

Las políticas de ajuste y sus efectos socio-demográficos.

Susana Torrado.

Cita:

Susana Torrado (2005). *Las políticas de ajuste y sus efectos socio-demográficos. VIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Tandil.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/viii Jornadas a e p a / 2>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eY7r/kPx>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

LA ARGENTINA, EL AJUSTE Y LAS METAS DEL MILENIO¹

Susana Torrado
Cátedra Demografía Social
Facultad de Ciencias Sociales (UBA)-CONICET
E-mail: storrado@fibertel.com.ar

INTRODUCCIÓN

A mediados de la década de 1970, se inicia en la Argentina un modelo de acumulación que incidiría directamente en todos los órdenes de la vida social. Aunque se trata de hechos ahora muy conocidos, es imprescindible presentarlos aquí en una muy breve síntesis.

El gobierno militar surgido del golpe de Estado de 1976 adoptó un modelo de desarrollo sustancialmente diferente a todos los experimentados en el pasado, virando en forma diametral las orientaciones de industrialización sustitutiva que habían estado vigentes desde 1930. Para alcanzar sus metas, esta estrategia aperturista --o 'ajuste' en su denominación popular--, además de objetivos específicamente económicos, buscó imponer el principio de subsidiariedad del Estado en materia económica y social, lo que suponía, por un lado, transferir parte de sus actividades (servicios públicos y empresas productivas) a la esfera privada; por otro, dismantelar el Estado de Bienestar que se había organizado en nuestro país en la década de 1940. En el lapso que va desde 1976 hasta fines del siglo XX, se sucedieron en el poder gobiernos de muy distinta idiosincrasia aunque, por la naturaleza de sus políticas económicas, todos puedan ser englobados dentro del modelo aperturista. Sin embargo, para organizar la exposición, distinguiremos dos etapas: a) el ajuste en dictadura (1976-1983); b) el ajuste en democracia (1983-2000), un período este último signado por gobiernos de disímil signo partidario y diferente intensidad en la aplicación de medidas neoconservadoras.

El objetivo de este trabajo es describir algunos rasgos de la estructura social y del bienestar social argentinos al finalizar la década de 1990, buscando su explicación en las tendencias políticas y económicas verificadas durante el lapso 1976-2000. Es decir, nos interesa elaborar un balance de los efectos sociales del modelo de ajuste.

El año 2000 es sin duda discutible como cierre del proceso, puesto que muchas de sus peores secuelas se siguen experimentando --incluso más brutalmente-- hasta el día de hoy. Pero los acontecimientos de 2001, las sucesivas alternancias de gobiernos, la salida del régimen de convertibilidad, en fin, el cambio de orientación a partir de marzo de 2003, tornan muy difícil por ahora el análisis de tendencias de más largo plazo y, además, no siempre están disponibles las imprescindibles fuentes estadísticas.

El hilo conductor de nuestro análisis es el concepto de *cohesión social* --su fortalecimiento, su debilitamiento, su ruptura--, a todo lo largo del proceso analizado. Aceptando que, para los individuos, el trabajo es un soporte privilegiado de inscripción en la estructura social, coincidimos con Robert Castel (1997:15) en la definición del concepto.

“Existe una fuerte correlación entre el lugar que se ocupa en la división social del trabajo y la participación en las redes de sociabilidad y en los sistemas de protección que ‘cubren’ a un individuo ante los riesgos de la existencia. De allí la posibilidad de construir lo que yo llamaría metafóricamente ‘zonas’ de cohesión social... Entonces la asociación ‘trabajo estable/inserción relacional sólida’ caracteriza una zona de integración. A la inversa, la ausencia de participación en alguna actividad productiva y el aislamiento relacional conjugan sus efectos negativos para producir la exclusión... La vulnerabilidad social es una zona intermedia, inestable, que conjuga la precariedad del trabajo y la fragilidad de los soportes de proximidad... La composición de los equilibrios entre estas ‘zonas’ puede entonces servir como indicador privilegiado para evaluar la cohesión de un conjunto social en un momento dado.”

Los conceptos de *exclusión social* y de *vulnerabilidad social* --tan popularizados entre nosotros-- son entonces la contracara de la cohesión: designan una fuerte y generalizada crisis del lazo social, de los vínculos y las relaciones sociales fundamentales, crisis que es un producto directo del nuevo orden globalizado inductor del ajuste.

Desde esta perspectiva, la pertenencia de las personas a la zona de exclusión o a la zona de vulnerabilidad se define, en primer término, por su accesibilidad al mercado de trabajo y a la percepción de un ingreso suficiente para garantizar su existencia. Pero también debe dar cuenta del goce de otras vitales dimensiones de lo social: el consumo, la salud, la vivienda, la educación, la previsión social, etc., así como debería involucrar expresiones más personalizadas de la vida individual, tales como los vínculos familiares y el proyecto de vida.

En la Argentina de las tres últimas décadas, la pérdida de cohesión emergió tanto en dictadura como en democracia y no sólo comportó el incremento de la desigualdad social, sino que hizo más intensa la polarización entre los muy pobres y los muy ricos, destruyendo, en el camino, uno de los atributos distintivos del nuestro país: la

¹Este artículo resume los hallazgos que, junto con los materiales estadísticos pertinentes, se exponen en (Torrado, 2004, *passim*).

existencia de amplios estratos medios formados y consolidados a lo largo de casi un siglo. Estas notas buscan testimoniar ese proceso, cuyas consecuencias políticas son todavía inciertas.

1. EFECTOS SOBRE LA ESTRUCTURA DE CLASES SOCIALES

Para analizar los efectos del modelo sobre la estructura de clases sociales y la movilidad social, es imprescindible comenzar por describir lo acontecido en los mercados de trabajo y en la distribución del ingreso.

1.1 El ajuste en dictadura (1976-1983)

En medio de una profunda crisis económica y política del gobierno constitucional justicialista instaurado en 1973, un golpe de Estado militar desplaza a este último en marzo de 1976, adoptando una nueva estrategia de desarrollo.

*** Mercado de trabajo**

En lo que respecta al volumen y estructura de la mano de obra, algunos de los preceptos centrales del nuevo modelo (sobre todo, el abandono de la industrialización sustitutiva; la reforma financiera; el principio de subsidiariedad del Estado) dejan su huella indeleble en las transferencias de empleo que se producen en este período.

Por una parte, el ritmo de crecimiento del empleo urbano fue notablemente más lento que en las décadas precedentes, debido a factores que operaron tanto del lado de la oferta como de la demanda de mano de obra.

Por otra, en este momento, el nivel de empleo traduce mecanismos de equilibrio más complejos que en el pasado. En primer lugar, una parte considerable del descenso de los indicadores de subutilización abierta se explica por el fuerte retroceso de la oferta de mano de obra en los mercados de trabajo urbanos (en especial en el Área Metropolitana), un fenómeno principalmente atribuible a razones de índole demográfica (no independientes, desde luego, de la propia coyuntura económica). Entre las mismas se encuentran: la disminución de la migración interna hacia las grandes ciudades; el retroceso de la inmigración de trabajadores limítrofes; el aumento de la emigración externa de argentinos; en fin, el envejecimiento de la población que produjo un achicamiento de la franja de edades potencialmente activas. En segundo lugar, también contribuyó al descenso de dichos índices la retracción de la demanda de mano de obra que induce la recesión, fenómeno que, a su vez, se tradujo en el aumento considerable del desempleo oculto (por desaliento de personas activas respecto a la búsqueda de empleo, las que son contabilizadas como inactivas). En otros términos, la subutilización de mano de obra durante la estrategia aperturista militar se manifestó por mecanismos distintos a los conocidos, pero alcanzó sin duda niveles muy considerables.

Por otra parte, el escaso empleo neto creado en la industria manufacturera durante este lapso no privilegia a los asalariados, como sí lo había hecho en el pasado. Ello se traduce en una notoria desaceleración del empleo asalariado industrial de clase media (fundamentalmente, empleados administrativos) dentro de las plantas, así como de la renovada expansión del cuentapropismo industrial (artesanado), tanto de clase media como de clase obrera. Dado este comportamiento de la industria, el crecimiento de la fuerza de trabajo urbana debió necesariamente refluir por entero a la construcción y al terciario, que crecen efectivamente a ritmo acelerado.

Otro aspecto del deterioro del mercado de trabajo se refiere a la morfología interna de los ocupados plenos: durante esta etapa, el reflujo de mano de obra expulsada de las posiciones asalariadas estables se orientó preferentemente hacia el cuentapropismo informal o subempleo oculto, más que hacia puestos asalariados de mala calidad (en negro), como acontecería en el futuro.

Un aspecto crucial de esta dinámica radica en la diferencia del impacto en los distintos estratos sociales (definidos éstos, por imperativo de la información disponible, de acuerdo al nivel de educación del jefe de hogar): el desempleo abierto afectó a todos los trabajadores, pero en los estratos de inferior educación lo hizo con mayor intensidad; los más débiles sufrieron, además, desocupación de más larga duración, más alta rotación en el empleo y mayor incidencia del trabajo en negro.

*** Distribución del ingreso**

Cuadro 03
Distribución decilica del ingreso total de las familias.
Área Metropolitana, 1974-2000

DECILES	1974	1986	1991	1995	2000
20% más pobre	6,1	4,9	4,6	4,2	4,1
70% intermedio	67,0	63,2	61,2	60,5	61,7
10% más rico	26,9	31,9	34,2	35,3	34,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: INDEC-EPH (ondas de octubre).

La evolución de la desigualdad en la distribución del ingreso durante el gobierno militar se puede resumir observando que, en el lapso 1974-1986, la distribución decilica del ingreso total de los hogares disminuyó de 6,1% a 4,9% en los dos primeros deciles; y de 67% a 63,2% en los deciles 3 a 9. Es decir, resignaron ingresos las capas sociales más bajas pero también las capas medias. El conjunto de lo perdido se trasladó al último decil, cúspide de la pirámide, el que agrega 5 puntos porcentuales a lo que absorbía en 1974 (de 26,9% a 31,9%). Excepto los hogares con un jefe con elevada educación, todos los estratos experimentaron un deterioro en su nivel de ingresos, pero esta pérdida fue más pronunciada en las capas menos calificadas.

*** Estructura de clases sociales y movilidad social**

La estructura social urbana durante el gobierno militar, por su parte, experimenta mutaciones inéditas por comparación a períodos precedentes. En la década de 1970, invirtiendo de raíz las tendencias sostenidas en el pasado durante las estrategias industrializadoras, la creación de empleo urbano favoreció netamente las posiciones autónomas por comparación a las asalariadas. Además, durante el gobierno militar, se acrecienta la velocidad comparativa de expansión de la clase media respecto a la de la clase obrera (éste es el período de mayor distancia entre las mismas), a la par que se modifican drásticamente las tendencias internas en cada colectivo. Dentro de la clase media, por vez primera, es el estrato autónomo el que lidera aparentemente el crecimiento. Dentro de la clase obrera, casi todo el crecimiento concierne al estrato autónomo. En otros términos, se detiene el proceso de asalarización de la clase media y se acelera el de desalarización de la clase obrera. Por otra parte, tiene lugar un notable crecimiento del estrato marginal.

Naturalmente, visto lo reseñado hasta el momento, la movilidad social durante el gobierno militar ostenta una total singularidad respecto al pasado. Primero, el menor crecimiento del empleo urbano (o sea, de la migración rural-urbana) elimina una fuente crucial de movilidad ascendente, al tiempo que concentra los desplazamientos en la población de antigua residencia urbana. Segundo, la continuada expansión de la clase media favorece ahora comparativamente más a su estrato autónomo (con fundada presunción de que el mismo contiene una proporción no discernible de trabajadores marginales). Este crecimiento de las posiciones autónomas de clase media (sobre todo en el comercio) debió alimentarse --vía intrageneracional-- de asalariados de clase obrera y de clase media que perdieron sus antiguas posiciones en el proceso general de desalarización que indujo la estrategia aperturista, siendo difícil de aceptar que estos desplazamientos tradujeran una movilidad ascendente. Tercero, la clase media asalariada crece menos que en las etapas precedentes, siendo significativo el hecho de que se expanda comparativamente más el segmento técnico-profesional (de menor crecimiento vegetativo y migratorio) que el de los empleados y vendedores. Todo ello, en un contexto en el cual se acentuó el proceso de devaluación de las credenciales educativas en el mercado de trabajo, como secuela de la expansión de la matrícula secundaria y superior en los años precedentes, y se acrecentó el empleo precario de clase media. El crecimiento del estrato medio asalariado debió continuar nutriéndose --vía intergeneracional-- desde posiciones correspondientes a la clase media autónoma y a la propia clase media asalariada, representando por lo general una movilidad ascendente, si se define a esta última en términos exclusivamente ocupacionales. Cuarto, el estrato marginal es el de más rápido crecimiento, junto con el empleo obrero precario. El crecimiento del estrato obrero autónomo y del marginal debió alimentarse comparativamente más de trabajadores asalariados urbanos que perdieran sus antiguas posiciones durante el proceso, más bien que de migrantes internos o externos (en franca retracción numérica), razón por la cual puede considerarse esta movilidad de tipo descendente.

En suma, desde el punto de vista ocupacional, el balance del modelo aperturista durante el gobierno militar es de preeminencia de movilidad estructural descendente. A su vez, desde el punto de vista de los ingresos, las evidencias disponibles --reducción del salario real; caída de la participación de los sueldos y salarios en el ingreso nacional; incremento de la desigualdad en la distribución de las remuneraciones entre los asalariados y entre los no-asalariados; niveles extremadamente reducidos de los haberes jubilatorios-- confirman que la movilidad experimentada en todos los estratos de clase obrera y en la mayor parte de los de clase media fue abruptamente descendente.

1.2. El ajuste en democracia (1983-2000)

En abril de 1982, un suceso imprevisto --la guerra de las Malvinas-- marca el ocaso del gobierno militar. La guerra precipitó de tal forma los acontecimientos que, para fines de ese año, estaba ya en marcha el proyecto de reconstrucción democrática que culminaría con la asunción del gobierno constitucional del Partido radical, en diciembre de 1983. Desde entonces y hasta julio de 1989, no llegó a implementarse una estrategia de desarrollo específica distinta del aperturismo, si bien se intentó suavizar los efectos sociales de la situación heredada, sobre todo en lo que concierne a la mejoría del salario real. En el lapso de este primer gobierno radical, las vicisitudes de la transición democrática, la irracionalidad de la oposición justicialista y sindical, y las propias fisuras dentro del radicalismo, determinaron que los escasos intentos de reforma global de las instituciones de política social se vieran sistemáticamente frustrados, e incluso que se evidenciara una creciente inclinación por medidas de índole neoconservadora. Estos diversos condicionamientos políticos resultaron, hacia fines de la década de 1980, en algunos brotes hiperinflacionarios que repercutieron duramente en la situación de los sectores populares, y, a la postre, obligaron a la entrega anticipada del poder en julio de 1989.

El Partido justicialista gana las próximas elecciones y asume el gobierno en julio de 1989. El nuevo presidente se mantuvo diez años en el poder (hasta 1999) ya que, en 1994, se modificó la Constitución Nacional a fin de posibilitar la reelección del primer mandatario por una sola vez consecutiva. Es decir, durante la década de 1990 gobernó siempre el justicialismo con el mismo presidente.

Sin embargo, la década de 1990 no fue homogénea en su devenir. Durante los años 1989-1990, el nuevo gobierno ensayó infructuosamente diversos lineamientos de políticas públicas tendientes sobre todo a controlar la inflación. Pero fue recién en abril de 1991, con el Plan de Convertibilidad, que se afianza una estrategia de desarrollo nítida en sus objetivos y en sus medios de implementación, la que, en el plano económico, retoma --exacerbándolo-- el modelo aperturista del gobierno militar, pero ahora con un éxito notable en el control de la inflación y en el crecimiento del producto bruto nacional, al menos durante algunos años. Después de 1991, hubo un acentuado crecimiento de la economía que se frenó durante 1993-1994, se retomó firmemente desde 1995 a 1997 y entró en aguda recesión en 1998 (sin interrupción hasta el año 2002).

En el plano social, paradójicamente, el Partido justicialista que había sido quien comenzara a desarrollar el Estado de Bienestar en la década de 1940, fue también el ejecutor de su desmantelamiento en los años '90. El nuevo gobierno introdujo cambios profundos en la legislación laboral, reduciendo la estabilidad en el empleo, promoviendo el empleo legal precario, tolerando el empleo 'en negro', bajando costos de contratación y de despido, aliviando las responsabilidades del empleador frente a accidentes de trabajo y quiebras empresarias. Paralelamente, todas las políticas sociales se vieron negativamente afectadas por la modificación de sus reglas de funcionamiento, por la degradación de sus fuentes de financiamiento, por cambios en la administración, en el régimen de acceso y en el tipo de beneficios.

En diciembre de 1999, el justicialismo fue desplazado del poder por una Alianza de Partidos que no cambió la orientación aperturista prevaleciente, hasta su derrumbe en diciembre 2001.

* Mercado de trabajo

En el lapso 1983-1991 --que abarca al gobierno radical y los dos primeros años del justicialista--, la tasa de desocupación abierta, si bien muestra una tendencia claramente creciente, se mantiene inferior al 7%, un nivel considerado relativamente bajo atendiendo a la intensidad del deterioro económico durante ese lapso.

Ahora bien, el deterioro de la situación ocupacional se visualiza mejor observando cómo cambia la composición de la mano de obra subutilizada, entre 1980 y 1990. Durante esta década, la subutilización abierta de la fuerza de trabajo fue acompañada de modificaciones sustanciales en las formas de inserción laboral de los ocupados plenos, no menos graves desde el punto de vista de su impacto sobre la estructura de clases sociales y los niveles de bienestar.

Observando exclusivamente lo que aconteció con la PEA masculina total y con la PEA femenina asalariada, pueden enumerarse las siguientes tendencias: a) se aceleró la desalarización de la fuerza de trabajo; b) se acentuó la informalización de los asalariados; c) aumentó la precarización de los asalariados (lo no-registrados, es decir, aquellos a los que no le efectúan descuentos jubilatorios); d) hay un aumento absoluto del componente público entre los asalariados; e) se acelera el aumento del cuentapropismo; f) en fin, en la misma dirección, se tiende a la informalización de los empresarios (aumento superior del sector microempresarial). Por lo demás, prosiguió la expansión ocupacional del sector terciario y volvió a disminuir la mano de obra ocupada en la industria. En síntesis, durante la década de 1980, el debilitamiento de la capacidad de la economía para generar empleo genuino se resuelve en una fuerte expansión de las dos formas visibles de subutilización (desempleo abierto y subempleo horario), en la disminución e intensa precarización del trabajo asalariado, junto con una proliferación de subocupaciones en el sector informal urbano (comercio y servicios), en el sector público (nivel provincial y municipal) y en el servicio doméstico.

Ahora bien, durante la década de 1990, la subutilización de la mano de obra se agrava extraordinariamente (en 2000, el nivel de la desocupación abierta más que duplica el correspondiente a 1991), mientras que una evolución similar ostenta la tasa de subocupación horaria. Por otra parte, las tendencias a la informalización y precarización de los ocupados se prosiguieron a un ritmo todavía más acelerado que en la década de 1980. Entre 1991 y 2000 fue prácticamente nula la creación de empleo asalariado; se satura la receptividad del sector 'refugio' para el empleo no-asalariado (cuentapropismo informal); casi todo el empleo creado fue precario. En este lapso, el impacto también fue diferencial según el estrato social, padeciendo más los peor situados.

LOS MIGRANTES LÍMITROFES Y EL EMPLEO

La inmigración de limítrofes comienza en la Argentina en la década de 1940 y, con niveles fluctuantes según las coyunturas, prosigue hasta la actualidad. En su gran mayoría, se trató siempre de trabajadores que, más que competir con la mano de obra nativa, ocupan empleos (cosechas, construcción, servicio doméstico) para los que no existe suficiente oferta de fuerza de trabajo local. Aun las políticas más generosas implementadas en los últimos 30 años (amnistías de 1974, 1984 y 1992), no resolvieron el problema de la *producción de ilegalidad* que indujo siempre el mecanismo tradicional de permitir el ingreso temporario y obstaculizar la documentación definitiva.

En 1994, comenzó un fenómeno distinto: la importación de mano de obra en condiciones de *dumping*, es decir, la contratación transitoria de limítrofes por parte de empresas nacionales o transnacionales en condiciones laborales y salariales muy inferiores a las que corresponderían a un trabajador argentino que se rigiera por la normativa contractual local. Estos inmigrantes sí compiten directamente con los nativos: en realidad, son importados por las empresas para evitar contratar a un argentino.

Ante la alarma social que crearon estas prácticas, los sucesivos gobiernos pretendieron poner coto al segundo fenómeno legislando sobre el primero, un verdadero despropósito. Los organismos de derechos humanos denunciaron el uso de los inmigrantes limítrofes como chivo expiatorio de todos los males: la extensión del cólera; el déficit habitacional; la ocupación ilegal de inmuebles; la extensión de la pobreza; también del aumento de la desocupación. Desde los propios gobernantes se pretendió manipular la opinión pública, derivando su atención hacia *el otro*, alentando así las oscuras fuerzas de la xenofobia y el racismo que, por lo menos en forma latente, existen en toda sociedad. Recién en 2003, se promulgó una Ley de Migraciones que encara de manera racional este antiguo problema.

Cabe mencionar otro hecho trascendental en la evolución del mercado de trabajo: la nueva y brutal devaluación de los títulos académicos que indujo la abrupta irrupción del hiperdesempleo. De repente, millones de personas quedaron 'obsoletas' respecto a las nuevas exigencias empresarias, con el agravante de que su eventual reciclamiento debía ser autosolventado (ese tipo de formación educativa no es gratuito). Es decir, una ingente porción de la mano de obra se encontró de pronto enfrentada a la siguiente disyuntiva: para conseguir empleo se necesita más educación, pero para reciclarse se necesitan ingresos que no se obtienen porque se es desempleado.

* *Distribución del ingreso*

La instauración del gobierno democrático en 1983 posibilita una importante pero momentánea recuperación de las remuneraciones reales en 1984, la que, sin embargo, no llegó a consolidarse para 1989 y volvió a reducirse, ahora de manera extrema, durante los brotes hiperinflacionarios de 1989 y 1990. Obviamente, esta evolución del ingreso medio, sumada a las tendencias del desempleo y el subempleo ya comentadas, indujo una nueva marcha regresiva de la distribución del ingreso: el ingreso total de los hogares (el que más se relaciona con el bienestar de la población) volvió a mostrar una pérdida de los 9 primeros deciles, contrastada con el aumento del decil más rico.

A partir de 1991, el exitoso control de la inflación que acompañó al Plan de Convertibilidad permitió que, temporariamente, mejorasen los ingresos reales de todos los grupos de perceptores. No obstante esta importante recuperación, después de 1994 continuó la tendencia negativa de las remuneraciones reales, las que, en 1999, representaban 83% del nivel de 1986. Paralelamente, siguió perdiendo peso la porción del ingreso que absorbían los asalariados, afectada también por el menor poder negociador de los sindicatos como consecuencia de los cambios en la legislación laboral: el salario real promedio de los trabajadores menos calificados en los servicios menos productivos se deterioró, incluso en términos nominales; cuando hubo aumento del salario real, éste fue siempre muy inferior al aumento de la productividad por persona ocupada. En consecuencia, en la distribución del ingreso familiar se constata una vez más la pérdida de los sectores más desfavorecidos (principalmente afectados por el desempleo): los dos primeros deciles de la distribución pierden todavía algunos puntos, en favor esta vez de los sectores medios.

* *Estructura de clases sociales y movilidad social*

Los efectos sobre la estructura social de las políticas implementadas durante 1983-1991 se resumen como sigue: drástica desalarización (cuentapropismo) de toda la estructura; violenta retracción del volumen de la clase media casi toda explicable por la disminución de su estrato asalariado; aumento del volumen de la clase obrera, casi todo explicable por el crecimiento de su estrato autónomo; abrupto incremento del estrato marginal. En consecuencia, la movilidad social fue esencialmente descendente, tanto desde el punto de vista ocupacional como de la distribución de los ingresos.

Por otra parte, para fines de la década de 1990, se habían agudizado algunos rasgos ya evidentes a principios de los '80: disminución relativa del volumen de la clase media y su progresiva desalarización; disminución del peso relativo de la clase obrera estable y acentuamiento de su desalarización; aumento absoluto y relativo del estrato marginal (no-asalariado). Todo ello en un contexto de empobrecimiento absoluto (caída por debajo de la línea de pobreza) que ahora

involucra no sólo a sectores obreros estables y a sectores marginales, sino también a las capas medias que hasta hace poco experimentaban sólo empobrecimiento relativo (disminución del bienestar sin caer por debajo de la línea de pobreza).. O sea, un panorama de intensa movilidad social descendente, tanto desde el punto de vista ocupacional como del de los ingresos.

En suma, desde el punto de vista ocupacional, el balance del modelo aperturista es de preeminencia de movilidad estructural descendente, intra e intergeneracional. A su vez, desde el punto de vista de los ingresos, la movilidad experimentada en todos los estratos de clase obrera y en la mayor parte de los de clase media fue abruptamente descendente, implicando un proceso de pauperización absoluta y de pauperización relativa, de carácter inédito en la historia argentina reciente.

A principios del tercer milenio, la suma de estos procesos se cristalizaba en una estructura social profundamente segmentada, con signos agudos y exacerbados de desigualdad social.

2. EFECTOS SOBRE EL BIENESTAR SOCIAL

Trataremos ahora de ofrecer un panorama general acerca de cómo afectaron las políticas de ajuste las principales áreas de interés social.

Los indicadores de bienestar suelen ser de problemática utilización cuando, como en nuestro caso, se analizan procesos históricos en tanto efecto de hechos coyunturales. Ello es así, debido a que la eventual secuela de estos últimos está inmersa --sin posibilidad de discriminación-- dentro del movimiento de sociedades que, en el largo plazo, salvo catástrofe mayor, tienden naturalmente a progresar. Otra circunstancia actuante en el mismo sentido es que, muchas veces, las consecuencias de una acción nociva sólo serán perceptibles mucho tiempo después de efectivizado el daño. Es el caso, por ejemplo, de la desnutrición infantil, algunos de cuyos deletéreos efectos sólo serán perceptibles cuando los niños lleguen a adolescentes o adultos; también del deterioro actual en los niveles primario y secundario de la educación pública, cuyas derivaciones más negativas aparecerán recién durante la inserción laboral de los sujetos.

Por estas razones, a todo lo largo de esta exposición, cuando ello fue posible, hemos preferido utilizar indicadores de "acceso a" o "exclusión de" ciertos servicios sociales que son definitivos no tan sólo del bienestar actual sino también del bienestar futuro.

* *Pobreza*

El altísimo desempleo, la disminución del salario real y la regresividad en la distribución del ingreso, indujeron niveles nunca antes conocidos de pobreza crítica: el número de personas por debajo de la línea de pobreza (población cuyos ingresos no alcanzan para comprar una canasta de bienes y servicios básicos de costo mínimo) pasó del 21,5% en 1991, al 28,9% en 2000; el volumen de indigentes (aquellos cuyos ingresos no alcanzan siquiera a cubrir los gastos de alimentación) saltó de 3% a 7,7% en igual lapso. Al comenzar el modelo aperturista, a mediados de la década del '70, el volumen de pobres apenas superaba al 5% de la población. Cabe destacar que, en 2002, después de la aguda devaluación que indujo la salida de la Convertibilidad, el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza alcanzaba al 54,3%.

Otro indicador útil para el análisis de las tendencias de este fenómeno es la llamada brecha de pobreza. Ésta representa la diferencia entre el costo de la canasta básica de consumo familiar y el total de ingresos familiares, en porcentaje del valor de la primera. Este indicador era igual 31,7% en 1991, 42% en 2000, y 49.7% en 2002.

Por otra parte, el impacto de la pobreza según el estrato social de pertenencia fue muy diferente. La incidencia de la pobreza afectó diferencialmente a los estratos sociales, en concordancia con la mayor intensidad del desempleo y la mayor pérdida en las remuneraciones que habían experimentado. Prácticamente toda la pobreza absoluta generada durante el modelo de ajuste se concentra en los dos primeros escalones de nivel de educación del jefe de hogar. Este impacto desigual al nivel de grupos sociales se traduce también en disparidades regionales que llegan a ostentar niveles impensables después de la devaluación.

* *Composición del consumo*

Paralelamente, en los grupos más pobres se aprecia un patrón compensatorio similar en la canasta de consumo: aumenta el gasto en Vivienda (pago de gas, agua y electricidad), en Transporte (costo del transporte público) y en Salud (costo de los medicamentos). Es decir, los más desfavorecidos debieron transferir una parte significativa de sus magros ingresos desde el consumo de bienes básicos al pago de los servicios privatizados. Se concluye también aquí que, si bien el ajuste afectó negativamente a todos los que viven de su trabajo, golpeó con mucha mayor dureza a los más débiles. Si hubiésemos podido comparar estos resultados del Área Metropolitana con las poblaciones más postergadas del interior del país, esa inequidad aparecería mucho más espectacular.

LA REPRODUCCIÓN INTERGENERACIONAL DE LA POBREZA

En los últimos tiempos, se difundió en ciertos medios académicos latinoamericanos la expresión "transferencia intergeneracional de la pobreza". Esta noción apunta a destacar la especificidad de algunos comportamientos

demográficos de los estratos carenciados que determinarían la "reproducción de la pobreza" entre generaciones sucesivas, o sea, la imposibilidad de que los hijos de padres pobres experimenten movilidad social ascendente (dejen de ser pobres). Desde esta óptica, la hipótesis de la "transmisión intergeneracional de la pobreza" constituiría un caso específico de bloqueo de la posibilidad de ascenso social intergeneracional, determinado por la retroalimentación entre factores macrosociales y comportamientos microfamiliares de índole demográfica.

El interés en analizar esta tesis no es sólo académico: en base a la misma se acepta a veces (implícita o explícitamente) que las políticas de población (por ejemplo, la promoción de la planificación familiar) son instrumentos idóneos per se para erradicar la pobreza. Lo que comporta indudables riesgos políticos.

Analizada la validez de la misma en el contexto de la sociedad argentina --tomando en cuenta las cambiantes formas de la movilidad social según las características de las estrategias de desarrollo prevalecientes durante el lapso 1945-2000, así como los diferenciales en la dinámica socio-demográfica de los pobres respecto a los no-pobres--, se concluye lo siguiente: a) en la determinación de los niveles de pobreza crítica, además de los factores macrosociales, ciertos comportamientos socio-demográficos propios de los estratos carenciados pueden tener un peso decisivo; b) no obstante ello, la influencia específica de estos comportamientos respecto a las posibilidades de ascenso social dependerá de la cantidad y calidad de la movilidad social que se experimente en cada situación concreta. En contextos de intensa movilidad estructural ascendente, los factores demográficos pueden quizás dificultar la promoción social pero no impedirla. En tanto que, en situaciones de movilidad estructural neutra o descendente, los factores demográficos pueden efectivamente convertirse en un escollo insalvable para el ascenso; c) por lo tanto, la afirmación de que existe "transmisión intergeneracional de la pobreza" no es válida en abstracto.

Más aún, en la medida en que la movilidad estructural depende directamente de la naturaleza de las estrategias de desarrollo, puede concluirse que, en la reproducción social de la pobreza, son mucho más importantes las políticas públicas que los comportamientos individuales o familiares. Se explicaría así que, hasta el inicio del modelo aperturista, la pobreza en la Argentina no haya alcanzado niveles estadísticamente significativos. Justamente porque, antes de ese momento, todas las estrategias de desarrollo, con mayor o menor intensidad según su naturaleza, indujeron altos flujos de movilidad social estructural ascendente, los que neutralizaron el efecto de los comportamientos demográficos asociados a la condición de pobreza.

Consecuentemente, se concluye que los modelos de ajuste no sólo han contribuido a producir pobreza a nivel macro, sino que, al anular la permeabilidad social, también han devuelto su eficacia a las variables demográficas que favorecen su reproducción u obstaculizan su erradicación.

* *Salud*

Los indicadores de esta dimensión son particularmente sensibles respecto a la modificación de los niveles de bienestar, pero hacen difícil descomponer los aspectos cuantitativos de los cualitativos. Por otra parte, los promedios nacionales esconden diferencias entre estratos sociales que la información disponible no permite captar. Por ejemplo, es posible que los efectos diferenciales de las ganancias/pérdidas en salud que resultan del fenómeno de polarización social que venimos testimoniando, no puedan sacarse a la luz convenientemente.

Por ello, después de una rápida mirada a las principales modificaciones político-organizativas del sector establecidas durante los años del ajuste, nos limitaremos a analizar los datos que muestran las tendencias del acceso a los servicios de salud.

Durante 1976-1983, el gobierno militar promovió la expansión del sector privado (seguros médicos prepagos, clínicas, sanatorios, laboratorios, etc.), mediante el aumento del gasto de obras sociales que recontrataban sus servicios; intervino la administración de estas últimas estableciendo la libertad de afiliación del trabajador; traspasó algunos de los servicios nacionales a la órbita de las provincias sin asegurarles la concomitante remesa de recursos; en fin, estableció algunos aranceles para acceder a ciertos servicios del sector público.

En 1988, el gobierno radical intentó infructuosamente implantar un Seguro Nacional de Salud que reordenara la cobertura de todos los trabajadores no afiliados a sistemas de medicina prepaga, pero enfrentó una feroz oposición sindical.

El gobierno justicialista, en 1992, terminó la descentralización administrativa del sector público de salud, transfiriéndose a las provincias y a algunos municipios treinta hospitales nacionales situados en el interior del país. Al hacerlo, creó la figura de los 'Hospitales Públicos de Autogestión' que, a partir de 1993, fueron objeto de promoción a través de subsidios. Entre los requisitos para acceder a estos beneficios se estipuló la obligación de dividir a la población demandante entre 'indigentes' (que tendrían atención gratuita), y el resto que pagaría un arancel (entre estos últimos se contaban los afiliados a obras sociales). De esta manera el hospital público dejó de ser universal para constituirse en un establecimiento asistencial con atención focalizada en la población más carenciada.

Respecto a las obras sociales, en 1993 se comienza la desregulación del sistema, propiciando la libre afiliación y una competencia entre entidades que favoreció netamente a las más grandes. En 1997, se acentúa la retracción pública en el sector salud cuando se otorga a los asalariados la posibilidad de elegir su prestador de salud, obligándolos además a unificar los aportes de su grupo familiar de manera de dejar a toda la familia (matrimonio e hijos menores de edad) con una sola cobertura. Esta medida divide al sector sindical en función del poder de su obra social, y no sólo apunta a eliminar a las entidades pequeñas sino también a consolidar un modelo corporativo de administración privada a través del gerenciamiento privado de las obras sociales o de su alianza con empresas prepagas.

En suma, la tendencia general durante el ajuste buscó abandonar los componentes universalistas del sistema de salud pública y profundizar la fragmentación del sector conforme al poder de demanda de la población. En las obras sociales, concediendo la opción de negociar la administración de los servicios entre sindicatos y empresas privadas. En el hospital público, a través de la separación del componente asistencial de aquel capaz de pagar en forma directa los servicios.

En un contexto de tan grave extensión del desempleo y del trabajo en negro, estas políticas redundaron en la pérdida de cobertura sanitaria de segmentos muy numerosos de la población, un proceso que, como todos los que analizamos hasta ahora, afectó mucho más a los grupos más carenciados, los que añadieron así una nueva dimensión a su creciente vulnerabilidad social. El caso es que, si en 1991 poco más de 1/3 de la población carecía de cobertura de salud; en 2001 ese segmento se acercaba al 50%.

Por otra parte, observando la pérdida de cobertura de salud al nivel de las regiones, se constata: primero, las enormes disparidades que existían entre las más pobres y más ricas en 1991 (efecto directo de las características de sus respectivos mercados de trabajo); segundo, que la pérdida entre 1991 y 2001 fue mayor en aquellas regiones (Área Metropolitana, grandes aglomeraciones de la región pampeana) donde, al comienzo del ajuste, era más importante el trabajo asalariado debido a la localización de industrias y de servicios terciarios.

*** Educación**

Durante el lapso que nos ocupa, sucedieron algunos hechos importantes en el Sistema Nacional de Educación.

En 1978, el gobierno militar transfirió a las provincias las escuelas primarias nacionales, sin hacer lo propio con fuentes de recursos equivalentes para atender sus servicios. En el nivel universitario, la restricción al ingreso y el posterior arancelamiento en las universidades públicas favoreció al sector privado el que, en los primeros años de la década de 1980, llegó a absorber 20% de la matrícula universitaria. Después de 1983, levantadas estas restricciones, se multiplicó la matrícula pública en detrimento de la privada, y esta última volvió a oscilar alrededor del 10%.

El gobierno radical, en 1988, convocó al Congreso Pedagógico Nacional con el objetivo de reafirmar los principios de la educación laica, universalista y gratuita. Sin embargo, las pujas político-religiosas en este evento fueron de tal magnitud, que su impacto sobre la formulación de políticas sectoriales fue prácticamente nulo.

Durante 1991-1995, el gobierno justicialista transfirió a las provincias los establecimientos de enseñanza media y de educación superior no-universitaria bajo jurisdicción nacional, siendo desde entonces los gobiernos provinciales responsables de estos niveles de educativos.

En 1993, se sancionó la Ley Federal de Educación que fue reglamentada recién en 1996. Este instituto fija pautas generales para el funcionamiento del sistema educativo, ratificando el principio de gratuidad de la enseñanza. También modifica la estructura del sistema: el antiguo nivel primario de 7 años de duración es reemplazado por un ciclo obligatorio de diez años --la Educación General Básica (EGB)--, mientras que la anterior enseñanza media (de 5 a 6 años de extensión) es reemplazada por la Educación Polimodal de tres años no-obligatorios.

Posteriormente, en 1994, se firmó el Pacto Federal Educativo entre el Estado Nacional y la mayoría de las provincias, mediante el cual el primero se comprometía a aplicar políticas compensatorias que posibilitaran a las segundas cumplir con las metas establecidas en materia de cobertura, infraestructura y capacitación docente. Pero, hasta nuestros días, aquellas metas están lejos de haberse alcanzado, fundamentalmente porque el proceso de descentralización no fue acompañado por un aumento correlativo del gasto público en educación. Uno de los efectos negativos de estas reformas ha sido el aumento de la fragmentación del sistema: cada jurisdicción (a veces cada escuela) tiende a aplicar un currículum distinto, lo que, a corto y mediano plazo, sobre todo en la enseñanza media, tiene un efecto diferenciador que genera más discriminación y desigualdad que la que ya existía.

Entre los estudiosos del funcionamiento y rendimiento del sistema educativo durante las tres últimas décadas, hay consenso respecto a un mejoramiento en los aspectos cuantitativos, no así en los cualitativos.

En efecto, numerosas investigaciones han comprobado: a) la expansión de la cobertura del nivel primario a casi la totalidad de la población; b) una mejora en el rendimiento en dicho nivel y, por lo tanto, una mayor tasa de pasaje de la población hacia la educación secundaria. En conjunto, la población muestra una elevación continua de su perfil educativo, lo que significa que disminuye el porcentaje de los que nunca asistieron o abandonan el sistema con primario incompleto, aunque el grupo con primario completo se mantiene estable. La expansión del acceso a la educación media es el hecho más relevante.

Sin embargo, en la década de 1980, los diagnósticos sobre las condiciones pedagógicas comenzaron a poner en evidencia la crisis de calidad del sistema educativo, en ocasiones respecto a problemas endémicos: problemas de aprendizaje; deficiencias en lectoescritura; cálculo matemático y desarrollo del pensamiento lógico formal; exiguo bagaje de información y comprensión en el campo de las ciencias

Estos procesos de deterioro progresivo en la calidad educativa fueron la contraparte de los problemas de la oferta --es decir, del deterioro salarial, de la precarización de las condiciones de trabajo y desempeño de los docentes y de la falta de actualización curricular--, que se gestaron en los '70 y se acumularon desde entonces.

Ante estas dificultades cualitativas del perfil educativo, la expansión cuantitativa expresada en más años de escolaridad resulta un indicador altamente relativo.

Más aún, si se observa específicamente el desempeño en la década de 1990, incluso algunos índices cuantitativos dan testimonio de un cierto deterioro. Por ejemplo, se constata un notable aumento del porcentaje de la población de 13 a 15 años que sufre algún atraso escolar: pasa de 17,6% en 1991, a 26,4% en 2001. Estas cifras también ilustran en parte las diferencias regionales y sociales en el acceso cualitativo a la educación: algunas jurisdicciones --las más desfavorecidas socialmente, como las situadas en las zonas extrapampeanas-- continúan albergando mucha mayor cantidad de población en *riesgo educativo*. Se trata de aquellos segmentos que, estando fuera del sistema escolar, nunca asistieron a la escuela, tienen primaria incompleta o completa o, en el mejor de los casos, lograron alcanzar los primeros años de la educación secundaria. Se considera que esta población se encuentra en riesgo educativo porque no ha podido apropiarse de los conocimientos, aptitudes y destrezas necesarias para participar en forma plena en la vida ciudadana y en el mercado de trabajo.

* *Vivienda y hábitat*

En 1976, el régimen militar consumó el retiro del Estado de la construcción de viviendas. Al mismo tiempo, liberó los alquileres y llevó a cabo drásticas y compulsivas medidas de desalojo de las villas del área capitalina. Los gobiernos democráticos posteriores a 1983, inmersos en profundas crisis fiscales, no habían logrado recuperar al finalizar el siglo XX una acción significativa en el problema habitacional argentino. Al cesar el apoyo estatal, se interrumpió el proceso de masificación del habitar moderno, quedando librada la concreción de una vivienda digna a las posibilidades y recursos de cada usuario. En efecto, entre 1976 y 2000, se verificó un desmantelamiento completo de las instituciones que en el pasado operaban para posibilitar el acceso a la vivienda a distintos estratos sociales (FONAVI, Banco Hipotecario, Secretaría de Vivienda de la Nación). Todo esto dejó en manos de ONG's la ayuda para la autoconstrucción o la facilitación del crédito, otra de las facetas privatizadoras del modelo.

La principal consecuencia práctica de estas políticas fue que gran parte de los hogares perdieron la posibilidad de acceder a una vivienda decente, aumentando por ende el déficit habitacional. Según el censo de 2001, en la Argentina tienen problemas de vivienda (antigüedad, reciclamiento, hacinamiento, materiales precarios, zona circundante inhabitable) alrededor de 3,5 millones de hogares, lo que equivale a un 33,5% del total de hogares.

En realidad, lo acontecido en el área de la vivienda y el hábitat durante el modelo de ajuste constituye uno de los hechos más emblemáticos de la polarización social emergente. Por un lado, el ajuste prolongó la tradicional tendencia a excluir a los pobres del acceso a viviendas decorosas. El número de población residente en villas en la ciudad primada era de 13 mil personas en 1983, 51 mil en 1991 y 77 mil en 1999. Sin duda estas cifras (por razones metodológicas) subestiman la real magnitud del fenómeno, pero son confiables para marcar su ritmo e intensidad. Por otro lado, en el polo opuesto de la estructura social, el ajuste favoreció la aparición de un fenómeno relativamente nuevo: la voluntaria segregación espacial de los estratos sociales que más se beneficiaron durante el proceso.

En efecto, el acrecentamiento de la desigualdad social y de la inseguridad ciudadana, la retracción --por renuncia o ineficiencia-- del Estado de ciertas funciones cruciales, impulsó la emergencia o aceleración del desplazamiento de población acomodada hacia urbanizaciones privadas, las que en cierta manera constituyen formas de segregación novedosas respecto a la anterior experiencia argentina.

LA SEGREGACION ESPACIAL EN EL ÁREA METROPOLITANA

Unos pocos datos permiten ilustrar este proceso. En la actualidad, sólo en el Conurbano Bonaerense, los espacios privados suman 434 emprendimientos. En este conjunto, se contabilizan: 252 barrios privados; 139 countries; 36 chacras (asentamientos privados de carácter semirural); y 7 megaemprendimientos (pueblos o pequeñas ciudades privadas). Según estimaciones confiables, el número de familias residentes en este tipo de urbanizaciones alcanzaba a 1.450 en 1994; 4.000 en 1996; y 13.500 en agosto de 2000. Se estima que, actualmente, un total de medio millón de personas residen en una superficie de 323 kilómetros cuadrados, o sea, en un territorio urbanizado igual a 1,6 veces la superficie de la Ciudad de Buenos Aires (la que, en 2001, tenía 2.800.000 habitantes). Manifestaciones de este fenómeno se encuentran también en las ciudades de Córdoba, Mendoza y Rosario.

Desde luego, el asentamiento diferencial de las clases y estratos sociales en el espacio urbano no comenzó a mediados de los años '70: las villas de emergencia y las áreas urbanas centrales degradadas testimonian la desigualdad que sufriera la sociedad argentina en un pasado no muy remoto. Lo característico de la nueva segregación es la tendencia a agravar la fractura espacial que se deriva del propio agravamiento de la fractura social. Son ahora las clases altas y media-altas las que lideran el movimiento, alejándose de la ciudad hacia formas residenciales cerradas volcadas a una sociabilidad hacia adentro.

Desde el punto de vista de la estructura global, este proceso reforzó la creciente segmentación y el abandono de antiguas formas de sociabilidad y reproducción social. Aunque los efectos de este reciente proceso de polarización social aún no están completamente definidos, sin embargo, puede afirmarse ya que comportan cambios negativos trascendentes respecto a las antiguas representaciones igualitarias de la sociedad argentina. El proceso de socialización de los niños, crecientemente privado y endocéntrico; la individuación social negativa; el incremento de

la distancia cultural entre connacionales; la incipiente emergencia de una ciudadanía privada; la mercantilización de los lazos sociales; el creciente alejamiento de la creencia en la acción del Estado (en todos sus niveles); la construcción prejuiciosa de la relación con el 'otro'; son todos elementos que implican la progresiva construcción de relaciones sociales mucho menos igualitarias que las que había conocido tradicionalmente la Argentina.

*** Previsión social**

En 1980, se creó la Secretaría de Seguridad Social (SSS), organismo que se constituyó en el interlocutor estatal en todo lo referente a la previsión y a los servicios de salud, acordándosele discrecionalidad para fijar los requisitos de acceso al sistema y el nivel de los haberes jubilatorios: el resultado fue un aumento considerable del gasto previsional.

También en 1980, se eliminaron las contribuciones de los empleadores al sistema jubilatorio, previéndose su reemplazo por una parte del indirecto Impuesto al Valor Agregado (IVA). Los argumentos que justificaron esta medida serían retomados varias veces en el futuro: el gobierno pronosticó que la baja del costo laboral induciría la creación de empleo y mayor competitividad internacional.

Durante 1983-1989, no hubo modificaciones de importancia en el régimen previsional. Cabe mencionar, no obstante que, como el pronóstico antes mencionado no se cumplió, las contribuciones patronales fueron reimplantadas y paulatinamente aumentadas desde 1984.

Fue el nuevo gobierno justicialista quien comienza la retracción pública en el Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS), la que se hizo en varias etapas. El primer paso es contemporáneo del inicio del Plan de Convertibilidad (1991), y consistió en hacer que, en los hechos, ese sistema pasara a depender del Ministerio de Economía. Ese mismo año, se transfieren al sistema los fondos que antes se dedicaban a la promoción de la vivienda popular (FONAVI). Más tarde se le reasignaron recursos de rentas generales y fondos provenientes de la profusa privatización de empresas públicas. Finalmente, en 1993, se sancionó la Ley 24.241 que creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

La idea última de esta reforma previsional es que el nuevo sistema sea lo más estrictamente contributivo que se pueda, de forma tal que impida el ingreso a los que no tienen capacidad de aporte durante su vida activa. De estos últimos se haría cargo el Estado a través de programas asistenciales dirigidos a los 'más pobres entre los pobres'. Y ello a pesar de que estudios emprendidos por el propio gobierno demostraban que los ancianos eran los miembros más relegados en el núcleo familiar y que ese tramo etareo constituía uno de los más importantes bolsones de pobreza.

Respecto al funcionamiento del sistema propiamente dicho, la reforma de 1993 potenció los problemas del antiguo régimen. Durante la década de 1990, se redujo el número de aportantes efectivos (por desempleo, empleo asalariado no-registrado, o evasión entre los trabajadores autónomos). Por otra parte, la contracción de los aportes en el régimen de reparto, la derivación masiva de aportantes hacia las AFJP, y la paralela reducción de las contribuciones patronales, convergieron en el aumento del déficit del sistema, con el resultado de agravar el déficit fiscal y, por tanto, de tornar incierta su capacidad de pagar los beneficios a los usuarios con derechos acreditados. El resultado global es que, hacia el año 2000, más del 50% de la PEA tenía muy alta probabilidad de no poder jubilarse en el futuro o bien de jubilarse con ingresos ínfimos.

Respecto al bienestar, la situación de las personas mayores se degradó notoriamente, tanto por el deterioro del sistema previsional como por la situación del mercado de trabajo. Cayó la cobertura de las personas aptas para jubilarse: en el tramo 55-64 años, la disminución de la cobertura previsional fue mucho más acentuada dado que la edad jubilatoria varió entre 1991 y 2001; complementariamente un número muy importante de personas mayores no sólo no accedió a la jubilación sino que debió continuar trabajando.

En lo que concierne a los haberes de los que sí lograron acceder al beneficio, el panorama es aún más desalentador. Entre 1991 y 2001, no sólo no crecieron los ya magros montos percibidos, sino que el haber mínimo cayó en términos reales, aumentando la disparidad en la distribución. En 1998, el haber mínimo --que era percibido por una amplia franja de los jubilados-- en valores constantes, representaba 67% del que recibían en 1991.

Como resultado de todos estos hechos, la incidencia de la pobreza en la población jubilable aumentó dramáticamente. En octubre 2002, 30% de los mayores de 65 años eran pobres y 7% indigentes. Si se observa el grupo de ancianos mayor de 70 años, el 29% no tiene cobertura previsional y, de ese grupo, un 18% vive en hogares indigentes y más del 50% en hogares pobres. Por lo demás, en la década del '90, el proceso dejó sin cobertura de salud a unas 775 000 personas mayores de 54 años (450.000 en el grupo 55-64 años; 325.000 en el grupo 65 años y más).

*** Asignaciones familiares**

En este rubro --de notoria importancia para la organización familiar--, la continua incorporación de pasivos beneficiarios de estas prestaciones, tanto durante 1976-1983 como durante 1983-1989, sin un correlativo aumento de cotizantes --sumada a la trasferencia de recursos desde estas Cajas para financiar otras políticas sociales--, comenzó a deteriorar el valor real de los beneficios. En 1988, la canasta de asignaciones familiares de una familia tipo equivalía al 20% de la que gozaba en 1970.

En 1990, estas prestaciones se dividían en tres grupos: a) periódicas mensuales: asignación por cónyuge; por hijo de hasta 15 años ó 21 años si estudiaba; por familia numerosa (un adicional por cada hijo a partir del

tercero, como efecto de la orientación pronatalista de la prestación); por escolaridad primaria, media y superior (por cada hijo concurrente a cada nivel): b) periódicas anuales: vacaciones y ayuda escolar primaria; c) no-periódicas: asignación prenatal a la mujer embarazada; por nacimiento o adopción; por matrimonio (esta última como estímulo a la legalización de las uniones).

En 1991, se disolvió la Caja de Asignaciones Familiares y el sistema quedó bajo control del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Diversas medidas redujeron las contribuciones que esa Caja recibía en el pasado, con el resultado de un persistente deterioro del valor de las prestaciones.

A partir de 1996, se modifica la naturaleza del programa. Los pasivos pasan a un régimen no contributivo, recibiendo sólo las asignaciones por cónyuge, por hijo menor y por hijo con discapacidad. A los activos se les eliminó la asignación por cónyuge, bajándose a 14 años la edad máxima de los hijos con derecho a prestación. Lo más importante, sin embargo, es que las asignaciones pasan a estar condicionadas por el nivel de remuneraciones del asalariado: a) ahora sólo tienen derecho a percibir las aquellas cuyo sueldo sea menor a \$ 1.500.--; b) por debajo de esta cifra se divide a los beneficiarios en una escala de tres niveles salariales, en cada uno de los cuales se percibe un monto diferencial por hijo, por hijo con discapacidad y por asignación prenatal (monto menor cuanto mayor sea el nivel). Estos cambios modifican los objetivos del programa: en la práctica éste se convierte en un resorte de la política salarial, ya que ahora los asalariados sólo demandarán aumento de sueldo, si este aumento es superior a lo que dejen de percibir por asignaciones familiares. Otro atentado exitoso sobre formas de solidaridad preexistentes y, consecuentemente, de favorecimiento de la fractura social. Si no el más grave, quizá el más perverso.

Sin embargo, el principal problema del programa es que sólo acceden a compensaciones por cargas de familia los asalariados registrados, mientras que el resto de los trabajadores no tiene ningún beneficio. De hecho, en la Argentina del ajuste los niños/as pasaron a valer diferentemente según sea la relación laboral de los progenitores. Esto es particularmente grave en el caso de los sectores pobres, en tanto registran mayores cargas de familia y, en general, se desempeñan en trabajos informales sin coberturas sociales.

El monto y la naturaleza de las asignaciones familiares no cesaron de ser modificados hasta convertirse, en la práctica, en un mero paliativo a situaciones de pobreza extrema. Esta tendencia se agravaría notablemente en los años 2000 y 2001.

*** Inseguridad ciudadana**

Existe una relación directa entre la aplicación del ajuste neoconservador, la extensión de la pobreza y el desarrollo de la violencia urbana que experimentó nuestro país en las últimas décadas, especialmente desde la segunda mitad de los '90.

Aunque se conoce el enorme subregistro de los hechos delictivos, algunas cifras muestran su tendencia. En 1990, a nivel nacional, se contabilizaron 1.722 delitos por cada 100.000 habitantes. Esta cifra más que duplica la que se registraba en 1980, (800 delitos) y es la mitad de la que se registraría en el año 2002 (3.576 delitos). O sea, en un lapso de 20 años, la tasa de delincuencia se cuadruplicó holgadamente. Es significativa la aceleración que se percibe en los años 2001 y 2002, cuando la salida de la Convertibilidad llevó los índices de pobreza a niveles inimaginables.

En el aumento de la delincuencia, sobre todo entre los jóvenes --además de la marginación y la carencia de políticas asistenciales eficaces--, influyó de manera decisiva otro elemento: frente a la agitación social, al menos hasta 2003, los gobiernos asumieron una actitud represiva que reforzó y completó la exclusión social. En efecto, las políticas de represión actuaron como complemento del proceso de exclusión por dos vías: a través de la represión física directa; a través de su rol en el proceso de construcción de la figura del delincuente como un individuo perverso que delinque por perversidad. Dicho de otra manera, la estigmatización del delincuente tendió a oscurecer el origen social del fenómeno de la violencia y lo redujo a una cuestión de perversidad individual. Por lo general, la opinión pública aprobó (comprensiblemente) este accionar, debido a que gente común era de más en más colocada en el lugar de víctima. Pobres atacando a pobres o a apenas menos pobres.

Otros hechos cruciales en este campo, fueron las prácticas que incorporaron las fuerzas policiales durante 1976-1983, sobre todo en el Conurbano Bonaerense. En efecto, la arbitrariedad de su accionar fue profundamente exacerbada durante la dictadura, cuando fueron utilizadas como un actor central de la represión. Este hecho las marcó profundamente al hacer propios y habituales dos tipos de acciones: a) la profundización de métodos ilegales de represión (que no fueron abandonados automáticamente con el advenimiento de la democracia); b) hacia adentro de la fuerza, la práctica de imponer un canon a los subordinados para garantizar impunidad frente a la ley en la comisión de actividades ilegales (juego clandestino, prostitución, tráfico de drogas, secuestros). Por otra parte, en democracia, este esquema involucró también a sectores del poder político, sea para usufructo personal, sea para financiar actividades políticas o crear/reforzar clientelismos.

En suma, la violencia actual en la Argentina no puede entenderse como el resultado de decisiones personales de individuos aislados. Más bien es producto de una serie compleja de procesos, en parte económicos, en parte políticos, en parte culturales. La generalización de la violencia delictiva surge porque la exclusión social cercena la posibilidad cotidiana de subsistir y porque a los delincuentes (sobre todo a los jóvenes, protagonistas principales del fenómeno) les es imposible percibir su vida como un proyecto personal que trascienda el aquí y ahora. Carecen de un horizonte futuro y apenas tienen un presente de subsistir a como dé lugar. No les importa matar porque no les importa morir.

3. REFLEXIONES FINALES

La Argentina del ajuste perdió algunos preciosos atributos: una amplia clase media que ayudaba a metabolizar el conflicto social; vastos sectores obreros con inserción laboral estable y niveles de vida modestos pero dignos; altísimos flujos de movilidad social ascendente que permitían transitar la vida en términos de un proyecto; niveles de cohesión social superiores a los de muchos países periféricos e incluso a los de algunos países centrales. Pérdidas que, hoy por hoy, parecen irreversibles.

Los índices cuantitativos no dan cuenta cabal del padecimiento humano producido, ya que no dicen nada acerca de la cruel y displicente inequidad con que se distribuyó el costo social del ajuste. Respecto a la preocupación que hoy nos reúne, puede afirmarse que *la Argentina anterior al ajuste estaba en mejores condiciones de cumplir o acercarse a cumplir las metas del milenio que la Argentina actual*.

En realidad, nuestro país se ha constituido en un paradigma de como *no* debe establecerse un orden neoconservador, incluso entre los defensores de esta opción política.

A la luz de estos hechos, algunos sectores sociales formulan la siguiente pregunta: *¿qué nos pasó?*. Esta no parece ser la cuestión pertinente ya que nos pasaron cosas similares a muchos otros lugares del mundo. La pregunta debería ser *¿porqué lo que nos pasa reviste aquí rasgos tanto más fundamentalistas que en el resto del mundo?*

A nuestro entender existen tres principales razones (que no deben ser las únicas).

Primero, en Argentina, país periférico, las fuerzas armadas (y sus continuadores) no tuvieron en cuenta que la instalación de un Estado subsidiario, como en los países centrales, se hacía después de haber experimentado durante décadas los beneficios de un Estado benefactor considerablemente desarrollado. Así, la retracción pública en materia de bienestar procedió a la restauración de las ideas decimonónicas sobre la beneficencia, postulando que el Estado sólo debe asegurar la existencia de servicios sociales pobres destinados a los pobres (los antiguos pobres de solemnidad), sin considerar que los despojados tenían una historia con qué comparar. Los padecimientos redoblaron aquí su carácter de pérdida.

Segundo, una de las razones de este proceder podría encontrarse en la idiosincrasia de la clase empresarial argentina, siempre refractaria a asumir el riesgo empresario y adherente a una visión que postula la obtención de la máxima ganancia en el menor tiempo.

Tercero, otra razón indudable es la idiosincrasia de nuestra dirigencia política y sindical, constituida irremediabilmente en base a prácticas corporativas y clientelistas.

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

BIBLIOGRAFIA BÁSICA

- Altimir, Oscar y Beccaria, Luis (2001): "El persistente deterioro de la distribución del ingreso en la Argentina", en Desarrollo Económico, 160, Buenos Aires.
- Beccaria, Luis (2002): "Empleo, remuneraciones y diferenciación social en el último cuarto del siglo XX", en VV.AA.: op. cit.
- Castel, Robert (1997): La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Míguez, Daniel e Isla, Alejandro (2003): "Conclusiones. El Estado y la violencia urbana. Problemas de legitimidad y legalidad", en Isla, Alejandro y Míguez, Daniel: Heridas urbanas. Violencia delictiva y transformaciones sociales en los noventa, Editorial de las Ciencias, FLACSO, Buenos Aires.
- Lo Vuolo, Rubén M. (2003): Estrategia económica para la Argentina. Propuestas, Ciepp/Siglo veintiuno editores Argentina/ Fundación OSDE, Buenos Aires.
- Murmis, Miguel y Feldman, Silvio (2002): "Formas de sociabilidad y lazos sociales", en VV.AA., op. cit.
- Nun, José (2000): Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Redondo, Nélica (2004): La construcción social de la edad mayor en la Argentina: teoría, instituciones y prácticas. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Sociales (UBA), Mimeo.
- Riquelme, Graciela y Herger, Natalia (2002): "El acceso y permanencia en el sistema educativo: ¿quiénes son beneficiadas/os y excluidas/os?", en Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, N° 18, Facultad de Filosofía y Letras (UBA), Miño y Dávila Editores. Buenos Aires.
- Svampa, Maristella (2001): Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados, Editorial Biblos, Buenos Aires.
- Torrado, Susana (2004): La herencia del ajuste. Cambios en la sociedad y la familia, Colección Claves para todos, Ed. Capital intelectual, Buenos Aires.
- (2003). Historia de la familia en la Argentina moderna (1870-2000), Ediciones de la Flor, Buenos Aires.
- (1994): Estructura social de la Argentina: 1945-1983, Ediciones de la Flor, (Segunda edición), Buenos Aires.
- VV. AA. (2002): Sociedad y sociabilidad en la Argentina de los 90, Universidad Nacional de General Sarmiento, Editorial Biblos, Buenos Aires.