituto Gramsci*, Calgari, Italia, 15 al 18 de abril de 1997 [Cfr. Burgos, R. (2004) op. cit. pág. 389].

modo análogo, la acción conflictiva propia del mundo social y la acción regulada, propia del mundo institucional. La dialéctica más o menos abstracta, destaca nuestro autor, entre orden e innovación o cambio y estabilidad comenzaba a encarnarse en las precarias democracias latinoamericanas de la época postdictadura. Plantea entonces, si se quiere, un principio de organización analítico que define la dinámica democrática, la construcción de su orden, como una búsqueda inconclusa, fragmentaria, de contenidos y demandas que, antiguamente, parecían necesidades surgidas de la estructura social y de la historia y que hoy son, más bien, “inventadas”:

Pero sabemos ya que la democracia, sin adjetivos, es, a la vez, un espacio institucional (lo que supone un acuerdo sobre sus reglas de constitución) y un lugar de disenso. Es un imaginario en el cual las diferencias pueden ser ordenadas, pero no diluidas. Como dicen dos autores franceses: «la democracia supone que una sociedad asume una cierta forma de división y de conflicto y que ella renuncia por consecuencia a dar una forma institucional a sus tentativas de unificación global del curso social». Nada queda cerrado para su «invención», que sólo exige un ardid de responsabilidad para no llevarla a riesgos mortales. Las sociedades no implican consensos sustantivos sino procesales, acuerdos que permitan incrementar y ampliar los marcos de decisión»³⁹.

En esta línea, Portantiero desarrollará un conjunto de explicaciones teóricas de la política y de la democracia que se nutren del conocimiento científico social más desarrollado y complejo a fines del siglo XX. Podrá entonces retomar, con otros lenguajes, las viejas preocupaciones por las complejidades de *lo popular* y

las subjetividades intelectuales de la *voluntad* política. Digamos extremando la síntesis, que se permitirá un dispositivo teórico, erigido desde ya sobre las tradiciones del *marxismo occidental*, como siempre, consistente en una trama de teorías de la acción y de la estructuras/sistema, acción comunicativa de sello habermasiano, que le lleva a distinguir la base de todo lo social en la intersubjetividad, y sujeto sin identidad de sello postestructuralista francés, que le permite abrir los significados de la acción a una elaboración sin cierres.

Pocos de sus contemporáneos y seguidores han logrado dar eficacia a semejante amalgama de investigaciones conceptuales y empírico historiográficas. La palabra clave de la sociología teórica de este Portantiero es, entonces, “construido”, “inventado”, “no natural”: “todo lo constituido socialmente (la familia, las iglesias, la escuela, la ciencia, etc.) es siempre contingente; no descansa sobre ninguna «necesidad» transhistórica o metacultural sino sobre una relación de fuerzas”, dice enfáticamente⁴⁰. El punto, agrega, es que como ha señalado Habermas, sistema (de instituciones) y mundo de la vida (de acción) suponen paradigmas distintos en cuanto a cómo pueden acoplarse sus conceptos fundamentales. Se trata en el primer caso de procesos de integración sistémica y en el segundo de procesos de integración social; la crisis sistémica será la pérdida de capacidad de control sobre el medio ambiente en que se desarrolla la vida humana, la crisis social será, a su vez, la pérdida de estabilidad de los sistemas, que ya no obtienen los consensos sobre valores en que se sostienen ni el reconocimiento de las normas con que funcionan. Instalada en el mundo de la vida, la crisis lleva a una “brusca iluminación de la artificialidad de la acción colectiva”, es el momento de la subjetividad, del actor político y, por extensión, una vez más, del sujeto ciudadano, plural, ¿popular?:

39 Portantiero, J. C.: “Introducción a una búsqueda” en Portantiero, J. C.: La producción de un orden. Ensayos sobre la democracia entre el estado y la sociedad, Nueva Visión, Buenos Aires, 1988, pág. 11. La referencia a “dos autores franceses” es a Rosanvallon, P. y Viveret, P.: *Pour une nouvelle culture politique*, Seuil, Paris, 1977, pág. 99.

40 Portantiero, J. C.: “Crisis social y «pacto democrático»”, en Portantiero, J. C. (1988) op. cit. pág. 173. En los pasajes sustantivos de estas fórmulas teóricas, Portantiero se apoya en Michel Foucault (*Microfísica del poder*, Eds. de la Piqueta, Madrid, 1978) para distinguir el momento “guerra” de la política y el poder, del momento “rito” (ritual institución) de la misma.

La crisis «produce»; se convierte en factor «proyectual», aparece como «proyecto político y como resultante del conflicto entre proyectos políticos»⁴¹. La necesidad de definir o redefinir sentidos de la acción y de las entidades colectivas, hace de toda crisis de integración social un momento de explosión de la subjetividad. La crisis, en ese caso, opera haciendo estallar la percepción reificada de las relaciones sociales como actualización de «intereses» predefinidos y estables. La pérdida de transparencia de las relaciones, sean ellas de cooperación o de conflicto, la emergencia de nuevos intereses y metas, ilumina la idea de la «artificialidad» de los vínculos sociales, de su carácter no natural, de la necesidad de una construcción intersubjetiva de los mismos⁴².

Este pensar que es “reivindicación de lo construido sobre lo dado”⁴³ conlleva una redefinición de la democracia en la línea de “superar su imagen elitista de «mera» técnica del poder y la otra, inversa, de «substancia»” que se funda en la justicia, por ejemplo, y de la cual cree que deriva, necesariamente, “a la esfera de las relaciones políticas”⁴⁴. El proyecto democrático, entonces, entra en contradicción con las derivas tecnocrático elitistas, tan comunes en las experiencias (representativas) realmente existentes en países como la Argentina, como con la creencia ingenua de que toda necesidad de justicia es, necesariamte, política. Afirmamos con Portantiero, dice Jorge Tula, que “algunos valores de la modernidad como el desarrollo económico, la participación política y la solidaridad social «siguen siendo elementos perdurables de un proyecto que requiere ser replanteado.» Y es precisamente ese proyecto el que debemos intentar elaborar

y llevar a cabo, nosotros, los socialistas, en este nuevo milenio que recién empieza”⁴⁵. En palabras de Portantiero:

Como hipótesis de trabajo, la democracia será, para nosotros, a la vez «forma» y «substancia», «forma política» y «substancia humana»; articulación a construir entre cierto tipo de procedimientos y ciertos fines éticos, en una relación de mutua justificación⁴⁶.

Como vemos, contra tradiciones marxistas muy asentadas, Portantiero refuta que haya un nexo causal y mecánico entre necesidad y política. Se franqueará así el acuerdo con la enfática afirmación de la política como acción pública que Hannah Arendt defendió con toda razón. Pensar a la sociedad desde lo público, sostiene, quizás sea el núcleo central para un socialismo del futuro. Hannah Arendt, sigue Portantiero, rastreó el origen clásico de la distinción entre lo público y lo privado, entre el espacio del ciudadano libre y el de vida doméstica, donde cada uno se apropia de lo suyo. Así, si lo privado se definía por la necesidad y la desigualdad, lo público lo hacía por la libertad y el reconocimiento entre iguales. La revolución democrática del siglo XIX hará volver contra la propia burguesía el predominio sobre la “opinión pública” que había logrado desde los orígenes del capitalismo, y frente a la ocurrente emergencia plebeya el liberalismo atemorizado se refugiará “en una propuesta elitista de representación de lo público”⁴⁷.

El neoliberalismo acentuará hasta la exasperación este proceso de privatización de la vida y de expropiación del espacio público, reforzado por el fracaso de las formas autoritarias y estadólatras del socialismo.

41 La cita que hace Portantiero acá es a: Cacciari, M.: “Transformación del estado y proyecto político”, en VVAA: *Teoría marxista de la política*, Cuadernos del Pasado y Presente, México, 1981, pág. 236.

42 Portantiero, J. C. (1988) op. cit. pág. 173. la referencia en el texto es a Habermas, J.: *La reconstrucción del materialismo histórico*, Taurus, Madrid, 1981.

43 Portantiero, J. C. (1988) op. cit. pág. 173.

44 Id. pág. 176.

45 Tula, J.: “Presentación” a Portantiero, J. C.: *Escritos sobre el socialismo*, Ed. La vanguardia, Buenos Aires, 2007.

46 Portantiero, J. C. (1988) op. cit. pág. 176.

47 Portantiero, J. C.: “Los socialismos ante el siglo XXI” en Portantiero, J. C. (2007) op. cit. pág. 59.

*La tarea del nuevo socialismo es la de impugnar ética y políticamente tanto a la tiranía del estado cuanto a la del mercado, proponiendo una visión de la sociedad y de la política en la que la dimensión de lo público pueda ser recuperada*⁴⁸.

Al responder una fuerte crítica política contra los “gramscianos argentinos” y el llamado Club de Cultura Socialista por, entre otras cosas, el apoyo de varios de los integrantes de éste (Juan Carlos Portantiero, incluido) al gobierno de Raúl Alfonsín, Claudia Hilb reivindicará la herencia de tradiciones democrático deliberativas de la cual el Club se siente heredero y a las cuales, nos parece, Portantiero adhirió casi sin fallas en toda la trayectoria intelectual y moral que lo distinguió. Creo oportuno reivindicar la tradición múltiple del Club, dice Hilb, su herencia intelectual y su capacidad de revisarla sin autocomplacencia. “Es precisamente en nombre de esa herencia, y en aras de promover un debate sostenido no sobre imputaciones sino sobre ideas, acciones y actitudes,

que considero deseable preservar –frente a las demasiado conocidas historiografías de “consecuentes” y “traidores”– la historia plural, multicolor y polémica de nuestra institución. La nota refleja bien la imagen que en amplios sectores del progresismo del país, signa la memoria de Portantiero. Oscar Terán, recordando las lecciones que, años después, aquel habría sacado de la frustrada experiencia de apoyo al gobierno radical durante los años 80, completará la imagen:

*Retornó allí a subrayar las imposibilidades de la democracia llamada «formal» para abordar las soluciones del país si no se atendía con justicia el mundo de la pobreza, la indigencia y la desigualdad social. Postuló entonces que la sociología del nuevo siglo –pasadas sus etapas desarrollista, dependientista y democrática– se configuraba como pensamiento de la crisis. En el curso de estas reflexiones se extinguió su vida*⁴⁹.

Eduardo Rojas*

48 Ibid.

49 Terán, O. (2009) op. cit. págs. 245-246.

* Investigador especialista en materias de trabajo y teoría social.

Jorge Schvarzer (1938-2008)

Un legado de rigor crítico y compromiso

Ricardo Aronskind*

Jorge Schvarzer fue -más allá de su capacidad intelectual singular- resultado de un país muy particular, de un humus cultural irrepetible: la Argentina en transformación de la entreguerra, conectada a toda la cultura y las ideas circulantes en el mundo, y al mismo tiempo un país complejo, inquieto, surcado por debates y enfrentamientos severos, difícil de clasificar.

Era esa una sociedad en plena etapa de despliegue de sus capacidades, de reconfiguración de su estructura social, en la que, por ejemplo, las ciencias exactas y las ciencias sociales no eran compartimentos estancos, sino partes de un amplio movimiento de ideas sobre un país cuyo destino parecía estar en manos de sus habitantes.

Seguramente fue el marxismo crítico -no aquel, puesto al servicio de discursos partidarios o estatales- que Jorge conoció desde su juventud, el que incidió en una mirada inquisidora, rigurosa, en cuanto al análisis de la economía nacional e internacional. Fue esa actitud, escasamente predispuesta a la aceptación pasiva de los clichés discursivos locales o externos, la que no abandonó a lo largo de su recorrido. De aquella mirada, que a su vez supo examinar críticamente, Jorge nunca dejó de lado su preocupación por la equidad social. Su preocupación por entender las formas de funcionamiento de nuestra estructura económica y social lo llevaron a indagar en las características del capitalismo argentino, las de su empresariado, especialmente el industrial, y en las capacidades de este para ser el eventual

portador de un proyecto de país moderno y desarrollado. Sus estudios y reflexiones sobre las particularidades del desenvolvimiento de la industrialización argentina lo condujeron a observar el papel estratégico del Estado y la administración pública en el proceso de desarrollo. Así participó en la construcción de un instituto de investigación en torno a esas áreas temáticas, el CISEA (Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración).

Jorge nunca ignoró la necesidad de los enfoques interdisciplinarios como forma de romper las limitaciones que mostraban los diferentes campos del conocimiento social, y mantuvo intercambios sistemáticos con sociólogos, historiadores y politólogos, en busca de una mirada más abarcadora de las cuestiones estudiadas.

Su casi obsesión con el tema industrial estaba directamente vinculada a su idea del progreso social, que se plasmaba en la imagen de una sociedad altamente tecnificada, equitativa y democrática. No era una perspectiva abstracta sobre un sector social -cuyos comportamientos concretos criticaba y no dejaba de señalar- sino la valoración de una actividad económica portadora -si era adecuadamente encarada- de prosperidad colectiva.

En colaboración con Jorge Sábato habían elaborado una reflexión profunda sobre la lógica de las irrupciones militares, su conexión con fracciones e intereses de la clase dominante, y las inevitables trabas que enfrentaría la democracia renacida a la hora de afrontar el

347

* Economista y Magister en Relaciones Internacionales. Investigador y docente en la UNGS y en la UBA.

compromiso de mejorar la vida de las grandes mayorías y reinsertar al país en la senda de la producción de riqueza como eje central de la vida económica.

En Jorge, las convicciones políticas profundas superaron ciertos predominios partidarios circunstanciales: apoyó con convicción los aspectos más progresivos de la experiencia de gobierno que encabezó Raúl Alfonsín, y valoró, a pesar de su distancia con la tradición peronista, las acciones y los logros en materia productiva y de ejercicio de la soberanía nacional de la gestión de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández. Su cercanía o lejanía con un gobierno poco tenía que ver con adhesiones subjetivas a liderazgos carismáticos, sino con criterios muy asentados sobre las prácticas que caracterizaban para él a una gestión progresista.

A pesar de tener una visión que apuntaba a metas ambiciosas, Schvarzer comprendía la compleja dinámica de un proceso de salida del atraso económico y social, y sus múltiples trabas internas y externas. Estas obligaban a cualquier gobierno que apuntara en la dirección del progreso, a procurar la obtención de logros parciales en materia científica, tecnológica y productiva que fueran creando una sinergia de elementos que confluyeran en un proceso sólido de desarrollo.

Las políticas económicas, las corporaciones empresarias, el capital multinacional, la deuda externa, los sectores productivos, fueron algunas de sus principales áreas de investigación. No puede dejar de mencionarse su particular pasión por los ferrocarriles, dada su formación profesional de origen, a los que dedicó un valioso libro. Ferrocarriles que no veía como simple recuerdo nostálgico de “otra Argentina”, sino como recurso potencial vigente de desarrollo nacional.

348

Sus múltiples intereses lo llevaban a seguir con gran detalle los cambios tecnológicos, la evolución de los países de desarrollo intermedio, los cambios organizacionales en las grandes corporaciones globales, las nuevas articulaciones financieras, etc. La firmeza de sus convicciones no lo alejaba de la actualización permanente sino que, por el contrario, lo impulsaba a integrar las nuevas realidades a

sus esquemas interpretativos. Su visión crítica de la sociedad no lo enemistó con el reconocimiento de los cambios materiales y sociales. Por el contrario, solía ver en muchos de los logros científicos de la humanidad potencialidades liberadoras, que mejorarían las condiciones de vida de las mayorías sociales.

Su respeto por el valor de las ideas como motores de la acción social, lo predisponía a aceptar discutir las —siempre que el debate se realizara en términos civilizados— con los ocasionales adversarios. Creía en el valor de los argumentos más allá de vivir en una sociedad y en un contexto intelectual donde las ideas habían ido perdiendo relevancia y el predominio de discursos vacíos o irrelevantes se había consolidado. Apasionado por el país, por su historia, por sus actores, realizó un notable acopio de material documental, periodístico y bibliográfico a lo largo de su vida, que se transformó en un valiosísimo archivo especializado en temas de economía, política y sociedad que hoy en día puede ser consultado en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. A veces Schvarzer, por la amplitud y precisión de sus conocimientos, parecía constituir, él mismo, un centro de estudios sociales.

Lo molestaban profundamente las modas intelectuales, con las que resultaba implacable, en la medida que sintiera que no obedecían a legítimas renovaciones temáticas, sino a simples orientaciones vinculadas a la agenda señalada por los centros hegemónicos a nivel internacional. Esta actitud lo puso a salvo de un fenómeno ampliamente difundido en la periferia, que es la aplicación de muchas capacidades intelectuales al estudio de temas de escasa relevancia e impacto local, pero que gozan de amplio financiamiento externo.

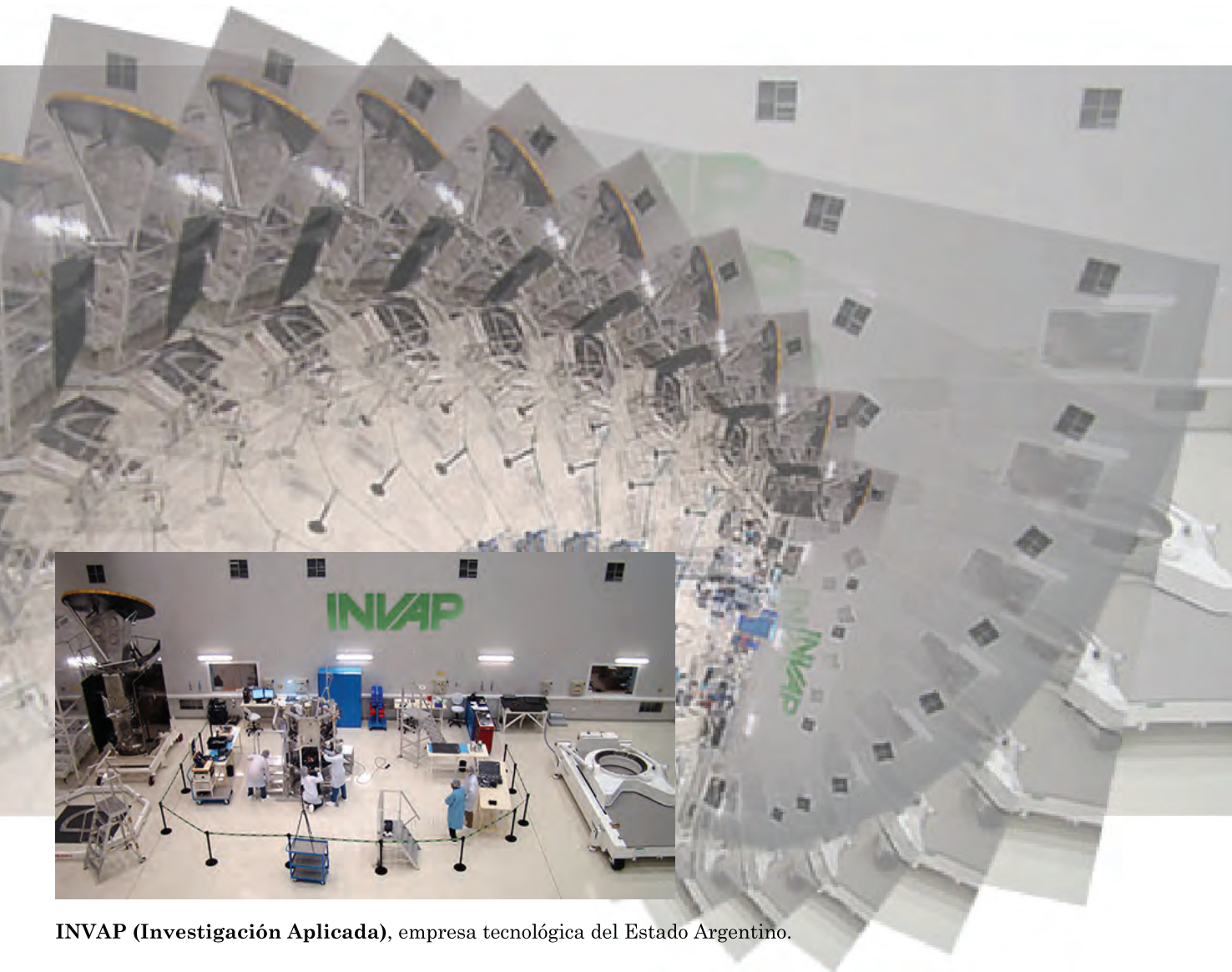
Contribuyó a formar sucesivas camadas de investigadores que tuvieron la oportunidad de trabajar con él. Lo hacía en la práctica misma de la investigación, y en las charlas en las que iba indicando los pasos de su razonamiento, que requerían siempre de la investigación empírica para corroborar sus conclusiones. Compartía generosamente muchas de sus hallazgos e intuiciones, porque privilegiaba la difusión de las ideas alternativas en la

sociedad a su apropiación privada destinada al mero lucimiento personal.

El país no supo aprovechar suficientemente todas sus capacidades. Las lamentables lógicas partidarias y de círculos de amistad impidieron que su talento y visión pudieran reflejarse en políticas públicas orientadas al desarrollo y en la formación intelectual de cuadros gubernamentales que pudieran llevarlas a cabo. La mediocridad y el amiguismo presentes en diversas instituciones gubernamentales y académicas pusieron a prueba su paciencia y su voluntad de seguir produciendo conocimiento útil para la sociedad, más allá de las actitudes mezquinas que por momentos debió enfrentar.

Bajo su dirección, el CESP (Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina) se transformó en una verdadera fábrica de materiales de información y formación que nutrieron a los prestigiosos economistas nucleados en el Plan Fénix, de la Universidad de Buenos Aires. Esos trabajos iluminaron diversas áreas de la realidad económica nacional, sorprendiendo por la originalidad de los enfoques sobre temas en los que las ideas parecían agotadas o estancadas.

Jorge Schwarzer nos deja un legado de exigencia intelectual, de rigurosidad en el análisis, de creatividad, de coherencia en las propuestas y actitudes y también de compromiso con un país mejor, que él creía posible.



INVAP (Investigación Aplicada), empresa tecnológica del Estado Argentino.



200 AÑOS
BICENTENARIO
ARGENTINO



Ministerio de
Trabajo, Empleo
y Seguridad Social

República Argentina