UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA
"SANTA MARÍA DE LOS BUENOS AIRES"

PROYECTO CRISIS DE REPRODUCCIÓN SOCIAL EN LA ARGENTINA

CRISIS INTERNA Y EXTERNA DEL REGIMEN SOCIAL DE ACUMULACIÓN Y DEL SISTEMA POLÍTICO ASOCIADOS A UN SISTEMA DE SOCIEDAD SALARIAL

Susana Freier
Jimena Macció
Roxana Maurizio
Ana Pierre

Con la colaboración de Gerardo Izzo

BUENOS AIRES, 2003

Presentación

Esta línea del proyecto de investigación encara la Crisis de Reproducción Social en la Argentina desde su aspecto Sistémico, concentrando su mirada en la Crisis de las Capacidades de Desarrollo Económico para generar las condiciones para un crecimiento genuino con equidad distributiva, y en la Crisis de las Capacidades del Estado para cumplir con su triple rol de gerente y garante del bien común y articulador de los distintos sectores sociales.

La investigación se propone reconocer los factores económicos, políticos e institucionales que intervienen afectando las capacidades de crecimiento de la economía y de lograr una distribución más equitativa del ingreso.

El Problema de Investigación

Nuestro país experimenta una profunda crisis, el Estado se halla presionado por corporaciones de diversos orígenes aferradas a privilegios que hoy no pueden sostenerse; las empresas públicas y privadas padecen rigideces para el cambio y la flexibilidad productiva que el mundo contemporáneo exige; un ineficiente sistema financiero canaliza y amplifica comportamientos especulativos perversos; a los que sumamos una pesada burocracia reglamentarista que invade al aparato estatal e impacta sobre el conjunto de los actores sociales.

En este marco, los efectos de empobrecimiento y desigualdad social no sólo constituyen efectos de la crisis sino también factores directamente asociados a su reproducción y prolongación en el tiempo.

De lo expresado surgieron las preguntas que nos permitieron acercarnos al problema de las crisis recurrentes y cada vez más profundas que azotan a nuestra sociedad.

<u>El porqué de la crisis</u>

El Estado Argentino se encuentra excesivamente permeable a las demandas de grupos privados y es incapaz de gestionar políticas públicas en lo que atañe a su poder de sanción. Esto provoca una crisis de representación, que termina por convertirse en un fenómeno recursivo en nuestra sociedad, produciendo un vaciamiento de la vida pública y que se traduce en fragmentación y ruptura del lazo social.

En lo económico tanto el sector interno como el sector externo han tenido un papel preponderante en cuanto a alentar o impedir que la economía avance hacia este sendero de crecimiento sostenible. La falta de dinamismo de las exportaciones, la elevada dependencia de las importaciones de bienes de capital e insumos intermedios, la escasez de ahorro doméstico y por ende, la necesidad de endeudamiento externo, constituyen rasgos estructurales de una economía cada vez más vulnerable y con menor capacidad de generar los mecanismos auto-correctores.

¿Qué condiciones la hacen posible? ¿Qué mecanismos y procesos institucionales la alimentan y la regeneran?

Sostenemos que en nuestro país, en el último siglo, no han podido emerger alianzas relativamente estables o fuerzas sociales y políticas que agreguen intereses al punto de asegurar la viabilidad de un proyecto, sea del signo que fuere, que pueda prever los desequilibrios o bien brindar respuestas rápidas y eficientes para asumirlos y redireccionarlos.

Los mecanismos asociados a la regulación fueron incapaces de modificar los encadenamientos coyunturales desfavorables, debido a una inadecuación de las formas institucionales o estructurales respecto del régimen de acumulación. Y por otra parte, aquellos que sí operaron se encontraron ante la imposibilidad (o ineptitud) para encontrar nuevos modos de regulación u operadores (para ordenar el sistema). Por ende, fueron sobre-utilizados perdiendo así su capacidad de regulación e incluso ocasionando desequilibrios mayores. El carácter global de la crisis parece deberse al hecho de que en las zonas críticas, los operadores cruciales responsables de la estabilidad de la estructura no son ya capaces de producir el suplemento de organización necesario para reabsorber las fluctuaciones amplificadas.

La salida de la crisis requiere un nuevo orden interno ajustado a las condiciones de posibilidad que brinda el medio; lo que a su vez implica cambios en las funciones o en la naturaleza de las fuerzas reguladoras. En época de crisis se crean condiciones favorables para el desarrollo de estrategias audaces e inventivas. El carácter incierto y ambiguo de la crisis hace que su salida también sea incierta; si bien no significa que todo va mal, nada indica necesariamente que el futuro será mejor.[1]

[1] Al respecto, Morin (1995) considera que la crisis es un *revelador* y a la vez un *realizador* . El autor considera que el valor revelador de las crisis surge cuando esta revela, de repente, la presencia, la fuerza y la forma de aquello que en tiempos o situaciones normales permanece invisible (lo inconsciente, lo virtual, lo latente). En este sentido el desorden, el antagonismo, el conflicto, o sea, la contradicción, no son accidentes en la vida social o individual sino trazos inherentes a esas realidades.

Cabe poner en consideración la concepción sistémica de *crisis como respuesta emergente de un proceso.* En este documento se cree reconocer la génesis y desarrollo de la actual crisis económica y política ubicados en un proceso histórico, que dio lugar al paso de una sociedad salarial corporativa con un estado de sub-bienestar a una sociedad disociada, neocorporativa con dominación de grupos económicos.

La recurrencia en el tiempo de crisis de larga duración pone al sistema en estado de grave deterioro y amenaza su autonomía e integración. Es justamente esta nuestra tesis sobre la fase histórica que atraviesa actualmente la sociedad argentina.

En este marco de investigación ya planteado en el Informe Preliminar (CSOC 01-2003) se propuso como objetivo central el estudio del funcionamiento de la crisis como:

(a) Un proceso de agotamiento del modelo económico, político, social y cultural dominante durante buena parte del siglo XX (industrialización sustitutiva, economía cerrada, estado interventor, régimen político corporativo, sociedad urbana formada por poblaciones trasplantadas y comunidad local), pero también como:

(b) La acumulación de disfunciones (a lo largo, al menos, de estos últimos treinta años) con relación a la integración de un nuevo modelo de desarrollo y organización económica, social y política capaz de asimilar las condiciones internas de fragmentación y adaptarse a los cambios y las tendencias en el orden mundial.

Nuestra ***hipótesis*** de trabajo es que la esclerosis que afecta al proceso económico y político argentino tiene causas y efectos múltiples y recursivos, tanto de orden interno como externo, que definen un *proceso reproductor de crisis,* no de carácter coyuntural sino de tipo estructural y profundo. La principal causa de esta situación parecería yacer en la inexistencia de coaliciones políticas, que fueran capaces de generar un marco de políticas públicas de largo alcance. Es decir, en la imposibilidad o falta de voluntad para crear las condiciones que generen crecimiento genuino.

Objetivos de investigación

El objetivo general del presente documento es identificar, analizar y evaluar factores económico-políticos del contexto histórico que inciden en la esclerosis actual del crecimiento

---

El valor realizador de la crisis viene afirmado en los métodos en los que la evolución se concibe no como un proceso lineal, sino como un fenómeno marcado por discontinuidades y rupturas. La crisis pone en movimiento fuerzas de transformación.

económico, la segmentación productiva, la pobreza y la desigualdad social, junto con la evaluación de los efectos del proceso de globalización sobre las capacidades de crecimiento.

Específicamente, se pretende:

a) Evaluar los hechos históricos, desde principios de los años 30 hasta la década del 70, a la luz de los recientes acontecimientos, con una mirada interpretativa que permita identificar en ellos las raíces de la situación actual, como una acumulación progresiva de desequilibrios.

b) Identificar, en la evaluación de las fuentes históricas, los determinantes principales del crecimiento y desarrollo económico, tanto los económicos como los extra-económicos, los endógenos y exógenos al sistema.

c) Analizar las evidencias para los últimos 25 años, con el fin de identificar tendencias, ciclos, comportamientos atípicos, etc, a la luz de la teoría económica y de los acontecimientos históricos.

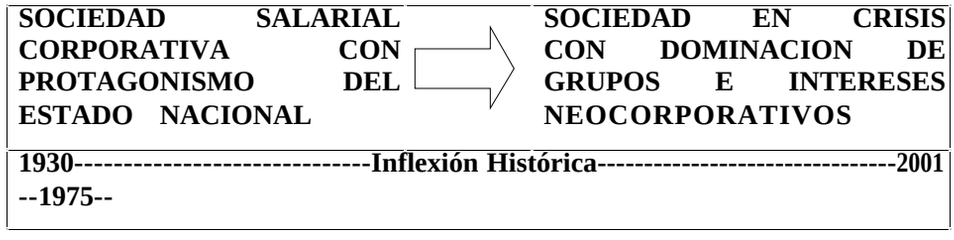
El esquema heurístico

Para completar nuestra investigación proponemos el siguiente esquema heurístico, como tipo ideal, desde el cual explicar las crisis económicas y políticas y su reproducción.

El esquema va a ser explicado en función de un trabajo previo documental, donde se dividieron períodos económicos y políticos en una mirada retrospectiva del proceso histórico argentino en un contexto internacional y con la asistencia de una línea de tiempo que configura una matriz posible de ser investigada empíricamente.

Figura 2: Representación del Proceso Histórico Argentino (1930-2001)

("De la Crisis de la Sociedad Salarial y del Estado Nacional a la emergencia de una Sociedad en Crisis y un Estado Sometido a Intereses Neocorporativos")



ECONOMIA	-Industrialización por sustitución de importaciones (ISI) -Economía Mixta -Dependencia del sector agropecuario exportador - Desarrollo capital nacional	**Crisis Fiscal + Crisis de la Deuda**	-Expansión de los mercados financieros -Desindustrialización -Economía de Mercado -Dependencia MOA (Manufacturas de origen Agropecuario) - Concentración de grupos económicos
POLÍTICO	- Dominación corporativa - Democracia de baja intensidad - Gestión paternalista- autoritaria - Estado Nacional-Patriótico	**Crisis Repres. Política**	- Pactos Secretos: ¿Mafias? - Democracia limitada y clientelar - Gestión autoritaria-tecnocrática - Estado Periférico Subordinado
SOCIO – INSTITUCIONAL	- Sociedad salarial (pleno empleo) - Seguridad Social del Estado de Providencia (ciudadanía social) - Instituciones de movilidad social	**Crisis Estado + Instituci. Sociales**	- Imperativos de Mercado - Sociedad Mercantil con desempleo - Inseguridad social y jurídica - Fragmentación Social: Exclusión
SOCIO-CULTURALES	- Fuerza del contrato social de base normativa-reglamentada - Ideario de progreso con justicia social. - Valor a la lealtad	**Crisis de Identidad Colectivas**	- Fragilidad de los contratos sociales - Lazos de base especulativa y discrecional - Cultura rentista y especulativa - Individuo egoísta “valor al retorno”

Fuente: Proyecto Crisis de Reproducción Social en la Argentina, Departamento de Investigación Institucional, IPIS, UCA.

Sociedad Salarial Corporativa con Estado de Sub-Bienestar

Sobre la base del esquema de investigación propuesto se realizó una interpretación que permitió distinguir dos patrones descriptivos con diferentes características económicas y políticas, cuyo punto de desviación comienza en el año 1974/5 marcando el agotamiento de un modelo de sociedad política corporativa con una democracia limitada, paternalismo y autoritarismo cuasi-nacionalista, con una economía mixta, industrialización por Sustitución de Importaciones y una dependencia del sector agropecuario agro-exportador.

El régimen peronista de mediados de siglo fue el principal responsable de consolidar un proyecto en el cual el Estado ya no se presentaba como entidad de representación de intereses, ya sea particulares o generales, sino que surgía como un actor con intención de redefinir las líneas de alianzas y oposiciones. Perón manejó las políticas gremiales para lograr la adhesión de los gremios, y comenzó a preparar leyes en beneficio de los trabajadores, contactándose a su vez con los sectores patronales (Torre, 1995). Para los argentinos, el año 1945 fue un año decisivo, ya que presencia el advenimiento de las masas y su papel político protagónico (Floria, 1992).

El corporativismo al que adhirió el período se caracterizó por un sistema de representación de intereses en el que existió un monopolio de representación, diferenciación funcional en categorías mutuamente excluyentes, y por un reconocimiento oficial, estatus semipúblico y afiliación compulsiva de los sindicatos.

La Argentina aparece como una sociedad que ha poseído algunos rasgos corporativos expresados fundamentalmente en la relación Estado- sindicatos en el régimen peronista y por la supresión lisa y llana de los partidos políticos en períodos militares, que dio mayor visibilidad a la representación política de ciertas organizaciones sectoriales. En cuanto movimiento, el peronismo tenía como objetivo a largo plazo sustituir el sistema de partidos por las corporaciones (Floria, 1995). La relación Estado-masas fue paternalista, estableciéndose desde la beneficencia y obstruyendo la construcción de una ciudadanía democrática.

Durante esta etapa, los períodos de democracia pueden ser caracterizados como democracias "restringida" o "limitada", dadas las prescripciones y fraudes electorales. Por su parte, las dictaduras significaron el cierre de los canales democráticos de acceso al gobierno y también la supresión de la ciudadanía de la sociedad Argentina. Fueron caracterizadas como burocráticas porque reemplazaron la política por la administración. La gestión de las políticas de gobierno estuvo a cargo de técnicos especializados en cada área, que se desempeñaban como funcionarios administrativos. En particular, este tipo de régimen político durante la época de Onganía se denominó Estado burocrático autoritario.

Acorde a lo que estaba ocurriendo en el resto del mundo, el período se caracteriza por tener una suerte de Estado Benefactor Keynesiano con un modelo de crecimiento basado en el mercado interno. Esta concepción fue plasmada en una serie de instituciones que pueden dividirse principalmente en dos tipos. Por un lado, las instituciones de bienestar que le permitieron garantizar, dentro de lo posible, las condiciones de existencia mínimas a la población. Principalmente, estas instituciones fueron relativas a la Salud, la Educación, el Empleo (donde se incluye la Seguridad Social) y la Vivienda. Por el otro, se crearon instituciones que dieron lugar a una participación más activa del Estado en la economía, sobre todo en términos de regulación. De esta manera, tuvo lugar la creación de una cantidad de

organismos reguladores y de intervención[2]. Las políticas mencionadas resultaron en constantes incrementos del gasto público.

Asimismo, este Estado se asocia con la existencia de empresas públicas que brindan bienes y servicios básicos a la vez que funcionan como una fuente de empleo y como forma de asegurar ciertos niveles mínimos de bienestar de manera equitativa a la población. Es en este período donde el Estado comienza a desarrollar el rol que le permitiría generar empleo y crecimiento, incrementando su inversión a través de la construcción de obras públicas de gran envergadura.

Lo antedicho fue factible en el contexto de una economía con altos niveles de empleo, acompañada de una situación fiscal y monetaria aceptable que le brindaba los recursos necesarios para desarrollar sus funciones.

Por otro lado, existía una marcada dependencia de las exportaciones agropecuarias -el sector externo cumplía un papel principal como motor de la economía y como proveedor de divisas genuinas y/o de bienes indispensables para el proceso de desarrollo. Es importante remarcar que la concentración de las exportaciones en pocos bienes y de escaso valor agregado, la fuerte vinculación de las importaciones al contexto macroeconómico y el comportamiento altamente anticíclico de la balanza de mercancías tienen como consecuencia que, cuando Argentina entra en un ciclo expansivo, empeora rápidamente el resultado de la cuenta comercial. Esta alta dependencia del sector externo buscó solucionarse a través de la implementación de la industrialización mediante la sustitución de importaciones[3], política de estado que favoreció el desarrollo del sector industrial, con el objetivo de disminuir la necesidad de importaciones de los distintos bienes, especialmente los de capital.

El agotamiento de un modelo

Hacia mediados de la década del setenta, la situación cambió drásticamente. El porqué de este cambio no tiene una razón unívoca, sin embargo es importante destacar que intervino la existencia de un orden mundial distinto, recesivo. La tendencia económica predominante de la época se caracterizaba por el pensamiento neoclásico, donde el Estado se convertía en un actor que intervenía mínimamente en la economía, y daba lugar a políticas comerciales más abiertas. Por otro lado, la economía comenzaba a estancarse y los niveles de desempleo eran

[2] Como ejemplo se pueden citar las juntas reguladoras de granos y de carnes; la creación y cada vez mayor intervención del Banco Central en el sector financiero, entre otras.
[3] Consistía en la implementación de barreras arancelarias, subsidios a la producción, otorgamiento de créditos, entre otros.

crecientes. Esta situación venía acompañada de un estado cuyos recursos genuinos de financiamiento estaban agotados y por ende no podía cumplir con su rol de promotor de crecimiento. Dicha falta de recursos hizo que, a partir de este momento, el plano real de la producción, el cambio tecnológico, la acumulación de capital, el empleo, la distribución del ingreso y el comercio internacional, quedaran sujetos a los vaivenes de la dimensión financiera.

Al agotarse la capacidad de regulación de los mecanismos utilizados tal como se conocían, se interrumpen los anteriores períodos de crecimiento haciéndose evidente la falta de un modelo de desarrollo de largo plazo.

La acumulación de contradicciones políticas y sociales fue deteriorando de manera directa las capacidades de la economía de generar los medios de producción y de subsistencia necesarios para acompañar las expectativas de progreso y movilidad del conjunto de la población. A su vez, el país debió enfrentar los cambios en las condiciones económico-políticas mundiales en circunstancias de especial vulnerabilidad e incapacidad de respuesta y/o ajuste en sus mecanismos de autoregulación.

Al haber entrado el país en una fase de contradicciones y fluctuaciones en cuanto a sus capacidades de financiar el crecimiento económico y el pleno empleo, a mediados de la década del setenta también comenzaron a deteriorarse los capitales culturales, institucionales y humanos acumulados durante las décadas de crecimiento y expansión del modelo de bienestar.

De ahí en más, un camino sinuoso de proyectos políticos y programas económicos han fracasado, aunque fueron funcionales en general a determinados grupos económicos, a la vez que generadores de una estado de acumulación de deterioros socio-institucionales y de concentración de expectativas sociales frustradas.

Sociedad Disociada Neocorporativa con Dominio de Grupos Económicos

Como se mencionara, es a partir de mediados de la década del setenta cuando comienza la verdadera decadencia “económica” con la pérdida de empleo, “política” con la destrucción de varias generaciones de dirigentes en el terrorismo de Estado y “cultural” por el quiebre de ciertos valores del pasado que movían el país. (Rapoport, 2002)

El golpe de Estado producido en 1976 inició un proceso de disciplinamiento y reorganización que alcanzó al conjunto de la sociedad Argentina. Su sometimiento a la violencia del terrorismo de Estado[4] y del libre mercado provocó miles de víctimas.

Además de represión y silenciamiento, las políticas de la dictadura generaron condiciones favorables para la especulación financiera y un gigantesco endeudamiento externo. La desarticulación de las organizaciones obreras fue considerada un requisito indispensable para la aplicación de un plan económico inspirados en los principios del libre mercado. Estas condiciones subsistirían durante los años posteriores.

Las nuevas "democracias de baja intensidad" que se sucedieron luego de la retirada de la dictadura militar debieron enfrentar tres aspectos: los problemas políticos de la transición y la consolidación del régimen político democrático, los problemas económicos y el nuevo tipo de relaciones entre el Estado, los sindicatos y otros actores sociales. Despuntará tímidamente el Neocorporativismo como la participación cooperativa institucionalizada de las grandes asociaciones de intereses organizados, en la elaboración y aplicación de la política económica.

La corrupción se generalizó en todos los niveles y en todas las instituciones públicas. Al final de este proceso lo que encontramos es una sociedad que vive al margen de la ley, una población ampliamente desamparada y despojada por el mismo Estado, una estructura política supernumeraria, clientelística y disfuncional (Perez Lindo, 2002).

Durante los últimos veinticinco años, se observa un crecimiento económico inestable, por lo general recesivo o fundado en mecanismos subsidiados o coyunturas extraordinarias, asociado a un alto déficit fiscal y social. Específicamente, a manera de transición hacia una economía de mercado, se promulgaron políticas de descentralización, privatización y desregulación como objetivos opuestos a los que se perseguían en la etapa anterior. De esta manera, el estado delegaba responsabilidades en el sector privado o en el mercado. Se disolvieron o perdieron protagonismo las instituciones que habían sido creadas, generándose un déficit en la garantía de acceso a servicios básicos. Se dejaron de lado las políticas de industrialización, abriéndose la economía a los mercados externos tanto de bienes como de servicios, siendo

[4] Terrorismo de Estado significa que el monopolio de la fuerza y la portación de armas que los ciudadanos consienten en un Estado de derecho (y que sostienen con el pago de los impuestos) para que garantice la vigencia de sus derechos individuales, se vuelve en su contra. Es decir, el terrorismo de Estado comienza cuando el Estado utiliza sus Fuerzas Armadas contra los ciudadanos y (controlando la totalidad de las instituciones que dependen del gobierno) los despoja de todos sus derechos fundamentales y también de la vida. El Estado se convierte en un terrorista cuando hace uso de la tortura, oculta información, crea un clima de miedo, margina al Poder Judicial, produce incertidumbre en las familias y confunde deliberadamente a la opinión pública. Frente a este Estado, los ciudadanos se sienten y realmente están totalmente indefensos y sujetos al arbitrio de la voluntad de quienes se han arrogado la autoridad. En estas condiciones, ser víctima, testigo o afectado por una acción del terrorismo de Estado crea confusión y parálisis.

especialmente relevante el sector financiero. Las consecuencias que esto trajo aparejadas fueron principalmente la total desindustrialización de la economía local acompañada de un incremento en el desempleo. Esta fue la causa principal de un aumento en las desigualdades en los ingresos, perpetuándose dicha situación a través de la ausencia de políticas salariales y/o de empleo.

La política fue concebida, de modo creciente en función de la administración de recursos escasos, antes que por su naturaleza de construcción de escenarios y proyección de objetivos para la acción. La racionalidad económica terminó cooptando el discurso y las prácticas políticas. En este marco los valores referidos al bien común fueron sustituidos por los de la eficiencia en el funcionamiento del aparato estatal, cuya especificidad no está en función de las necesidades sociales que busca satisfacer, sino del equilibrio presupuestario. Paradójicamente, este objetivo tampoco fue conseguido.

El aumento del gasto público en este período fue creciente, especialmente en la última década, lo cual trajo como consecuencia un incremento en la necesidad de financiamiento estatal que, debido a la falta de recursos genuinos y a la inflación recurrente, derivó en un endeudamiento progresivo. A su vez, durante el período se fomentó el ingreso de capitales sin restricciones de ningún tipo. El efecto conjunto de estos dos factores derivó en una gran dependencia de los mercados de capitales extranjeros. Como ocurría a escala mundial, se dio localmente una gran concentración de capitales, lo cual fue avalado por las políticas de estado. Una vez más, esto favorecería la inequitativa distribución mencionada anteriormente.

Según Oszlak, las transformaciones de las relaciones estado-sociedad han coincidido con una serie de procesos en el ámbito internacional cuyo impacto sobre el escenario político y socio-económico de los países no puede subestimarse. Tres conceptos estrechamente vinculados entre sí intentan dar cuenta de estas transformaciones: globalización, internacionalización del estado e integración regional.

Aunque a menudo confundidos, cada uno de ellos debe ser analizado separadamente en cuanto a sus alcances y consecuencias. Las fuerzas que explican la globalización son mucho más abarcativas, poderosas y complejas que las que gobiernan el comercio internacional. Existe una "agenda mundial" que se compone también de cuestiones relativas a las migraciones, el medio ambiente, el terrorismo, la corrupción, el tráfico de estupefacientes, la revolución comunicacional, los movimientos de capital golondrina y los mercados financieros on-line. Todas estas cuestiones tienen un elemento en común: borran las fronteras nacionales,

que se vuelven móviles, difusas o se disuelven ante las nuevas formas que adopta el intercambio e interrelación entre fuerzas y actores tan poderosos (Oszlak, 1997).

Bibliografía

Documento publicado en la Revista *Reforma y Democ racia* Nº 9 de CLAD (Caracas).

Floria, C. y García Belsunce, C. (1992): *Historia de los argentinos.* Tomo II. Larousse, Buenos Aires.

"Historia Integral Argentina" (1974): *El sistema en Crisis* , Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

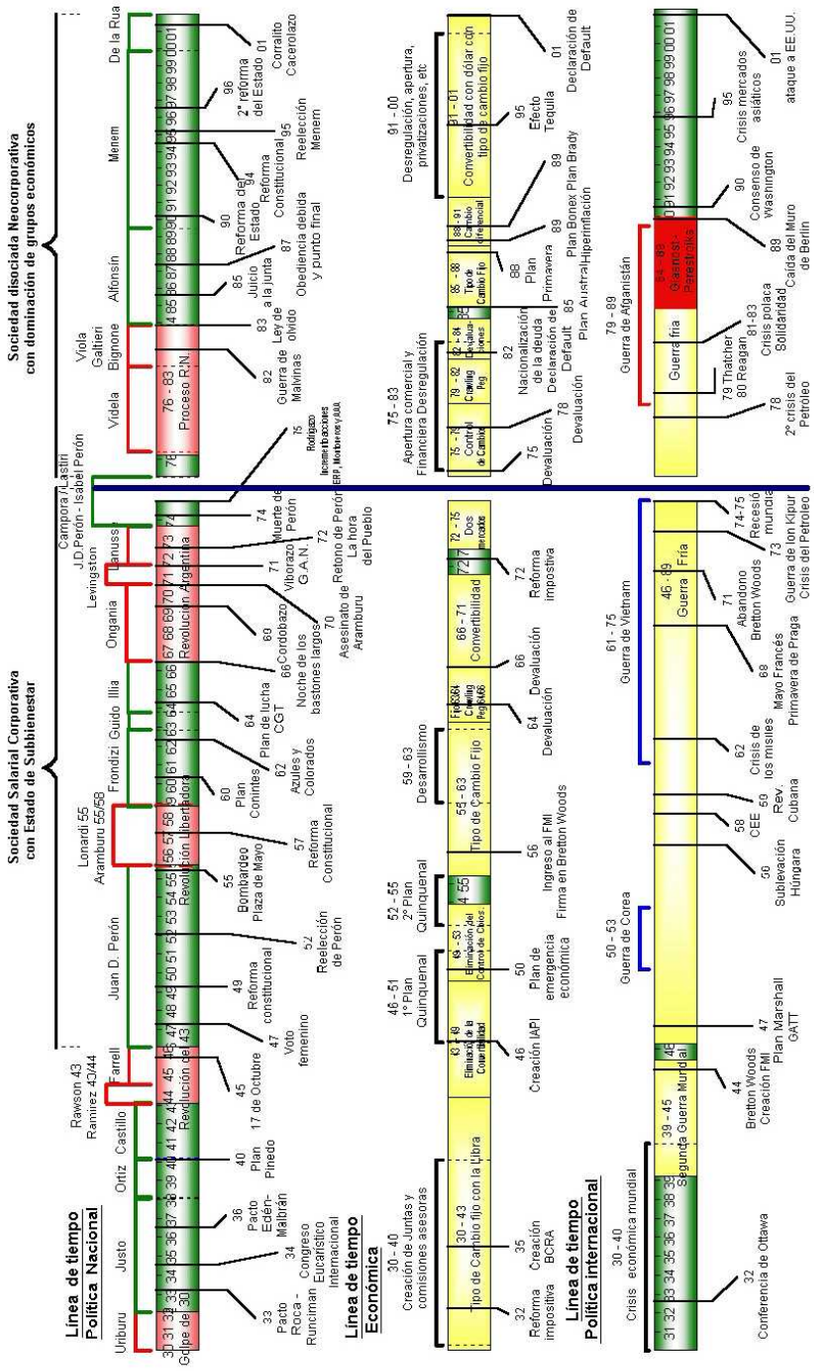
"Historia Integral Argentina" (1974): *El peronismo en el poder* . Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Morin, E. (1995): *Sociología.* Tecnos, Madrid.

Oszlak, O. (1997): "Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego?". En *Reforma y Democracia* Nº 9, CLAD.

Perez Lindo (2002): "Sobre la crisis del Estado Argentino".

Rapoport, M. (2002): *Historia económica, política y social de la Argentina (1880 -2000).*

Torre, J. C. (1995): *El 17 de Octubre de 1945* . Ariel, Buenos Aires.

Anexo – Línea de Tiempo