

LA REVISTA DEL PLAN FÉNIX AÑO 9 NÚMERO 79 NOVIEMBRE 2019

ISSN 1853-8819

# VOCES

en el Fénix

PACTO SOCIAL

EN MEDIO DE UN NUEVO FALLO DE LAS FORMAS NEOLIBERALES DE ESTADO ESTE LLAMADO AL PACTO SOCIAL DEBE SER CAPAZ DE TRASCENDER LAS ALIANZAS Y ACUERDOS DEFENSIVOS, PLANTEANDO UN PROGRAMA DE FUTURO DE CARA AL DESARROLLO



# HACIA UN NUEVO ACUERDO SOCIAL

# sumario

## n°79

### noviembre

### 2019

## editorial

EL NIÑO QUE DOMÓ  
EL VIENTO

Sergio Woyecheszen



**SANTIAGO CAFIERO y NAHUEL SOSA** Hacia un nuevo acuerdo social **6** **ARSENIO CHAPARRO ZALAZAR Y GUILLERMO BURCKWARDT** Los ciudadanos en camino del deseo hacia un acuerdo social **12** **RAMÓN PRADES y FABIÁN LAVALLÉN RANEA** Hacia un nuevo pacto social **16** **DR. JULIO CÉSAR NEFFA** Pacto Social, Acuerdo Social, Diálogo Social: la experiencia europea **24** **NICOLÁS TERESCHUK** Organismos de planificación y Estado desarrollista en la Argentina (1943-1975) **32** **MARÍA EMILIA REISZER** Las perspectivas para el futuro de la región **46** **JAZMÍN CASTAÑO** Hacia la construcción de consensos para un modelo de desarrollo productivo con justicia social **54** **ROBERTO ARIAS** El acuerdo social y la estabilidad macroeconómica **60** **MARÍA DELFINA ROSSI** Gobernar la desigualdad **68** **MARTÍN NAVARRO** Un acuerdo social que nos devuelva la dignidad **76** **NICOLÁS FORLANI** Del contrato social al pacto socioambiental **84** **ALEJO TOLOSA** Hacia un acuerdo social educativo: reflexiones en torno a la construcción de una nueva Argentina federal y democrática **90** **VÍCTOR TARICCO** La Televisión Pública Argentina en la encrucijada **96** **SOL PRIETO, LUCÍA GUTIÉRREZ y FLORENCIA LUCIONE** Un acuerdo social que incluya a mujeres, lesbianas, travestis y trans **102**

## AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

### Decano

Ricardo J.M. Pahlen

### Vicedecano

Emiliano Benjamín Yacobitti

### Secretario General

Gustavo Montanini

### Secretario Académico

Pablo Rota

### Secretario de Hacienda y Administración

Fabián Famá

### Secretario de Investigación

Adrián Ramos

### Director Gral. de la Escuela de Estudios de Posgrado

Catalino Nuñez

### Secretaria de Doctorado y Posdoctorado

María Teresa Casparri

### Secretario de Extensión Universitaria

Carlos Jara

### Secretario de Bienestar Estudiantil

Stéfano Cozza Di Carlo

### Secretario de Relaciones Académicas Internacionales

Luis Pérez Van Morlegan

### Secretario de Graduados

Rubén Arena

### Secretario de Transferencia de Gestión Tecnológica

Claudio Freijedo

### Secretario de Relaciones Institucionales

Omar Quiroga

## CONSEJO DIRECTIVO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

### Claustro de Docentes

#### TITULARES

Alberto E. Barbieri (Rector)  
Ricardo J. M. Pahlen (Decano)  
Emiliano Yacobitti (Vicedecano)  
María Teresa Casparri  
José Luis Giusti  
Pablo Rota  
Andrés Flavio López  
Carlos María Negri

#### SUPLENTES

César Humberto Albornoz  
Gerardo Fernando Beltramo  
Walter Fabián Carnota  
Javier Legris  
Ana María Campo  
Catalino Nuñez  
María Inés Barbero  
Adrián Horacio Ramos

### Claustro de Graduados

#### TITULARES

Gabriela Verónica Russo  
Luis Alberto Cowes  
Rubén Arena  
María José Canals

#### SUPLENTES

Roberto Darío Pons  
Daniel Roberto González  
Juan Manuel Oro  
María Fernanda Inza

### Claustro de Alumnos

#### TITULARES

Nicolás Tedesco  
Antonella Cerase  
Mateo Gadano  
Jonatan Barros

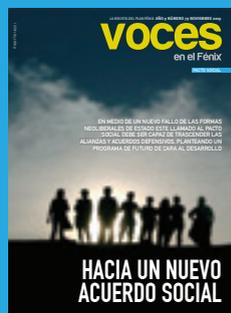
#### SUPLENTES

Ana Ailin Andrada  
Tomás García  
Sergio Segluk  
Michael Acosta

Voces en el Fénix es una publicación del Plan Fénix

ISSN 1853-8819

Registro de la propiedad intelectual en trámite.



Los artículos firmados expresan las opiniones de los autores y no reflejan necesariamente la opinión del Plan Fénix ni de la Universidad de Buenos Aires.

## staff

### DIRECTOR

Abraham L. Gak

### COMITE EDITORIAL

Eduardo Basualdo

Oscar Oszlak

Fernando Porta

Alejandro Rofman

Ricardo Aronskind

### COORDINACIÓN

#### TEMÁTICA

Nahuel Sosa y

Sergio Woyecheszen

### SECRETARIO DE REDACCIÓN

Sergio Woyecheszen

### PRODUCCIÓN

Paola Severino

Erica Sermukslis

Samantha Vaccari

### CORRECCIÓN

Claudio M. Díaz

### DISEÑO EDITORIAL

Martín Marpons

### DESARROLLO Y

#### DISEÑO DEL SITIO

Leandro M. Rossotti

Carlos Pissaco

Córdoba 2122, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Teléfono 5285-6819. [www.vocesenelfenix.com](http://www.vocesenelfenix.com) / [voces@vocesenelfenix.com](mailto:voces@vocesenelfenix.com)

# EL NIÑO QUE DOMÓ EL VIENTO

**E**l mismo día que fue expulsado del colegio, cuando su familia no pudo afrontar el pago de la matrícula anual, Kamkwamba se puso a idear un molino que cambiaría la historia de su familia y de su pueblo, azotado por la corrupción y la desigualdad, por la sequía y el hambre. En el camino tuvo que enfrentar varios obstáculos, aunque quizás el más duro fue convencer a su padre sobre su descubrimiento: ¿cómo mostrar las ventajas de la energía eólica a alguien que solo entiende de labranza? ¿Cómo puede construirse una visión de futuro cuando alrededor no hay más que dolor y desesperanza?

Argentina no es Malawi, y héroes (y heroínas) como Kamkwamba hay miles, a lo largo y ancho del país, pero el que necesitamos no es individual, sino colectivo, capaz no solo de generar un proyecto defensivo frente a las formas neoliberales de Estado sino también uno ofensivo, donde se construya lo común, en común.

El punto de partida no es fácil, y más allá de que el fracaso de la política económica de Cambiemos haya exacerbado las debilidades estructurales sobre las que opera todo el sistema, lo cierto es que muchas de ellas se asientan en décadas de desencuentros, en las que costó conjugar políticas de crecimiento y desarrollo económico con la distribución de excedentes, en el marco de fuertes –y a veces muy violentas– tensiones de economía política.

La disputa por el contenido de esa síntesis mantiene plena vigencia en la actualidad, y se expresa a nivel de la superestructura entre aquellos que ven el problema en una sociedad que vive por encima de sus posibilidades (incluso cuando se acaba el flan) y los que entienden que el desajuste opera más bien al nivel del aparato productivo, dada la incapacidad creciente de ofrecer oportunidades de empleo e ingresos a niveles adecuados de productividad.

Disputa que, entendemos, debe canalizarse a través de un gran Pacto o Acuerdo Social, en tanto ámbito que logre llegar no a una posición única respecto de diversos temas, pero sí a contemplar las múltiples demandas y miradas que existen sobre los mismos, a partir de una hegemonía expansiva que logre unir minorías más o menos dispersas.

Un acuerdo que permita visualizar y conducir desacuerdos, pero que parta del entendimiento de que la economía política que define determinada dinámica distributiva no es independiente de aquella que sienta las bases para el cambio estructural, cuestiones ambas sobre las que hubo, hay y habrá conflictos. Y acá está el punto, no se trata de negar los conflictos, algo propio del neoliberalismo, sino de procesarlos de distinta manera.

Es en este sentido que avanza este número, marcando cómo múltiples desigualdades actúan como límites concretos a los procesos democráticos, al despojar muchas veces a distintos segmentos de la sociedad de la capacidad de construir una visión que pueda asumir un modelo propio de desarrollo, profundo pero también diverso, a partir de nuevos emergentes como el feminismo, la lucha ambientalista, la economía popular y las nuevas identidades de género.

Tenemos así la excusa perfecta para elevar el debate. Y para hacerlo horizontal al mismo tiempo. Es indispensable pensar cómo salir del péndulo eterno de la Argentina, que es económico pero también político, de economía política. Cómo hacer que las alianzas entre las clases populares y los sectores medios urbanos e industriales no sean solo para mitigar los efectos negativos de una crisis económica a corto plazo, sino también para apalancar el largo.

La etapa que se abre en nuestro país ofrece una nueva oportunidad en este sentido, para que en un gran acuerdo social logremos construir esta alianza ofensiva y diversa que, como el molino en Malawi, logre torcer la historia.

**SERGIO WOYECHESZEN**  
(SECRETARIO DE REDACCION)







# HACIA UN NUEVO ACUERDO SOCIAL

EL ACUERDO SOCIAL, UNO DE LOS EJES DE LA CAMPAÑA DEL FRENTE DE TODOS, NO IMPLICA LLEGAR A UNA POSICIÓN ÚNICA NI INTENTAR SÍNTESIS IMPOSIBLES, SINO CONTEMPLAR LAS HETEROGENEIDADES Y LOS NUEVOS EMERGENTES: TRANSFORMAR LAS MINORÍAS DISPERSAS EN UNA MAYORÍA DIVERSA.



por **SANTIAGO CAFIERO**. *Político (UBA), integrante del Grupo Callao y Agenda Argentina*

por **NAHUEL SOSA**. *Sociólogo (UBA), director del Centro de Pensamiento Génera e integrante de Agenda Argentina*



*Este artículo anticipa algunas ideas incluidas en un artículo del libro “Hablemos de ideas. Una nueva generación piensa cómo gobernar una Argentina que cambió”, compilado por los autores junto a Cecilia Gómez Miranda, que será publicado en breve por Siglo XXI Editores.*

**H**ablar de acuerdo social implica, inevitablemente, asumir una posición política situada y un compromiso hacia el futuro. En un acuerdo, todas las partes ceden algo y cada quien lo hace con el convencimiento de que así se potenciará un resultado, un proyecto que solo es posible en comunión. En cierto sentido, consiste en aceptar retroceder un paso para luego avanzar dos. Se cede para aportar al interés común de las partes, a un interés colectivo. Se trata de un acto simultáneo que enlaza a las partes como eslabones de una cadena. Su verdadera potencia radica en la práctica concreta, en la esfera de la realización material. *Pacta sunt servanda*, decían los romanos: lo pactado obliga. Si un acuerdo no se cumple, pierde su esencia. Si aquello que le dio origen no se realiza, su razón de ser desaparece. Ese incumplimiento se puede producir por razones de fuerza extrema, por hechos fortuitos o por decisión de una de las partes. Pero si sucede esto último de manera sistemática, y sobre todo si la parte involucrada es aquella que tiene una responsabilidad mayor, ya no podemos hablar de un simple incumplimiento o de la ruptura circunstancial de un acuerdo: empezamos a hablar de estafa.

¿Qué sucede cuando un presidente rompe cotidiana y deliberadamente todo lo que se había comprometido a hacer durante su mandato? Esto es lo que pasó en la Argentina entre 2015 y 2019

con el gobierno de Cambiemos y el presidente Mauricio Macri. El gobierno rompió el acuerdo que tenía con todos los argentinos y las argentinas y defraudó al conjunto de una sociedad que, habiéndolo votado o no, esperaba un cambio que nunca llegó. Si en 2015 el contrato electoral permitió que un partido distrital ascendiera meteóricamente, triunfara a nivel nacional y se transformara en una de las fuerzas políticas más importantes desde el regreso de la democracia, en los siguientes años ese contrato se hizo añicos. Ninguna sociedad puede vivir –ni sobrevivir– sin acuerdos mínimos. Por eso, ante un incumplimiento de semejante magnitud, la única solución viable en un sistema democrático es la construcción de nuevos acuerdos. Para salir de la crisis actual es imprescindible constituir un nuevo acuerdo social que transforme la frustración en esperanza. Y para eso hay que saber en qué radican los desacuerdos, que son siempre su contracara. Es aquí donde necesitamos poner atención. No es posible un acuerdo en la Argentina de hoy que no contemple y contenga a los nuevos emergentes sociales, un acuerdo protagonizado por quienes sufrieron la insensibilidad de la elite depredadora que desplegó sus políticas desde diciembre de 2015 en adelante. Para dotar de contenido este desafío, hay que discutir sentidos, establecer prioridades, conocer a las partes. Pero, además, comprender el tiempo histórico y repensar paradigmas de análisis que ya no sirven para entender nuestro tiempo.

*Una de las principales razones por las que se conformó el binomio opositor Fernández-Fernández fue la necesidad de construir unidad no solo para ganar, sino sobre todo para gobernar.*

### **De las minorías dispersas a las mayorías diversas**

“El hombre ha nacido libre, y sin embargo, vive en todas partes entre cadenas. El mismo que se considera amo no deja por eso de ser menos esclavo que los demás”, sentenciaba Jean-Jacques Rousseau desde las entrañas de la Revolución Francesa, en una de las obras políticas más importantes de nuestro tiempo: *El contrato social*.

Más de dos siglos después, la idea de contrato social sobrevuela los debates políticos. Y no es en absoluto ajena al contexto local: en la presentación de su libro *Sinceramente*, Cristina Fernández de Kirchner insistió con la propuesta de “construir un nuevo contrato social de ciudadanía responsable”. Algo ya había anticipado durante su presentación en el Primer Foro Mundial del Pensamiento Crítico del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), cuando llamó a armar un gran frente civil y patriótico con todos los sectores agredidos por las políticas económicas de Cambiemos y a disputar la noción de orden al gobierno de Mauricio Macri.

En esta línea, una de las principales razones por las que se conformó el binomio opositor Fernández-Fernández fue la necesidad de construir unidad no solo para ganar, sino sobre todo para gobernar. Y en ese sentido es que se impone la tarea de elaborar un nuevo acuerdo social que pueda garantizar ambos objetivos.

Alberto Fernández expresa la necesidad histórica de múltiples sectores de la sociedad argentina de articular una respuesta al proceso político iniciado con la asunción de Mauricio Macri. Este colectivo contiene a una amplia pluralidad de identidades políticas, siendo la diversidad lo que marca su pulso. La candidatura misma de Alberto Fernández abre la posibilidad de ampliar

*Si vivimos en una sociedad de riesgo, con personas que luchan día a día contra esa incertidumbre estructural, entonces uno de los principales objetivos del acuerdo social será recuperar esa seguridad perdida a partir de la confianza, el cuidado y la predictibilidad.*

los consensos y de generar renovadas narrativas de futuro. Como todo proceso político, se inscribe en un contexto determinado. En este caso, caracterizado por la heterogeneidad. Esto significa que no existe una mayoría social uniforme y constante, configurada con base en procesos sociales estables, sino una serie de sectores a convocar; por eso, esta vez no se trata de construir una mayoría popular homogénea, sino de transformar minorías dispersas en nuevas mayorías.

Atravesamos una época de desapego a las tradiciones, en la que los individuos ya no se guían por las estructuras organizativas clásicas, sino que se mueven como sujetos flexibles, desterritorializados y en tránsito entre la virtualidad y la realidad. En las sociedades tradicionales, el pensamiento mágico y la religión brindaban ciertas seguridades frente a los riesgos. En las sociedades modernas, esa función la ejercía la ciencia. En cambio, en las sociedades posindustriales, ni el Estado ni la religión ni la ciencia son garantías de estabilidad. La globalización supuso además un fuerte proceso de individualización, un debilitamiento de los lazos colectivos y la erosión de estructuras primarias como la familia.

Zygmunt Bauman habla de la “modernidad líquida” para dar cuenta de este momento de la historia en el que realidades sólidas que antes podían proveer estabilidad, como el trabajo o el matrimonio, se desvanecen: el vértigo, la ansiedad, los compromisos pasajeros, la flexibilidad, la fluidez y la desenfrenada búsqueda de la satisfacción más inmediata son algunas de las características de esta etapa.

Las transformaciones en el funcionamiento del capitalismo son la base de estas nuevas subjetividades forjadas en la precariedad

y la inseguridad. En ese sentido, es posible hablar de hipermodernidad: una aceleración de los tiempos, con individuos que portan demandas hiperfragmentadas, que se apilan en centros urbanos y que conviven cada vez más próximos aunque, paradójicamente, las distancias sociales se profundicen cada vez más, en una suerte de soledad en masa.

Estas transformaciones también implicaron una resignificación de la subjetividad, los deseos y las formas de concebir el mundo de los sujetos sociales. Las revoluciones en el campo de la tecnología y la informática, los desplazamientos en los modos de acumulación del capital y la globalización en tanto metarrelato de horizonte político e ideológico son algunas de las claves que explican los cambios en la forma de percibir y autopercebirse.

Si vivimos en una sociedad de riesgo, con personas que luchan día a día contra esa incertidumbre estructural, entonces uno de los principales objetivos del acuerdo social será recuperar esa seguridad perdida a partir de la confianza, el cuidado y la predictibilidad. ¿Pero qué significa un acuerdo responsable, situado en este aquí y ahora? ¿Se limita acaso a restituir el orden vulnerado por una *ceocracia* que desestabilizó la vida de los argentinos y argentinas y solo nos trajo incertidumbre y vértigo? ¿O, por el contrario, remite a un orden constituyente capaz de dar vuelta la página de esta noche neoliberal, con una perspectiva renovada y transgresora? ¿Cómo tendrá en cuenta este acuerdo social a los nuevos emergentes, a los sujetos sociales que confrontan con las formas de desposesión actuales y resisten la precarización estructural de la vida?

Podríamos seguir enumerando preguntas y, posiblemente, las



conclusiones a las que arribemos sean frágiles e inconsistentes. Básicamente porque es un concepto en disputa, cuyo resultado dependerá de la correlación de fuerzas dentro del bloque histórico popular y de cómo se desarrollen sus tensiones creativas. También podríamos dejar de pensar en el acuerdo y concebir múltiples acuerdos, según una noción de pluralidad y multiplicidad distinta. En este caso, habría acuerdos que disputarían entre sí para ocupar la posición de el acuerdo. En el abanico de opciones de acuerdo, las alternativas serían muy diversas: conservadoras, reformistas, instituyentes, instituidas, feministas, patriarcales, transformadoras, tradicionales, incluyentes o excluyentes.

En este punto, se podría pensar en dos dimensiones: un acuerdo para ganar y uno para gobernar. Si asistimos a una época en la que las demandas de la sociedad civil están hiperfragmentadas, entonces lo mejor sería que un proyecto popular pueda dar vía libre a lo que cada quien asuma como su propio acuerdo. De esta suma de acuerdos parciales debe formarse el acuerdo, pero no como un todo que sintetiza a las partes; no como una mayoría homogénea que sustituye lo específico. Se tratará, más bien, de demandas que deberán encontrar sus equivalentes en una alternativa plebeya que haga de la heterogeneidad su razón de ser.

La propuesta consiste en alcanzar un acuerdo social que contemple las subjetividades contemporáneas, que ponga a la individualidad en el centro de la escena para combatir al individualismo, que logre que el deseo y las formas de identificar el progreso individual no sean tabúes en un proyecto popular.



# LOS CIUDADANOS EN CAMINO DEL DESEO HACIA UN ACUERDO SOCIAL

PRESENTAN EN EL MARCO DEL NUEVO PACTO SOCIAL UNA SERIE DE CARACTERÍSTICAS DE LAS ESTRUCTURAS QUE VEHICULIZAN EL DESEO DE LOS CIUDADANOS, COMO APOORTE PARA AQUELLOS A QUIENES HOY LES TOCA POR LOS LÍMITES DE LA REPRESENTATIVIDAD DECIDIR SU ARQUITECTURA.

ERTAD, LA IGUALDAD Y EL DESEO



por ARSENIO CHAPARRO ZALAZAR. *Bio-artista. Constructor*

por GUILLERMO J. BURCKWARDT. *Psicólogo*

## Palabras claves

Acuerdo Social. Interrelación. Estructuras de poder. Dinámica del deseo. Márgenes del poder. Subjetividad. Nuevos emergentes sociales.

## Síntesis

La necesidad de proponer un nuevo Acuerdo Social implica principalmente el agotamiento de la posibilidad de negociación de uno anterior. Usualmente no se llega a esta idea por simple ejercicio de la razón, sino por la contraposición de fuerzas expresadas en acciones, discursos y prácticas que van más allá de los modelos antagónicos propuestos y amenazan con dislocar la paz y la vida. Es por ello que consideramos de vital importancia, aunque en un ensayo de manera escueta, tener en cuenta algunas características de las estructuras que vehiculizan el deseo de los ciudadanos, como aporte para aquellos a quienes hoy les toca por los límites de la representatividad decidir su arquitectura.

*¿Dónde está y dónde es el buen vivir?*

*Agua y luna, sol y tierra*

*Fuego y colibrí*

*El maíz germina*

*Sol y lluvia*

Aislar para su análisis el poder político del económico y de la dinámica del deseo es un idealismo que se aleja demasiado de la realidad. No existe un poder político (partidario, periodístico, eclesiástico, judicial, etc.) sin intereses de determinado tipo de acumulación y distribución de bienes, así como tampoco sin deseos particulares. Por lo tanto, a partir de esta condición de la realidad, surge un primer interrogante:

¿Pacto social para quién o quiénes?

a) Si la respuesta es “para todos los argentinos”, no solo caemos en un simplismo excesivo, sino que bajo el efecto significativo “para todos” no avanzamos más allá de la masificación aglutinante de la propaganda política.

b) Si la respuesta es para ciertos sectores políticos, empresarios, jueces, trabajadores formales e informales, para las diversidades sexuales y religiosas, para los movimientos ambientalistas, para los pueblos originarios, etc., nos acercamos un poco más a la realidad, pero enseguida nos damos cuenta de que hay un límite para la lista y que dependerá de la relación de fuerzas con que estos sectores pudieron hacer visibles sus reclamos.

Un pacto social no es dado por el progreso de la razón simplemente, sino por el surgimiento de nuevas fuerzas emergentes que pujan por un espacio.

c) Sea lo extensa que sea la lista, quedará siempre un grupo por fuera, por relaciones de fuerza política o por escasez económica, o también, por sus valores. No se trata de daños colaterales, se trata de relaciones de fuerza.

*Guerreros del Arco Iris*

*Ante la larga noche...*

## Interrelación de deseo con estructura de poder

Los poderes políticos y económicos son estructuras externas que regulan la dinámica de circulación del deseo de los ciudadanos. Restringiendo o posibilitando.

El poder político, a través del poder de decisión sobre los asuntos comunes amparado en la posibilidad de crear leyes, por un lado, y por el otro, el monopolio de la fuerza pública para hacerlas cumplir. El poder económico, a través de la acumulación del capital. Quienes tengan más capital acumulado tendrán más posibilidad de hacer lo que deseen.

La dinámica del deseo cabalga por fuera o por dentro de los márgenes de lo permitido por ambas estructuras (y otras).

## Márgenes del poder

El deseo de decidir sobre los asuntos públicos está ordenado en lo político por leyes en la Constitución Nacional y la Fuerza Represiva Pública para que se cumplan. En lo económico, por las que regulan el mercado. De más está decir que siempre pueden existir artilugios para ir más allá de lo establecido.

La estructura de la democracia representativa limita la toma de decisiones en líneas generales al voto. Una posibilidad de descentralización del poder político sería avanzar hacia formas de democracia participativa.

En la estructura económica, el capitalismo reduce la posibilidad de decisión a la cantidad de capital acumulado. Siendo el capitalismo en su esencia conceptualmente y en lo fáctico acumulativo, no hay posibilidad de redistribución legal sin la intervención del Estado. El sistema capitalista no regala el capital. No existe el capitalismo distributivo por sí mismo. Los tributos son legislados y exigidos por el Estado. No hay derrame. Salarios más altos por parte de capitalistas tampoco es redistribución, el salario es un modo de obtener plusvalor.

Un intento de redistribución del capital a partir del poder político del Estado fueron los gobiernos de Perón, Kirchner y Cristina Fernández. A partir de tales acciones, se desató una polarización radical. Los sectores conservadores que perdieron privilegios ante estas medidas actuaron de forma violenta. Ya sea de forma física, comprando voluntades y atentando contra la vida, o de forma simbólica intentando quebrar la subjetividad mediante el engaño, la propaganda política, la desvalorización de símbolos, etcétera.

## Jerarquización del deseo

El acuerdo social no puede realizarse por razones fácticas sin la jerarquización de deseos individuales o socializados. Por sentido común, si de cada uno dependiera, intentaríamos que todos los sueños y aspiraciones se concretaran. La problemática de la realidad es que a la par de uno está el otro con los deseos propios, y que muchas veces son distintos de los nuestros. Cada uno por lo general intentará justificar el suyo del mejor modo que pueda. Por tal motivo, imposibilitado por el consenso absoluto en determinadas cuestiones, dependerá de la fuerza política y económica la concreción de las aspiraciones. Siendo así, se impondrá alguna jerarquía.

## Nuevos emergentes y pacto social

De manera individual o colectiva, o ambas a la vez, las fuerzas del deseo pujan. Los caminos del deseo se ven en un parque como pasajes pelados por el paso de hombres y animales por fuera de los trazados urbanísticos preconcebidos. Muchos caminos, por otro lado, comenzaron siguiendo esas huellas. Esas fuerzas que empujan se encontrarán en lo real con estructuras que, como el camino pretrazado, determinarán los lugares posibles de circulación.

Estas estructuras de tránsito del deseo (políticas, económicas, patriarcales, lógicas, artísticas, mitológicas, etc.) coexisten en un tiempo y espacio determinado. Sin embargo, estas nunca son contenedoras en su totalidad del deseo humano. Y así como en las plazas que se van marcando nuevos caminos, en lo social van apareciendo nuevos emergentes como el feminismo, la lucha ambientalista, la economía popular, las nuevas identidades de género, etc. No contemplarlos es la añoranza de un tiempo estático sin deseo.

## Cambio en el imaginario social

La posibilidad del hombre de representarse a sí mismo en el lugar y el camino que quiere recorrer depende de la capacidad de pensarse en un tiempo finito, dentro de un diseño socio-político-económico-cultural-mitológico preexistente. Para ello debe darse un quiebre en la continuidad de lo dado. De lo que aparece como lo natural. Reconocerse ahí, posibilita la elección y el deseo.

El cambio en el imaginario social argentino, latinoamericano y global es muestra del efecto de tales rupturas.

Plantear el Acuerdo Social en términos puramente económicos es desconocer la multiplicidad de estructuras en juego.

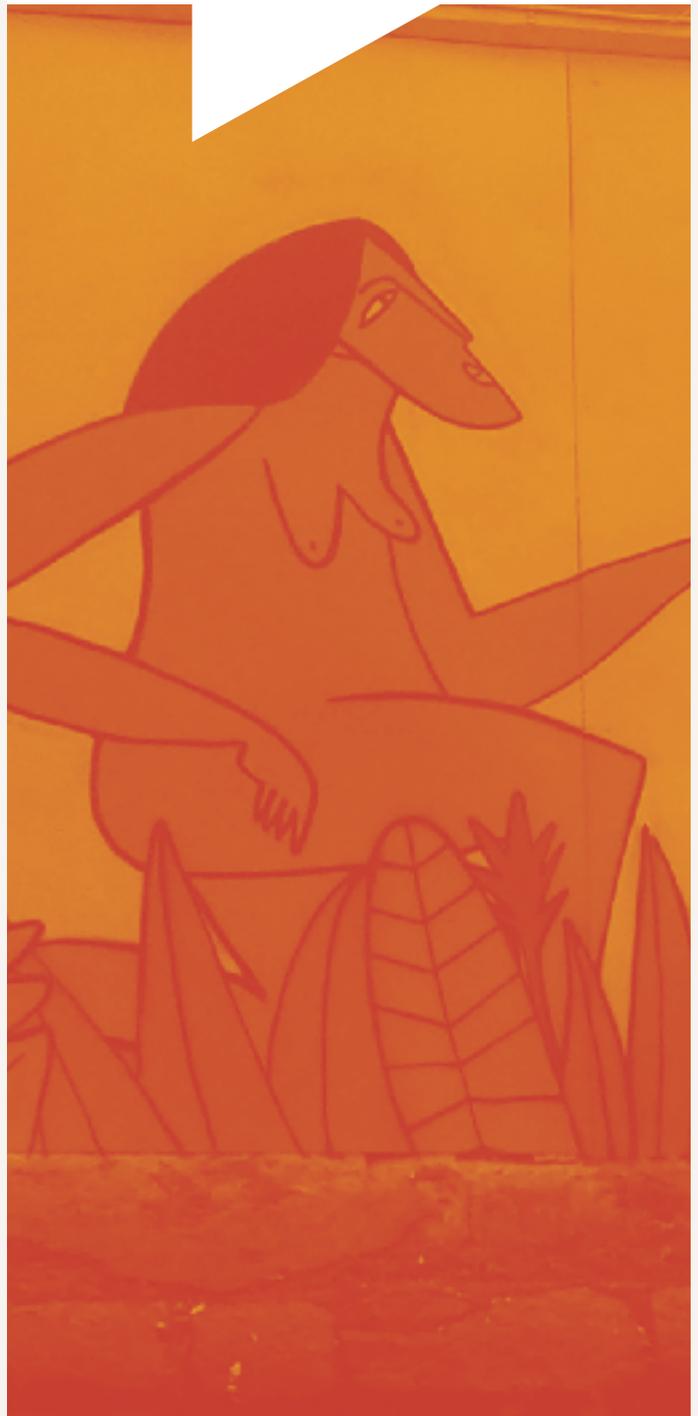
## Lo nuevo y lo preexistente

El empuje para crear nuevos caminos o estructuras y la resistencia a ampliar los preexistentes se da porque en el fondo hay intereses individuales y colectivos en juego. No da lo mismo un tablero que otro.

Al grupo selecto (por limitaciones de la estructura de la democracia representativa) de arquitectos que le toque el diagrama de los nuevos caminos del poder hacer y ser en la polis, cabe la responsabilidad de escuchar y reconocer los nuevos imaginarios, las intrincadas luchas, reconocer las disparidades para sin ingenuidades construir redes más amplias que posibiliten mayor circulación del deseo. No será una decisión sin costos. Posiblemente siempre quedará un sector marginado o excluido. No se trata de los excluidos como daños colaterales, se trata de tenerlos en cuenta para que, después, el olvido no le juegue una treta a la conciencia.

*Cubrimos de barro a quienes han caído  
y van con nosotros  
construyendo la tierra  
del Buen Vivir.*

*El acuerdo social no puede realizarse por razones fácticas sin la jerarquización de deseos individuales o socializados.*



# HACIA UN NUEVO PACTO SOCIAL: LA REVALORIZACIÓN DE LA POLÍTICA Y EL CUIDADO DE LA CASA COMÚN COMO RESGUARDO ANTE LA CRISIS



EN EL MARCO DE ESTE NUEVO LLAMADO A UN GRAN ACUERDO ENTRE MÚLTIPLES ACTORES, ANALIZA CÓMO EL MISMO PODRÍA IMPACTAR EN LOS SENTIDOS DE IDENTIDAD Y PERTENENCIA DEL PUEBLO.

por RAMÓN PRADES. *Analista internacional, especialista en temas de economía internacional y política*

por FABIÁN LAVALLÉN RANEA. *Doctor en Ciencia Política (USAL). Historiador e internacionalista. Director de Ciencia Política (UAI Rosario). Director del Grupo de Estudios del Paraná y el Cono Sur.*



## 1. Un nuevo pacto social: revalorizando la política

En estos tiempos recientes se instaló nuevamente la idea de un pacto social. Desde diversos sectores –sindicatos, Iglesia, academia– se habla sobre las necesidades de una concertación amplia y profunda, que logre salvar la coyuntura crítica por la que atravesamos, pero que también pueda tener un horizonte más amplio, continuo, de miras más ambiciosas que solo la actual crisis. Más aún, desde que el presidente electo Alberto Fernández lo propuso, actores políticos de diversos espacios se hicieron eco y sumaron voluntades para tal encuentro.

Los pactos sociales datan de hace poco más de un siglo, cuando emergieron en Europa occidental modelos corporativos, los cuales comenzaron a contemplar como actores necesarios de consenso con el orden político también a los sindicatos y las empresas. Dichos pactos fueron avanzando en acuerdos cada vez más amplios –por lo general con la misma base tripartita–, a los que se fueron sumando actores de la sociedad civil, desde donde maduraron nuevas formulaciones para las políticas públicas. En las últimas décadas los pactos sociales, más aún en nuestra región, se asumieron como instrumentos de contención de las crisis, sobre todo económicas. Particularmente en la Argentina, hemos atravesado, si se quiere, diversos tipos de pactos sociales. Desde la experiencia del primer peronismo, por ejemplo, podemos identificar al Consejo Nacional de Posguerra, que se promovió por aquellos años desde el gobierno, como un espacio que podríamos catalogar como un proto-pacto social. Más cercano en el tiempo, se identifica el pacto social en el peronismo de los setenta, donde se firma el Acta de Compromiso Nacional (1973-1975), concertación de características más distributivas y de búsqueda de una amplia base social. En los ochenta y noventa, algunos pactos sociales pueden ser vistos más como herramientas de adecuación al modelo neoliberal, o plataformas de consenso para la reforma del Estado, llegándose a aceptar desde esas concertaciones las privatizaciones por gran parte

de los sindicatos, e incluso la propia flexibilización laboral. En esos contextos, puede verse el Acuerdo Marco de Coincidencias (1994-1998).

Actualmente, la destrucción del aparato productivo, la declinación industrial y el deterioro del mercado de trabajo, entre otras cosas, pero por sobre todo la incertidumbre desatada en los hogares vulnerables ante la incapacidad de poder generar ingresos mínimos para las familias, han acelerado no sólo un empobrecimiento masivo en cuanto a recursos, sino también en cuanto a las expectativas para poder generarlos. Se perdió el trabajo, pero también el horizonte. De la crisis material, nos adentramos en



la crisis existencial y la angustia, donde se amplifica el descreimiento, la anomia social, la incertidumbre, el estrés social. El orden político, sobre todo el gobierno, en lugar de ocupar el espacio de la mediación se volvió una entidad repulsiva y drástica. Un ejemplo claro es que, en estos últimos años, mientras muchos argentinos tuvieron que volcarse al trabajo informal, el gobierno respondió también con una fuerte persecución de esa misma informalidad en las calles. Por eso debe entenderse que la debacle económica estuvo acompañada por un rol, por lo menos, cuestionable del Estado y la fuerza pública, donde la represión, el control y el orden fueron las únicas respuestas a las demandas sociales.

Carlos Leyba, referente ineludible sobre el tema, observa que el pacto debe iniciarse desde la dimensión política, y luego necesariamente amplificarse hacia la economía o la dimensión social. El acuerdo político es el basamento de toda concertación amplia que pretenda sumar en coincidencia a diversos sectores sociales, más aún en un país como el nuestro que posee una ciudadanía activa y creativa. Este pacto social implica buscar una serie de consensos y acuerdos entre diversos sectores como el campo, la industria, los sindicatos, incluso la Iglesia. Implica navegar hacia una confluencia o concertación que logre avanzar más allá de lo estrictamente coyuntural, y donde, por ende, cada sector esté dispuesto a negociar y ceder, pero sabiendo que se parte de una base asimétrica de las relaciones sociales, ya que

está frente a nuestros ojos un orden totalmente inequitativo de la distribución de los bienes.

Se sobreentiende que la actual coyuntura es grave, muy grave, por eso la urgencia de alcanzar acuerdos amplios que tengan miras más estructurales, o por lo menos de mediano plazo. No debe perderse el foco de que los pactos sociales históricamente han sido demasiado coyunturales, y no todos llegaron a buen puerto. Además, la crisis social que atraviesa el país, con niveles escandalosos de desigualdad y pobreza, no necesariamente abona hacia prácticas tendientes al diálogo, tan esenciales para la realización de cualquier pacto social.

A pesar de lo dicho, puede observarse que el Frente para Todos, en su conformación, aglutinó una serie de actores heterogéneos y múltiples, que con un horizonte común ensamblaron una coalición electoral que ahora debe traducirse en decisiones. Si todo este acuerdo se traduce en un andamiaje de claro funcionamiento doméstico, le daría al gobierno de Alberto Fernández elementos de fortaleza incluso para negociaciones externas ante los organismos económicos multilaterales. La situación es óptima para la materialización del pacto social, ante la situación de diálogo estable y abierto entre la CGT y la CTA, lo que permite cumplir con una condición básica de cualquier pacto social: la institucionalización de canales de diálogo amplios y legítimos. El pacto que surja de las entrañas de este proceso deberá dar respuesta rápida a situaciones urgentes, y su sustentabilidad

*El acuerdo político es el basamento de toda concertación amplia que pretenda sumar en coincidencia a diversos sectores sociales, más aún, en un país como el nuestro que posee una ciudadanía activa y creativa.*



*Entendiendo esto como la base de una sociedad más justa y plena, entendiéndonos como ciudadanos, pero sin perder la perspectiva también como Pueblo, categoría mítica, histórica, que no se explica racionalmente, y permite cohesionar una serie de representaciones comunes.*

estará rubricada si logra dar un salto cualitativo y estratégico, ampliando los consensos hacia un diálogo pendiente sobre el modelo de desarrollo del país, sabiendo que nuestro pendular entre modelos antagónicos es casi una marca registrada de nuestra historia.

Este histórico pivoteo político de los modelos (económicos, sociales, políticos) argentinos está atravesado no solo por dos propuestas disímiles en materia de administración del Estado, sino que implican hoy día dos formas *excluyentes* de interpretar nuestro pasado, nuestra identidad, nuestras singularidades, nuestra idiosincrasia. Por esta razón es que incluso se identifican en ese pendular dos modelos historiográficos también opuestos y, por lo tanto, una serie de imágenes sobre lo que somos, lo que fuimos y lo que podríamos ser que también son excluyentes y diferenciadas. Se enfrentan hasta las efemérides, la lectura de los próceres, los símbolos que nos identifican. Se enfrentan dos maneras de interpretar la propia política, lo colectivo, la cultura. Dos maneras de ubicarnos en el mundo, y de mirar la realidad regional.

Entre esos dos modelos, uno de ellos supone un claro rechazo a la política, nutriéndose de una suerte de paradigma que en América latina desde hace por lo menos veinte años ha hecho mucho daño: la antipolítica. Esa postura es ahistórica y supuestamente desideologizada. Las ideologías, como indagaba en profundidad el querido Fermín Chávez, se constituyen en fuerzas de poder y crean poder, a través de un circuito que se puede evidenciar históricamente. Por eso en toda forma de

dominación se pueden localizar los instrumentos hegemónicos, como son tanto las fuerzas espirituales, los aparatos de poder, las elites, etc. Puede verse en los casos recientes de Perú o Chile, donde se ejerció un poder que no reclamaba (supuestamente) anclajes doctrinarios ni históricos, y donde la despolitización fue un proceso de *deconstrucción* cultural que llevó décadas. En este último, donde el consumo había pasado a ser la única “consumación”, lo que daba sentido al existir, suplantando todas las otras formas de vida activa, sabiendo, como decía Tomás Moulian, que esa consumación no posee sentidos trascendentes.

Volviendo a Fermín, el historiador entrerriano planteaba que el problema hegemónico que se nos presenta a los trabajadores de la cultura en la periferia es el de la reelaboración del sujeto y del objeto, oscurecidos, condicionados, por un modelo global rígido que ocupa todo el espacio cultural, al que se suma una suerte de pragmatismo hiperrealista, anclado en un desprecio por permitirle al mundo del trabajo ambicionar un estándar de vida que es propio de “otros”. Nos hemos acostumbrado a un discurso que recrimina al asalariado, y por supuesto en general a todos los sectores humildes, haber creído que podían viajar, educarse gratuitamente, o calefaccionarse en invierno. Pero es aún peor, ya que no se le permite al pueblo soñar. Se le diluyen las utopías, y como bien lo dice el papa Francisco, “es criminal privar a un pueblo de la utopía”. La utopía es esperanza, es causa final, plenitud. Privar de ese horizonte al pueblo es amplificar sus incertidumbres.



## 2. Un pacto social con identidad y desde el bien común

Recientemente, en el pasado mes de septiembre, diversos dirigentes sindicales, empresariales y políticos se reunieron con representantes de la Iglesia en el auditorio de Foetra, donde se realizó –como se viene haciendo desde hace varios años– la Jornada anual de la Pastoral Social de la ciudad de Buenos Aires. En este caso, el lema convocante fue “Un nuevo pacto social para el siglo XXI”, y las exposiciones giraron en torno a la necesidad de materializar entre los actores políticos y sociales una cultura del encuentro que facilite los consensos para dinamizar la política de los próximos años. Entre los numerosos expositores se destacaron los representantes de la CGT, Carlos Acuña y Héctor Daer, que junto al padre Carlos Accaputo tuvieron la tarea de responder la pregunta que convocaba: “¿Por qué es necesario un pacto social nacional?”. Este último planteaba que hoy se trata de diseñar un nuevo pacto social que combine democracia plena y protagonismo social-sectorial, es decir que posibilite una construcción participativa de las personas, los sectores y organizaciones que forman parte de la comunidad nacional, habilitando una concertación económico-política y social orientada por una propuesta de desarrollo integral, solidario y sostenible.

Se propuso el desafío de avanzar en la combinación entre democracia y sectores organizados institucionalmente, espacios estos últimos que poseen en la Argentina una larga trayectoria en sus dinámicas de participación y organización, lo que no implica corporativismo –como ya se dijo anteriormente– ni limitación

de las libertades, y nos permitiría intensificar las esperanzas de tener un buen horizonte contractual.

Estos espacios, que como lo detalla el documento de la Pastoral Social “Construir un Nuevo Pacto Social para el cuidado de nuestra Casa Común en el siglo XXI”, tradicionalmente han permitido procesar pacíficamente los conflictos de intereses, también han sido complementarios de la democracia liberal representativa, profundizando esa experiencia en procesos de construcción de lo social, más complejos y participativos. En dicho documento se detalla cómo los desafíos que atravesamos son múltiples y diversos, dándose simultáneamente en diferentes planos, donde no solo debemos superar la pobreza estructural disminuyendo las viejas desigualdades, sino que también, como lo remarca el Sumo Pontífice, generando una autonomía estratégica, buscando la integración local, regional y global. Asimismo, se remarcó desde la Pastoral Social, en coincidencia con lo ya expresado en espacios cercanos, que dicho pacto debe fundarse desde un verdadero federalismo.

Pero más aún. Se propuso transformar ese pacto social en una finalidad mayor: el cuidado de la Casa Común, entendiendo esto como la base de una sociedad más justa y plena, entendiéndonos como ciudadanos, pero sin perder la perspectiva también como Pueblo, categoría mítica, histórica, que no se explica racionalmente, y permite cohesionar una serie de representaciones comunes. En cuanto a la naturaleza y los elementos de ese pacto, en consonancia con varios documentos pontificios, y teniendo en cuenta las transformaciones tecnológicas y las

polarizaciones sociales que atravesamos, es indispensable que el “constructo” se desarrolle en procesos crecientes de unidad, para poder superar el nuevo individualismo y relativismo que se plantea en todos los ámbitos, obligándonos a un proceso de esfuerzo cotidiano de “construcción de comunidad”, fortaleciendo lo común. Como bien lo dice el documento de la Conferencia Episcopal Argentina “Iglesia y Comunidad Nacional”, no puede absolutizarse el “nosotros” ni el “yo”, ya que se retroalimentan, y porque para una ecología humana integral se entiende que para el hombre “existir es convivir”.

De los múltiples aspectos que se discutieron en los foros de la Pastoral Social para propender hacia un nuevo pacto social, quisiéramos destacar dos de ellos que observamos como fundamentales en la perspectiva de “revalorización” de la política que citáramos anteriormente. Por un lado, el lugar que ocupa la historia como fundamento sólido para estos procesos de unidad, y como “espacio de reserva”. Y el otro aspecto, tan en boga este último tiempo –lo que no implica que esté internalizado en la sociedad– es la propuesta de una “ecología integral”.

En cuanto al primero de los puntos, la historia, Accaputo nos dice que la misma es un llamado a ubicarnos en una tradición viva, dinámica, abierta, donde se integran distintas tradiciones, ideologías, culturas que heredamos, que permite otorgarle a la Nación su propio ser. Por ello, agregamos nosotros, desconocerla, apartarla y no reconocernos en ella, diluye nuestras identidades, resquebraja los marcos referenciales desde los cuales observamos la realidad y el mundo. No poseer este anclaje nos hace perder nuestra ubicación geocultural en un territorio, dejándonos a la deriva de la oceánida de fuerzas, mensajes, lenguajes, sentidos, que la globalización emite, poniendo en crisis el sentido de pertenencia, lo que sumado a la crisis económica ya pone en crisis el sentido de la vida. Al hablar del “nosotros” en su origen, recorriendo y reconociendo los símbolos de nuestro pasado común, logramos partir de un colectivo en el reconocimiento mutuo como sujetos de la política, y evitamos partir del individuo aislado, siendo un sujeto colectivo integrado por personas concretas.

En cuanto al segundo punto, la ecología integral, inseparable de la noción de bien común, no refiere solo a los aspectos “ecológicos-ambientales”, aspectos que han sido considerados desde varios documentos pontificios este último tiempo, sobre todo desde la encíclica *Laudato Si* (2015). Sino que la ecología integral es considerada multidimensionalmente, teniendo elementos que la desarrollan ya desde la exhortación apostólica *Evangelii*

*Custodiando el patrimonio no solo natural, también histórico, artístico y cultural de nuestra sociedad, que hoy se encuentra amenazado.*





*Gaudium* (2013), texto considerado por uno de los teólogos más importantes de la Argentina, Carlos Galli, como “el más significativo que ha escrito un papa en veinte siglos sobre Cristo, la Iglesia y los pobres”. Entre otras cosas, este último texto interpreta a los pobres y sus movimientos populares como “sujetos colectivos activos”, y no como “objetos” de la política.

Por todo ello, el aporte de la Pastoral Social al pacto social es de una visión ecológica-integrada, tanto económica, social y cultural, así como también de la vida cotidiana y de la política. Es decir que, por un lado, partiendo de una ecología económica, observa la necesidad de una economía sostenible donde se cuestione el modelo que privilegia lo extractivo, y donde se promociona un proceso sostenido de inversión en los sectores estratégicos. Asimismo, se complementa con una perspectiva social y cultural, donde se cuida nuestros vínculos sociales, el tejido social de la comunidad, privilegiando en esa custodia “el fin y el comienzo de nuestra comunidad”, es decir, a los jóvenes y a los ancianos.

En esta dimensión es donde emerge la historicidad de la que hablábamos anteriormente, enmarcada en una “ecología cultural”, custodiando el patrimonio no solo natural, también histórico, artístico y cultural de nuestra sociedad, que hoy se encuentra amenazado. Así como también cuidando una ecología de la vida cotidiana, como decíamos, protegiendo los lugares comunes, desde los marcos visuales hasta los espacios urbanos, que acrecientan nuestro sentido de pertenencia.

Finalmente, y como corolario de estas propuestas, aparece la ecología política. Es en este punto donde creemos que se fortalece el proceso de revalorización y rehabilitación de “lo político” como nudo central y actividad capital de la construcción y realización de una sociedad.

Nos parecen importantes estos aportes, ya que se encuadran en muchas propuestas que son propias del peronismo histórico, y que van de la mano con la difusión de valores éticos para la política, que permanentemente el papa Francisco está poniendo en escena, no con pocas resistencias desde los poderes concentrados.

Observamos que los cambios globales han reducido los tiempos. Es necesario responder a las demandas urgentes con una democracia participativa, con una ética de la solidaridad entre los diversos sectores que componen el acuerdo, buscando un desarrollo humano integral, que como plantea la Pastoral Social de Buenos Aires, no debe perder de vista la dimensión trascendente de la persona humana.

por DR. JULIO CÉSAR NEFFA. Investigador del CONICET. Prof. en las universidades UBA, UNLP, UNNE, UNM. La principal fuente utilizada es un seminario sobre el tema que organizamos en la UMET, en 2016



# PACTO SOCIAL, ACUERDO SOCIAL, DIÁLOGO SOCIAL: LA EXPERIENCIA EUROPEA

OFRECE INFORMACIÓN SINTÉTICA ACERCA DE UN TEMA CENTRAL EN LOS SISTEMAS DE RELACIONES DE TRABAJO, LOS "PACTOS SOCIALES", TOMANDO COMO REFERENCIA A EUROPA, QUE LE HA DADO UNA ATENCIÓN PRIORITARIA ADOPTANDO UNA FILOSOFÍA SOCIAL Y GENERANDO DIVERSAS EXPERIENCIAS.



**E**l objetivo del artículo es ofrecer información sintética acerca de un tema central en los sistemas de relaciones de trabajo, que adopta varias denominaciones: pactos sociales, acuerdos tripartitos, diálogo social, que en algunos países tienen lugar en el seno de los Consejos Económico Sociales. Tomaremos como referencia a Europa, que desde sus inicios en la CECA, luego en el Mercado Común Europeo, más tarde en la Unión Europea de los 12, ahora 28 países miembros, le ha dado una atención prioritaria adoptando una filosofía social y generando diversas experiencias.

### **Introducción: los conceptos utilizados**

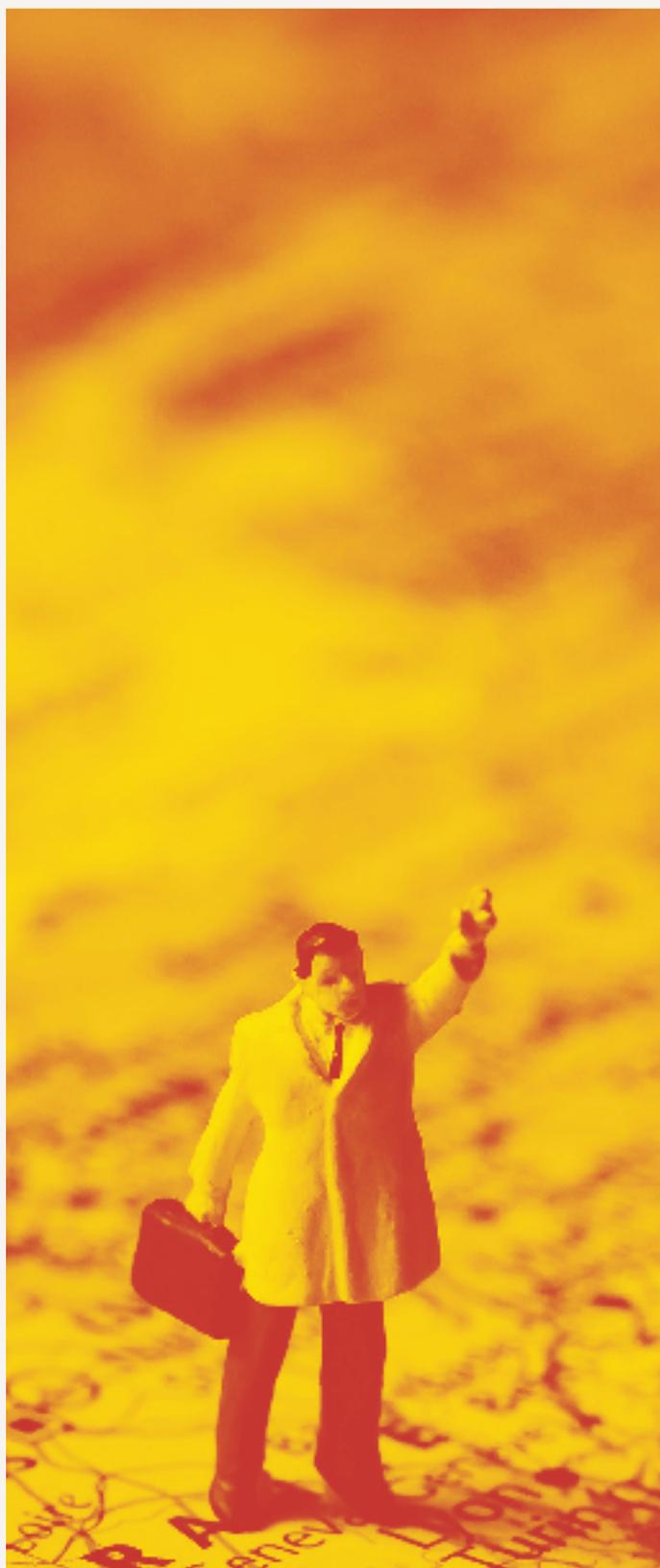
Las organizaciones internacionales dan una definición amplia pero imprecisa del diálogo social. Según la Organización Internacional del Trabajo, *“el diálogo social engloba todas las formas de negociación, de consulta o de intercambio de información entre representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores en cuestiones de interés común vinculadas a la política económica y social”* (OIT, 2013, p.14). Para la Unión Europea, *“el diálogo social europeo engloba discusiones, consultas, negociaciones y acciones comunes emprendidas por las organizaciones que representan a los interlocutores sociales (empleadores y asalariados). Este diálogo adopta dos formas principales: un diálogo tripartito con las autoridades públicas; un diálogo bipartito entre las organizaciones sindicales y los empleadores europeos”* (Europa, sitio de la Unión Europea). Un impulso importante fue dado por la OIT al caracterizar el “Trabajo Decente” como *“todo trabajo asalariado o cuenta propia que tenga un carácter productivo y bien remunerado que añada un valor a la dotación de riquezas o a los niveles de bienestar de la sociedad y que pueda permitir el logro de medios de vida*

*dignos. Es un trabajo que se ejerza en libertad, en condiciones de seguridad, con suficiente protección social, en adecuadas condiciones de trabajo, de equidad y dignidad humana”,* agregando que para lograr este objetivo es necesario “conseguir que se respeten los principios y derechos fundamentales en el trabajo; crear mayores oportunidades de empleo y de ingresos para hombres y mujeres, extender la protección social y **promover el diálogo social**”.

El diálogo social tal como lo comprende la OIT implica que los representantes no adopten en esa instancia propuestas o decisiones a título personal, sino que consulten a sus mandantes y expresen sus opiniones sobre uno o varios de estos temas:

- ▶ La aplicación y la revisión periódica de las políticas destinadas a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido.
- ▶ La adopción de decisiones sobre la adopción, ratificación, supervisión de las normas internacionales del trabajo y su denuncia en caso de violación.
- ▶ El fortalecimiento de los sistemas de Inspección del Trabajo.
- ▶ La adopción y reconsideración periódica de las políticas de seguridad, condiciones de trabajo y salud en el trabajo en los planos empresarial y nacional
- ▶ La garantía de un sistema de seguridad social sostenible y equitativo y la promoción de su extensión hacia toda la población.
- ▶ La instauración de mecanismos de fijación de salarios mínimos vitales que compensan la inflación, así como el pago efectivo en tiempo útil de los salarios.
- ▶ La garantía de que los trabajadores migrantes puedan expresarse mediante el ejercicio de sus derechos sindicales en cumplimiento de los principios de libertad sindical, igualdad de oportunidades y de trato.

*En Europa y en todos los países capitalistas desarrollados, desde esa época aumentó el desempleo y emergen con fuerza las formas precarias de empleo, y disminuyeron desde entonces, sin pausa, los salarios reales y las prestaciones del sistema de seguridad social.*



## El diálogo social

Según lo define la OIT, el diálogo social comprende todo tipo de negociaciones, consultas e incluso el mero intercambio de información entre representantes de los gobiernos, empleadores y trabajadores (de las diversas organizaciones existentes) sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales. Es un proceso formal o informal, de carácter permanente o transitorio, que puede conducir a la adopción de acuerdos en materias que las partes han determinado como objeto específico de diálogo. Entonces, el diálogo social constituye no solo un medio de progreso social y económico, sino también un objetivo propiamente dicho, porque permite a los actores sociales del mundo del trabajo expresarse y defender sus intereses en la sociedad y en el lugar de trabajo. Puede ser considerado una política o dispositivo implementado a diversos niveles (nacional, sectorial, de las empresas u organizaciones) con la participación institucionalizada de los interlocutores sociales (representantes de empleadores, de trabajadores y del Estado), que según la experiencia se proponga lograr varios objetivos fundamentales antes mencionados.

Se podrían resumir así las modalidades institucionales de diálogo social predominantes, que podrían ser utilizadas en el caso argentino para tratar los temas arriba mencionados.

- 1) Elaboración de propuestas de estructura y funcionamiento de un Consejo Económico Social creado o a crearse, tomando en cuenta las experiencias internacionales y las recomendaciones de la OIT.
- 2) Ampliar el ámbito de competencias de los convenios colectivos de trabajo por sector o ramas de actividad y los acuerdos a nivel de empresas.

Esta forma de participación se lleva a cabo entre instituciones que tienen un reconocimiento legal, donde intervienen organizaciones que son reconocidas como interlocutores por las demás, aunque haya intereses contradictorios, pero se acepta la economía de mercado. Son negociaciones centralizadas y al máximo nivel. Con frecuencia, en la UE, cuando no se llega a un total acuerdo se adoptan Declaraciones de Intención, Directivas, Guías de Buenas Prácticas y Códigos de Buena Conducta, por ejemplo, en 1995 la licencia parental, en 1997 el trabajo a tiempo parcial y en 1999 el trabajo de duración determinada.

## La génesis de los acuerdos, pactos, diálogo social

Estas instituciones se instauran en situaciones de crisis internacionales y a nivel nacional luego de *shocks*, como fueron la de comienzos de los años '70 y la financiera de 2007. La interrupción de los procesos de crecimiento y el paso al estancamiento, desempleo e inflación crearon la necesidad de buscar soluciones de manera consensuada en cada país, porque en la Unión Europea se busca coordinar y articular la política macroeconómica, pero la política social es solo competencia de los Estados miembros. En Europa y en todos los países capitalistas desarrollados, desde esa época aumentó el desempleo y emergen con fuerza las formas precarias de empleo, y disminuyeron desde entonces, sin pausa, los salarios reales, las prestaciones del sistema de seguridad social (pues los desempleados no aportan y requieren subsidios) y aumentaron las desigualdades, al mismo tiempo que las economías se concentraban y extranjerizaban y que las empresas cambiaron sus formas de organización para reducir

costos y transferir los riesgos fuera de la empresa.

Los empresarios presionaron a los gobiernos para que se reformara la legislación del trabajo con el objeto de imponer la flexibilización y la reducción de los costos laborales, asegurar el disciplinamiento y el control de los trabajadores para intensificar el trabajo, buscar una mayor productividad, mejorar la calidad y disponer legalmente de una mayor libertad en cuanto al uso de la fuerza de trabajo. Los cambios introducidos para hacer frente a la crisis procuraron el incremento de la productividad, el mejoramiento continuo de la calidad, la búsqueda sistemática de la reducción de los costos, la introducción, aceptación y difusión de las innovaciones en cuanto a los productos y los procesos, así como la introducción de nuevas formas de organizar las empresas, la producción y el trabajo. El propósito implícito buscado por los empleadores es dividir el colectivo de trabajo debilitando las organizaciones sindicales. En paralelo, creció el número de los trabajadores no asalariados que venden su fuerza de trabajo en calidad de monotributistas o trabajadores autónomos cuyos



*Según lo define la OIT, el Diálogo Social comprende todo tipo de negociaciones, consultas e incluso el mero intercambio de información, entre representantes de los gobiernos, empleadores y trabajadores.*

conflictos son dirimidos en la justicia civil, comercial o penal, porque no se les reconoce el estatus de asalariados ni el de actores de la relación salarial.

Como resultado de los cambios analizados precedentemente, en la estructura de la fuerza de trabajo se ha producido una fuerte heterogeneización según los sectores y ramas de actividad económica, en función de su productividad, calificaciones y competencias, e internamente dentro del colectivo se genera una segmentación que permite a los empresarios “dividir para reinar”. Los nuevos criterios de gestión empresarial contruidos para hacer frente a las crisis ponen el acento en la rápida obtención de excedentes financieros, que ahora deben distribuirse rápidamente en cada ejercicio en desmedro de las anteriores políticas de inversión que tenían un horizonte de largo plazo para recuperar el capital. Los empresarios están fuertemente involucrados en los procesos de subcontratación, tercerización, deslocalización, fusiones y adquisiciones que provocan reestructuraciones profundas o el abandono de la actividad en importantes sectores considerados poco rentables o contaminantes, que desencadenan impactos negativos sobre el empleo. Los sindicatos quedaron muy debilitados en cuanto al número de afiliados y a sus recursos y por ende su peso en esas instituciones es reducido. Es en ese contexto que surgen los pactos sociales en Europa desde los años '80, que adoptaron varias modalidades.

Se presentan como intercambios con concesiones recíprocas, para asegurar la aceptabilidad y la legitimidad de los acuerdos buscando preservar y crear empleos teniendo en cuenta las restricciones de la competitividad a nivel internacional. Pero nunca el resultado es equilibrado, dado el contexto. Se busca que “todos ganen”, y pasar de una negociación conflictiva entre adversarios a un acuerdo entre interlocutores.

Un punto esencial es el carácter multidimensional de estos acuerdos que difieren del carácter más específico de las políticas públicas y de los acuerdos colectivos tradicionales.

Los interlocutores sociales que intervienen son el Estado, a menudo representado por el ministro de Trabajo que tiene la iniciativa para convocar, las máximas centrales sindicales y empresariales. Cada uno de ellos se enfrentaba a difíciles situaciones generadas por la crisis.

► Los gobiernos deseaban volver a crecer, pero debían reducir su déficit fiscal (porque en la Unión Europea tiene un tope de 3%) para no tener que aumentar los impuestos y no recurrir a un mayor endeudamiento externo. Sus propuestas implicaban entre otras cosas reformar los generosos sistemas de salud, seguridad social y seguro por desempleo (para reducir sus costos), aumentar las tarifas de los servicios públicos y el transporte, privatizar total o parcialmente las empresas públicas y ampliar el espacio para el mercado.

► Las centrales sindicales (donde hay pluralidad de orientacio-

nes) estaban a la defensiva, dejaron de lado sus diferencias y trataban de defender el empleo, evitar o frenar la caída de los salarios reales, brindar una protección social adicional a los desempleados y que no desmejore el sistema de protección social.

► Los que tenían más urgencias para que se entablara el diálogo fueron las organizaciones de empleadores que afrontaban una serie de problemas caracterizados por una evolución rápida de las tecnologías, la transformación del mercado de trabajo abandonando el pleno empleo, la reestructuración de los sistemas de producción organizados en cadenas mundiales de valor, la presión del mercado ejercida sobre las empresas para que mejoren su competitividad y productividad, estableciendo entre las empresas una competencia más intensa para atraer capitales e inversiones extranjeras. Las centrales empresariales trataban de superar el período de caída de sus tasas de ganancia por medio de la reducción de los costos salariales y laborales para mejorar su competitividad, que estaba amenazada primeramente por los países del sudeste asiático (Corea, Japón, Taiwán) y recientemente por China e India. Estas características de la economía mundial dificultan aún más la tarea de las organizaciones de empleadores de representar a todos sus miembros y responder a sus expectativas, generando divisiones entre ellas, u obligándolas a reformar sus estructuras. Las tendencias del nuevo modo de desarrollo se caracterizan por la concentración oligopólica de la producción y la extranjerización. Un número importante de pymes –no siempre adheridas a las centrales empresariales– emplea a la mayor cantidad de trabajadores, pero su peso es débil en cuanto al volumen de la producción.

En la Unión Europea se adoptó oficialmente desde 2004 la estrategia denominada “flexiguridad”, un modelo de relaciones de trabajo gestado en Dinamarca que había dado un buen resultado, y que combina por una parte una amplia flexibilidad otorgada a los empleadores para despedir sin mayores costos ni trámites administrativos transfiriendo el riesgo fuera de las empresas, y por otra parte un sistema de seguridad social consistente en un seguro de desempleo desde el momento mismo del despido, ofreciendo recursos gratuitos para la formación y reconversión profesional y un acompañamiento personalizado a cargo de funcionarios del Ministerio de Trabajo que incitan a la reconversión profesional y a la búsqueda activa de empleo. La UE buscaba por ese medio la “modernización” del derecho de trabajo además de generar numerosos empleos y de mayor calidad, que los países miembros adoptaran políticas de educación y aprendizaje “durante toda la vida”, políticas activas de empleo (es decir que no actuaran solo sobre la oferta de fuerza de trabajo) y la “modernización” de los sistemas de seguridad social para hacer frente al cambio de la esperanza de vida, aumentando la edad jubilatoria, y tratando de reducir los costos de las prestaciones. Los sindicatos aceptaron esa discusión como una forma de frenar la pérdida de derechos dada la duración del difícil contexto macroeconómico.

## Las modalidades más frecuentes

Con Jacques Freyssinet podríamos sintetizar y agrupar las modalidades que pueden adoptar esos pactos, acuerdos o diálogo social en tres tipos:

### a) El tripartismo institucionalizado

Varios países europeos han creado instituciones tripartitas de carácter permanente, que constituyen el marco general donde se llevan a cabo las coordinaciones y concertaciones o acuerdos explícitos entre el gobierno y los actores sociales, estableciendo normas y orientaciones para los convenios colectivos de trabajo. Bélgica y los Países Bajos lo crearon después de la Segunda Guerra Mundial, e Irlanda lo hizo recientemente y de manera más ambiciosa.

En los tres casos, los acuerdos se firmaron con una perspectiva de largo plazo para hacer frente a las consecuencias imprevistas de crisis que afectaron el empleo y los salarios. Pero en los tres casos surgieron desacuerdos, desde fines de la década pasada, que pusieron en tensión su funcionamiento ante las dificultades para encontrar una salida a la crisis.

Un caso paradigmático de pacto social surgió en Holanda. La negociación entre los interlocutores sociales se celebró en Wassenaar en 1982 y dio lugar a un acuerdo que dura hasta nuestros días, que consistió en que los sindicatos aceptaran la “moderación salarial” (es decir que los salarios no disminuyeran en términos reales pero que no crecieran por encima de la inflación ni de la productividad) a cambio de evitar los despidos, pero instaurando legalmente la reducción del tiempo de trabajo e impulsando masivamente el trabajo a tiempo parcial del cual se beneficiaron sobre todo las mujeres. El resultado fue por una parte el incremento de la población económicamente activa, la fuerte reducción del desempleo y por otra parte que en cada familia actualmente hay un trabajador a pleno tiempo y al menos otro a medio tiempo, dando como consecuencia un mayor ingreso familiar. “Reducieron la duración de la jornada para que todos trabajen”.

### b) Países donde se combinan relaciones bipartitas y tripartitas

Varios países adoptaron modalidades de concertación de ambos tipos. En un comienzo se establecieron relaciones bipartitas a nivel intersectorial y luego lo hicieron con el Estado con resultados desiguales.

En Francia, como resultado de esas negociaciones, que no estuvieron exentas de conflictos, se adoptaron finalmente leyes refrendando las decisiones que resultaron de acuerdos parciales. Un proceso similar se siguió en España hasta que a mediados de 2009 se interrumpió el proceso porque los empresarios endurecieron sus posiciones aprovechando la crisis.

En Italia y Portugal las tensiones surgieron cuando los sindicatos mayoritarios rechazaron ciertos acuerdos, que habían sido firmados por otras centrales sindicales minoritarias.

Se puede concluir que esos procesos que combinan acuerdos bilaterales y tripartitos dieron lugar a compromisos estables y en otros casos fracasaron, pero todos los actores manifiestan que lo consideran una institución adecuada y dan a entender que los fracasos y rupturas del diálogo social son responsabilidad de las otras partes.

### c) Un tripartismo pragmático y ocasional

Algunos países, como es el caso del Reino Unido de Gran Bretaña, durante mucho tiempo no reconocieron la existencia explícita de instituciones oficiales de diálogo tripartito. Alemania, bajo diversos gobiernos, dejó de promover esos pactos porque hubo malos resultados, pero sigue habiendo diálogos tripartitos que no se desarrollan institucionalmente de manera continua.

Esas actitudes adoptadas por los tres sectores en ambos países conducen a llevar a cabo reuniones de carácter informal, que son sin embargo eficaces.

Pero en ambos países hay actualmente una negociación colectiva descentralizada donde el Estado no interviene y por otra parte reuniones entre el gobierno y las organizaciones patronales y sindicales cuando se preparan medidas de política en materia laboral.

Se puede concluir que en estos países y por iniciativa patronal, no se han creado relaciones institucionalizadas entre los tres sectores, en particular cuando han llegado al poder gobiernos de derecha o centroderecha que han adoptado leyes que estimulan la descentralización, a nivel de las empresas, de la negociación colectiva para tener en cuenta la heterogeneidad estructural y las consecuencias del cambio científico y tecnológico, pero donde el poder de sindicatos y empresarios es muy desigual.



## Los argumentos utilizados para justificar esas instituciones

En el modo de producción capitalista las necesidades, intereses y objetivos de los tres sectores no coinciden exactamente entre sí e incluso hay mucha heterogeneidad dentro de cada uno de ellos, pues en términos generales y con algunas excepciones, desde mediados de los años '70 en todos los países aumentó sistemáticamente la desigualdad. Pero si, debido a la instauración de un diálogo social a escala macro-social, existieran las instancias institucionales apropiadas para que los representantes de los trabajadores y de los empleadores pudieran negociar colectivamente y expresar sus necesidades, participar en los procesos de toma de decisiones e influir en los objetivos y su orientación, se podría lograr al menos temporariamente poder controlar y reducir el desequilibrio entre los intereses que están en juego tanto a nivel de las empresas y organizaciones, como a nivel meso y macrosocial.

A nivel micro, de las empresas u organizaciones, la posibilidad de instaurar un diálogo social permite –sin eliminar los lógicos conflictos de intereses– identificar problemas laborales y adoptar decisiones consensuadas relativas al empleo, los ingresos, la protección social y relaciones de trabajo, así como en cuanto a la salud y la seguridad en el trabajo.

El objetivo es que en esos intercambios todos ganen algo, haciendo concesiones. El Estado interviene, pero respetando la autonomía de las partes. La idea que está detrás de esta modalidad es que si los representantes del trabajo y del capital llegan a un acuerdo, haciendo mutuas concesiones, hay más posibilidades de que este se lleve a la práctica que en el caso de que solo fuera una imposición del Estado en apoyo a uno u otro.

El diálogo social puede convertirse en un medio para alcanzar compromisos acerca de objetivos económicos y sociales, donde cada uno de los interlocutores sociales aporta, obtiene y/o concede algo para que –partiendo de un piso mínimo aceptable– se logre un cierto equilibrio aunque el mismo sea parcial e inestable.

Pero por otra parte la continuidad del diálogo social es un objetivo intermediario, un sendero para lograr la democracia económica y social a diversos niveles.

## Condiciones y límites observados

La existencia de instancias para establecer un pacto, acuerdo o diálogo social en Europa implicó la existencia de una voluntad de negociar, la posibilidad de que cada uno de los sectores se organice y realice sus actividades de manera libre y voluntaria, sin tener que soportar presiones de los gobiernos, guardando libertad para representar los intereses de sus miembros.

Puede suceder simplemente que algunos de los interlocutores sociales no estén bien organizados, sean débiles y no sean reconocidos por el gobierno. Con frecuencia en muchos países europeos no existen las condiciones adecuadas para instaurar el diálogo social. En el Estado de algunos de los “PECO” (países ex comunistas), la legislación laboral es conservadora y no trata de compensar la diferencia de poder entre los empleadores y trabajadores; es débil e ineficiente la inspección de la administración del trabajo, hay lagunas en la aplicación de la legislación del trabajo; falta voluntad política para ratificar los convenios y recomendaciones de la OIT o para aplicarlos plenamente. En cuanto a las organizaciones de trabajadores, no siempre se garantiza realmente el derecho de libertad sindical, de asociación y de negociación colectiva y la división por razones ideológicas debilita su accionar.

De manera generalizada en algunos países no se construyó una confianza mutua y no hay “buena fe” entre gobiernos, empleadores y trabajadores.

El diálogo social corre el riesgo de quedar circunscripto al sector moderno y ser débil o inexistente en amplias esferas de la economía, como el sector informal, la economía rural, las pymes donde la talla de las empresas es pequeña y prevalecen el trabajo no registrado, la precariedad y las formas atípicas de empleo. Los trabajadores de la economía informal y de la economía social y solidaria suelen quedar de facto al margen de la protección de la legislación del trabajo y de la seguridad social y ver así gravemente vulnerados sus derechos fundamentales. En algunos países, las organizaciones sindicales respaldan a los trabajadores por cuenta propia de la economía informal, de la economía social y solidaria y a los desocupados, incluso integrándolos o ayudándolos a crear sus propias asociaciones de desocupados. La filosofía de los estadistas que se proponen crear y fortalecer estas instituciones es la búsqueda de “un piso mínimo pero sólido de acuerdos” entre representantes de intereses que son contradictorios en el modo de producción dominante, que expresen necesidades y hagan mutuas concesiones recíprocas para identificar problemas y soluciones a problemas, y donde cada actor social, y sobre todo el Estado, acepte ceder algo en sus legítimas reivindicaciones sin renunciar a ellas, y hacer concesiones negociadas, para “que todos ganen” y se avance hacia una justicia social.



# ORGANISMOS DE PLANIFICACIÓN Y ESTADO DESARROLLISTA EN LA ARGENTINA (1943-1975)



Con la argentinización del sistema bancario y la creación del I.A.P.I. la Argentina afirmará su potencia- lidad sobre pilares de oro, y alcanzará la plena manifestación de su grandeza

..el 2<sup>do</sup> PLAN QUINQUENAL

**EVALÚA LAS EVIDENCIAS EN TORNO A LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO EN LA ARGENTINA EN EL PERÍODO 1943-1975, A TRAVÉS DE LA PERSPECTIVA DE ANÁLISIS QUE APORTA LA ESCUELA “REVISIONISTA” SOBRE EL DESARROLLO.**

por **NICOLÁS TERESCHUK**. *Lic. en Ciencia Política (UBA). Magíster en Sociología Económica (IDAES-UNSAM). Docente. Autor de “La Calesita Argentina”*



## 1. Introducción

Las evidencias en torno a la institucionalización de la planificación para el desarrollo en la Argentina en el período 1943-1975 serán evaluadas a través de la perspectiva de análisis que aporta la escuela “revisionista” sobre el desarrollo, cuyo principal foco de análisis está puesto en el Noreste Asiático (principalmente Japón, Corea del Sur y Taiwán), surgida a fines de la década de 1970 y principios de la de 1980 para explicar el impresionante desempeño económico de aquellas naciones. Este enfoque teórico nos ayudará a definir y evaluar las condiciones institucionales y los contextos sociales en los que se desarrollan los procesos de industrialización tardía en la Argentina.

A partir de ese andamiaje conceptual, intentaremos dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿por qué las instituciones creadas para desarrollar y poner en práctica herramientas de planificación en la Argentina no lograron los objetivos por ellas planteados? Consideramos a su vez que la respuesta a dicha pregunta nos ayudará a delinear las razones de los obstáculos que en la Argentina surgieron para la conformación de un Estado desarrollista.

Repasemos cuáles fueron las instituciones del Estado dedicadas a la planificación para el desarrollo en ese período.

### La planificación “peronista”. El Consejo Nacional de Postguerra (CNP)

La primera experiencia de planificación más formal es la creación del Consejo Nacional de Postguerra (CNP), en 1944, durante la presidencia de facto de Edelmiro J. Farrell. Se trataba de un órgano consultor del vicepresidente, el entonces coronel Juan Perón, a quien se encomendó “la dirección superior de los estudios sobre ordenamiento social y económico del país”.

El principal documento elaborado por el Consejo fue el “Plan de Ordenamiento Económico Social”, en el que se establecía como prioridad “asegurar la satisfacción de todas las necesidades de los habitantes del país, sin tolerar el injusto acaparamiento de bienes en manos de unos pocos”.

### Primer Plan Quinquenal

Durante los primeros meses del gobierno peronista, el CNP se disolvió en la Secretaría Técnica de la Presidencia (ST). Bajo la conducción de José Figuerola y Miguel Miranda se elabora el Plan de Gobierno (1947-1951) –Primer Plan Quinquenal–. Para llevar adelante la tarea, se utilizaron como base informativa los estudios que había realizado el CNP. La presentación del programa, que tomó la forma de 27 proyectos de ley elaborados por el Poder Ejecutivo, se realizó ante el Congreso el lunes 21 de octubre de 1946, primer día hábil posterior a la conmemoración del 17 de octubre. Según consta en el mensaje de envío de los proyectos al Congreso, la finalidad del plan era “sustancialmente social: situar la economía del país al servicio de todos los habitantes, para que todos sean copartícipes de sus riquezas en proporción a su capacidad y al esfuerzo que en bien de la comunidad realicen, al mismo tiempo que se aumente la renta nacional como consecuencia de la movilización de riquezas y de la producción y también de la elevación del nivel económico de los ciudadanos que ha de traducirse en mayor consumo”. En los hechos, el plan subordina los objetivos de aliento al sector industrial con respecto a los de alcance del pleno empleo y de la redistribución del ingreso a favor de los asalariados.

### Segundo Plan Quinquenal

A aquella etapa le siguió el Segundo Plan Quinquenal, lanzado hacia finales de 1952, el cual comenzará a ejecutarse –aunque en forma parcial– al año siguiente, con la intención de aumentar la productividad, reorientar el comercio exterior y promover austeridad. Al igual que el Primer Plan, tuvo forma de proyecto de ley y fue enviado al Congreso con exposiciones del responsable del área técnica y de Perón.

El capítulo II del Plan, dedicado al rubro Trabajo, marcaba nuevamente la preocupación por las cuestiones de índole “social”, sumado esta vez a una intención de coordinar esta visión con la de la requerida “productividad” para salir de la crisis económica. Allí se auspicia la plena ocupación y la aplicación de los “derechos del trabajador”, se señalaba la voluntad de propiciar “un incremento de la productividad del trabajo y del capital” con el objeto de contribuir al progreso económico y al bienestar general. En la misma línea, en cuanto al sector industrial, se apuntaba al “máximo desarrollo compatible con el equilibrio económico y social”. Con el golpe de Estado de 1955, la implementación del plan se interrumpió. Derrocado el gobierno de Perón por la “Revolución Libertadora”, se deroga la ley aprobatoria del Plan y en abril de 1956 se dispuso liquidar la ST, transfiriéndose bienes y personal al Ministerio de Hacienda.



### 1955-1958: primer ensayo de planificación autoritaria

El gobierno de facto de la autodenominada Revolución Libertadora estableció en septiembre de 1955 un nuevo orden político. Solo cuatro meses después, al inicio de 1956, solicitó la cooperación técnica de las Naciones Unidas para efectuar un estudio en profundidad de los problemas del desarrollo económico. La dictadura identificó una difícil coyuntura económica y por esa razón solicitó a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y a la Administración de Asistencia Técnica, ambos organismos especializados de las Naciones Unidas, que “faciliten el concurso de un grupo de expertos a fin de que, en un plano estrictamente técnico, colaboren en estas tareas con funcionarios argentinos”.

El resultado de las tareas a cargo del organismo internacional fue el “Informe preliminar acerca de la situación económica argentina”, presentado en octubre de 1956 y al que le siguieron luego otros dos informes: “Moneda sana o inflación incontenible” y el “Plan de Restablecimiento Económico”. Este último fue elaborado con el aporte técnico de la CEPAL y aprobado por el denominado “Consejo Económico y Social” de la Presidencia de la Nación. Se lo consideró como un marco de referencia para las medidas económicas del gobierno. Los trabajos llevaron la impronta de Raúl Prebisch, principal impulsor de la comisión dependiente de la ONU.

En estos trabajos, Prebisch realizaba un crudo diagnóstico de la situación económica (“la Argentina atraviesa por la crisis más aguda de su desarrollo económico”), con fuertes críticas a las políticas del peronismo. El tono del informe era “técnico” pero a la vez fuertemente político –la intención era desacreditar el período anterior–. El informe utilizaba datos de dudosa precisión técnica para la realización del diagnóstico. En virtud de este diagnóstico, Prebisch proponía una serie de medidas de “carácter inmediato”, en su mayoría de corte liberal, disociando de esa manera el corto del largo plazo. Constituía de esta forma el esquema del típico plan de ajuste propio de los ciclos de *stop-go* en el marco de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) argentina.

### 1959-1962: el gobierno de Frondizi

El 1° de mayo de 1958 asumió la presidencia Arturo Frondizi. Al comenzar su mandato, empezaría a llenarse el vacío dejado en cuanto a organismos de planificación para el desarrollo. A comienzos de 1959 se constituye la Comisión de Administración del Fondo de Apoyo al Desarrollo Económico (CAFADE), la cual tenía como objetivos apoyar planes nacionales o provinciales, vincularse al desarrollo de programas universitarios y, fundamentalmente, orientar su acción al estímulo de la iniciativa privada, coordinando sus actividades con la ayuda técnica ofrecida en el denominado “Punto IV” promovido por Estados Unidos. Con la creación del Consejo Federal de Inversiones (CFI), el desarrollo de la tecnoestructura de los organismos de planificación ingresaría en una nueva etapa, con fuerte énfasis en la cuestión regional. Formalmente, el organismo apuntaba a “promover el desarrollo armónico e integral del país para lograr condiciones favorables de bienestar social”, así como “orientar las inversiones hacia todos los sectores del territorio nacional, sobre la base de las posibilidades económicas de cada región”. Llevó adelante tareas e investigación, coordinación y asesoramiento.

El Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) se crearía durante la gestión de Frondizi como organismo de la Presidencia de la Nación con carácter “consultivo de alto nivel técnico”. Se le confirió la “responsabilidad principal en la coordinación y ejecución de estudios y análisis requeridos para la formulación orgánica de los programas de desarrollo nacional”. Se apuntaba a brindar asesoramiento al gobierno para su actuación en este campo. Más allá de las iniciativas formales de planificación que surgieron durante el gobierno de Frondizi, y que perdurarían hasta mediados de la década de los '70, aquella gestión generó una serie de instancias “informales” –incluso por fuera de la propia estructura estatal en algunas ocasiones– de pensamiento y acción en virtud de un proyecto político-económico.

La gestión de Frondizi, si bien con objetivos claros en cuanto a las metas políticas y económicas a alcanzar, careció de unicidad en su estrategia y debió hacer frente a múltiples factores de presión, lo que le valió desvíos de sus concepciones originales.

# N QUINQUENAL

### **El CONADE durante la gestión de Illia**

El CONADE dio a conocer su primera gran producción durante la gestión de Arturo Illia, con el Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969. Así, el organismo se constituyó en una estructura de alto nivel técnico, que excedía las tareas de planificación en sí. El período sería considerado como la “época de oro” del CONADE, por su fuerte nivel de actividad bajo la impronta de Roque Carranza. El funcionario haría pesar su doble rol “técnico” y pertenencia político partidaria, lo que le otorgará un alto nivel de legitimidad al interior del gobierno de la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP). Junto con el Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969 se desarrollaron trabajos de alto nivel técnico y que requirieron de un gran esfuerzo para su consecución.

### **El Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969**

La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969 había sido destinada al CONADE. En líneas generales, el plan marcaba un horizonte de crecimiento equilibrado, en el que el sector privado jugaba el rol más importante. Para el Estado, se reservaba una función principalmente orientadora: contribuiría a la ejecución de un conjunto de obras de infraestructura, que sería financiado por medio de incrementos de los impuestos y de las tarifas de servicios públicos, así como por líneas de crédito externas –a estas últimas se recurriría de manera moderada–.

El plan tenía como objetivo declarado “mostrar las implicaciones que resultan de la fijación de ciertos objetivos de progreso económico y social” como un “medio para adoptar decisiones racionales, tanto por parte del sector público como del privado”. Se trataba bajo esa premisa de lograr “el ordenamiento y coordinación de nuestra economía” en el período analizado “con vistas a lograr una tasa de desarrollo que resulte practicable en relación con las posibilidades reales del país”.

La impronta del plan era keynesiana y cuestionaba las ideas de ajuste que habían estado a la base del Plan Prebisch y que constituirían planes de “estabilización” posteriores.

La crítica apuntaba a “una política según la cual se creía (...) que todos los problemas registrados en nuestra economía podían resolverse restringiendo la circulación monetaria y contrayendo deudas externas que aliviaran algunos efectos de esas medidas restrictivas”.

Con respecto al sector industrial, se indica que “deberá intensificar las características de su crecimiento reciente, tendiente a la

completa incorporación al proceso productivo de los proyectos que corresponden a industrias básicas, y aumentando asimismo el grado de aprovechamiento de la capacidad de producción de bienes de capital”. Según se indicaba, “de esta manera, el proceso de sustitución de importaciones, prácticamente terminado al nivel de los bienes finales de consumo, encontrará campo para prolongarse en las industrias de productos semiterminados y de bienes de producción”. De todos modos, se señalaba como condición para que esta dinámica no introduzca a su vez “perturbaciones” en el crecimiento, la necesidad de que “el proceso de integración vertical y de sustitución de importaciones se efectúe de manera tal que no resulte en un aumento de costos”. Para ello, el plan exigía el “aprovechamiento de las economías externas y de escala de complejos industriales modernos”.

El plan fue cuestionado desde distintos sectores por su carencia de valor operativo a partir de la ausencia de proyectos y previsiones para su implementación. Un aspecto que sobresale de la lectura del plan es su vocación mucho más volcada a una administración equilibrada que a la puesta en marcha de cambios profundos. El plan contenía objetivos vagos, más allá del eje centrado en el crecimiento, sin mayores precisiones sobre las modificaciones estructurales requeridas para encarar un camino de desarrollo autónomo. Como aspectos positivos se destaca el esfuerzo de sistematización de información y de diagnóstico, así como la capacitación y perfeccionamiento de equipos técnicos.

El plan no contempló verdaderas transformaciones estructurales y evidenció cierta tibieza para emprender cambios profundos. Esta vocación por la administración equilibrada se registraba, desde ya, en un difícil contexto político para la administración radical.

El plan da centralidad al sector industrial: “(...) solo la industria (...) puede proveer directa o indirectamente en forma masiva oportunidades de ocupación al incremento de la población activa, y adecuar la oferta de producción a la estructura cambiante de la demanda, en la que, al aumentar el ingreso por habitante, van adquiriendo cada vez mayor importancia los artículos manufacturados”.

Debe destacarse que el informe final de 1964 daba cuenta de la realización de “reuniones de consulta con las organizaciones empresarias y algunas gremiales” para realizar algunos reajustes incluidos en el volumen definitivo.

### La planificación en el Estado burocrático autoritario

La dictadura que comenzó el 26 de junio de 1966 apuntaría a imponer la planificación como herramienta de acción en el marco de un régimen caracterizado por la exclusión política como eje de funcionamiento para lograr los declarados objetivos de transformación y modernización del país. Junto con apelaciones al estilo nacional de vida, al orden y la organización, el nuevo gobierno consagraría la técnica como eje de un Estado que se piensa como jerárquico y apolítico.

En ese contexto, se crearía el denominado Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo (SNPAD), que junto con el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para la Seguridad (SNPAS), conformarían el Sistema Nacional de Planeamiento. La compatibilización de los objetivos del desarrollo con los de seguridad sería uno de los aspectos centrales y novedosos del esquema de planificación elegido.

En cuanto al SNPAD, el CONADE se constituía en el organismo central del sistema. Al presidente de la Nación le correspondía a su vez la máxima responsabilidad de la dirección superior del desarrollo nacional y por ello dependían de él en forma directa el CONADE y su secretaría. El sistema se componía además de: las oficinas regionales de desarrollo, las oficinas sectoriales de desarrollo, el INDEC,

el CFI, y los posteriores Comisión Nacional de la Cuenca del Plata y Fondo Permanente de Estudios de Preinversión.

Al inicio del período, con el golpe de 1966, el gobierno de Onganía le había otorgado en los hechos a la institución apenas el rol de desarrollar proyectos para su presentación ante organismos multilaterales de crédito. En noviembre de 1968 fue designado José María Dagnino Pastore como nuevo secretario técnico de la Secretaría del CONADE. A partir de esa fecha y hasta junio de 1969, cuando fue designado ministro de Economía en reemplazo de Krieger Vasena, se incorporaron profesionales al organismo. Al término de su breve gestión, fue reemplazado por Eduardo Zalduendo, también proveniente del Instituto Di Tella, en cuya gestión se concluyeron los temas fundamentales del “Plan Nacional de Desarrollo 1970-74”.

En forma paralela, el gobierno de facto creó el Consejo Nacional de Ciencia y Técnica (CONACYT), con el objetivo de programar y coordinar “las actividades de las unidades de investigación, promoviendo la inserción e integración de sus planes y acciones”, de modo de conectar “la actividad científico-técnica nacional con los planes nacionales de desarrollo y seguridad”.

A mediados de 1970 se publicó el documento “Políticas Nacionales”, preparado por la Dirección de Políticas de la Secretaría del

*No se trató de cualquier proceso de industrialización sino de uno en el cual los objetivos políticos y sociales de las clases que componían la base social del peronismo estaban a la par de los que se refieren a la promoción de la centralidad “económica” de la industria en sí.*



CONADE con el apoyo del CONASE. El mismo expresaba las modalidades que debía asumir el proceso de desarrollo económico y social en un período de diez años. Ese año se presenta el Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974, documento en el que había comenzado a trabajarse durante la gestión de Dagnino Pastore. Principalmente, la redacción estuvo a cargo de la Dirección de Planeamiento del CONADE, bajo la dirección de Adolfo Canitrot. Como los restantes planes, se asignaban metas para el sector público (empresas públicas, inversión pública y política impositiva). A la inversión pública se le otorgaba la responsabilidad de “proporcionar la infraestructura económica y social que requiera el desarrollo del país”, para lo cual debía lograrse un crecimiento cercano al 7% anual, con un mayor dinamismo en la inversión social.

En noviembre de 1970, cuatro meses después de haber nombrado a Juan Guglielmelli, Levingston designó a Javier Villanueva como nuevo secretario técnico del CONADE, en el marco del recambio en la gestión económica, que quedaría a cargo de Aldo Ferrer. Esta modificación no marcaba una ruptura, ya que Villanueva se había desempeñado en el organismo tanto durante la gestión de Dagnino Pastore como durante la de Zalduendo. En ese marco, se aprobó de manera formal el documento “Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975”.

Al asumir Lanusse, y en un contexto político signado por una fuerte resistencia social al régimen de la Revolución Argentina, en medio de un profundo proceso de deslegitimación en virtud

de la continuada proscripción del peronismo, el gobierno optó por la preminencia de un manejo político de corto plazo, desde ya condicionado por un margen de maniobra acotado. Todos los esfuerzos del gobierno apuntan a lograr la sustitución del régimen por un gobierno “dócil” de transición en el marco del denominado “Gran Acuerdo Nacional” (GAN).

Dos semanas más tarde de presentado el plan, el gobierno disolvería el Ministerio de Economía, principal responsable de la implementación del programa de acuerdo con la normativa emitida. Se buscaba así remarcar la primacía del manejo y la negociación política por sobre la fijación de líneas de acción de largo plazo. De esta forma, la elaboración definitiva del plan previsto se concretaba a casi cinco años de la creación del sistema de planeamiento y en un contexto en el que era imposible su aplicación por la falta de margen sociopolítico del gobierno. En ese contexto, el gobierno de Lanusse generaría una nueva modificación funcional del sistema, creando la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno (SEPAG), la cual centralizaría todas las tareas de planificación como órgano de trabajo y asesoramiento del CONADE, del CONASE y del CONACYT. Se sumaban a sus objetivos los de asistir a la Junta de Comandantes en Jefe en funciones de gobierno y de servir de nexo con las Fuerzas Armadas.

El fin de la gestión de Villanueva en el CONADE marcaría una nueva etapa de declinación del organismo.

*El elemento que los cuatro casos tienen en común es el bajo nivel de movilización de los trabajadores, a partir de estrategias conscientes de las elites políticas y económicas.*



### La planificación en el nuevo período peronista

El período 1973-1975 estaría signado por una fuerte disputa al interior del peronismo entre los distintos sectores que por izquierda y por derecha buscaban hegemonizar el proceso político. Así es que los organismos heredados de los períodos anteriores y que conformaron durante el gobierno de facto el sistema de planeamiento fueron desestructurados y reorganizados con el objetivo de dar una fuerte autonomía a cada una de las áreas de gobierno, ante la imposibilidad fáctica de una planificación centralizada.

Se creó la Secretaría de Programación y Coordinación Económica cuyas funciones de planeamiento se restringían al área económica, más la potestad de las aprobaciones de estructuras orgánicas de toda la administración pública nacional. Con la aprobación de la estructura, organización y funciones de la secretaría, se creó bajo su dependencia el Instituto Nacional de Planificación Económica (INPE) y el Instituto Nacional para la Integración Latinoamericana (INPIL). Se ubicaron también bajo la misma órbita el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

En diciembre de 1973 se aprobó el Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional (1974-1977). Del comité ad-hoc al que correspondió su preparación en el marco de la elaboración de políticas del nuevo gobierno participaron también dirigentes de la CGT, la CGE y el partido oficialista.

En el plan se le otorgaba al Estado la función de regulador de la conducta de los agentes económicos y de la comunidad en su conjunto para llevar a cabo una eficaz política de desarrollo. Esta regulación se efectuaría en el marco de una “concertación abierta que el gobierno del pueblo llevó a cabo con las principales agrupaciones políticas, empresariales y gremiales del país”. El Estado se reservaba un rol preponderante en la planificación económica y en el control e impulso de todas las metas productivas. Según Gelbard, “el plan quiere que el dinamismo de la economía se vaya trasladando de los monopolios extranjeros, como ha ocurrido durante el último período, hacia el conjunto del sector productivo nacional, el Estado y los empresarios nacionales. A tal efecto, corresponde dotar al sector público de los instrumentos jurídicos y financieros que hagan factible este proceso”. Más allá de la aprobación de las normativas mencionadas, el programa en sí, el cual no contaba como prioridad con la formalización técnica, no tuvo un inicio real de ejecución, en el marco de un contexto sociopolítico de fuerte tensión y en el que se acelerarían de manera exponencial las disputas al interior del peronismo con la muerte de Perón, el 1° de julio de 1974.

1975 marcaría el fin de la centralidad del Estado como eje de redistribución del ingreso en la Argentina con la aplicación del programa económico de Celestino Rodrigo, vinculado a José López Rega.

## 2. La economía política de la planificación: dinámica de clases

Comprender la dinámica de clases en la que se insertaron los procesos de planificación en la Argentina en el período de referencia es esencial para evaluar las decisiones de política adoptadas en ese contexto y los resultados de los mismos.

Más allá de la polémica en torno al impacto del peronismo en las posibilidades de los sectores populares de conformarse como un sujeto político autónomo en virtud de sus propias tradiciones y potencialidad de emancipación, con la vigencia de dicho movimiento se conformó, en los hechos, una identidad en aquellos sectores, que perduraría a lo largo de las siguientes décadas.

A partir de entonces, dos bloques sociales se enfrentarían a lo largo de la segunda etapa de sustitución de importaciones que tiene lugar entre 1958 y 1975. El primero, conformado por la clase trabajadora –cuyo núcleo estaba constituido por los asalariados industriales– y la burguesía nacional, conformada como sector económico político con la creación de la Confederación General Económica (CGE) durante el gobierno peronista y que se asentaba principalmente en la producción de bienes intermedios y bienes salarios demandados por los sectores asalariados. El segundo bloque estaría conducido por el capital extranjero industrial y una fracción de la oligarquía pampeana que había formado parte del proyecto agroexportador. Esta última es la que Eduardo Basualdo denomina “oligarquía diversificada”. Desde la misma constitución del Estado, en la segunda mitad del siglo XIX, el capital internacional se encontraba ligado a la oligarquía pampeana –a cargo de funciones de financiación, transporte y comercialización externa de la producción agropecuaria–. A esta altura, podemos identificar tres elementos esenciales para el análisis. El primero de ellos es el carácter constitutivo del Estado nacional argentino en su relación con la oligarquía, tanto en su fracción original como con las prolongaciones que se extenderían más allá de la “estancia” pampeana. En segundo término, debe marcarse con claridad el hecho de que el proceso de industrialización no es extraño a estas fracciones del capital –de hecho, un intento de encauzar ese proceso fue el Plan Pinedo, de 1940, expresión de estas fracciones sociales–. En tercer lugar se destaca la estrecha relación que estas fracciones de clase tuvieron desde un principio con el capital internacional.

En este contexto, debe comprenderse el carácter disruptivo que adquiere el peronismo, al condensar, por un lado, una alianza de clases que canalizaría la acción política de actores sociales relativamente “nuevos” –los sectores populares y la burguesía nacional–, pero que además la consolidaría en la constitución de un nuevo tipo de Estado. En este sentido, el impulso a la industrialización que estaría en el centro de la acción de ese “nuevo” Estado adquirió un carácter peculiar. No se trató de cualquier proceso de industrialización sino de uno en el cual los objetivos políticos y sociales

de las clases que componían la base social del peronismo estaban a la par de los que se refieren a la promoción de la centralidad “económica” de la industria en sí. Y a su vez todos esos elementos se interrelacionaban: la movilización política se entendía en tanto que disparador y sustento del nuevo tipo de Estado, que a su vez impulsaría la industrialización. Así, la movilización política –como disparador o como resultado, como fuente consciente de la acción o como consecuencia– tuvo un papel determinante para disciplinar a sectores clave del régimen de acumulación en crisis, básicamente la oligarquía pampeana, como paso previo al determinado tipo de industrialización al que se apuntaba. Este impulso “desarrollista” argentino cuenta entonces con una importante magnitud de la influencia del movimiento obrero en el funcionamiento del régimen político. Y esa impronta busca reforzar la autonomía del Estado. Esto también implicaba una ubicación especial del empresariado, que veía mermada su capacidad de influir en las orientaciones generales de la política estatal en comparación con otros procesos políticos nacionales.

En la segunda etapa de sustitución de importaciones, entre los años cincuenta y mediados de los setenta, la economía evolucionó sobre la base de un comportamiento cíclico de corto plazo del producto y los precios. Sería el denominado *pare-siga* o *stop-go*. Debe resaltarse que no se trató de un período homogéneo en términos del desempeño económico, sino marcadamente heterogéneo. En síntesis, en una primera etapa (1956-1963), el PIB alcanzó una tasa del 2,1% anual y los ciclos de corto plazo derivaron, en su fase descendente, en una disminución del producto en términos absolutos. Distinto fue el comportamiento registrado entre 1964 y 1974, cuando se registró un crecimiento del PIB del 5,1% anual, con un alza ininterrumpida del producto. En esta última etapa, en la fase descendente del ciclo de corto plazo se registraron tasas anuales positivas más reducidas. Según lo definió un trabajo clásico de Guillermo O’Donnell, la figura de un péndulo será la adecuada para conceptualizar el movimiento que la oligarquía diversificada y el capital extranjero describirán durante la vigencia de la segunda etapa de sustitución de importaciones. Así, luego de coaligarse con el núcleo conformado por la burguesía nacional y los sectores populares, en el tramo final de la fase ascendente del ciclo económico, estas fracciones insertas en el sector industrial pasaban a aliarse a la oligarquía pampeana, por estar interesadas en que se alivie la crisis de la balanza de pagos, para exigir así medidas de ajuste que originaran la fase descendente del ciclo. Las ventajas de esos sectores de aliarse a la oligarquía pampeana eran claros: por un lado, les molestaban los controles estatales de precios –los cuales solo podían implantarse sobre “empresas líderes”– y de cambios. Dichos sectores estaban interesados en la libre transferibilidad internacional de capitales: a partir de que contaban con un alto coeficiente de importaciones, al tiempo que

demandaban internamente divisas para diversas remesas al exterior. Los programas económicos que reclamaba la oligarquía pampeana en la fase ascendente del ciclo no perjudicaban a la oligarquía diversificada ni al capital extranjero. No experimentaban problemas cuando se registraba una devaluación y sobrevenía un ajuste derivado de los “programas de estabilización”. Al mismo tiempo, el capital internacional percibía los costos y temía la posibilidad de una cesación internacional de pagos, en caso de no adoptarse medidas de ajuste.

Los “programas de estabilización” transferían a su vez una gran masa de ingresos, fundamentalmente proveniente desde el “resto” del sector urbano –léanse, los trabajadores y la burguesía nacional– hacia la oligarquía pampeana, la oligarquía diversificada y el capital extranjero. El “péndulo” que conforman estos dos últimos sectores volvería a moverse cuando se producían efectos de redistribución regresiva y recesivos a partir de estas medidas. Los efectos de los programas de estabilización provocaban reacciones del conjunto de los sectores populares y fuertes reclamos a favor de medidas para fomentar una reactivación de la producción y el consumo.

Vemos así cómo entraba en juego la alianza forjada por el pero-



nismo, que en el contexto de la segunda etapa de sustitución de importaciones sería caracterizada por O'Donnell como "defensiva". Su acción directa solo apuntaba a detener la ofensiva de la oligarquía pampeana, la oligarquía diversificada y el capital extranjero, pero no se traducían en una ofensiva que derivase en un sistema alternativo de acumulación. La coalición de fuerzas entre los trabajadores y la "burguesía nacional" sería así "esporádica pero recurrente" y se mostraría con claridad y un "alto grado de coordinación táctica, en las fases descendentes del ciclo". Sin embargo, luego, ante la reactivación del ciclo económico, la relación entre ambos sectores daba paso a los efectos de clivajes más "normales" entre clases con intereses antagónicos.

En algunos de los momentos más críticos del período, las posiciones de la burguesía nacional no parecían diferenciarse demasiado de las adoptadas por las fracciones empresarias dominantes. La alianza de intereses que en última instancia detentaron la oligarquía pampeana, la oligarquía diversificada y el capital extranjero, a través de múltiples interrelaciones, probará su perdurabilidad con el golpe de Estado de 1976, cuando se quebró por completo la dinámica inaugurada con el nuevo tipo de Estado que consolidan los dos primeros gobiernos peronistas.

### 3. Estado, poder e industrialización tardía

Chalmers Johnson en 1982 dio lugar al surgimiento del término "Capitalist Developmental State" (CDS), el cual consideraremos de relevancia para el presente análisis. También tuvo un papel seminal en la que luego se denominó la escuela "revisionista" (institucionalista o "estatista") del desarrollo, cuyos principales aportes conceptuales se registraron a partir de la publicación de estudios que buscaron explicar el impresionante crecimiento económico de los países del Noreste Asiático (en una primera etapa Japón y luego Corea del Sur y Taiwán). Los logros de este enfoque se centran en el hecho de que en todos los estudios de caso sobre países de industrialización tardía se destaca el rol estratégico del Estado en intervenir sobre las fuerzas internas y externas de mercado y guiarlas en pos del logro de objetivos nacionales. A partir de este enfoque, retomaremos los conceptos desarrollados en torno al Estado en los países de industrialización tardía por parte de Kohli en 2004, los cuales se montan sobre el enfoque revisionista y buscan ahondar en el entramado político y social que determina trayectorias disímiles entre países del Noreste Asiático, América latina o África. En base a un análisis comparativo de cuatro países que muestran el éxito o el fracaso de la intervención estatal, el autor señalará que la forma en que el poder estatal es organizado y utilizado tiene una influencia decisiva en los ritmos y patrones de industrialización en la periferia global. Así, Kohli identifica tres tipos ideales de Estado: neopatrimonial, cohesivo-capitalista y fragmentado-multiclase. El Estado neopatrimonial está para Kohli representado especialmente por casos de varios países africanos, entre los que se destaca Nigeria. En estos Estados, a pesar de contar con la fachada de un Estado moderno, la distinción entre lo público y lo privado se vuelve borrosa y en última instancia los funcionarios públicos tienden a considerar los recursos públicos como su patrimonio personal.

El segundo tipo ideal identificado por el autor es el cohesivo-capitalista, al cual identifica con lo que otros autores han denominado (Capitalist) Developmental State. En un *continuum* referido a la efectividad estatal estos Estados se ubican en el extremo contrario al de los Estados neopatrimoniales. La característica central está dada por una política cohesiva, es decir que está definida por estructuras de autoridad centralizadas y que actúan en pos de un claro objetivo, y que a menudo penetran de manera profunda en la sociedad. Estos Estados han tendido a equiparar los objetivos de rápido crecimiento económico y de seguridad nacional, definidos como prioridades absolutas. En ese contexto, estos Estados generan una serie de vínculos con los mayores grupos económicos, en tanto que el corolario de esta sumatoria de elementos es un férreo control sobre el trabajo. Además, el principal instrumento político de este tipo de Estados es una burocracia competente.



El sostenimiento de una alianza entre las elites políticas y los grupos económicos se logra a su vez mediante una política represiva y autoritaria y mediante una fuerte movilización ideológica por parte de los líderes (nacionalismo y/o comunismo). Para Kohli, los ejemplos de países en desarrollo con estas características han sido la Corea del Sur bajo el régimen de Park Chung Hee y Brasil durante el Estado Novo y la dictadura militar. Y los emparenta con las características organizacionales y de clase de los Estados fascistas en la Europa de entreguerras y Japón.

El tercer tipo de Estado, entre los dos extremos de efectividad política, es el Fragmentado Multiclase. Se trata de verdaderos Estados modernos, con lo cual existe una autoridad establecida y una arena pública lo suficientemente establecida, con lo que los líderes son escrutados por las políticas públicas que llevan adelante y el desempeño gubernamental. Estas características los diferencian con claridad de los Estados neopatrimoniales. Por otra parte, la autoridad pública tiende a estar más fragmentada que en los Estados cohesivo-capitalista y la base social sobre la que descansan las elites políticas es más amplia, dada por alianzas de clase. Así, estos Estados no están en condiciones de definir sus objetivos de manera tan precisa ni llevarlos adelante de una forma tan efectiva como los cohesivo-capitalistas. Los líderes políticos requieren concentrar sus esfuerzos en obtener apoyo político para sostenerse en el poder y típicamente deben llevar adelante diferentes objetivos de política al mismo tiempo, buscando la satisfacción de distintos sectores sociales. De esta manera, la industrialización y el crecimiento económico se constituyen en metas importantes, pero son solo algunas entre otras: desarrollo agrícola, redistribución económica, bienestar social y sostenimiento de la soberanía nacional son ejemplos típicos. La formulación y aún más la implementación de políticas está a menudo politizada, o bien por conflictos intraelite o porque la autoridad estatal no penetra lo suficiente en la sociedad como para incorporar y controlar a las clases subordinadas. Para Kohli, todas las democracias en las que predomina la política plebiscitaria y con instituciones débiles en los países en desarrollo constituyen Estados fragmentados multiclase. Como ejemplos típicos ubica a la India y a Brasil en determinados períodos. En síntesis, a partir de intentos de llevar adelante una agenda compleja liderada por el Estado con limitadas capacidades estatales, los Estados fragmentados multiclase tienden a generar desempeños mediocres en una gran cantidad de dimensiones, incluyendo la promoción de la industrialización y el crecimiento. A partir de esto, buscaremos retomar la visión de Chibber, cuyo objetivo es el de evaluar el fracaso de la India en convertirse en una potencia industrial en el marco de una experiencia signada por la planificación económica. Este autor nos provee de un marco conceptual para ubicar las especificidades que surgen del caso argentino entre los que serían ejemplos de Estados frag-

mentados multiclase, de acuerdo a Kohli. El hallazgo principal de este autor consiste en identificar un conjunto de incentivos a la “burguesía nacional” india ofrecidos por el esquema de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), los cuales resultan en definitiva contrapuestos a los que, en un caso como el de Corea, provee la industrialización impulsada por exportaciones (Export-led Industrialization –ELI–). Para Chibber, este conjunto diferenciado de incentivos es el que explica el “fracaso” de la planificación económica y señala a la “burguesía nacional” india como la principal responsable de ese pobre desempeño. El autor explica, por un lado, que la habilidad de las elites políticas para construir la capacidad estatal que requiere la política industrial en el período de posguerra estuvo fuertemente condicionada por la autonomía de los empresarios. En segundo término, ensaya una teoría de las condiciones bajo las cuales los capitalistas tendrán propensión a apoyar esa construcción de capacidades estatales. Así, señala que la ISI provocará resistencias, mientras que el modelo ELI derivará en que la decisión racional de los empresarios apunte a acomodarse o incluso aliarse a los términos del Developmental State.

Chibber identifica la capacidad estatal como la posibilidad efectiva de un Estado de acelerar la transformación industrial mediante el disciplinamiento del capital. A partir de los estudios desarrollados por Amsden y otros autores, el disciplinamiento en este caso debe entenderse como la posibilidad de asegurarse que las firmas industriales, a cambio de los subsidios que se les entregan, cumplirán a su vez con estándares de desempeño que se les imponen. De esa forma, Chibber identifica un tipo de “planeamiento disciplinario” o “política industrial disciplinaria” en contraposición a la política industrial que se implementa sin dicha capacidad. Según el autor, la ISI genera incentivos para que los industriales resistan el costado disciplinario del proyecto de construcción estatal. Las elites políticas y los planificadores económicos dan por sentado que a cambio de permitir el acceso de los industriales a áreas de generación de ganancias seguras se le permitirá al Estado monitorear el uso de fondos públicos con esos fines y asegurarse de que los mismos son asignados a las áreas consideradas prioritarias. A pesar de esto, en el modo de acumulación de la ISI, existen amplias razones por parte de los empresarios para resistir ese control. Mientras las agencias estatales encargadas de la planificación y la implementación de la política industrial garantizan subsidios a las firmas sobre la base de un plan de desarrollo con determinadas prioridades, las empresas realizan sus propios planes de inversión, basados en sus propias proyecciones y prioridades, las cuales a menudo no concuerdan con las de los planificadores. De esta forma, los representantes del capital apoyaban el costado de la ISI que implicaba la entrega de subsidios, pero se oponían con firmeza a la construcción de un poder estatal destinado a regular y monitorear el flujo y utilización de

*¿Por qué las instituciones creadas para desarrollar y poner en práctica herramientas de planificación en la Argentina no lograron los objetivos por ellas planteados? Consideramos a su vez que la respuesta a dicha pregunta nos ayudará a delinear las razones de los obstáculos que en la Argentina surgieron para la conformación de un Estado desarrollista.*



la inversión. En parte, en virtud de este análisis que pivotea sobre los diferentes esquemas de incentivos que implican la ISI y la ELI es que Chibber desarrolla una serie de análisis de casos, entre los que presenta como paradigmáticos para cada uno de ellos a la India de posguerra y a Corea. A estos, el autor añade los de Turquía y Brasil, con algunas diferencias sobre los anteriores.

Tal como se indicó, como caso paradigmático de Estado desarrollista, el autor señala a Corea del Sur, siendo su estrategia hacia un patrón de industrialización exportadora el principal incentivo para que los grandes grupos industriales aceptaran e incluso incentivaran la consolidación de un aparato estatal “planificador disciplinario” que pudiera imponer estándares de desempeño a cambio de beneficios estatales (subsidios). Dentro de los restantes casos, en los que no se consolidó un aparato estatal de este tipo, el autor destaca la predominancia del patrón ISI como principal factor explicativo de ese fracaso. Describe así los casos de la India y de Turquía, que asoman como similares y reserva algunos párrafos para Brasil. En este último caso, destaca la falta de un menor nivel de convencimiento de las elites políticas sobre la planificación como herramienta de política. Además, en ese país no se constituyó, como sí ocurrió en los casos de India y de Turquía –donde luego fueron vaciadas de poder real–, una agencia “nodal” de planificación que concentrara los equipos técnicos para encarar el proyecto planificador. Esto se debió a una fuerte resistencia por parte de los industriales. Aún más importante, como rasgo distintivo, el autor detecta

una clara división al interior del empresariado industrial brasileño. Allí, como en otros países de América latina, existe un sector industrial aliado a los capitales extranjeros, principalmente norteamericanos, al que denomina “liberal” y que demanda mínimas regulaciones para la actividad industrial.

Como ya se indicó, este autor enfatiza en torno al “consenso” de los industriales para encarar la estrategia exportadora, a partir de las posibilidades que les otorgaba en una determinada coyuntura económica la asociación con empresas japonesas para obtener porciones de mercado externo. Otros autores hacen hincapié sobre la capacidad de “disciplinamiento” del Estado coreano para imponer la estrategia exportadora y los estándares de performance a cambio de subsidios.

Este sector se opone a la “burguesía nacional” o sector “nacionalista” de la industria, que impulsa a su vez el apoyo estatal para la actividad. De cualquier manera, ese último sector, más débil que el primero, también pone reparos a la pretensión estatal de exigir determinados estándares a cambio de la entrega de subsidios. Como resultado, los intentos del Estado brasileño de imponer una planificación con poder de decisión sobre las inversiones avanzaron de una forma “dubitativa y episódica”, ante el temor de motivar un ataque por parte de los industriales en su conjunto.

El elemento que los cuatro casos tienen en común es el bajo nivel de movilización de los trabajadores, a partir de estrategias conscientes de las elites políticas y económicas.



#### 4. Conclusiones

En el caso argentino, la posibilidad de conformar el tipo de Estado requerido para abordar con éxito un proceso de industrialización tardío desde la periferia se encuentra, desde el inicio, lejana.

Luego de analizar la experiencia histórica concreta, podemos concluir que, por un lado, ni el Consejo Nacional de Posguerra/Secretaría Técnica de la Presidencia durante los dos primeros gobiernos peronistas ni el CONADE a partir de la década de los '60 serán constituidos como instituciones destinadas a centralizar la planificación económica estatal. Nótese que, en cada uno de estos períodos, organismos como el Banco Central o el Ministerio de Hacienda controlan recursos políticos e institucionales en la definición de la política económica en general y en particular de la política industrial. De alguna forma, estos organismos también “planifican” en la medida de sus posibilidades y además ejecutan políticas. Esta situación revela a su vez una falta de decisión política y de estructuras estatales para avanzar en una planificación que busque niveles mínimos de “disciplinamiento” del capital.

A partir de esta falencia en la centralización de atribuciones y capacidades se verificará la inexistencia de una intencionalidad de dar coherencia a los “planes” producidos por los organismos dedicados a la planificación y la acción derivada de la puesta en funcionamiento de los “instrumentos” de la política industrial. Así, “planes” e “instrumentos” resultarán cuestiones casi por completo separadas. En general, los “instrumentos” son imple-

mentados por agencias que no han tenido contacto con los planificadores, mientras que en muchas ocasiones los planes hacen referencia de manera superficial a las herramientas de política industrial a utilizarse.

En cuanto a los factores que hacen al entramado social donde se desarrolla la planificación, la complejidad del caso argentino es extrema. Por un lado, la burguesía se ve dividida en fracciones de clase que conservan porciones fundamentales del poder económico y que, cada una a su turno, cuentan con la capacidad de conformar alianzas de clase hegemónicas. Como elemento estable de cada una de las alianzas, la oligarquía diversificada es el sector que tiene la capacidad de “jugar a ganador” en cada período. Debe destacarse que este sector mantiene una serie de lazos históricos con la oligarquía pampeana, la cual, a diferencia de lo ocurrido en otros países de industrialización tardía en los que los sectores vinculados a la propiedad de la tierra carecen de poder real, mantiene un poder de veto clave al ser el sector que produce alimentos para consumo externo y es fuente de las divisas requeridas por todo el sistema económico. A su vez, la oligarquía diversificada se relaciona con el capital extranjero, el cual por capacidad de financiamiento y de incorporación de tecnología se ubica en sectores clave del entramado industrial. En tanto, la “burguesía nacional” propiamente dicha debe recurrir a periódicas alianzas con las clases trabajadoras para lograr imponer su agenda de protección e impulso al consumo como forma de ampliar los márgenes del mercado interno, para el cual van destinados sus productos.

Cada uno de estos sectores tiene demandas diferenciadas: el capital extranjero y la burguesía diversificada pueden, alternativamente, coaligarse con la oligarquía pampeana para exigir una política económica de ajuste y “liberalización” o pasar a funcionar dentro de un esquema en el que la burguesía nacional y los sectores populares hegemónizan el proceso, impulsando el consumo por medio de políticas de redistribución del ingreso. La acción de ese “péndulo” social dificulta la conformación de un Estado con capacidad de disciplinar a algunas o a todas las fracciones del capital. En medio de una fuerte incertidumbre política, cada una de ellas prefiere quedar liberada para actuar según sus intereses de corto plazo. Para ponerlo en otros términos: por ejemplo, ¿por qué un sector como la oligarquía diversificada hubiera aceptado la presencia de un Estado que fijara estándares de cumplimiento obligatorio a cambio de los beneficios surgidos de la política industrial si tenía la capacidad de jugar “a ganador” en cada una de las fases del ciclo económico? ¿O por qué la burguesía nacional hubiera aceptado la fijación de estándares si se encontraba en medio de una disputa con otros sectores del capital en la que, periódicamente, podía quedar del lado de los “perdedores” ante las políticas económicas de ajuste? Las instituciones de la planificación caerán necesariamente víctimas de esta dinámica.

Aquí se engarza uno de los factores particularísimos del caso argentino: la temprana y fuerte movilización de los sectores obreros. En la Argentina se produce una dinámica “hereje”: los sectores populares se movilizan –puede pensarse también que son movilizados– en el marco de una fuerte disputa de determinados sectores de las elites políticas por disciplinar a sectores del capital en pos de un proyecto de cambio estructural económico y social. Así fueran instrumento o protagonistas de esta disputa –polémica que excede largamente el objetivo de este trabajo–, los sectores populares movilizados le otorgan al proceso económico y social una dinámica ausente en otros de los casos analizados.

Este nivel de movilización aumenta de manera exponencial la incertidumbre por parte de las distintas fracciones del capital ante la posibilidad efectiva de que los sectores populares o bien ejerzan una influencia decisiva en las políticas económicas o bien logren acceder a posiciones de decisión dentro del Estado. Nótese que esta incertidumbre potenciada afecta incluso a la “burguesía nacional”, aliada “natural” de los sectores populares en torno a un proyecto de industrialización mercadointernista autónomo: dirigentes empresarios de ese sector de la burguesía alzarán su voz en distintos momentos de las más de tres décadas analizadas para reclamar diques de contención a las demandas obreras.

Aquí jugará un rol central el peronismo, en su doble rol de “movilizador” de las demandas obreras –por medio de su canalización política– y a la vez de contenedor de las mismas –por

medio de la “organización” y “burocratización” que adquieren los sindicatos con posterioridad a 1945–. La posibilidad de potenciar a alguno de esos dos “polos” ante distintas coyunturas políticas y económicas le otorgará a este movimiento político un protagonismo casi total durante el período analizado.

Retomando la cuestión de la posibilidad de conformación de un Estado que sostuviera una “planificación disciplinaria”: ¿por qué las distintas fracciones del capital hubieran avalado ese tipo de construcción si al mismo tiempo se mantenía vigente la incertidumbre por el alto nivel de movilización obrera?

A este complejo panorama deberá añadirse el esquema de incentivos de la ISI, que tiende a encaminar a la burguesía industrial a requerir la protección y los beneficios que puede otorgarle el Estado y a resistir cualquier tipo de injerencia de este en el terreno de la inversión.

El Estado, en el caso argentino de impulso a la industrialización, careció de una centralidad sostenida y solo durante períodos determinados, tanto desde el punto de la intervención en el mercado como en cuanto a la financiación e impulso de las principales iniciativas estratégicas de desarrollo, desplegó un potencial como el requerido para generar un proceso de cambio estructural en la economía. En esos períodos, pero sin continuidad, pueden verificarse políticas del sector público para convertirse en banquero, empleador e inversor, determinando el comportamiento de los restantes actores económicos.

De los períodos de mayor protagonismo estatal es de manera particular en los gobiernos peronistas que se busca además generar –sobre todo en la tercera etapa, bajo la impronta de Gelbard– instancias de coordinación, negociación y consenso entre los actores, las cuales no logran adquirir, en un contexto político conflictivo, la suficiente relevancia.

En claro contraste, por ejemplo, la Revolución Argentina buscó aplicar una política económica que le otorgaba al Estado un papel protagónico en términos de redireccionamiento de la renta y de la inversión pública, aunque sin un esquema de planificación eficiente. Aún más, en los restantes períodos, tanto la centralidad del Estado como actor como la impronta de concertación social pautaada por el peronismo quedan relegados a un segundo plano.

Por otra parte, debe notarse que incluso en los períodos peronistas, con el CNP/ST, las experiencias de planificación en la Argentina se centraron sobre un esquema institucional que privilegiaba lo tecnocrático –el CONADE y los organismos conexos fueron el más claro ejemplo– y en los que tanto los objetivos como el planteo de los planes surgían en su totalidad de equipos de expertos. Por caso, el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975 contó con la asistencia de comisiones integradas por representantes de sectores de la sociedad civil, aunque el impacto de esa dinámica fue pobre y el programa nunca fue implementado.



# LAS PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO DE LA REGIÓN; CONSOLIDACIÓN DE LAS DEMOCRACIAS PARA UN ACUERDO SOCIAL SOSTENIBLE

ESTE ARTÍCULO BUSCA COMPRENDER LA NECESIDAD DE UN ACUERDO SOCIAL DE CARÁCTER REGIONAL, QUE TRASPASE LAS BARRERAS DE LOS CONSENSOS ENTRE REFERENTES POLÍTICOS Y SIRVA DE PARAGUAS PROTECTOR DE AQUELLOS PROCESOS QUE SE DEN AL INTERIOR DE LOS ESTADOS.

por **MARÍA EMILIA REISZER**. *Licenciada en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, ayudante de la materia Teoría de las Relaciones Internacionales*



**P**ara definir de qué se trata el acuerdo social nos limitaremos a afirmar que implica, tal como explican Cafiero y Sosa en este mismo número, una visión común hacia el futuro y su propia dinámica conlleva concesiones de todas las partes en pos de un objetivo colectivo y superador de los objetivos individuales. Este concepto que emergió en la arena pública con más vigor a partir de la presentación del libro *Sinceramente* por parte de la expresidenta de la Argentina, Cristina Fernández, implica, en sus palabras, “[derechos pero también obligaciones](#)”.

La columna vertebral de este escrito consiste en la idea de que no es posible contar de manera próspera y sostenible con algún tipo de acuerdo social entre las fuerzas políticas, sociales y económicas argentinas internas en el país, sin un contexto regional y geopolítico que acompañe y funcione de paraguas contenedor, protector y, cuando no, impulsor de los acuerdos y cesiones recíprocas. Es decir, un acuerdo social a nivel regional, de carácter progresista, que acompañe los procesos internos.

Quienes se perfilan como posibles impulsores de este proceso regional son en primer lugar el presidente electo de la Argentina, Alberto Fernández, y el actual mandatario de México, Andrés Manuel López Obrador. El concepto de democracia será protagonista en los tiempos que comienzan, como condición necesaria para el establecimiento de cualquier tipo de acuerdo social interno, que busque el desarrollo de los países.

Los recientes acontecimientos parecen dar indicios de lo que podría comenzar en nuestra región en el 2020. La elección de México para presidir en el 2020 la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) representa un giro promotor para los vínculos del país azteca con las naciones del sur, sumado al particular posicionamiento de Alberto Fernández ante los actuales y pasados presidentes de los países vecinos y, en consecuencia, su postura hacia el afuera de la región. El ejemplo paradigmático se ve en la decisión de visitar, en el primer viaje luego de su elección, el país presidido por Andrés Manuel López Obrador, cuando la tradición argentina indica que el primer destino sea el mayor socio en la región: Brasil. Las decisiones en política exterior que tomen tanto México como la Argentina serán centrales para la posibilidad o no de abordar procesos progresistas de profundización de derechos y respuesta a las demandas sociales.

## Los desafíos de la región

El contexto global, regional e interno predominante exige formas renovadas del ejercicio de la integración y la cooperación. Aquel escenario que propició la fundación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) en el año 2004 o el “No” al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 2005, hoy se presenta como un recuerdo evocado por muchos con melancolía. El nuevo contexto exige salidas novedosas, sin por ello dejar de ser progresistas si lo que se busca es la ampliación de derechos y garantías.

Podría pensarse que el mejor camino para adoptar es lo que en 1995 Carlos Escudé denominó el “realismo de los Estados débiles” o realismo periférico. Allí la prudencia resulta el valor rector de cualquier política exterior, donde debe primar la búsqueda del desarrollo económico más que la consolidación de poder político. Uno de los principios que promueve esta visión de las relaciones internacionales sostiene que los Estados periféricos deben abstenerse de confrontaciones riesgosas e improductivas con grandes potencias.

Siguiendo las premisas de esta teoría, la provocación a las potencias económicas y el cierre de las fronteras nacionales y regionales ya no son más alternativas viables en un mundo de creciente globalización y dinámicas nuevas de relaciones sociales. Se suma a esto el debilitamiento de las economías locales y su creciente dependencia de las posibilidades que el resto de los países del planeta les puedan brindar. Sin embargo, siguiendo a Escudé, la cooperación se vuelve más que nunca un activo a fomentar por parte de los Estados periféricos y, agregamos, doblemente en situaciones de decadencia de los desarrollos económicos.

## ¿Qué pasa con las democracias?

El politólogo argentino Guillermo O'Donnell elabora su teoría sobre las democracias en los países periféricos partiendo de la base de que no son, por su propia historia y dinámicas sociales, democracias representativas liberales tal como teorizaron autores como Przeworski y Dahl. Nuestras instituciones democráticas emergen luego de períodos signados por el autoritarismo, los cuales dejaron profundas crisis sociales y económicas que refuerzan prácticas y concepciones del ejercicio del poder que dan cuenta de regímenes delegativos más que representativos. Esa característica lleva a que cumplan los supuestos que Robert Dahl atribuyó a la poliarquía, pero con sesgos propios de ausencia de mecanismos de rendición de cuentas y equilibrio de poderes.

Los casos de prisiones efectivas sin condena firme, la persecución y en muchos casos el exilio de dirigentes políticos ante la falta de garantías para la seguridad e integridad físicas; la utilización de las fuerzas armadas de forma continuada como neutralización de la movilización y expresión de los ciudadanos y ciudadanas en las calles, así como la censura a medios de comunicación locales y extranjeros, dan cuenta de principios bá-

sicos del Estado de Derecho y la democracia que se encuentran frágiles y que hoy nuevamente atentan contra los derechos de las poblaciones.

El contexto latinoamericano al cierre de este artículo se presenta conflictivo y dinámico, por lo que el futuro que pueda imaginarse resulta imprevisible. Sin embargo, a la luz de los hechos, es posible detectar una realidad: las democracias en nuestra región están demostrando sus límites, cuando no, quebrándose, presentándose insuficientes y débiles frente a los acontecimientos internos y externos. En este sentido, cualquier proceso regional que pretenda profundizar la ampliación de derechos y garantías debe apostar, en primer lugar, a consensos básicos sobre la importancia de contar con bases sólidas de democracias que no se restrinjan al ejercicio electoral periódico.

En eso parece estar pensando el presidente electo de la Argentina, Alberto Fernández, cuando responde vía Twitter a las felicitaciones del actual mandatario de Venezuela, [Nicolás Maduro](#): “América latina debe trabajar unida para superar la pobreza y desigualdad que padece. La plena vigencia de la democracia es el camino para lograrlo”.



## El Grupo de Puebla: reflexiones superestructurales necesarias pero no suficientes

El 2019 ha sido testigo de la emergencia de una nueva instancia de debate, pensamiento y posicionamiento sobre temas globales y regionales que busca poner en acto el nuevo paradigma progresista que los dirigentes de centroizquierda aspiran que se instale en la región: el Grupo de Puebla (GP). En la portada de su sitio web ([www.grupopuebla.org](http://www.grupopuebla.org)) se presenta como “un espacio de reflexión e intercambio político que trabaja por el desarrollo integral de los pueblos de Latinoamérica analizando sus desafíos comunes y trazando iniciativas conjuntas, siempre, desde el respeto de las preferencias partidarias de sus participantes”.

Los conceptos de “desarrollo integral” y “respeto de las preferencias partidarias” marcan la inclinación que busca adoptar el GP. La fuerte afinidad ideológica no se esgrime como una de sus aspiraciones, muy por el contrario, se jacta de contar en su interior con diversos representantes de una amplia gama de colores políticos: desde Pepe Mujica hasta Rodríguez Zapatero. Propone una integración para vivir dentro de las diferencias para alcanzar la vía del desarrollo sostenible con integración y cooperación entre América latina y el Caribe. Lejos está del sueño bolivariano de la “nación latinoamericana”, pero consciente quizá de su tiempo y las limitaciones de su contexto. Alejandro Frenkel, profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de San Martín, explica esta característica en una [entrevista](#) con el medio digital Cenital, en la que habla del contexto regional expresando que “hay un intento por generar una nueva identidad del progresismo regional, lejos de Cuba y Venezuela. Se trata de un progresismo más liberal”.

El GP tampoco es ajeno a los cambios políticos en la región y reconoce una deuda histórica con las democracias y las instituciones. Tampoco hace oídos sordos a los cambios en el mundo en cuanto a la emergencia de nuevas subjetividades derivadas de novedosas lógicas laborales, así como tampoco a las demandas de la sociedad civil como el feminismo o los movimientos en pos del cuidado del medio ambiente. Es decir, entiende los cambios propios de la globalización del siglo XXI que se distancian de las lógicas populares del siglo pasado y exigen nuevas dinámicas para el consenso y convivencia armónicas. Siguiendo a Cafiero y Sosa, es “cruzar la frontera del tabú de que el progreso individual es contrario a todo proyecto popular”.

¿Por qué decimos que son reflexiones superestructurales pero no suficientes? En primer lugar, porque se trata de un colectivo de líderes políticos. Si se observa quiénes lo componen, en todos los casos se trata de referentes que ocupan u ocuparon cargos públicos y/o partidarios. Para ser exactos, 32 líderes que representan a 12 países del progresismo latinoamericano y español. No se encuentran entre sus integrantes representantes de movimientos sociales, sindicatos, colectivos de la sociedad civil o empresarios.

No se trata de una carencia o desventaja, simplemente habla del carácter superestructural de los debates y consensos que se puedan llevar a cabo. Como expresó Alberto Fernández en la [apertura del último encuentro](#) del GP en la ciudad de Buenos Aires, el Grupo de Puebla se posiciona como la voz de América latina hacia el mundo, y será el lugar de donde posiblemente emerjan los nuevos líderes políticos progresistas de la región.

Un contrato social sustentable, que pretenda, como expresan Cafiero y Sosa, transformar “las minorías dispersas en una mayoría diversa”, debe contemplar a los sujetos sociales desposeídos, a los nuevos emergentes y representantes de los diversos sectores sociales y económicos con voluntad de ceder y negociar en pos de un crecimiento colectivo. En una reciente [entrevista radial](#), Fernández afirmó que para enfrentar el proceso de globalización debemos unir el continente. Se trata de un proceso con una lógica de unión que excede lo ideológico y apunta al pragmatismo y la conveniencia conjunta, siempre basado en la necesidad de garantizar la institucionalidad democrática. Quizá sea este el lugar que comience a ocupar la CELAC a partir del 2020 bajo la nueva presidencia de México.

*Las democracias en nuestra región están demostrando sus límites, cuando no, quebrándose, presentándose insuficientes y débiles frente a los acontecimientos internos y externos.*

## La CELAC, ¿promesa de marco institucional para el acuerdo social?

“No hay ideas o consenso mayoritarios. La polarización ideológica hace muy difícil pensar en consensos regionales; nadie ve a las instancias regionales como lugares válidos para coordinar políticas en tanto región”, explica Alejandro Frenkel. Su expresión refleja quizás el mayor desafío para los espacios de integración institucionalizados en la región.

La CELAC se presenta como un “mecanismo intergubernamental de diálogo y concertación política” integrado por los 33 países de América latina y el Caribe. A diferencia de lo que se mencionaba anteriormente sobre la carta de presentación del Grupo de Puebla, la CELAC se entiende como una instancia de diálogo e integración que contempla la diversidad política, económica, social y cultural de los países de la región.

Meses atrás, el organismo eligió a los representantes de México para ejercer la presidencia pro t mpore en el 2020. Tal como explica el periodista y [analista internacional](#) Pedro Brieger, la aceptación para ocupar ese cargo, junto con otros gestos en relación a la conmemoración del aniversario del derrocamiento y asesinato de Salvador Allende en Chile el 11 de septiembre y del atentado a las Torres Gemelas; el rechazo a la implementación del Tratado Interamericano de Asistencia Rec poca (TIAR) para justificar la intervención en Venezuela, a la vez que mantiene sin cuestionamientos el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), mejor conocido como NAFTA por su sigla en inglés, dan cuenta de un equilibrio en constante tensión que ha asumido la nueva gestión del país azteca con la presidencia de López Obrador. Un equilibrio que refleja por primera vez en mucho tiempo una mirada hacia el sur.

No es posible vaticinar los efectos que tendrá el ejercicio de esta presidencia, debemos esperar la asunción y sucesión de acontecimientos para conocer si aquello que se presume fue cumplido. Sin embargo, es posible afirmar con mayor certeza que la presencia de México será central en los meses que se vienen, con su giro novedoso hacia el sur y el intento de establecer un eje de gobiernos progresistas junto con la Argentina, en un contexto signado por quiebres democráticos y gobiernos de corte conservador y neoliberal.

## El lugar de Alberto Fernández en el nuevo contexto regional

En un reciente artículo sobre la política exterior del Frente de Todos (alianza electa para gobernar por los próximos cuatro años la Argentina), Federico Merke analiza las variables que todo gobierno debe tener en cuenta a la hora de considerar la política exterior a adoptar:

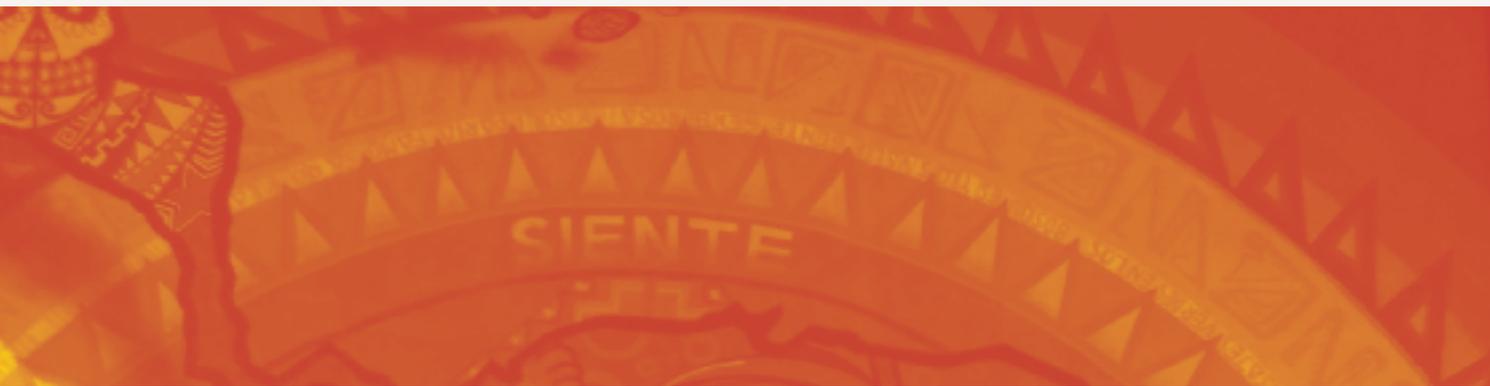
1. La herencia recibida.
2. Las preferencias del propio gobierno.
3. Las restricciones y oportunidades que vienen del ambiente internacional, global y regional.

No interesa por el momento adentrarnos en los casos particulares de cada una de estas variables, sino divisar el margen de posibilidades que tendrá o no la nueva gestión para realizar giros en las políticas exteriores en relación a los países de la región y liderar un proceso progresista de consolidación democrática y generación de acuerdos sociales.

Esta enumeración es posible extrapolarla a la hora de liderar potencialmente las decisiones geopolíticas. Al ponerse al frente de un proceso de integración regional, los líderes se ven inmersos en un contexto determinado que les brinda ciertas oportunidades, a la vez que restringe otras, para llevar adelante su cometido.

En su escrito, Merke reconoce que el contexto que se le presenta a la gestión de Fernández será restrictivo para la adopción de medidas que signifiquen cambios drásticos en el rumbo actual. Por lo tanto, cualquier tipo de giro que quiera hacerse en materia de política exterior deberá estar basado y fundamentado por la herencia recibida o las preferencias del propio gobierno.

Para el autor, las preferencias están dadas por las identidades políticas, los valores y principios y su vinculación con los intereses económicos. El Frente de Todos presenta una amplia gama de organizaciones y graduaciones de colores políticos peronistas. Los valores que emerjan y ti nan la política exterior del próximo gobierno estarán determinados por cómo se d  la correlación de fuerzas en el reparto ministerial (no solamente para quien ocupe la Cancillería sino todas las carteras vinculadas a la exportación e importación), y el diálogo entre unos y otros para poder aunar intereses. Por lo tanto, al momento solo es posible leer la postura adoptada por el candidato electo, Alberto Fernández,  nica base sólida para estimar sus preferencias en el tema.



Basándonos en sus declaraciones, sus publicaciones en Twitter y respuestas en las sucesivas entrevistas que dio en el último tiempo el presidente electo, es posible comprender que la postura de la Argentina en materia de política exterior estará abocada a la profundización y estabilización institucional de las democracias y la subsiguiente profundización de los procesos que superen la pobreza y la desigualdad, pero manteniendo contacto y vínculos con las principales potencias mundiales.

Su discurso en la [apertura del Grupo de Puebla](#) reflejó con claridad el primer postulado, al decir que se reconocen “demócratas respetuosos del pensamiento del otro” cuya tarea es restablecer las instituciones que fueron demacradas por los gobiernos de corte neoliberal. Al responderle tanto al titular de la OEA, Luis Almagro, como al presidente de Venezuela, Nicolás Maduro, hizo hincapié en la importancia de la profundización de las democracias para a partir de allí construir “[un país para todos](#)”. A [Maduro](#) le recordó que “la vigencia plena de la democracia es el camino para lograrlo”.

La tercera premisa, en relación a la vinculación con las potencias y organismos líderes del orden mundial, se sustenta en las declaraciones en torno a los vínculos con Estados Unidos, el Reino Unido y el propio Fondo Monetario Internacional (FMI). Con respecto al primero, en reiteradas ocasiones sostuvo que la salida no es encerrarse en el Mercosur sino mantener vínculos con el país del norte, al igual que con la Unión Europea, pero preservando los intereses locales. Lo mismo expresó al responderle al secretario de Estado, [Mike Pompeo](#), a quien le recordó la voluntad de construir una relación “de respeto y mutuo entendimiento” para establecer pasos que posibiliten el desarrollo argentino. Con respecto al [Reino Unido](#), reivindicó el reclamo por la soberanía de las Islas Malvinas, haciendo la salvedad del interés por fortalecer los lazos. Por último, en cuanto a los vínculos con el FMI, la postura de Fernández es aquella de “cumplir con los compromisos” con el Fondo. Así lo sostuvo al agradecer el saludo de [Kristalina Georgieva](#), actual directora del Fondo, al expresarle que “los argentinos también esperamos salir lo antes posible de esta crisis para volver a crecer y que eso nos permita cumplir con los compromisos”.

La elección de México como el primer destino al cual dirigirse una vez proclamado presidente electo simboliza en los hechos el cambio de rumbo que buscará adoptar la nueva administración. Lejos de la tradición, que indica que el primer vecino a visitar es la República de Brasil, con este accionar se abre el camino para un nuevo proceso que prioriza los líderes con visiones progresistas, conscientes del mundo globalizado en el cual están inmersos: desideologizar las relaciones internacionales apostando por el pragmatismo y la conveniencia estratégica.





## Conclusiones

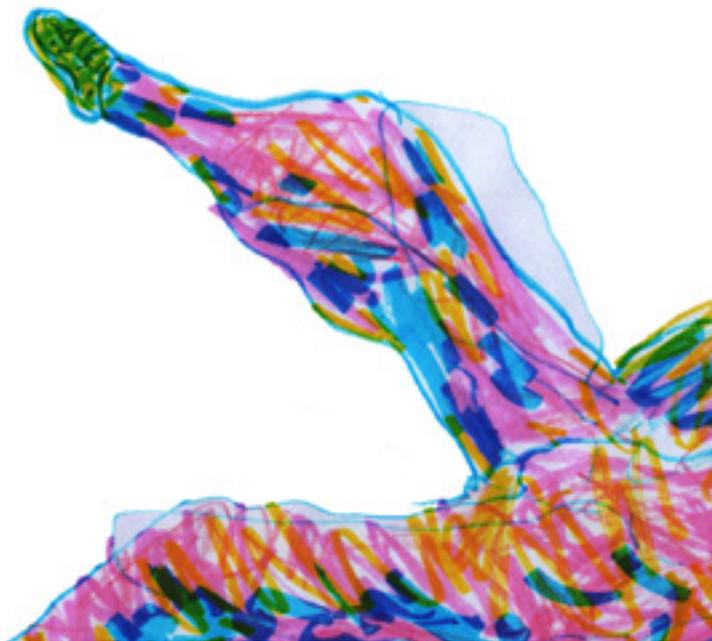
La primera conclusión que se intentó esclarecer es que una vez más el punto de partida, el acuerdo social de base, para la profundización de los procesos sociales en la región es la reconstrucción, fortalecimiento o profundización de las instituciones democráticas. Es a partir de allí y solo así que se podrán encaminar los objetivos de acuerdos sociales.

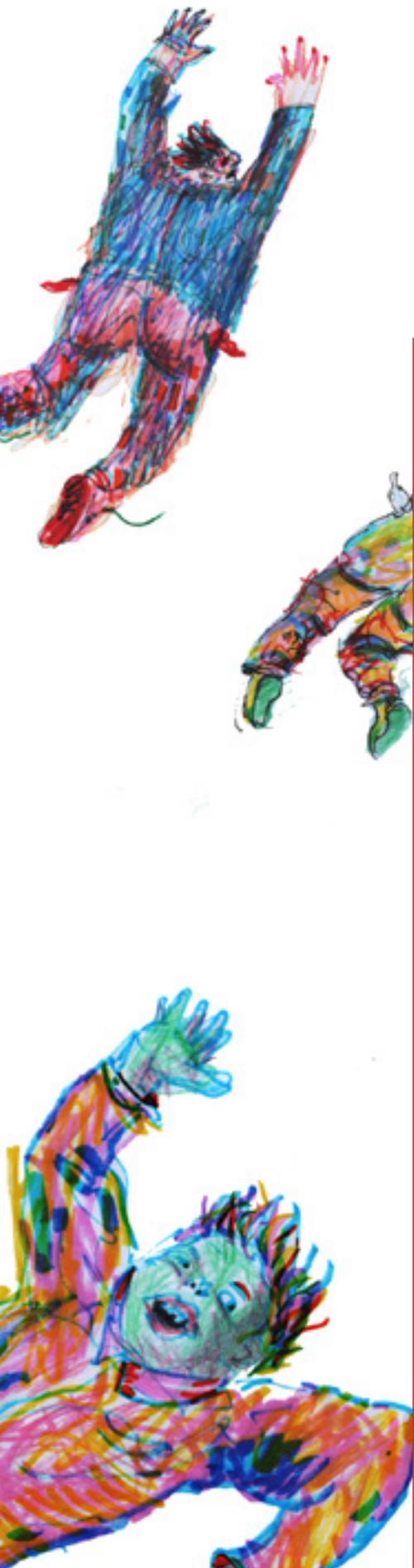
La vía de la endogamia hacia adentro de la región, tal como primó en la primera década del XXI, lejos de Estados Unidos y las potencias europeas, dejó de ser una alternativa sostenible. Hoy los procesos productivos del capital global exigen los vínculos externos a la región para sobrevivir. El desafío que resta es dotar de características atractivas a las economías regionales para que el único incentivo comercial no se encuentre por fuera de los límites del continente.

Los gobiernos de la Argentina y México se perfilan para ser aquellos que impulsen los procesos de profundización y restablecimiento de lazos comerciales hacia el interior, mirando al sur, y encabecen los consensos políticos y económicos en los próximos meses. El lugar del Grupo de Puebla será central en la conformación de líderes políticos que continúen los legados del progresismo y los valores de la democracia, además de ser el marco de contención para las discusiones básicas en cuanto a los lineamientos políticos a representar como bloque. Resta aún esperar el rol de la CELAC en el proceso de una real apertura hacia el “contrato social de ciudadanía responsable” en la región, al ser el único organismo reconocido para albergar las voces de los distintos sectores y el único habilitado para llevar adelante acuerdos marco que fomenten la integración y el desarrollo de los pueblos de América latina y el Caribe. El futuro aún resulta incierto.

*Uno de los principios que promueve esta visión de las relaciones internacionales sostiene que los Estados periféricos deben abstenerse de confrontaciones riesgosas e improductivas con grandes potencias.*

por **JAZMÍN CASTAÑO**. *Politóloga (UBA). Doctoranda en Desarrollo Económico (UNQ). Integrante del Centro de Estudios Atenea. Docente de la Universidad Nacional de Lanús*





EL ARTÍCULO DISCUTE LAS IMPLICANCIAS DEL CAMBIO DE GOBIERNO, EN RELACIÓN CON LAS PERSPECTIVAS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO, LA AMPLIACIÓN DEL MERCADO LABORAL, LA GARANTIZACIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES DE TRABAJADORES Y TRABAJADORAS Y EL ROL DEL ESTADO EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS AL DESARROLLO.

# HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE CONSENSOS PARA UN MODELO DE DESARROLLO PRODUCTIVO CON JUSTICIA SOCIAL

## 1. Introducción

Luego de la tercera experiencia neoliberal en la Argentina, el pueblo ha votado mayoritariamente por un cambio del rumbo económico, político y social. La victoria del Frente de Todxs implica un tránsito hacia otra forma de pensar la Argentina, que requiere indefectiblemente de la construcción de **amplios consensos** para consolidar un camino distinto.

En este trabajo revisaremos las implicancias del cambio de gobierno, en relación a las perspectivas de crecimiento económico, la ampliación del mercado laboral, la garantización de los derechos laborales de trabajadores y trabajadoras y el rol del Estado en el diseño e implementación de las políticas públicas orientadas al desarrollo.

*El macrismo subirá al 40% el empleo no registrado, agravando un problema estructural existente en la Argentina luego de la transformación económica regresiva producida por la dictadura militar.*

## 2. El consenso sobre el crecimiento con trabajo e inclusión

La reedición del neoliberalismo en nuestro país ha tenido un grave impacto en materia económica, política y social. Los efectos de las políticas macroeconómicas implementadas por el gobierno de Cambiemos han tenido efectos fulminantes sobre el mercado laboral, por ello lo caracterizaremos como un modelo *improductivo y de exclusión social*.

Las elecciones presidenciales han puesto a prueba los resultados de este modelo económico, allí la ciudadanía ha votado ampliamente a favor del frente peronista como opción unida y opositora. El 48% de los votos del Frente de Todxs es un indicador de múltiples demandas y necesidades, una de ellas central: modificar 180 grados el rumbo de la economía argentina. Por lo pronto, casi 1 de cada 2 argentinos y argentinas demandó activamente finalizar con la crisis económica. Dicha crisis es el resultado de la nueva aplicación del modelo de financierización, que estalló en abril de 2018 a partir de la salida masiva de capitales especulativos. El esquema de políticas impuesto por el gobierno se basó en la liberación de los controles de capitales, la disminución y eliminación de retenciones a la exportación de alimentos y la dolarización de precios clave como servicios públicos y combustibles, entre otras medidas. Se sumó el creciente endeudamiento, que combinado con las políticas de desregulación financiera afectó gravemente a la economía real, desfavoreciendo la inversión productiva y desincentivando el consumo, incluso de bienes básicos como alimentos y bebidas.

Como corolario, las políticas económicas del gobierno de Mauricio Macri han generado más desempleo, más precarización, caída del salario real y mayor desigualdad. El Centro de Estudios Atenea ha monitoreado la evolución del mercado laboral argentino durante los últimos años. Vale la pena resaltar algunos datos que ilustran el impacto que ha tenido la recesión en la vida de trabajadores y trabajadoras. En primer lugar, la desindustrialización fue brutal, a tal punto que en el sector industrial se destruyeron 150.000 empleos entre 2015 y agosto de 2019 (SIPA/OED, MPyT), lo que representa el 70% de la caída del empleo privado formal en el período. Este proceso tiene gravísimas implicancias sociales ya que el empleo industrial representa el 50% del empleo privado formal en el país y es el que tiene mejores condiciones salariales y de protección social. La producción industrial cayó un 14% en los últimos tres años (IPI/INDEC) y

en 2018 fuimos el país que más se desindustrializó en el mundo (ONUDI).

Como contracara, el macrismo subirá al 40% el empleo no registrado, agravando un problema estructural existente en la Argentina luego de la transformación económica regresiva producida por la dictadura militar. Lo que sostuvo el mercado de trabajo durante la era Cambiemos fue la precariedad, con el crecimiento del cuentapropismo, el no registro y el monotributo social; por ejemplo, el 63% del empleo en relación de dependencia que se creó entre 2017 y 2019 no está registrado.

En segundo lugar, la desocupación ha crecido sistemáticamente hasta superar los dos dígitos. Mientras que para el segundo trimestre de 2015 la tasa de desempleo era 6,6%, para el mismo trimestre de 2019 alcanzó el 10,6%. Este fenómeno se agudiza más en el segmento de los jóvenes, principalmente las mujeres menores de 30 años: casi una de cada cuatro busca activamente empleo y no lo consigue.

En tercer lugar, la caída de salario real promedio del sector privado se estima será del 20% en cuatro años. Peor aún es la pérdida del salario mínimo vital y móvil, que debería aumentar un 26% para recuperar el poder adquisitivo de 2015. Los salarios no han acompañado la inflación, que superó el 40% en tres de los cuatro años de gobierno. Como consecuencia, se consolidó un núcleo importante de ocupados/as que se encuentran bajo la línea de pobreza (25%).

En resumen, en la Argentina hay consenso respecto de que es necesario volver a crecer, primero frenando la caída. Aun así, la nueva coalición de gobierno deberá también atender los problemas estructurales de la economía y el mercado de trabajo. Para ello, se ha propuesto la conformación de un nuevo “contrato social” que revalorice el rol del trabajo, que integre a empresarios industriales, productores rurales, sindicatos y movimientos sociales en la construcción de un camino distinto, incorporando las nuevas demandas urgentes: la perspectiva de la igualdad de género haciendo foco en la economía del cuidado y la inclusión de los sectores de la economía popular mediante la promoción del trabajo cooperativo. En este sentido, no solo se trata de recuperar la institucionalidad destruida, que protegía los derechos laborales del asalariado del sector privado formal, sino de amplios consensos que permitan implementar políticas públicas que revertan problemáticas estructurales ya que el 46% de la población activa cuenta con graves problemas de desempleo y/o informalidad.

### 3. Las políticas públicas para la desmercantilización de los derechos sociales

Un segundo aspecto a consensuar es la reconstrucción del rol del Estado para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. En términos simbólicos, el gobierno de Cambiemos ha intentado, con cierto éxito, instalar la discusión respecto del “derecho a tener derechos” por parte de los trabajadores y trabajadoras. Así se ha planteado como caso ejemplar el crecimiento australiano o el chileno. No resulta llamativo, entonces, que en este último país recién en agosto de este año –previo al estallido social– se hubiera iniciado el debate en el Parlamento sobre la jornada laboral de 8 horas diarias.

Bien distinta fue la trayectoria de los trabajadores y trabajadoras en la Argentina, que hemos visto consagrados los derechos laborales en nuestra Constitución nacional desde 1949 (artículo 14 bis). Dicha reforma constitucional fue concretada durante el gobierno de Juan Domingo Perón, hace 70 años, los mismos años que para el presidente Mauricio Macri han sido “de fiesta” y han llevado a nuestro país al subdesarrollo.

En definitiva, el gobierno de Cambiemos nos ha llevado nuevamente a discutir sobre el Estado y sus funciones. La visión propuesta desde el gobierno ha sido que el Estado no intervenga en las actividades económicas para procurar garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de todas las personas. Desde esta perspectiva meritocrática, la riqueza y la pobreza son explicadas como resultado de los esfuerzos y capacidades individuales. El crecimiento del mercado laboral deja de ser un eje principal de las políticas públicas dado que el Estado ya no tiene como prioridad generar una mayor integración social a través del trabajo con derechos.

Así, la política macrista de desregulación de múltiples esferas de la vida social y económica ha repercutido negativamente en la vida de argentinos y argentinas: la liberalización de las tarifas de los servicios públicos –luz, agua, gas y transporte–, la desregulación de los precios de alimentos, combustibles, medicamentos y bienes de consumo de la canasta básica, la autorización de incrementos siderales de las cuotas de medicina prepaga. Estas acciones nos llevan a reflexionar nuevamente sobre el rol del Estado en momentos de imposición de políticas neoliberales. Ya desde el año 2000, Oszlak se preguntaba sobre el rol del Estado en la concreción de las reformas estructurales de los '90.

Para rebatir la idea predominante sobre la configuración de un

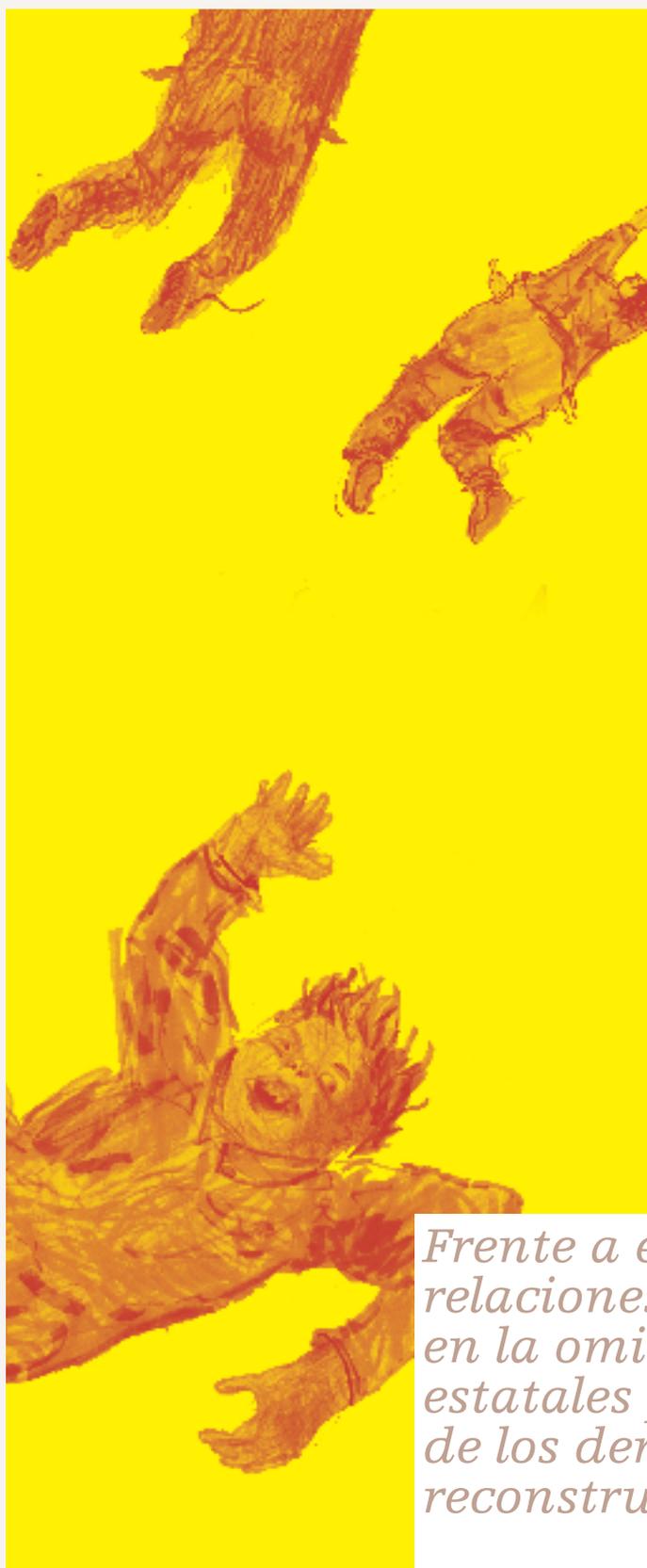
Estado mínimo, este autor se proponía pensar en la ausencia del Estado en algunas áreas de la gestión pública, sobre todo en materia social. El Estado socialmente ausente se plasmó institucionalmente con la disminución de los ministerios en 2018. Esta reforma del organigrama se concretó para dar una señal de austeridad y lograr la renegociación del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional luego del fracaso en el cumplimiento de las metas establecidas, a dos meses de la primera suscripción. Se realizaron cambios históricos: ocho ministerios pasaron a ser secretarías (luego se recuperó el rango ministerial de Agroindustria). Esta acción no se tradujo en un achicamiento de la estructura funcional, pero implicó la desjerarquización y reducción presupuestaria de las principales instituciones pertenecientes al Estado Social, como el Ministerio de Salud y el de Trabajo, por mencionar las de mayor gravedad.

Toda omisión es política, por lo que la garantía de dichos derechos ha sido dejada a merced del mercado. El Estado ha estado socialmente ausente, desatendiendo deliberadamente las áreas de salud, educación y previsión social. Frente a ese ordenamiento de las relaciones sociales, que se basó en la omisión de las acciones estatales para el ejercicio efectivo de los derechos sociales, se debe reconstruir una nueva perspectiva. Como respuesta, la implementación de políticas públicas con enfoque de derechos debe dotar de nuevas capacidades al Estado para reestablecer una relación diferente entre los mercados, el Estado y la sociedad civil, teniendo como principal objetivo la reducción de la desigualdad y la protección de los derechos.

El nuevo consenso a fortalecer deberá apoyarse en una perspectiva social del Estado que comprenda la democracia en términos de igualdad e inclusión social, que respete las libertades civiles y políticas y promueva los derechos económicos, sociales y culturales, dado que, como marca Rancière, no existen derechos de primera o de segunda clase. Así se respetarán los compromisos internacionales asumidos en materia de derechos humanos y los principios de universalidad y progresividad y no regresividad consagrados en nuestra Constitución nacional.

#### **4. La reivindicación del Estado como actor estratégico para el desarrollo**

El horizonte de la justicia social supone indefectiblemente la elaboración de una agenda integral que tenga como actor estratégico al Estado como ordenador de la vida social. Esta agenda deberá centrarse en la economía, pero también en la educación, la salud, el empleo, la ciencia y tecnología, el comercio, la producción, la infraestructura, el medioambiente, la cultura, etc. Una agenda integral de desarrollo de largo plazo resulta imprescindible. Frente a los numerosos retrocesos vividos estos años, se puede afirmar que en la Argentina continúa en debate cuál debería ser el perfil económico y productivo del país. Este es un punto clave ya que la experiencia histórica nos ha demostrado la imposibilidad de alcanzar el desarrollo únicamente a partir de la exportación de nuestros recursos naturales, siendo la innovación productiva de los sectores industriales necesaria para generar un cambio estructural y social. Además, luego de los años de crecimiento económico a tasas chinas y reconstrucción del mercado de trabajo post crisis de 2001, han resurgido las restricciones históricas de la balanza de pagos argentina. Como aditivo, en el plano global se está produciendo una profunda transformación con el despliegue de tecnologías digitales de información y comunicación, inteligencia artificial y robótica incorporadas a la industria manufacturera, que para muchos analistas se trata de la cuarta revolución industrial. Esto nos suma otro desafío a la hora de pensar la inserción argentina en el comercio mundial, en un marco creciente de dificultades regionales y globales. Resulta casi imprescindible trabajar en dos agendas, una que se proponga poner un freno al escenario económico fuertemente recesivo para una mejora urgente de los indicadores sociales de desempleo, pobreza, indigencia. Pero también una agenda integral de largo plazo, que se proponga superadora, que contenga las nuevas demandas y las transformaciones que atraviesa el capitalismo actual. Volver a crecer no supone automáticamente el desarrollo nacional. Las experiencias kirchneristas nos alertan sobre la necesidad de pensar en una agenda de largo plazo, que más allá de la reconstrucción del mercado laboral y la recomposición de un piso mínimo de derechos para toda la población, requiere la coordinación estratégica y planificación de las capacidades estatales en pos del desarrollo económico y social. En síntesis, existe un tercer punto de consenso que es necesario construir y que en el contexto actual pareciera contrahegemónico: diseñar una agenda de desarrollo nacional impulsado desde el Estado, en base al fortalecimiento de las capacidades científicas y tecnológicas para la industrialización apoyada en la producción de bienes industriales con alto contenido tecnológico. Para ello es requisito la implementación de un conjunto de políticas: económicas, comerciales, educativas, científicas y tecnológicas, financieras, impositivas, etcétera.



## 5. Reflexiones finales: una agenda después del neoliberalismo

La victoria del Frente de Todxs parecería ser una redefinición de las prioridades de la política estatal. El peronismo y aliados propusieron una perspectiva distinta del futuro basado en el crecimiento, el trabajo y la inclusión. Como conclusión, el gobierno entrante deberá reparar todo el daño realizado en estos cuatro años, pero además enfrentará un conjunto de desafíos que requerirán de amplios consensos sociales sobre la recuperación de la economía argentina basada en el empleo y no en la especulación financiera, la garantización de los derechos sociales por parte de las políticas públicas y la construcción de una agenda integral para el desarrollo.

Las cartas están sobre la mesa, el gobierno de lxs Fernández tendrá que enfrentar restricciones importantes. Sumado a una economía devastada y un pueblo empobrecido, coexiste en el plano político una altísima polarización social con una futura oposición aglutinada –en el corto plazo– detrás de la figura de Mauricio Macri, y un frente externo convulsionado en un contexto de puja explícita por la consolidación o retracción del modelo neoliberal en la región latinoamericana.

*Frente a ese ordenamiento de las relaciones sociales, que se basó en la omisión de las acciones estatales para el ejercicio efectivo de los derechos sociales, se debe reconstruir una nueva perspectiva.*

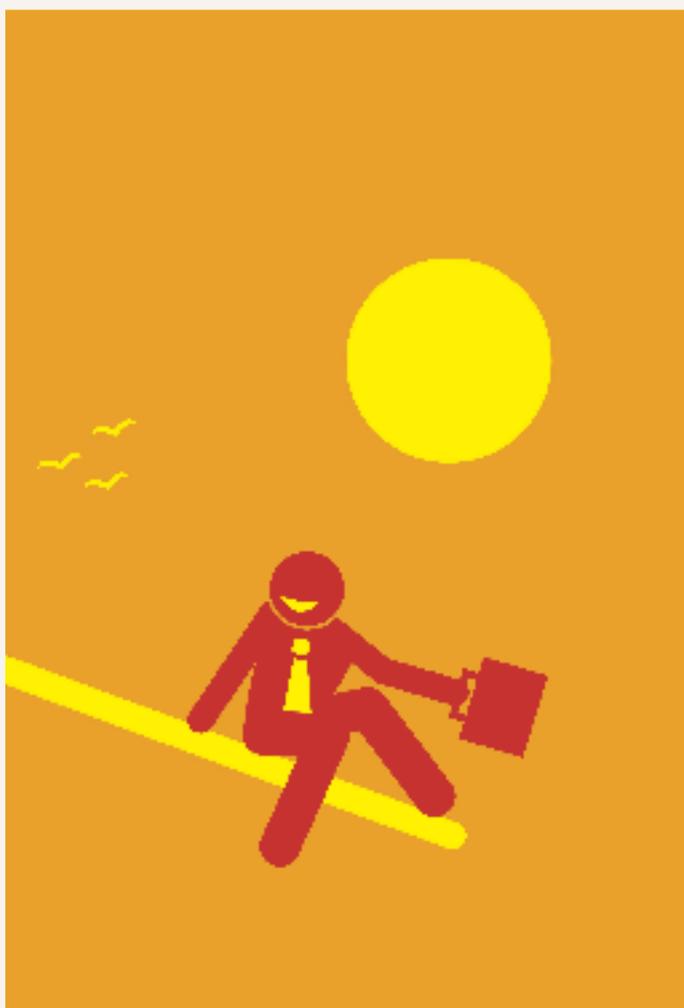
por **ROBERTO ARIAS**. *Economista. Espacio  
Atahualpa. Agenda Argentina*



PRESENTA ALGUNAS IDEAS SOBRE LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS A ESTABLECER COMO PARTE DE UNA DISCUSIÓN MÁS AMPLIA DE UN ACUERDO SOCIAL, BRINDANDO UN APOORTE A UN DEBATE QUE SE ESTÁ INICIANDO Y QUE NECESARIAMENTE SE DARÁ A TRAVÉS DE MECANISMOS QUE GARANTICEN UNA AMPLIA PARTICIPACIÓN.

## EL ACUERDO SOCIAL Y LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA





## Antecedentes

El inicio de una nueva presidencia elegida por mandato popular genera una renovación de las expectativas y de los debates sobre las estrategias de desarrollo de largo plazo. La economía argentina de los últimos años, con un cambio de rumbo drástico en diciembre de 2015 que terminó generando resultados pésimos, con un particular agravamiento durante el presente año electoral, obliga a plantear tal discusión con más fuerza.

Además de los malos resultados de las políticas aplicadas por el gobierno de Macri, también el gobierno anterior tuvo dificultades para sostener el crecimiento económico y la mejora de los indicadores sociales especialmente en los últimos cuatro años. Podemos decir que el modelo de crecimiento con inclusión social iniciado en 2003 comienza a mostrar síntomas de agotamiento y dificultades a partir del 2012 que no logran ser resueltas. Si miramos un plazo más largo, la alta volatilidad en el crecimiento económico, la inflación y el empleo ha sido una constante del país durante décadas, con pocos períodos de crecimiento sostenido, el último de los cuales fue entre los años 2003-2011 (con un solo año de recesión consecuencia de la crisis financiera global, en 2009).

En este artículo partimos de la base de que el diseño y aplicación de una estrategia de desarrollo exitosa que permita salir de esta trampa de crisis recurrentes requiere alcanzar determinados consensos entre todos los actores sociales, que permitan aplicar políticas macroeconómicas efectivas y darles estabilidad a las mismas, evitando el comportamiento de “péndulo” que ha caracterizado nuestra política económica en las últimas décadas.

Las autoridades electas han planteado la necesidad de alcanzar estos consensos mediante un acuerdo social en el cual participen todos los actores sociales. En nuestra historia reciente, los ejercicios de acuerdos de este tipo (como el Pacto Social del año 1973) tuvieron objetivos distributivos, que intentan alcanzarse mediante el establecimiento de pautas respecto de los precios, salarios y tarifas. Sin embargo, otro elemento central del acuerdo social que hoy necesitamos tiene que ver con las políticas macroeconómicas (reflejadas principalmente en reglas de política monetaria y fiscal y en políticas de ingresos) que permitan evitar las crisis recurrentes y sentar las bases de un crecimiento económico sostenido. Sin estas políticas, no es factible combatir la exclusión social y mejorar las condiciones de vida de las grandes mayorías.

En ese marco, presentamos aquí algunas ideas sobre las políticas macroeconómicas a establecer como parte de una discusión más amplia de un acuerdo social, brindando un aporte a un debate que se está iniciando y que necesariamente se dará a través de mecanismos que garanticen una amplia participación.

## El fracaso económico de Macri

Cuando Cambiemos gana las elecciones del 2015, se generó una expectativa en sectores empresarios, e incluso en parte de la clase media, de que el nuevo gobierno podría reducir la inflación corrigiendo los desequilibrios macroeconómicos existentes (fiscal y externo) y volver a crecer, idealmente incluso generando mejoras en los principales indicadores sociales. De hecho, estos eran los objetivos que había establecido el equipo económico para el período 2015-2019 y, ciertamente, contaron con buenas condiciones internacionales para acompañar tal proceso.

Sin embargo, ha quedado muy claro que la política económica del gobierno de Macri ha sido un fracaso rotundo, reconocido incluso por varios actores principales del proceso, como el presidente del Banco Central entre diciembre de 2015 y junio de 2018 (Federico Sturzenegger).

Las razones del fracaso son bastante evidentes: se cometieron errores respecto de la valoración de los riesgos que acompañan determinadas decisiones (como profundizar el déficit de cuenta corriente y recurrir al endeudamiento externo como solución de corto plazo). Además, se aplicó una visión de un crecimiento impulsado por las inversiones y las exportaciones, las cuales se producirían por mejoras en la competitividad vía reducción de impuestos, un mejor tipo de cambio y una amplia desregulación de los flujos de capitales. Esta visión, que podríamos denominar “economía de la oferta”, se demostró absolutamente errada, una vez más. Las reducciones de impuestos, si bien modestas, empeoraron el frente fiscal, mientras que la desregulación financiera solo sirvió para el ingreso de capitales especulativos que ante los primeros síntomas de tormenta se fueron del país. Como resultado, no hubo inversiones productivas y los desequilibrios fiscal y externo se agravaron los primeros dos años (2016 y 2017). A la vez, se intentó reducir la inflación exclusivamente mediante una política monetaria restrictiva, aplicando altas tasas de interés e, insólitamente, desconociendo el impacto inflacionario de otras medidas que se tomaban en forma simultánea (como el aumento de las tarifas de los servicios públicos y la devaluación ante la eliminación del cepo al dólar). En esto era evidente el error que se estaba cometiendo, ya que incluso aquellos que destacan las bondades de los regímenes de “metas de inflación” alertan sobre el riesgo de los mismos de magnificar los impactos de los *shocks* de oferta (cosa que sucedió en el 2016).

En definitiva, una visión sobre el funcionamiento de la economía muy equivocada, sumada a fallas de coordinación que anularon entre sí los resultados que podrían tener algunas de las medidas específicas y, en otros casos, aumentaron exponencialmente los riesgos (como fue con la desregulación de la cuenta de capital sumada a la política de alta tasa de interés real).

Como es conocido, los resultados fueron muy malos: el PBI habrá caído 4,5% entre 2019 y 2015 (-8,3% si lo medimos per

cápita), impulsado por una caída en el consumo (público más privado) del 7,2% y de las inversiones del 21,5% (estimaciones propias para el año 2019). De los componentes de la demanda agregada solo las exportaciones mostrarán un crecimiento en estos cuatro años, aunque este indicador está influenciado por el aumento en el valor del tipo de cambio real.

Este pobre desempeño macroeconómico tuvo consecuencias claras en los indicadores sociales: crecieron sustancialmente el desempleo, el subempleo, la pobreza y la indigencia entre 2015 y 2019. Durante la presidencia de Mauricio Macri, cerca de 4 millones de personas cayeron bajo la línea de la pobreza y 1,4 millón bajo la línea de la indigencia. Además, más de un millón de trabajadoras y trabajadores comenzaron a engrosar las filas de desocupados o subocupados.

*Más allá del fracaso de la política económica de Macri, está claro que la Argentina ha tenido obstáculos estructurales que le han impedido tener un crecimiento económico sostenido. El nuestro es un país que, en las últimas décadas, ha tenido demasiados años de recesión que no solo detienen su senda de crecimiento, sino que también lo hacen retroceder.*

## La restricción externa

En diciembre de 2015 la economía argentina ya venía de cuatro años de bajo crecimiento económico y de estancamiento en los indicadores sociales (años 2012-2015). Hoy podemos decir que desde el año 2011 la economía no crece. Entre el 2012 y el 2019 hubo solo tres años en los cuales el PBI creció (2013, 2015 y 2017). Además, el país llevaba casi diez años de una inflación alta (superior a dos dígitos), la cual, si bien no implicaba necesariamente un efecto distributivo regresivo, ya que salarios y jubilaciones acompañaron o superaron la evolución de los precios (aunque no todos los años), generó otros problemas estructurales de difícil solución, como la indexación generalizada de la economía y la dificultad del desarrollo de un mercado de capitales de más largo plazo en moneda local.

En definitiva, más allá del fracaso de la política económica de Macri, está claro que la Argentina ha tenido obstáculos estructurales que le han impedido tener un crecimiento económico sostenido. El nuestro es un país que, en las últimas décadas, ha tenido demasiados años de recesión que no solo detienen su senda de crecimiento, sino que también lo hacen retroceder. Sin dudas hemos tenido un desempeño económico mediocre si lo comparamos con otros países de ingreso medio o con vecinos en la región.

A nuestro juicio, el principal obstáculo al crecimiento económico sostenido ha sido la “falta de dólares” o “restricción externa”, ya que las recesiones (casi) siempre estuvieron precedidas por déficits del sector externo que llevaron a devaluaciones bruscas. De hecho, el “amesetamiento” en el cual entra en 2012 el proceso de crecimiento económico iniciado en 2003, se genera cuando el país comienza a tener déficits de cuenta corriente sustanciales y no se encuentran las herramientas adecuadas para evitar las crisis cambiarias sin afectar el crecimiento económico y la distribución del ingreso.

Una vez desatada la restricción externa, las herramientas que han aplicado los gobiernos, en menor o mayor medida cada una de ellas, son las siguientes:

**a) Aumento del endeudamiento externo.** Tomar deuda puede demorar la crisis de balanza de pagos, pero por supuesto no resuelve la restricción externa, más bien lo contrario, la agrava. Como criterio general, el endeudamiento podría utilizarse ante un faltante transitorio de divisas, pero está claro que en la Argentina el problema es estructural. Con lo cual en el futuro se suman al déficit de cuenta corriente los mayores pagos de intereses y capital de la deuda. Esto fue lo que hizo el gobierno de Cambiemos a partir del año 2016, hasta la crisis de financiamiento de 2018, cuando comienza el endeudamiento con el FMI, las devaluaciones permanentes y luego entran en una fase final de controles de capitales y pérdida de reservas. Los años 2016-2018 sin duda quedarán como los años de mayor endeudamiento externo del país en su historia.

**b) Devaluación de la moneda.** La falta de divisas en forma natural empuja hacia arriba el valor del tipo de cambio, lo cual de por sí sólo tiende a corregir el déficit externo, porque las devaluaciones generan, vía un menor poder adquisitivo del salario, una caída en el nivel de actividad y una fuerte baja de las importaciones. El hecho de que se revierta el déficit no significa que la restricción externa deja de operar, más bien lo contrario: alcanzar el equilibrio externo vía un menor nivel de actividad refleja cómo opera tal restricción. De este modo, la devaluación genera un equilibrio en el sector externo compatible con un bajo nivel de actividad y alto nivel de desempleo. En la medida en que el nivel de actividad comienza a recuperarse, así lo harán las importaciones y desaparecerá el superávit externo.

**c) Regulación del mercado cambiario y controles de capitales.** Mediante regulaciones es posible reducir la demanda de divisas (especialmente las de tipo especulativo, que alimentan la fuga de capitales) o, mejor dicho, restringir la cantidad de divisas que puede comprar el sector privado, herramienta que utilizó el gobierno anterior y también el actual en sus últimos meses de gestión. Otra regulación del mercado que tiende a reducir el déficit externo son los tipos de cambio múltiples, que pueden servir para priorizar (vía precios) la utilización de las divisas obtenidas a través de las exportaciones en aquellas actividades con mayor impacto en la producción y el empleo (como ser los insumos industriales, en detrimento del gasto en turismo, importación de servicios o incluso el “dólar financiero”, para atesoramiento). El problema con estas regulaciones es que son difíciles de implementar y sostener en el tiempo, además de generar impactos no deseados. Requieren aplicar cierto “poder de policía” a operaciones financieras que en muchos casos son difíciles incluso de identificar. No obstante ello, está claro que pueden ser útiles en el corto plazo. Otras normas, como la obligación de una estadía de tiempo mínimo en el país de inversiones extranjeras, sirven para evitar el ingreso de capitales especulativos que en los momentos de restricción externa y empujados por el aumento en las expectativas de devaluación inician un flujo de salida, lo cual agrava el déficit. Claro que esta regulación es útil aplicarla antes del ingreso de capitales; cuando el déficit externo ya está presente y los capitales comienzan a salir, ya es tarde.

La solución de fondo a la restricción externa es alcanzar un crecimiento sostenido en las exportaciones (superior al necesario para no caer en la restricción externa), lo cual requiere de políticas de largo plazo de promoción en el sector transable, pero también sostener un tipo de cambio real competitivo. Sin embargo, la utilización de algunas de las herramientas descritas sirve para atenuar las necesidades de divisas en el corto y mediano plazo, hasta tanto el faltante de divisas pueda corregirse en forma estructural. Además, la existencia de controles de capitales, regulación del mercado de cambios y un tipo de cambio alto son parte un esquema macroeconómico que promueva una mayor estabilidad.

## La redistribución

Otra lección aprendida de los últimos años, especialmente durante el período 2007-2015, tiene que ver con los límites políticos a la redistribución del ingreso, cuestión sobre el cual existe una amplia literatura y variedad de ejemplos en el escenario internacional reciente. A partir del año 2003 se implementa un conjunto de políticas con un fuerte componente redistributivo, entre las que se destacan el crecimiento del salario real por encima de la productividad, la universalización de la cobertura previsional (con las moratorias) y de las asignaciones por hijo (con la AUH) y el aumento del haber mínimo en términos reales. En paralelo, creció sustancialmente la presión impositiva, con un mayor peso en ese aumento de los impuestos más progresivos (retenciones a las exportaciones e impuesto a las ganancias). Todas estas medidas resultaron en una mejora sustancial en los indicadores de desigualdad económica. Según el Banco Mundial, en el país el índice de Gini se redujo de 0,51 en el año 2003 a 0,41 en el año 2015. Algunos estudios consideran que aproximadamente la mitad de esa mejora se debe a las ampliaciones de las coberturas en la seguridad social.

La redistribución del ingreso es una fuente endógena de crecimiento de la demanda agregada y por lo tanto del ingreso nacional, con lo cual además de mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables también permite que la economía crezca, haya más inversiones y más empleo. Este proceso de mejora continua tiene, sin embargo, limitaciones políticas: los sectores que pierden participación en el ingreso nacional, en donde cae principalmente la mayor presión impositiva y no reciben beneficio adicional del mayor gasto público por no ser parte de la población vulnerable, actuarán para frenar o revertir el proceso. Esto sucedió en nuestro país a partir del año 2008 e

implicó pérdida de apoyo político por parte de determinados sectores de la sociedad, como el sector agroexportador (afectado por las retenciones) y el sector de trabajadores de ingresos más altos, incluso los sindicalizados (afectados por el aumento en el impuesto a las ganancias).

Pero este conflicto distributivo no resuelto tiene también dos consecuencias puramente económicas, además de las políticas. En primer lugar, es una de las causas de una inflación persistente. La espiral precios-salarios, en una economía donde ninguno de los sectores acepta pérdidas en la participación en el ingreso nacional, sino que por el contrario buscan mejorarla, tiene un impacto inflacionario. De este modo, a partir del año 2011 la inflación se estabiliza en valores superiores al 25% anual mientras que se suavizan las mejoras en la distribución del ingreso. De hecho, a partir del año 2012 no hay mejoras perceptibles en el índice de Gini.

El segundo indicador del conflicto distributivo no resuelto es en el valor del tipo de cambio real. Mientras la economía argentina a partir del año 2011 entra en una zona de déficit de balanza de pagos, comienza a la vez un proceso de apreciación cambiaria que agrava el problema. Esto sucedió debido a que el gobierno buscaba encontrar una solución a la restricción externa (principalmente vía una mayor regulación del mercado cambiario y la nacionalización de la principal empresa de energía) sin afectar las ganancias en el salario real y en la distribución del ingreso de los últimos ocho años. Esto es un reflejo de una característica estructural de la economía argentina que debe ser atacada mediante políticas de largo plazo: el valor del tipo de cambio que permite sostener un equilibrio en el sector externo no es aceptable en términos distributivos. El equilibrio del sector externo no genera condiciones de equilibrio en el mercado interno.

*La estrategia debe estar destinada a evitar la restricción externa, principal obstáculo al crecimiento de largo plazo del país, con herramientas que impulsan a la economía a una situación de pleno empleo y de mejora en la distribución del ingreso.*

## Objetivos macroeconómicos del acuerdo social

En esta nueva etapa que se abre es necesario debatir estrategias referidas a las políticas macroeconómicas que permitan actuar en dos planos. En primer lugar, se requiere superar las dificultades de largo plazo que tiene la economía argentina para alcanzar un crecimiento económico sostenido, con pleno empleo y redistribución del ingreso, las cuales se vieron reflejadas con claridad a partir del año 2012. En segundo lugar, establecer los acuerdos básicos para evitar la aplicación de políticas que condicionan en forma sustancial las oportunidades de las futuras generaciones, como fue el caso de las políticas que se aplicaron a partir de diciembre de 2015.

La estrategia debe estar destinada a evitar la restricción externa, principal obstáculo al crecimiento de largo plazo del país, con herramientas que impulsan a la economía a una situación de pleno empleo y de mejora en la distribución del ingreso. Entendemos que los siguientes objetivos van en la dirección buscada.

**1. Estrategia de desarrollo exportador.** Ante un escenario de restricción externa estructural, no es posible pensar en un crecimiento sostenido, de largo plazo, si las exportaciones no crecen, ya que en tal caso las crisis cambiarias son inevitables. No decimos que el modelo de crecimiento debe ser liderado por las exportaciones, sino que un aumento del saldo exportador es lo que permite a la economía obtener las divisas necesarias para adquirir del resto del mundo los productos que no se producen en el país. En definitiva, si las exportaciones no crecen, la economía encuentra un límite natural a su expansión. La estrategia exportadora debe comenzar por acordar con los sectores productores de bienes transables las reglas de juego que permitan su expansión, buscando el incremento en el valor agregado de la producción nacional. Hoy no es solamente producción primaria e industrial, la “economía del conocimiento” es un sector muy dinámico con capacidad de crecer exponencialmente y en el cual el país tiene buenas condiciones a partir de las cuales desarrollarse.

**2. Sostener un tipo de cambio real competitivo y estable.** Los procesos de apreciación cambiaria, que aparecen como política antiinflacionaria, pero también como un mecanismo de mejora del salario real y en la distribución del ingreso, tienen un impacto negativo en la posibilidad de desarrollar exportaciones de mayor valor agregado, pero afectan también fundamentalmente el entramado industrial y de economías regionales con fuerte impacto en el empleo urbano y en el desarrollo regional. Además, cuando hay una apreciación cambiaria excesiva se genera una expectativa de devaluación que hace difícil sostener el mercado de cambios sin sobresaltos. Por el contrario, estos procesos terminaron siempre con devaluaciones bruscas. Un tipo de cambio real “competitivo y estable” es una buena política de industrialización, y no solo de desarrollo de las

exportaciones, mientras que reduce las probabilidades de una crisis cambiaria.

**3. Mejora del salario real vía sector no transable.** El Estado no debe abandonar su rol de redistribución del ingreso, sea a través de las transferencias monetarias como de la provisión de bienes y servicios públicos. Por el contrario, el nivel de pobreza y de exclusión social que hoy predomina nos hace pensar que no se está haciendo lo suficiente al respecto. Una estrategia que permite salir de la trampa de las mejoras del salario real vía apreciación cambiaria es aquella que se apoya en la promoción de bienes y servicios no transables. Esto es, orientar los subsidios de promoción del consumo y la inversión que benefician a los sectores más vulnerables en aquellos bienes y servicios que no requieren divisas para su producción (o requieren muy pocas), pero que tienen un impacto de mejora de las condiciones de vida. Esto permite también incorporar en el acuerdo social a los sectores de la economía popular, que tienen capacidad de producir bienes y servicios muy necesarios con muy poca demanda de divisas, como es la economía del cuidado o el reciclado de residuos.

**4. Transferencias de ingresos con impacto distributivo.** El sistema de seguridad social tuvo una transformación sustancial en los últimos 15 años. Mediante la eliminación del sistema de capitalización individual administrado en forma privada (las ex AFJP), se amplió el espacio fiscal para aplicar políticas expansivas. De hecho, en los doce años que van desde 2003 a 2015, más que se duplicó la recaudación del sistema de seguridad social (pasando del 5% al 11% del PBI). La aplicación de esos recursos adicionales a nuevos beneficios permitió una cobertura prácticamente universal tanto para los niños, niñas y adolescentes (Asignación Universal por Hijo) como a adultos mayores (moratorias previsionales). Ambos factores –más recursos y los mismos orientados a personas sin cobertura y de bajo nivel de ingreso– implicaron un cambio sustancial en el impacto distributivo de las transferencias de la seguridad social. El desafío es mantener y en lo posible mejorar este impacto distributivo, y en ningún caso reducirlo. Algunas medidas recientes, en particular los cambios en el financiamiento del sistema (menos impuesto a las ganancias y más impuesto al cheque) como en el cálculo de las prestaciones (la aplicación de la reparación histórica), han ido en la dirección contraria. Las reformas futuras del sistema de seguridad social, y de la previsión social en particular, deben realizarse siempre teniendo en cuenta la necesidad de mejorar este impacto distributivo.

**5. Desendeudamiento externo y desdolarización.** La deuda externa es un factor central en la vulnerabilidad de la economía argentina. En los hechos implica un condicionamiento externo respecto de qué políticas aplicar, especialmente cuando uno de los acreedores es el Fondo Monetario Internacional. Además, genera un drenaje de recursos especialmente severo cuando el país intenta mantener un tipo de cambio real competitivo (ya que en tal situa-

ción el peso de la deuda y del pago de intereses anuales sobre el PBI es más relevante) y, a la vez, el alto endeudamiento termina siendo un factor que presiona a la apreciación del peso. La deuda externa, en cierta medida, compite con nuestras exportaciones. A pesar del récord absoluto de endeudamiento que emitió el país a partir de diciembre de 2015, aun así, la relación deuda/PBI (netando la deuda en poder de organismos públicos) no es especialmente alta, incluso hoy cuando el tipo de cambio real está por arriba de valores históricos. Por supuesto que al tener los mercados internacionales cerrados, aunque el nivel de deuda no sea tan elevado, igual representa un desafío relevante para el corto plazo cumplir con los compromisos vigentes. Más allá de esta situación, es vital retomar un sendero de desendeudamiento externo (como se había llevado a cabo hasta el año 2015) que brinde bases más sólidas al desarrollo de largo plazo. El endeudamiento externo es en gran parte una decisión política, desandar ese camino requiere una decisión firme, consensuada de la forma más amplia posible, pero también comenzar a desarrollar un mercado de capitales en moneda local para poder canalizar adecuadamente el ahorro interno a la inversión. El alto grado de dolarización que hoy existe implica que nuestro ahorro se realiza en dólares (o sea, lo utiliza el resto del mundo), cuando a la vez cualquier necesidad de endeudamiento de más largo plazo que puedan tener las empresas, el Estado nacional o las provincias termina cayendo también en instrumentos extranjeros. De este modo, está muy vinculada con el endeudamiento externo la dificultad de la economía argentina para sostener un mercado de capitales en moneda local. La experiencia internacional indica que “desdolarizar” una economía implica políticas de muy largo plazo y estables, que deben incluir poner en funcionamiento mecanismos de indexación de activos financieros, mantener tasas de interés reales y una baja volatilidad en los rendimientos. Estos son objetivos estratégicos, una guía de acción. Las herramientas que en cada caso permitan alcanzar estos objetivos, algunas de las cuales se mencionaron, podrán ser variables de acuerdo con las circunstancias del momento.

### Reflexión final

La estabilidad macroeconómica es una condición necesaria para alcanzar un desarrollo económico sostenido. Las crisis económicas, además de reducir las tasas de crecimiento económico de largo plazo, incrementan la desigualdad y la exclusión, ya que cuando se desata la misma el reparto de los costos es muy desigual entre distintos sectores económicos y sociales. Por eso es central establecer las políticas que tengan como objetivo evitar la recurrencia de crisis macroeconómicas. Este debería ser un objetivo relevante en el acuerdo social. Al ser distributivo, debe contener objetivos y herramientas para que el crecimiento económico beneficie a todos: permita reducir la exclusión social, mejorar la distribución y alcanzar el pleno empleo.



PLANTEA LA PREGUNTA DE SI LOS PACTOS SOCIALES LOGRAN ESTABILIZAR SITUACIONES DE CONFLICTO DISTRIBUTIVO PRESERVANDO LA DEMOCRACIA. TOMANDO EL CASO DEL PACTO DE LA SOLIDARIDAD DE MÉXICO, SITÚA LOS LÍMITES QUE PUEDEN TENER ESTOS Y APUNTA A UN PACTO PARA EL CAMBIO ESTRUCTURAL EN LA ARGENTINA.

# GOBERNAR LA DESIGUALDAD: LOS PACTOS SOCIALES COMO HERRAMIENTA DE ESTABILIZACIÓN



por **MARÍA DELFINA ROSSI**. Economista. Máster en Economía por el Instituto Europeo Universitario. Máster en Políticas Públicas UT. Becaria doctoral CONICET en CITRA UMET. Docente UNDAV



**G**ran pacto, pacto social, contrato social o acuerdo social son algunas maneras de nombrar la necesidad de gobernar conflictos de intereses, generalmente de clases. Frente a los conflictos sociales y políticos en nuestra región y al nuevo, pero repetido, fracaso de modelos neoliberales, gobiernos de distintos colores apelan al diálogo social para encontrar soluciones.

Por un lado, luego del 27 de octubre, el presidente electo de la Argentina, Alberto Fernández, ha realizado múltiples encuentros con representantes del sector empresarial, la Pastoral Social de la Iglesia Católica, movimientos sociales y del movimiento obrero organizado para elaborar un nuevo contrato social en nuestro país, con el objetivo de reducir la pobreza, generar empleo, proteger la industria nacional y reactivar la economía. Por otro lado, el pasado 12 de noviembre, luego de semanas de intensas protestas sociales que se cobraron la vida de 22 personas y más de 2.200 heridos, el presidente de Chile, Sebastián Piñera, hacía una conferencia de prensa donde proponía conseguir la paz social a partir de un gran acuerdo con tres ejes: la paz, la justicia y la Constitución. En un contexto distinto, se aborda también la necesidad de coordinar actores en conflicto para dar algún tipo de respuesta a las demandas de mejoras en la salud, la educación y el salario que se encuentran en las calles. Dos ejemplos que ponen de manifiesto diferencias, pero que nos sirven para situar tres elementos comunes en la discusión de pactos sociales: 1) la necesidad de abrir procesos refundacionales en la región para conseguir paz social; 2) la evidencia de que el mercado no soluciona conflictos por la puja distributiva; 3) la realidad de que no todos los pactos sociales implican necesariamente una mejora distributiva para las mayorías populares. La gran pregunta que emerge entonces es si, efectivamente, pueden ser los pactos o acuerdos sociales herramientas para gobernar la desigualdad.

## La desigualdad y su economía política

América latina continúa siendo la región más desigual del mundo, seguida de los países subsaharianos en términos de ingresos. Si miramos la riqueza, en la región hay 14.805 multimillonarios y acumulan el equivalente al 35% de PBI regional.

Esta desigualdad tiene sus orígenes en el propio proceso colonial, pero se ha consolidado luego de procesos de industrialización trunca. Tal como indica la CEPAL en sus publicaciones, la desigualdad es una característica histórica y estructural, que se ha mantenido incluso en períodos de crecimiento y prosperidad. La causa la encontramos en la marcada heterogeneidad estructural, que implica una estructura productiva poco diversificada y altamente heterogénea. En consecuencia, el 50% del empleo se crea en sectores de baja productividad, generalmente informales y mal pagos, contribuyendo a la desigualdad de ingresos. A su



vez, la riqueza se concentra a partir de actividades extractivistas (minería, petróleo, gas, *commodities* del agro) que tienen una inserción particular en los mercados internacionales. Lo que nos deja una región con elites multimillonarias poco interesadas en colaborar en la expansión de derechos y/o la consolidación de Estados del bienestar.

Esta realidad se fue agravando con el proceso de financierización de la economía. La globalización desde los inicios de los '70 ha tenido un efecto amplificador de la desigualdad en el mundo, y también en nuestra región. Desigualdad que hoy sigue en aumento. Tal como indicó Intermon Oxfam en su informe reciente, durante 2019 los principales multimillonarios incrementaron su fortuna a un ritmo de 2,4 mil millones de dólares por día y solo 26 personas concentran la misma riqueza que la mitad de la humanidad (3,8 mil millones de personas).

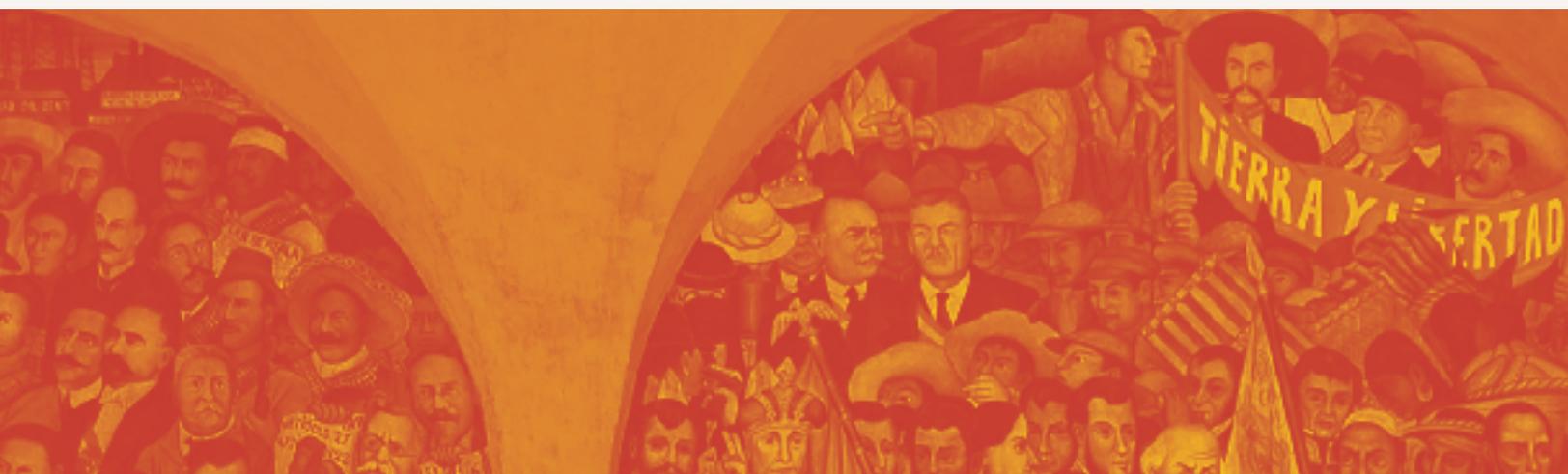
¿Y qué consecuencias tiene la desigualdad? Como indica el sociólogo Bauman, en la modernidad líquida se ha consolidado una nueva elite global: la dueña de los grandes capitales que se mueven libremente según su rentabilidad, sin pertenecer a ninguna nación, a ningún territorio. Las nuevas tecnologías y la financierización han acentuado la polarización de clase y han convertido en extremadamente difícil la construcción de las subjetividades subalternas, entre ellas la identidad de las clases populares. Esta complejidad genera, entre otras cosas, que clases medias y medias empobrecidas se identifiquen muchas veces con proyectos políticos que poco tienen que ver con sus intereses, o justifiquen acciones de persecución mediática, política y judicial justificando procesos de restricción de libertades

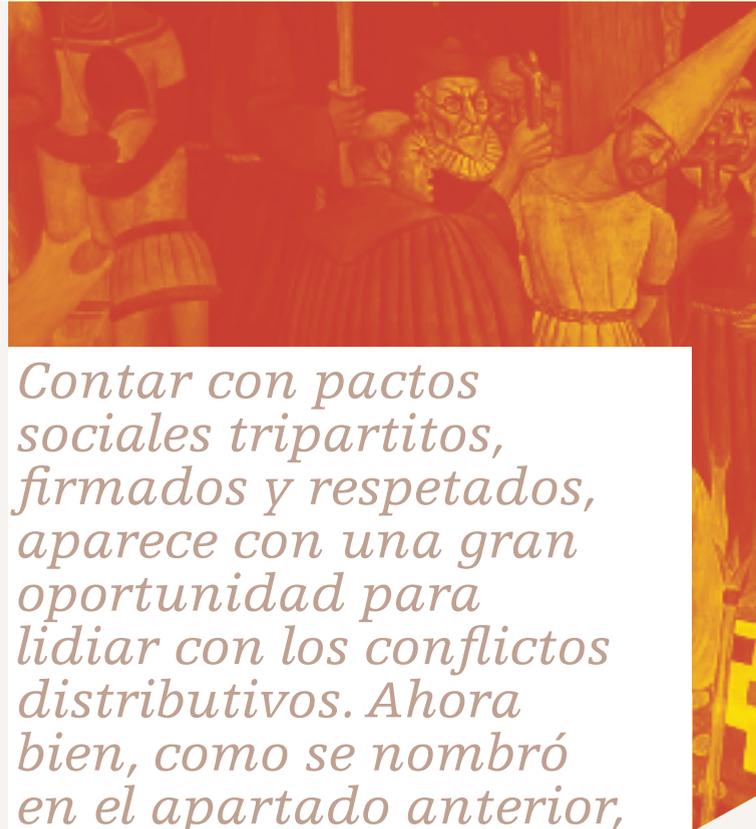
por no identificar sus propios intereses.

Esta modernidad líquida despoja a quienes dependen de su territorialidad de la capacidad de identificar al culpable de su desempleo, pobreza, falta de oportunidades. Consigue también liberar a los Estados de la responsabilidad de dar respuesta frente a los más vulnerables del sistema. Y la desigualdad, acompañada con estos mecanismos de socialización, se vuelve soportable. Acompañada por la distancia social necesaria, la indigencia, la pobreza, no tienen por qué obtener una respuesta. Al mismo tiempo, esa elite extractivista es global, como indica Bauman, y puede moverse libremente en el mundo, por lo que no comprende la necesidad de hacer concesiones frente a las demandas locales.

Es decir, se vuelve difícil sostener procesos de solidaridad al interior de los Estados. De hecho, la concentración extrema de la riqueza permite a las elites apoderarse de los procesos políticos de manera de garantizar la estabilidad del proceso de acumulación, a partir del *lobby*, del tráfico de influencias y otros procesos, incluido el control y la utilización de medios de comunicación y de procesos judiciales. Y, por supuesto, las políticas fiscales acompañan estos intereses.

Así, la desigualdad actúa como límite a los procesos democráticos, tanto porque las elites poseen cierto poder desestabilizador como por la manera en que se ha ido despojando a las clases populares, muchas veces, de la capacidad de construir esta identidad subalterna capaz de asumir un modelo propio de desarrollo y redistribución de los ingresos. Es en este contexto que debemos pensar cómo gobernar la desigualdad.





## Los pactos sociales

La CEPAL, en 2010, en su publicación sobre pactos sociales en la región, indicaba que *“el pacto, más que un resultado es un proceso donde se hacen necesarios los debates y los acuerdos sobre proyectos de convivencia a largo plazo, el sacrificio de intereses inmediatos en aras del bien común, el dinamismo y el desarrollo, y el compromiso de todos con una sociedad mejor y una política de mejor calidad”*.

Así, estos procesos tienen como objetivo disminuir la desigualdad y garantizar derechos económicos, sociales y culturales a mediano y largo plazo, trascendiendo los ciclos electorales. De esta manera, una reforma constitucional es parte de un pacto social. Reformas del sistema previsional o introducción de programas de transferencia de ingresos, como la Asignación Universal por Hijo, pueden ser leídos como parte de estos procesos de pacto social para garantizar, por ejemplo, la protección social. Las reformas tributarias pueden leerse de esta manera también. Según Hopenhayn, analizando los pactos sociales en la región, el Estado tiene un papel central en los mecanismos de redistribución y cierre de las tres brechas: de productividad, de mercado de trabajo y de protección social. Para dimensionar cuánto deben avanzar nuestros Estados, cabe mirar la distribución antes y después de pago de impuestos y transferencias de ingresos: la Argentina mejora su coeficiente de Gini solo en 2 puntos porcentuales, mientras que la Unión Europea lo hace en 32 puntos. La noción, entonces, de pacto social no escapa al conflicto social ni al choque de intereses, sino que busca acuerdos corporativos para sortear esas dificultades a corto plazo en pos de un futuro mejor. Sin embargo, desde la literatura europea se entiende por pacto social aquel acuerdo tripartito firmado por una parte en representación del Estado, otra de los trabajadores y otra del empresariado. Es necesario entonces que se cuente con estructura de representación de estos, como las centrales sindicales.

Contar con pactos sociales tripartitos, firmados y respetados, aparece como una gran oportunidad para lidiar con los conflictos distributivos. Ahora bien, como se nombró en el apartado anterior, la desigualdad y la pobreza son producto de la estructura productiva. Por tanto, el principal desafío para las economías latinoamericanas a largo plazo es superar la heterogeneidad estructural en términos de producción, y por lo tanto de mercado de trabajo. Estos elementos deben estar presentes a la hora de negociar dichos pactos.

*Contar con pactos sociales tripartitos, firmados y respetados, aparece con una gran oportunidad para lidiar con los conflictos distributivos. Ahora bien, como se nombró en el apartado anterior, la desigualdad y la pobreza son consecuencia de la estructura productiva. Por lo tanto, el principal desafío para las economías latinoamericanas a largo plazo es superar la heterogeneidad estructural en términos de producción, y por lo tanto de mercado de trabajo. Estos elementos deben estar presentes a la hora de negociar dichos pactos.*



## El Pacto de Solidaridad de México

Si bien la propuesta de CEPAL sobre pacto social incorpora elementos más amplios, la definición clásica implica disponer de cierto diálogo social establecido, y por lo tanto de sindicatos que puedan representar los intereses de la clase trabajadora. En este sentido, no encontramos muchos ejemplos de pactos sociales en América latina. Por este motivo, resulta interesante considerar el caso mexicano para poder proyectar un posible pacto social con características distributivas en la Argentina.

El Pacto de Solidaridad fue firmado en 1987, pero repasemos un poco la historia del país para entender el contexto. Tomo aquí como referencia el artículo de Jorge Eduardo Navarrete para la Revista de la CEPAL N° 41, publicado en agosto de 1990.

El proceso de desarrollo estabilizador de México después de la Segunda Guerra Mundial comenzó a ver los límites a su crecimiento en septiembre de 1976, con la primera devaluación de la moneda mexicana en 22 años. Desde 1973, la inflación había llegado a dos dígitos, pero gracias al descubrimiento de yacimientos petrolíferos, se consiguió una recuperación importante de la economía entre 1977 y 1980. El ingreso de divisas, el aumento de inversiones y el elevado gasto público impulsaron la demanda agregada acelerando el crecimiento. México alcanzaba elevados niveles de inversión, producción, empleo y bienestar social. Sin embargo, la economía era vulnerable a *shocks* externos. A mediados de 1981, la caída de los precios internacionales del crudo, la suba de tasas de interés internacionales y la recesión

de los países industrializados golpeaba a la economía mexicana. La reacción principal fue tomar deuda externa por cantidades monstruosas, lo que terminó con la cesación de pagos de deuda en agosto de 1982.

Entre 1983 y 1987 se aventuró un programa de reforma estructural gradualista, que buscaba supuestamente a reducir la inflación y el déficit público a corto plazo para promover el ahorro y la inversión a mediano plazo. Propio del proceso de ajuste (acompañado por un programa de privatizaciones, achicamiento del Estado, apertura comercial), se consiguió una mejora en el superávit de cuenta corriente dada la caída de la producción nacional y por lo tanto de la importación de bienes intermedios, y se mejoró la situación de las finanzas públicas. La contracara fue la recesión económica, la caída de los salarios reales, la apuesta por la especulación financiera en lugar de la inversión productiva y la inflación que se agravó producto de la desregulación de la cuenta de capitales y de la inestabilidad cambiaria, lo que amplificaba el efecto de los ciclos externos, como fue el colapso de los precios del petróleo en 1986.

A finales de 1987 fue evidente que el ajuste se había llevado consigo la posibilidad de crecimiento, generación de ocupación y abría un escenario de estanflación: inflación con recesión. Es en este contexto que surge hacia finales del 1987 la posibilidad de realizar un Pacto de Solidaridad Económica entre los principales sindicatos, los trabajadores rurales y los minifundistas, por un lado, y las organizaciones de empresarios agrícolas, industria-

les, comerciantes y de servicios, por el otro. Había entonces un compromiso por parte de todos los actores de la sociedad en contener el aumento generalizado de precios a partir de la concertación social.

El pacto contaba con dos etapas, la primera de mediados de diciembre a fines de febrero, y la segunda a partir de marzo. Las medidas inmediatas del pacto consistieron en: 1) depreciación cambiaria del 22%; 2) aumento de los precios de bienes y servicios producidos por el sector público que habían quedado atrasados (85% gasolina, 89% electricidad y 82% fertilizantes); 3) aumento de las tasas de interés internas; 4) aumento de los salarios en 38% para recuperar la pérdida de poder adquisitivo.

Luego, en enero y febrero, se congelaron salarios mínimos, se autorizó el aumento de precios de bienes y servicios regulados, y se controló el aumento de precios de productos del sector privado que conformaban la canasta básica. Por otro lado, se contuvo el aumento de liquidez con altas tasas de interés.

Los primeros meses, la inflación mensual fue de 14,8% y 15,5%, pero en febrero comenzó a disminuir a 8,3%. En marzo de 1988 comenzó la segunda parte del pacto, la cual conllevó una mejora de ingresos. Las políticas pactadas incluyeron una prórroga por un mes del congelamiento de tarifas y productos de la canasta básica; congelamiento de precios administrados; aumento de los salarios mínimos del 3%; mantener el tipo de cambio administrado. Gracias a estas políticas la inflación en marzo se redujo al 5,1% y pudo haber una reducción sustancial de la tasa de interés nominal.

A finales de marzo, las partes se volvieron a reunir y establecieron objetivos para los siguientes dos meses. Los resultados de reducción de la inflación fueron positivos, y a finales de mayo se repitió el pacto, congelando salarios mínimos, pero a su vez congelando precios regulados y de la canasta básica. Así, la quinta ronda de negociación se realizó a mediados de agosto y en octubre se abrió nuevamente la negociación, pero esta vez se incorporaron otros elementos además del congelamiento de precios y salarios. En esta etapa del pacto se consiguió elaborar medidas de reforma tributaria, de esta manera se eliminó el IVA para alimentos elaborados y medicamentos y el impuesto del 30% a las rentas menores a cuatro veces el salario mínimo. Sin embargo, los precios sufrieron un aumento no esperado.

A fines de 1988 se puede afirmar que el Pacto de Solidaridad Económica había conseguido su objetivo: modificar la inercia inflacionaria. Los precios del sector público habían permanecido constantes durante doce meses, el tipo de cambio también se estabilizó, las tasas de interés se habían reducido considerablemente, y consecuentemente se consiguió una tasa de inflación mensual promedio del 1,1% (sustancialmente menor al 2% que

se habían marcado como objetivo). De esta manera, la inflación interanual pasaba del 159,2% en 1987 al 51,1% en 1988.

El objetivo que le seguía, luego de un año de estabilización, era el de fomentar el crecimiento. Con esto en mira, en diciembre de 1988 se firmaba el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico para los primeros siete meses de 1989. Se buscaba reducir la incertidumbre generada por las negociaciones periódicas del año anterior. El objetivo excedía ya la inflación, y buscaba orientar la recuperación económica para que fuera sostenida, permitiendo la mejora del poder adquisitivo de los salarios. Los tres elementos centrales de este segundo acuerdo fueron: 1) ajustar ciertas tarifas del sector privado, manteniendo congeladas las que mayormente afectan a consumidores finales; 2) depreciar el tipo de cambio un 9%, luego de estar un año congelado, a un ritmo de un peso diario por 7 meses pasando de 2.281 pesos el dólar a 2.491; 3) aumentar un 8% el salario mínimo. A su vez, se consiguió que las organizaciones empresariales dieran un aumento salarial sin elevar el precio final para los consumidores. Este programa fue exitoso también en mantener controlada la inflación, cuyo objetivo era conseguir en 1989 un aumento de precios interanual del 20 por ciento.

A su vez, en 1989 se lanzó el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, un plan quinquenal que buscaba conseguir un crecimiento económico anual del 6% con el mismo ánimo y experiencia conseguida por los dos pactos: el Pacto de Solidaridad y el de Estabilidad y Crecimiento Económico. Continúan de esta manera las rondas de acuerdo tripartito para el control de precios, el aumento moderado de salarios y el mantenimiento de la disciplina fiscal. Se introduce un elemento de planificación. En julio de 1989, a su vez, se consigue un acuerdo con el FMI, el Banco Mundial y el Club de París sobre el pago de la deuda externa que beneficia a México. A su vez, se concede un 10% de aumento del salario mínimo el 1º de diciembre.

El Pacto de Solidaridad contó con una comisión de seguimiento y evaluación de su cumplimiento y pudo modificar la inercia de la inflación. Sin embargo, el salario mínimo en términos reales no se recuperó. La caída del salario mínimo había sido del 35,4% entre 1982 y 1987; durante el pacto, entre 1988 y 1989, la contracción fue del 18,7 por ciento.

De hecho, los pactos fueron una herramienta de dos gobiernos del PRI, en un primer lugar de la presidencia de Miguel de la Madrid y luego de Carlos Salinas de Gortari. Los dos elaboraron la teoría del liberalismo social que buscaba afianzar a México en esquemas de libre comercio. Recordemos que en 1990 se firma el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, NAFTA, que lo obliga a México a competir a través de la reducción de los costos laborales unitarios y lejos queda de conseguir un cambio estructural a favor de un desarrollo inclusivo.



*Frente a los conflictos sociales y políticos en nuestra región y al nuevo, pero repetido, fracaso de modelos neoliberales, gobiernos de distintos colores apelan al diálogo social para encontrar soluciones.*

## Conclusión

La marcada desigualdad económica en la región está debilitando nuestras democracias. De hecho, hoy vemos golpes cívicos-militares como el de Bolivia o el intento al golpe en Venezuela, que, dejando de lado la evaluación sobre los gobiernos de Morales o Maduro, cuestionan el giro redistributivo de los mismos. Los programas neoliberales también han encontrado resistencias en la región: en Chile vía manifestaciones en las calles, y en México y en Argentina con la reciente elección de gobiernos populares (AMLO y Fernández). Vemos entonces la necesidad de buscar nuevos acuerdos sobre los cuales salir de la crisis económica y sostener un nuevo proceso de desarrollo, garantizando la estabilidad institucional.

A simple vista, la referencia a la historia económica de México entre 1980 y 1990 nos permite identificar ciertos elementos sobre los pactos sociales en contexto de estanflación: 1) son útiles para controlar la inflación; 2) se necesita de acuerdos a corto plazo de precios y salarios; 3) es importante que se los acompañe de un plan de desarrollo quinquenal; 4) tienen limitaciones para cambiar la estructura distributiva.

Los pactos sociales con carácter distributivo entonces podrían también congelar una distribución del ingreso que no sea del todo favorable para las mayorías. En este sentido, es importante pensar en nuevos pactos sociales que modifiquen la distribución del ingreso a favor de las mayorías generando un aumento sostenido de la demanda agregada que permita traccionar el desarrollo industrial deseado.

Para ello, en un artículo reciente de coautoría con Sergio Woyecheszen, proponemos avanzar hacia un **Pacto Social para el Cambio Estructural**, que partiendo de una visión compartida

de sociedad logre articular desde allí un renovado proceso de planificación que incluya:

- 1) la definición estratégica de hacia dónde orientar la estructura productiva de nuestro país, segmentando sectorialmente los objetivos en materia de divisas, innovación tecnológica y generación de empleo;
- 2) la programación de objetivos y metas en materia de crecimiento económico, en el marco de un modelo de consistencia macroeconómica que permita gestionar las tensiones asociadas a la restricción externa;
- 3) el establecimiento de pautas temporales por área y/o programa, así como de criterios de evaluación y control;
- 4) la creación y el fortalecimiento de instancias institucionales para la aprobación o readecuación de metas, objetivos e instrumentos, así como para la resolución de fallas y conflictos.

El cambio estructural no es un fenómeno binario ni uno lineal, sino un proceso de retroalimentación constante entre micro, meso y macroeconomía donde la geopolítica a nivel global y regional, así como las idas y vueltas de la economía política local, coexisten con los enormes desafíos estructurales que atraviesan de norte a sur la matriz productiva, limitando las posibilidades de crecimiento, generación de empleo y distribución del ingreso en el tiempo.

Así, gobernar la desigualdad no implica acallar voces, cooptar actores, comprar intereses, sino buscar acuerdos justos que miren hacia un futuro común justo. Esto solo se consigue a partir de un proyecto de desarrollo con inclusión social, superando las debilidades estructurales de nuestra economía y refundando los principios del Estado del bienestar.



por MARTÍN NAVARRO. *Espacio Atahualpa, Usina del Pensamiento, Agenda Argentina*

ANALIZA LAS CARACTERÍSTICAS DE LA ECONOMÍA POPULAR EN LA ARGENTINA, LAS QUE DEBEN CONSIDERARSE E INCLUIRSE DE CARA AL PACTO SOCIAL EN CIERNES EN NUESTRO PAÍS.

# UN ACUERDO SOCIAL QUE NOS DEVUELVA LA DIGNIDAD



**L**o primero que debemos reconocer es que ya no se puede tolerar vivir en estas democracias que privilegiaban a muy pocas personas, y que cada vez empobrecen más a la gran mayoría. El mundo entero está sumergido en grandes problemas. Uno de los más importantes sin dudas es el rol de la mujer y el hombre; y en cómo podemos lograr que la innovación que transita hoy la humanidad pueda cambiar de manera efectiva esta matriz económica global que cada vez excluye a más personas. El otro gran problema es nuestra casa común. La ecología ya no es un tema de un puñado de ambientalistas, ni de aquellos que quieren evitar los daños colaterales del avance de la industria y la tecnología. El planeta está en problemas. Y sin dudas, es un tema que nos comprende a todos y todas.

Francisco se preguntaba en el encuentro mundial de movimientos populares algo similar a esta introducción:

¿Reconocemos que las cosas no andan bien en un mundo donde hay tantos campesinos sin tierra, tantas familias sin techo, tantos trabajadores sin derechos, tantas personas heridas en su dignidad? ¿Reconocemos que las cosas no andan bien cuando estallan tantas guerras sin sentido y la violencia fratricida se adueña hasta de nuestros barrios?

¿Reconocemos que las cosas no andan bien cuando el suelo, el agua, el aire y todos los seres de la creación están bajo permanente amenaza?

La Argentina es un país con un enorme potencial. A pesar de todo lo que hemos pasado, aún tenemos un alto porcentaje de población con altos conocimientos. Sin embargo en los últimos tiempos también creció con mucha fuerza la pobreza estructural, la desigualdad, y como consecuencia de ellas, una violencia social preocupante. Hace no mucho tiempo escribía en otro texto como algo alarmante que aquellos argentinos que viven por debajo de la línea de pobreza eran alrededor de 15 millones. Datos que surgían de los informes publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Pero el 10 de diciembre, cuando Mauricio Macri termine su mandato, la pobreza estará llegando a los 18 millones. Este crecimiento deja en evidencia que las malas políticas y esa desconexión con la realidad provocan un daño muy difícil de reparar.

El otro dato que ha crecido de manera preocupante y urgente es el hambre. La pregunta que surge rápidamente es: ¿cómo es posible que en un país que tiene una gran capacidad para alimentar a millones de personas, alrededor de 8 millones no sólo no llegan a comer las cuatro comidas diarias, además no son capaces de romper esa lógica tan perversa. Son millones de personas que son asistidas por organizaciones sociales, iglesias barriales, merenderos vecinales y ONGs. El último año fueron las organizaciones sociales aquellas que empujaron la ley de Emergencia Alimentaria. Y aunque parezca una broma de mal gusto, mientras se impulsaba la ley, algunos con la panza llena hacían cuentas fiscales para ver si era posible votar una ley de emergencia. Es evidente que el acuerdo también debe incorporar cómo recuperar los valores más básicos.



## De dónde partimos

Al momento de comenzar a darle contenido al acuerdo social, será importante saber de dónde arrancamos. Decíamos que 8 millones de personas tienen problemas para alimentarse, mientras que 18 millones están debajo de la línea de pobreza, cerca de 160.000 empleos destruidos, alrededor de 20.000 empresas que han cerrado, más de 160.000 millones de dólares de deuda, el BCRA con escasas reservas, una inflación interanual de 60%, la cadena de pago rota, los servicios básicos dolarizados, etcétera.

Con esa mochila debe partir el próximo gobierno, y en ese contexto es donde va a surgir el contenido del acuerdo social.

El camino que debe transitar este acuerdo tan proclamado debe ser cada vez más amplio, y sin dudas debe expresar a la mayor cantidad de actores posibles. Porque si algo ha quedado claro es que la Argentina de mitades ha dado resultados catastróficos. También debe decirse en voz alta que en este acuerdo las políticas modernas que le dan todo el poder al mercado no pueden ni deben tener lugar. Los mismos CEOs de empresas importantes han reconocido las grandes dificultades para mantenerse en pie. No solo han perdido rentabilidad, además han pulverizado los salarios de la gran mayoría de los trabajadores. En síntesis, estos cuatro años del neoliberalismo han sido un gran fracaso.

El acuerdo, si bien es complejo en términos políticos y de intereses, es muy sencillo en términos de lo que hay que hacer. En general no hay que inventar demasiado. La Argentina tiene un serio problema de planificación e integración. Gran parte de las políticas se decide desde una oficina en Buenos Aires. La integración es nula y hay poca conexión con la realidad. Sin un esquema territorial y federal se diluye el objetivo primordial que es dar soluciones a través de políticas de Estado. Por ejemplo, existen muchos productores de alimentos a lo largo del país, que producen en soledad. Las pocas veces en que aparece el Estado son para entorpecer con burocracias imposibles de cumplir o para recaudar. El Estado debe capacitarse para ser un jugador que asista, ayude, que conecte, que abra el juego. El Estado debe ser el gran capitán que lidere este acuerdo social que siente las bases de un proyecto de país donde nadie quede afuera.

## Observar y escuchar para entender

Los problemas son tan graves, y son tan claros, que llama la atención la lentitud de los países y las corporaciones para abordar soluciones concretas. Los trabajadores de la economía popular se encuentran muy cercanos a estas problemáticas. Las muchas inequidades que sufren estos trabajadores no solo se dan en el contexto de su trabajo. Estos trabajadores también sufren esas mismas dificultades en los barrios donde viven. Todos esos problemas deben ser visibilizados. Un universo posible de la economía popular se compondría de trabajadores autogestivos, cooperativas, oficios no reconocidos, la agricultura familiar, recicladores, textiles, economía del cuidado, etc. Oficios que suelen ser conceptuados como actividades sociales, cuando en realidad son trabajos. La economía popular define a sus trabajadores como aquella mano de obra sin patrón, donde los derechos laborales casi no existen, y que generalmente están fuera de las estrategias productivas.

En estos últimos años el salto que han dado las organizaciones populares fue haber podido salir de ese lugar que inicialmente les habían dado: el de ser una economía con trabajadores sin capacidades donde esa misma incapacidad los excluía del mercado laboral formal.

En el mejor de los casos, hasta economistas con un tinte progresista siguen pensando más en las incapacidades de esos trabajadores que en esta economía moderna que funciona terriblemente mal. Estas organizaciones también han logrado demostrar que ellos son parte de las soluciones de fondo para esta economía. Cuando uno recorre el país profundo, o cada localidad, enseguida puede observarse cómo la economía popular es parte de alguna cadena de valor. Como veníamos diciendo, falta darle visibilidad y una integración real y formal.

A partir de la aparición de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), el sindicato de los trabajadores con mayor vulnerabilidad de estos tiempos, la mirada se volvió integradora. Entendieron que además de ser un sector que debe ser atendido y comprendido por las futuras políticas de Estado, sus trabajadores saben que deben ser parte de la estructura productiva argentina. También saben que tienen que contribuir con sus capacidades para modificar una economía que funciona mal. Como dice Francisco, debemos ir a la cultura del encuentro, y allí buscar soluciones comunes.

*Sin embargo en los últimos tiempos también creció con mucha fuerza la pobreza estructural, la desigualdad y como consecuencia de ellos una violencia social preocupante.*

## Integrar para crecer (economía popular)

La Argentina en las últimas décadas ha producido un sinnúmero de material sobre planes de mediano y largo plazo. Planes económicos, energéticos, educativos, culturales, de ciencia y tecnología, hasta podemos contar con el gran material de Francisco en *Laudato Si*, etc. La buena noticia es que no se parte de cero. Sí creo que deberíamos tomar este momento como el inicio fundacional que sea capaz de abrazar todas las experiencias posibles. Escuchar todas las voces y por supuesto incluir a los nuevos emergentes. Así como se ha escrito mucho sobre sectores relevantes, en los últimos años han aparecido nuevas miradas sobre una parte de la economía como lo es la economía popular. Hoy los economistas, la mayoría de los políticos, inclusive el Estado perciben a la economía popular a través de políticas sociales. Algunos creemos que esa mirada es un error. Por eso somos enfáticos y decimos que todo lo vinculado a planes sociales debe migrar hacia un esquema de trabajo. Esa mirada debe transformarse en planes de desarrollo o en planes de servicios. Por este motivo es necesario y urgente salir de Desarrollo Social para ir a otras instancias del Estado. Reconstruir el tejido social es importante, pero el Estado tiene que dejar de ver a esas personas solamente como un problema social. El acuerdo social debe ser creativo y sentar también las bases de la economía popular. Esta mirada va a implicar integrar a estos sectores con un enfoque económico, productivo y de servicio. También ampliar nuestra mirada sobre la generación de trabajo, donde se pueda impulsar, reconocer y respetar otros esquemas productivos. El Estado debe reconocer a los trabajadores de la economía popular. Existe una falsa idea de que se van a transformar en pymes o que una vez que se reactive la economía estos trabajadores serán empleados. Pensar en sustituir sus saberes o reconvertirlos es no entender sus realidades. Esta forma de desarrollo merece y debe ser respetada. En muchos casos es un espacio de preservación de la cultura y el trabajo locales.

## Revalorizar e institucionalizar estos trabajos

Como venimos describiendo, la economía popular se compone de trabajadores autogestivos, cooperativas, oficios no reconocidos, etc. En relación a esto último, son técnicas que suelen ser conceptualizadas como actividades sociales, cuando en realidad son trabajos. En la economía popular intentamos caracterizar a una gran parte de los trabajadores de nuestra sociedad. En los últimos dos años, a pesar de las dificultades económicas, han demostrado que la economía popular no tiene problemas de capacidades. Algunas cooperativas de la provincia de Buenos Aires han logrado encarar soluciones de construcción sin ninguna dificultad técnica. Todo lo contrario.

Desde 2017 se han llevado adelante soluciones por más de 1.500 viviendas. En el barrio de San Jorge, de Varela, a fin del año pasado se entregaron 548 viviendas. Pero no solo fue un logro finalizar este primer proyecto, además la misma cooperativa realizó la terminación de una planta de tratamiento de residuos. En paralelo se entregaban las primeras 38 viviendas del barrio La Perla, de Moreno. En mayo de este año se comenzó con la entrega de las 104 viviendas de Campana. Durante julio se finalizaron 244 viviendas del segundo convenio del barrio La Perla, de Moreno. En la actualidad se encuentran desarrollando 107 mejoramientos en Fiorito, Lomas de Zamora. 122 viviendas en el Barrio Maquinista Savio de Escobar. 156 viviendas en el Barrio San Luis de Varela y 270 viviendas en el Barrio Lindo de Almirante Brown. Bajo este esquema se han generado más de 2.600 puestos de trabajo directos e indirectos.

A pesar de estos números. Estos trabajadores siguen siendo desvalorizados. Cuando uno habla de cooperativas de trabajo vinculadas a la economía popular, aún desde diversos sectores



sigue habiendo un prejuicio sobre sus capacidades. Sin dudas se debe realizar un trabajo cultural sobre esos sectores. Por supuesto que la revalorización de estos trabajos va a implicar un arduo estudio de cada sector. Tamaña tarea va a requerir de una estructura institucional que se dedique exclusiva y sistemáticamente a recoger datos. En esa misma dirección, creemos que es urgente desarrollar un mapa que contenga toda esa información.

Toda esa data no solo nos va a servir para caracterizar al sector con mayor precisión, sino además para saber cuál es el peso económico de esta economía, qué soluciones brinda, en qué cadena de valor están insertos, qué procesos pueden mejorarse o adaptarse y cuáles requieren de tecnología o innovación, entre otras políticas.

En general, pero principalmente desde el Estado, es necesario que se acepten y se respeten las características de estos trabajadores. Por supuesto que en muchos casos esos trabajos pueden ser actualizados, pero en muchos otros casos deberían mantener sus formas. Un trabajo artesanal, por ejemplo, puede no requerir de tecnología. Respetar la esencia de muchos oficios es fundamental. Lo que sí debe modificarse es la falta de derechos que tienen este tipo de trabajadores. Este trabajador el día que no trabaja pierde sus ingresos. El salario social complementario tiene esa mirada: completar derechos y reforzar con ingresos concretos, al mismo tiempo, lo que hacen estos trabajadores o trabajadoras.

## Atender prioridades sin perder el tiempo

En esta etapa que se inaugura el 10 de diciembre de 2019, casi todos coincidimos en la importancia de volver a desarrollar la economía argentina. Claramente, uno de los temas centrales es cómo y con quiénes afrontar este largo camino. Aquí es donde aquellos que vayan a participar de este armado tengan una enorme paciencia y solidaridad. Mucho de lo que se escriba en el acuerdo va a tener que abordarse en forma paralela. Las prioridades más importantes obviamente siguen siendo el hambre y la pobreza. Pero es evidente que, para abordar esos problemas, los proyectos deben atacar esas prioridades desarrollando el trabajo y las distintas industrias. En términos generales no hay que inventar demasiado. Hay muchísimos planes escritos de diversos rubros, hay que revisarlos, actualizarlos e incorporar las nuevas demandas y nuevos emergentes.

Para poder atender las distintas prioridades va a ser necesario afianzar el trabajo planificado. El Estado debe lograr integrar a todos los sectores. La otra gran prioridad es implementar un esquema federal que evite que se diluyan los objetivos de potenciar todas las economías regionales. Es muy importante que las economías locales, más de allá del factor externo, sean unos de los motores para reactivar el desarrollo. Necesitamos un Estado presente. Necesitamos asociar la economía popular con las pymes. El trabajo coordinado es parte de la solución. Es importante proteger a cada sector.

*Por eso somos enfáticos y decimos que todo lo vinculado a planes sociales debe migrar hacia un esquema de trabajo. Esa mirada debe transformarse en planes de desarrollo o en planes de servicios. Por este motivo es necesario y urgente salir de Desarrollo Social para ir a otras instancias del Estado.*





## Una economía popular productiva

Cuando hablamos de economía popular nos referimos a sectores que claramente pueden ser productivos. En muchos casos proponemos impulsar desarrollos y mercados de proximidad. Articular mediante pequeñas cooperativas o unidades de producción para que lo que se produce pueda complementarse y tener un mejor impacto. Los pueblos o pequeñas ciudades en general no requieren de megasoluciones. Tampoco implica que en caso de ser necesario no se pueda contar con producción de alta escala. No es una cosa u otra. Cada uno debe desarrollar y producir lo que mejor sepa hacer. El acuerdo que se vaya a trabajar debe respetar los saberes de todos. En la actualidad, a largo de todo el país, la economía popular tiene la capacidad para desarrollar una canasta básica de alimentos de calidad. En lo que hace al buen vivir, a una buena alimentación y la producción que contemple la salud y el cuidado del medio ambiente, la economía popular puede aportar el 100% de una canasta nutritiva y saludable.

Tal vez como deuda pendiente, además de poder incorporar tecnología o mejora de procesos, también es importante implementar para esos productos buenos diseños o diseñar marcas que ayuden a comercializarlos mejor. Es necesario trabajar para que estas marcas sean legitimadas sin perder su esencia. Debemos potenciar de la agricultura familiar y la economía popular sus características como productos más sanos.

En lo que se refiere a generar trabajos con una mayor escala, dentro de la economía popular hay producciones que podrían llegar a ser más competitivas sin cambiar su naturaleza. Hay que pensar modelos asociativos que potencien a lo largo de toda la cadena productiva el desarrollo de esos trabajos. La producción

de alimentos es uno de esos sectores. Por otro lado, existen cientos de producciones de baja escala, y que forman parte del patrimonio cultural. Dos claros ejemplos son los pescadores artesanales y los artesanos. Tanto ellos como otros tantos deben estar protegidos más allá de que esas actividades no sean rentables en términos económicos. Esto último no quita que estos trabajadores sean parte de la solución, aun con otras velocidades y otras características. Sin ninguna duda que deben ser respetados. En términos fundacionales necesitamos un proyecto de país con todos ellos adentro. Esto quiere decir que no debe haber más planes sociales, ni 18 millones de pobres, ni personas que no llegan a comer las cuatro comidas.

Es importante desarrollar este mapa o rompecabezas productivo que logre integrar a cada trabajador respetando sus características y sus formas de desarrollo. Sigo insistiendo en poder tener una mirada integral, más allá de los procesos económicos y productivos en términos de competitividad y rentabilidad. Los trabajadores de la economía popular no tienen problemas de capacidades. Ni mucho menos pensar que hoy el Estado los esté subsidiando para no trabajar. La realidad es que cuando uno recorre cada rincón de la Argentina, la economía popular aparece. Y en ella, trabajadores que hacen un esfuerzo enorme, que ponen muchas horas en sus trabajos. Son trabajadores que nacen de la necesidad de trabajar. Lo que genera un trabajador de la economía popular vuelve rápidamente a la economía. Esa es otra de las características que tienen. Estos trabajadores no reparan en la acumulación, reparan principalmente en el trabajo, la acumulación no es central. Lo que gana este sector se lo utiliza principalmente para vivir y el resto para invertir en su circuito productivo diario.



*Además de poder incorporar tecnología o mejora de procesos, también es importante implementar para esos productos buenos diseños o diseñar marcas que ayuden a poder comercializarlos mejor. Es necesario trabajar para que estas marcas sean legitimadas sin perder su esencia.*

## Un acuerdo social para un contrato social

En estos más de 200 años, tal vez el mejor aprendizaje sea que esta Argentina de a mitades, no solo en términos políticos sino en términos productivos, no ha dado resultados. Como venía diciendo anteriormente: 18 millones de pobres, 8 millones de personas con problemas para acceder a las cuatro comidas, inflación, devaluaciones, economías regionales totalmente paradas, más de 30 pymes que cierran por día, una deuda en dólares escalofriante, etc. Es claro que cuando el péndulo cae del lado de aquellos que le dan prioridad al mercado, las cosas son catastróficas. Pero no menos cierto es que cuando el péndulo cae del lado de aquellos que creemos en el Estado, en políticas distributivas, donde las cosas claramente mejoran, aun así, no logramos perforar la pobreza estructural, ni generar la cantidad de trabajo necesario. Por supuesto que en este último modelo el hambre y la indigencia tienden a desaparecer, pero aun con todo el esfuerzo que se hace, sigue habiendo una alta pobreza y en términos de trabajo, una alta precarización. Por eso es importante que podamos arrancar por un acuerdo que ponga prioridades en los temas más urgentes e importantes y que todo eso pueda convergir en políticas de Estado. Hoy el trabajo se encuentra totalmente desvalorizado en términos económicos, por estas reglas que impone el mercado capitalista; y lo más grave, como dice el papa Francisco, es que también se van desvalorizando socialmente.

La unidad política es otro factor fundamental que debe seguir presente. El camino que está delineando Alberto parece que viene a reforzar esas ideas. Es importante que podamos reflexionar sobre el cambio que queremos y necesitamos. El acuerdo debe pensar principalmente en las personas y en el medioambiente (nuestra casa común). El acuerdo debe tener un mensaje positivo, con una mirada amplia, en una nueva era de relaciones donde todos estemos incluidos. Que nadie sienta que no puede ser parte de este nuevo camino. Es imprescindible que no falten aquellos que se encuentran al final de la fila marginados por este sistema, los que sufren la pobreza y aquellos que pasan hambre. Es en ellos donde debe residir el éxito de este acuerdo. Si estos trabajadores pasan al frente para construir el futuro que viene, querrá decir que estamos por el buen camino. Por eso el acuerdo social debe tener como gran objetivo plasmar un gran contrato social cuyos principales objetivos sean erradicar el hambre, terminar con la pobreza creando trabajo de calidad y bien remunerado, proteger el medio ambiente, darles un lugar preponderante a nuestros abuelos y apostar de manera contundente a una educación de excelencia.

por NICOLÁS FORLANI. Lic. en Ciencia Política, Becario Doctoral CONICET. Integrante del Centro de Formación y Pensamiento Genera



PLANTEA QUE ENTRE LAS DIVERSAS DIMENSIONES A CONTEMPLAR EN EL MARCO DE UN NUEVO PACTO SOCIAL SE ENCUENTRA LA ECOLOGÍA PROFUNDA, LA CUAL DEBIERA OCUPAR EL CENTRO DE LO POLÍTICO.

# DEL CONTRATO SOCIAL AL PACTO SOCIOAMBIENTAL: LA CUESTIÓN ECOLÓGICA EN LA ARGENTINA (Y EL MUNDO) QUE SE VIENE



**T**ras el triunfo del campo popular sobre el reiterado intento neoliberal, urge construir en la Argentina que se viene un nuevo orden democrático. Diversas son las dimensiones a contemplar en tal apuesta sociohistórica. Aprovechamos este breve ensayo para referirnos a una de ellas: habrá gobernabilidad democrática en la medida en que la ecología profunda ocupe el centro de lo político.

*“Es imposible concebir un proyecto de radicalización de la democracia en el que la ‘cuestión ecológica’ no ocupe el centro de la agenda. Por lo tanto, es esencial combinarla con la cuestión social. Sin duda, esto exigirá cambios profundos en nuestro estilo de vida y habrá que superar diversas resistencias. Abandonar el modelo productivista e implementar la necesaria transición ecológica requerirá una verdadera ‘reforma intelectual y moral’ gramsciana”*  
(Chantal Mouffe, 2018:85, Por un populismo de izquierda).

La enunciación de un nuevo contrato social fundó la articulación política para derrotar electoralmente a Cambiemos, su implementación es la garantía de la gobernabilidad democrática a partir del 10 de diciembre.

Hasta no hace muchos meses imaginar un punto de encuentro, una narrativa propositiva que articulase demandas y minorías objetivamente dispersas resultaba, antes que una realidad plausible, una expresión de deseo difícil de consagrar. Es que no bastaba con el común denominador de los impactos múltiples de la gubernamentalidad neoliberal para consagrar la constitución de una nueva mayoría capaz de doblegar a un gobierno de las finanzas que tuvo, en los cuatro años de mandato, una formidable protección mediática y judicial –además del abierto, y no menor, respaldo norteamericano–. Era necesario un significativo que pudiese proyectar a los múltiples actores y actrices de la vida nacional hostigados por las políticas de ajuste y de des-

legitimación forjadas, en una mirada o proyecto de futuro que lxs contenga a todxs: trabajadorxs formales y de la economía popular, empresarixs, productorxs, feminismos, movimientos estudiantiles, socioambientales, campesinxs e indígenas, del campo cultural, etc. De allí que la referencia de un *nuevo contrato* que establecería una renovada propuesta de *orden social* fue, en la coyuntura electoral, el eslabón que conectó un variopinto conjunto de demandas, necesidades y deseos a la esperanza de una praxis política futura de reconocimiento y ampliación de derechos.

Sin embargo, la victoria electoral obliga al gobierno electo y a quienes han sido parte de la heterogénea voluntad popular que doblegó a la expresión neoliberal a traducir el contrato social en políticas públicas que deberán, desde su gestación hasta su implementación, transitar con creatividad una tensión inerradicable en nuestras democracias modernas: asegurar los derechos

*Era necesario un significativo que pudiese proyectar a los múltiples actores y actrices de la vida nacional hostigados por las políticas de ajuste y de deslegitimación (el neoliberalismo es ante todo un poderoso dispositivo de subjetivación política) en una mirada o proyecto de futuro que lxs contenga a todxs.*

y las libertades individuales al tiempo que garantizar la voluntad popular junto a la consagración de la igualdad.

Uno de los ámbitos para efectivizar una gobernabilidad que, en línea con lo expresado, se autoconstruya como democrática, es la reflexión abierta y situada de un tópico transversal hasta entonces insuficientemente abordado y problematizado, incluso por nuestras recientes expresiones progresistas al mando de la conducción gubernamental. Nos referimos a la necesidad de contemplar en la construcción del nuevo orden social de la Argentina que se viene la dimensión socioambiental o, como aludimos con Mouffe, la “cuestión ecológica”.

Quizá sea una redundancia enfatizar lo *socioambiental* máxime cuando lo ambiental no es el estado de naturaleza prístino (si es que como tal existe en la era del antropoceno) sino la relación sociedad/naturaleza. El siglo XXI nos coloca en un desafío ante una crisis global que, al calor de la exacerbación de la matriz predatoria sobre nuestros bienes comunes, está poniendo en objetivo riesgo la vida humana. Dicho en otros términos: no hay posibilidad de gestar un nuevo orden democrático sin un ejercicio de la gobernabilidad que contemple con seriedad la cuestión ambiental.

El primer mito a desnaturalizar de cara a una Argentina que hemos de reconstruir tras la recaída neoliberal es el de romper con la audaz y deliberada construcción hegemónica (por lo tanto, transversal a diferentes expresiones políticas, incluso presente en algunos sectores de la coalición recientemente electa) en torno a una presunta contradicción o dicotomía: resolver la cuestión social (pobreza e indigencia) o salvaguardar el patrimonio natural. Baste un botón para muestra: en la Argentina –más aún en nuestra América latina– llevamos siglos de despojo de nuestros bienes naturales y sin embargo amplias mayorías so-

ciales carecen de bienes básicos como el acceso al agua potable y a una alimentación sana. Es imperativo un pacto socioambiental que contemple un aprovechamiento social de lo que nos provee la madre naturaleza, lo cual demandará que la decisión de los emprendimientos a ejecutarse tenga consentimiento social al tiempo que se desarrolle una distribución equitativa de sus usufructos. Asimismo, urge avanzar en un manejo de nuestros bienes comunes a partir de su valor de uso por sobre el de cambio, este último hoy exponencialmente maximizado por la especulación financiera.

Respecto de la protección del patrimonio natural, efectivamente no hay actividad productiva que no tenga impactos ambientales negativos. Empero, no todas las técnicas y tecnologías tienen el mismo nivel de afectación ambiental. Es necesario recurrir de manera creativa a aquellas que menores impactos en su utilización generan, lo cual no supone necesaria y excluyentemente acudir a los “últimos avances tecnológicos”, antes bien el diálogo entre experiencias de larga duración y saberes actuales puede suplir dispositivos hoy inaccesibles (por sus costos) y disfuncionales (a las realidades/necesidades sociales) de nuestros países periféricos; tal por caso la agroecología en tanto encuentro de saberes campesinos ancestrales con los conocimientos científicos modernos de la ecología.

Segundo: es necesario interpelar, en el acuerdo socioambiental a construir, también a cierto pachamamismo academicista desprovisto de análisis de las correlaciones de fuerzas internas y globales. No hay posibilidades de gestar una relación socioambiental armónica a los intereses de los más y de la madre tierra en la que estamos convidados a coexistir junto a la pluralidad de especies, si no somos capaces de construir los consensos regionales (cuanto menos subcontinentales) que fijen marcos nor-

mativos de resguardos ambientales comunes. Sin estos el capital seguirá movilizándose al calor de las ventajas que ofrecen unos y a los que se ven compelidos otros para paliar una cuestión social que, culminados los proyectos neoextractivos, ha de reagravarse. No obstante, alcanzar acuerdos regionales no invalida avanzar en procesos internos, tales como los reconocimientos (aun con sus límites y dificultades) a la naturaleza como titular de derechos en las recientes refundaciones constitucionales de Bolivia y Ecuador.

Tercero: el ejercicio del poder tecnofinanciero global viene siendo efectivo en la construcción de una fantasía que, parafraseando al esloveno Slavoj Žižek, ha logrado opacar con astucia el horror real de la situación que enfrenta la humanidad. Abordemos el avance del agronegocio en la Argentina contemporánea, caso por cierto transversal a nuestra realidad socioambiental nacional y la de distintos países del subcontinente. Aun con no pocas derrotas propiciadas por resistencias urbanas y rurales que se han multiplicado en respuesta a la proliferación de diversas patologías, entre ellas el cáncer, los abortos espontáneos y los problemas epidérmicos y respiratorios que padecen los pueblos fumigados, el agronegocio aún conserva su hegemonía como garante de la solución del hambre en el futuro. El asunto es que en el presente ya más de un tercio de la población global padece malnutrición, sea por desnutrición o mala alimentación, y no por falta de alimentos sino por problemas de distribución. Incluso más, no es hoy el agronegocio el garante de los alimentos producidos a nivel global. Antes bien, más de dos tercios provienen de pequeñas unidades agrícolas campesinas que, bajo la agroecología, proveen una diversidad de especies actualmente amenazadas por el avance de la transgénesis de los *commodities* agrícolas y por los dispositivos de rapiña o privatización de saberes milenarios. Pero retornemos, en relación a ello, a la Argentina y la cuestión ecológica. Sin una discusión pública (ergo, atención de los poderes públicos) respecto del modelo agrícola productivo y sus impactos socioambientales, persistirá una lógica agrícola –la del agronegocio– que al tiempo que vulnera derechos colectivos (como a un ambiente sano), expulsa campesinos y originarios de sus tierras ancestrales y reproduce la dependencia tecnológica respecto de los insumos de la vigente agricultura industrial global.

Cuarto: la viabilidad económica y ambiental de la Argentina que se viene comparte, al menos, un denominador común. Frente a la necesidad de reactivar el consumo en tanto dinámica virtuosa para el crecimiento y el desarrollo económico (y junto a ello el acceso de sectores vulnerados a bienes materiales y simbólicos imprescindibles) es clave anticiparse a los reiterados “cuellos de botella” de nuestra economía periférica, es decir, a la falta de divisas para la ampliación y diversificación de la estructura pro-



*Transitar con creatividad una tensión inerradicable en nuestras democracias modernas: asegurar los derechos y las libertades individuales al tiempo que garantizar la voluntad popular junto a la consagración de la igualdad.*

ductiva del país. En pos de ello impera avanzar en una disputa cultural, pues la apología del consumismo, a la vez que conduce a reiterar las contradicciones del crecimiento (las reiteradas faltas de divisas tras períodos de crecimiento), reproduce el imaginario de la naturaleza como objeto de recursos explotables antes que como sujeta de derechos.

Quinto: el formidable proceso de endeudamiento contraído bajo la gestión de Cambiemos, desde luego se confiere como la mejor expresión de la liviana herencia recibida tras doce años de políticas de desendeudamiento; sin embargo, también ilustra la endeble protección forjada sobre la soberanía de nuestros bienes comunes en la anterior etapa de gobierno popular. La voluptuosidad de la deuda contraída se explica en parte (y no menor ni secundaria) por las garantías ofrecidas por el gobierno de las finanzas a partir de entrega del patrimonio natural ante faltas de pagos. Impera, desde el 10 de diciembre, proteger nuestros bienes comunes con marcos jurídicos que dejen inertes neointentos de piratería global.

Sexto: la vigencia de un pacto socioambiental nacional en un sistema mundo global debe contemplar un aspecto ineludible en relación al concierto internacional. También en materia ambiental el capitalismo *senil*, haciendo uso del léxico del egipcio Samir Amin, reproduce las desigualdades globales estructurales. La acuciante problemática del calentamiento global se manifiesta como la trágica representación de un mundo en el que, nuevamente, las asimetrías en relación a las emisiones de gases de efecto invernadero hacen de la cuestión ecológica un problema de responsabilidades políticas. No hay viabilidad en la supervivencia de la especie humana sin que los países del centro reduzcan significativamente sus emisiones. Todo indica que no hay mayores voluntades al respecto, he allí un motivo más que significativo para que las sociedades de las periferias (incluso las periferias de *los centros*), que son quienes en definitiva padecen las mayores catástrofes producto del cambio climático, tomen la iniciativa de patear el tablero internacional a modo de *desconexión y reconexión* para propiciar otras formas posibles y necesarias de coexistencia planetaria.

Finalmente resulta imprescindible remarcar la dimensión política de los no excluyentes seis puntos aquí someramente revisados. La concreción de un pacto socioambiental como parte constitutiva y constituyente de un orden democrático no será la consecuencia de un diálogo de voluntades diversas pero convergentes. Más bien lo será el resultado de la pluralidad de conflictos que las articulaciones subalternas deberán ser capaces de sortear frente a resistencias que apelarán a todos y cada uno de los medios para evitar la desnaturalización de los privilegios que históricamente han ostentado: entre ellos, la cuasi exclusividad de los usufructos de la madre tierra.



EN LA BÚSQUEDA DE ATENUAR LAS BRECHAS DE DESIGUALDAD, EN ESTE ARTÍCULO NOS PROPONEMOS UN EJERCICIO DE REFLEXIÓN SOBRE LOS DESAFÍOS QUE ENFRENTA LA EDUCACIÓN ARGENTINA A CUATRO AÑOS DEL GOBIERNO DE CAMBIEMOS. PENSAR UN ACUERDO SOCIAL EDUCATIVO, DE CARÁCTER FEDERAL E INSTITUCIONALIZANTE, NOS UBICA EN LOS LÍMITES DEL CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA: ENTRE LA CUESTIÓN ELECTORAL Y LOS RESULTADOS EDUCATIVOS.

# HACIA UN ACUERDO SOCIAL EDUCATIVO: REFLEXIONES EN TORNO A LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA ARGENTINA FEDERAL Y DEMOCRÁTICA

por ALEJO TOLOSA. *Profesor de Enseñanza Media y Superior de la UBA y maestrando en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés*





**C**on la llegada al poder de AMLO en México y con el triunfo de la fórmula Fernández-Fernández, América latina comenzó a dar una vuelta de página. En un momento político convulso para la región, con gobiernos de derecha que acarrearán graves problemas sociales –por un lado, Bolsonaro y Piñera, y por otro, el reciente golpe de Estado en Bolivia–, la democracia se encuentra cuestionada por posturas que atentan contra las conquistas populares y los derechos adquiridos durante años de gobiernos progresistas. La vinculación entre las elites económicas de la región y la canalización de sus demandas por la vía democrática ha sido más compleja y se expresó con vehemencia en el transcurso del siglo pasado. Distintos autores han adherido a la tesis sobre la inexistencia de un partido político, constituido y fuerte, como expresión política de los intereses de las elites. Esta incapacidad para absorber sus intereses habría llevado a diversos golpes militares en el transcurso del siglo XX. Otros autores han señalado la importancia de maniar a los elementos más virulentos de las derechas latinoamericanas al sistema democrático ante la ausencia de burguesías con intereses nacionales. Para estos autores, la democracia es una conquista en sí y una victoria de los movimientos populares de América latina. De esta manera, el proceso democrático pensado como marco ideal para establecer un equilibrio de poderes, suavizar las contradicciones inherentes a la sociedad, canalizar las demandas, generar mecanismos de diálogo y establecer pactos constitutivos de políticas no está dado de una vez y para siempre ni es una conquista naturalizada: exige revisar constantemente sus presupuestos para garantizar un ejercicio pleno. En términos teóricos, la democracia en América latina debiera ser acumulativa en contraposición a las dictaduras. Pese a esto, la calidad de la vida democrática se presenta más difusa: ¿cómo pensar una democracia con represión y persecución de dirigentes políticos?

¿Cómo es posible que en democracia se produzca un megaendeudamiento externo a gran escala? ¿Qué acuerdos básicos debería garantizar la vida democrática? En términos generales, la dirigencia política se encuentra embarcada en una campaña electoral tras otra. Establecer acuerdos estructurales de políticas o de áreas prioritarias parece ser una promesa difícil de sostener para los gobiernos, aunque necesaria.

Al hablar de estos acuerdos básicos, una dimensión a tener en cuenta debería ser la educativa. Lo que hoy se denomina liberalismo –o neoliberalismo– lejos está del liberalismo de fines del siglo XIX. Aunque con una pretensión uniformizadora y hegemónica, ese liberalismo decimonónico impulsó un proyecto educativo que consiguió establecer un sistema de vanguardia. Hoy día, el discurso de los sectores neoliberales pone en cuestión a la escuela como responsable del deterioro educativo. Pero no cualquier escuela sino la escuela pública. Este enfoque busca que la institución dé respuesta a los problemas de la educación, pero desconfía de las decisiones institucionales y la autogestión de la enseñanza. En la actualidad, la propuesta del neoliberalismo reside en hacer valer su diagnóstico, previamente constituido, sobre la degradación del sistema educativo; haciendo hincapié en la supervisión punitiva de la escuela y, por ende, de sus docentes y alumnos. Esto se ha visto en la gestión de Cambiemos y en algunas de las propuestas sobre educación que se esgrimieron en el debate presidencial.

Cambiemos ha acentuado una fractura en la sociedad –la denominada grieta–. Sin embargo, apostó aún más a la fragmentación del sistema educativo. El refuerzo de las nociones de meritocracia contribuyó a ampliar estos circuitos diferenciados dentro del sistema educativo. Estos fragmentos y circuitos que poseen distancias y barreras entre sí solo pueden redimirse mediante la acción estatal, con políticas dirigidas y focalizadas, que recuperen la tradición sistémica y la visión integral del sistema educativo.

*El discurso de los sectores neoliberales pone en cuestión a la escuela como responsable del deterioro educativo. Pero no cualquier escuela sino la escuela pública.*



## Las políticas educativas entre dictadura y democracia

La retórica educativa del primer peronismo propiciaba un modelo orgánico de Estado-Sociedad donde se pretendía reordenar “la sociedad desigualmente desarrollada”. Perón sostuvo –en un acto donde fue distinguido con el título de Doctor Honoris Causa por las autoridades universitarias argentinas– la importancia de una nueva constitución orgánica de las fuerzas sociales y políticas de la nación que acompañaría el proceso de modernización estatal. Mediante una armonización de la cultura, entre elementos materialistas e idealistas, la educación peronista presentaba una fisonomía nacional en contraposición a la patología social, que en el discurso de la época representaba al proceso desintegrador de las fuerzas sociales frente al enemigo externo. Si bien el discurso pedagógico del primer peronismo se encuentra teñido de una impronta médica y organicista propia de la época, existe una mirada integral y sistémica de lo que debía ser la educación. De esta manera, la vinculación entre la educación y el trabajo constituía otro pilar del sistema educativo: una sinergia entre educación y trabajo en el marco de un proceso de expansión industrial. Casi en simultáneo, durante los años cincuenta, el desarrollo de la educación privada comenzó a hacer sus primeros pasos, pero bajo una fuerte regulación estatal; no obstante, de manera progresiva, esta regulación fue diluyéndose con los sucesivos gobiernos.

El sistema educativo nacional arrastra factores estructurales –desde la distinción entre ámbitos urbanos y rurales así como de provincias ricas y pobres– que explican en parte la profundización de las brechas de desigualdad. Estas no nacieron con los procesos de reforma de los años sesenta, setenta y noventa, aunque sí las profundizaron. Un momento de quiebre se produjo durante la reforma de la última dictadura militar. La descentralización de las escuelas de nivel inicial y primario (1978) se hizo

extensiva y fue absorbida por los Estados subnacionales. Esto llevó a un mosaico de realidades diversas que se propagaron por el territorio nacional. Durante el período, el gasto educativo nacional por habitante tuvo una caída del 38% mientras el provincial un 24% en promedio. A su vez, se produjo un deterioro de la relación entre alumnos-docentes y una acentuada caída en inversión en infraestructura escolar. A raíz de esto, surgieron distintas iniciativas para dar respuesta a la creciente demanda de la sociedad: turnos intermedios en las escuelas y aulas sobrepobladas. Mientras se produjo una desregulación de la economía y el impacto de la deuda sobre el producto comprometía el futuro del país, el proceso de descentralización educativa fue acompañado de un desentendimiento de las competencias nacionales en materia de educación. La idea de subsidiariedad estatal como política de Estado acompañó este proceso de descentralización educativa de la dictadura que se basó en alentar y promover el desarrollo de los privados como actores educativos –las familias y las iglesias–, reservando un rol secundario para el Estado nacional.

Entre los años ochenta y noventa, la situación no presentó mejoras significativas. El porcentaje de hogares situados bajo la línea de pobreza creció notablemente y se produjo un marcado deterioro en la distribución del ingreso. Esto tuvo su correlato en el salario docente que, según un estudio de CIPPEC, entre 1994 y 2001 sólo creció un 8%. El cuadro de situación de la educación –que sufrió un gran quiebre con la política educativa de la dictadura– no mejoró y se agravaron las desigualdades pese al crecimiento de la matrícula y la expansión de la escolaridad. Basada en la *New Public Management* (NPG) como visión neoliberal de la administración pública, la ley de Transferencias (1992) impulsó la descentralización de la educación media y superior no-universitaria cediendo obligaciones nuevamente a las provincias. Sin embargo, el Estado nacional retuvo en su poder los instrumentos fiscales. De esta manera, la descentralización tuvo dos movimientos: uno centrípeto –los mecanismos fiscales– y uno centrífugo –la responsabilidad gubernamental de la educación–. Esto tuvo como causa el desentendimiento del Estado con una política nacional de educación, y como efecto, una nueva acentuación de las disparidades interprovinciales.



## La educación en tiempos de Macri. Medición y meritocracia

En el 150° aniversario del diario *La Nación*, Mauricio Macri señaló que un claro logro de su gestión es la transformación en el sistema educativo: “(...) mediante la implementación de la evaluación Aprender hemos mejorado en lengua y estamos mejorando en matemáticas”. ¿A qué asocia Macri la idea de “mejora”, de “transformación”? Vale la pena revisar algunas de estas afirmaciones. En cierto modo, la idea refundacional de Cambiemos en la educación no tiene sustento, incluso si existiera un “avance en matemáticas y lengua” encontramos un sinnúmero de indicadores y variables sociales que impactan en esto. ¿Acaso han mejorado los indicadores de incremento y diversificación de consumos culturales? ¿Qué contenidos pedagógicos, educativos y de calidad realizó el macrismo? O bien, una pregunta aún más elemental: ¿cómo se llegó a estos avances?, ¿cuál ha sido el camino recorrido en estos cuatro años?

Esta idea resultadista busca reafirmar el diagnóstico negativo del sistema educativo antes que una propuesta para su mejora. Durante su primer año de gestión, el ministro de Educación Esteban Bullrich jerarquizó a secretaría al área de evaluación declarándola como prioritaria, mientras descartó avances en materia educativa –señalados por propios y no tan propios– desarticulando programas de formación –el Plan Nacional de Formación Docente– y delegando en los gobernadores esta tarea.

De esta manera, el macrismo fue una correa de transmisión de la idea de cuantificar el proceso de aprendizaje. La obsesión por la medición buscó para Cambiemos la confirmación de su premisa educativa: la degradación de la escuela pública. Por esta razón, la evaluación educativa no puede pensarse en función de posar la mirada sobre los actores escolares individualizados.

La medición estandarizada de la educación –lo que fueron los Operativos Nacionales de Evaluación (1993) o las pruebas Aprender (2016)– vela algunos desafíos estructurales de la educación. La evaluación no deja de ser un instrumento y no una finalidad en sí; debe partir no de una mirada sesgada o punitiva, sino de una perspectiva que permita establecer oportunidades y desafíos, así como equiparar pisos educativos. Creer que el sistema educativo debe refundarse –a partir de un diagnóstico netamente negativo– esencializa la función de la escuela. Las escuelas se encuentran atravesadas por múltiples problemáticas que deben atenderse desde diversos enfoques.

## Hacia un acuerdo social educativo

En contextos de recesión, de desaceleración o de crecimiento sin redistribución, las políticas educativas son las primeras en sufrir el recorte de fondos. En suma, la educación queda constreñida a los tiempos electorales, pero también a los vaivenes económicos. Dos ciclos que no siempre son congruentes, con desafíos y oscilaciones que afectan la ejecución de las políticas educativas.

¿Es posible entonces pensar un acuerdo social en educación? Los acuerdos o contratos sociales no son una novedad. En general, los acuerdos sociales se han llevado a cabo en distintos momentos de nuestra historia; pensados como acuerdos de salarios y precios –estos últimos más difíciles de regular–, se basaron en una fuerte cohesión y previsibilidad política. El acuerdo social sin una dimensión política estructurante se vuelve difícil de sostener. Pero otro desafío afecta a la idea del contrato o acuerdo social: surgen como respuesta a momentos de inestabilidad política o económica, o ambas a la vez.

Nos preguntamos entonces: ¿es posible pensar un acuerdo social con connotaciones positivas? ¿Un acuerdo social *institucionalizante*? El ámbito educativo tiene herramientas variadas para dar respuesta a la necesidad de un acuerdo social: la revitalización del Consejo Federal de Educación (CFE) y de la paritaria nacional docente pueden ser instrumentos idóneos para el intercambio entre actores, así como de consulta y de concreción de políticas educativas con carácter federal.

En principio, debemos pensar que las desigualdades educativas deben enfrentarse en distintos niveles de elaboración de políticas. Por esta razón, una perspectiva constitutiva de las mismas reside en su financiamiento y la disponibilidad de fondos que permitan en el mediano y largo plazo sustentar cambios, avances y transformaciones en la educación. Resulta interesante entonces pensar mecanismos impositivos que reviertan la matriz regresiva del sistema tributario nacional. Atacando la primera brecha de desigualdad, la económica, el impacto estructural de las transformaciones educativas será más profundo. Pero como todo avance colectivo en materia de derechos, una reforma impositiva se traduce en una transferencia de recursos: aquí aparece una dimensión política estructurante. No solo con voluntad política se construyen consensos, sino que la construcción política debe basarse en la inclusión de actores que persistan en la defensa de sus derechos. Dotarlos de herramientas –Néstor Kirchner señalaba al hablar de los movimientos sociales que su gestión los dejaría un paso más arriba en la escalera de los sueños– ha-

bilita la construcción de un proceso democrático acumulativo. Por ejemplo, una oportunidad en el contexto regional actual, ante los desafíos de la formación docente, reside en reafirmar la construcción democrática frente al avance de visiones retardatarias y neofascistas que buscan expandirse por el continente. No se trata simplemente de propiciar procesos de redistribución y crecimiento económico sino de establecer una correlación de fuerzas que permita sustentar estas conquistas en el marco de una vida democrática. El Estado debe permitir y promover espacios de negociación que puedan pensarse como instancias de generación de acuerdos y consensos estructurales. Estas instancias deben ser dinámicas, propositivas y con poder resolutivo. Los actores educativos, comunitarios, de los sectores ligados a la producción y a la generación de conocimiento, pueden aportar miradas diversas a las problemáticas educativas que, en términos generales, son multicausales. En este sentido, el debate educativo debe abrirse a la comunidad, pero con un vertebrador claro del proceso que permita rescatar la visión sistémica e integral de la educación: este debe ser el Estado nacional.



*La educación queda constreñida a los tiempos electorales, pero también a los vaivenes económicos. Dos ciclos que no siempre son congruentes, con desafíos y oscilaciones que afectan la ejecución de las políticas educativas.*



por VÍCTOR TARICCO. *Doctorando en Ciencias Sociales UBA. Licenciado en Ciencias de la Comunicación UBA. Ex subgerente de noticias de la Televisión Pública 2012/2015*



ANALIZA ALGUNOS DE LOS RASGOS DE LOS MOVIMIENTOS PENDULARES EN NUESTRO PAÍS A TRAVÉS DEL DERROTERO DE LA TELEVISIÓN PÚBLICA.

# LA TELEVISIÓN PÚBLICA ARGENTINA EN LA ENCRUCIJADA

**L**a historia reciente de nuestro país puede ser interpretada como un proceso generalizado de democratización y desdemocratización, que el reciente golpe de Estado en Bolivia no hace más que reafirmar en un punto de mayor gravedad. Parte de este proceso pendular que atraviesa nuestro país y nuestra región puede observarse también en el derrotero de los últimos años de nuestra Televisión Pública.

Para comenzar la revisión de este proceso que pretendemos analizar en este artículo, vale la pena señalar que el consenso existente alrededor de la misión de los medios de comunicación propiedad del Estado argentino comenzó a consolidarse como idea-proyecto a mediados de la década de los '80 con la recuperación de la democracia en el continente.

Como documento fundacional de este proceso de sistematización podemos señalar la conferencia del investigador venezolano Antonio Pasquali en la sesión inaugural de la ULCRA (Unión Latinoamericana y Caribeña de Radiodifusión) de 1986, donde tomando como referencia los servicios públicos de comunicación europeos, proponía organizar sistemas de medios públicos a partir del cumplimiento de una serie de imperativos conceptuales y operativos.

La “decantada lucidez” del campo comunicacional latinoamericano permitía desembarazarse de ciertas ideas provenientes de las teorías críticas y asumir con naturalidad nociones y conceptos provenientes de la tradición liberal. A partir de la década de los ochenta la atención de los investigadores y especialistas en comunicación no estaría centrada en las luchas contra el imperialismo o la dependencia cultural, sino en la promoción de un modelo de televisión pública que se sustentaba en una voluntad de autonomía de los gobiernos, pluralista en su gestión y representación y objetivo o equidistante en las coberturas informativas.

Estos modelos con el correr de los años se fueron consagrando en el campo académico a través de lo que Silvio Wainbord y Martín Becerra denominaron Modelos Ideales de Televisión Pública, en tanto orientación correcta para las políticas públicas a desarrollar en estos medios.

Estos Modelos Ideales de Televisión Pública, en tanto elaboración teórica y normativa, se proponían establecer una dirección y una legitimación para los medios de comunicación de propiedad estatal capaces de conjurar en un mismo movimiento el rol subsidiario al que los habían condenado las dictaduras cívico-militares, las presiones que la primera oleada neoliberal ejercía para su privatización, así como también la huella estatal/

gubernamental que los procesos populistas habían impreso en sus orígenes.

Si bien tempranamente hubo acuerdo entre (algunos) dirigentes políticos, investigadores y especialistas sobre este nuevo rumbo para los dispositivos de comunicación estatal, los Modelos Ideales de Televisión Pública permanecieron como posibilidad dentro del campo teórico debido a la firme oposición de los propietarios de los grandes medios de comunicación argentinos.

No sería hasta principios del siglo XXI cuando los gobiernos latinoamericanos (progresistas y populistas) realizaron los esfuerzos necesarios para fortalecer los medios de comunicación propiedad del Estado, en el marco de un proceso de aumento de la intervención estatal en el espacio público. Este verdadero activismo estatal, como lo definiría el especialista norteamericano Owen Fiss, impulsó una política hacia los medios públicos que incluyó la incorporación de representantes de la oposición, los trabajadores y las trabajadoras y la sociedad civil en el directorio de RTA (Radio y Televisión Argentina), la actualización y renovación tecnológica de su equipamiento e instalaciones, el crecimiento del encendido y las audiencias de la Televisión Pública y Radio Nacional y la incorporación de nuevos temas, cuestiones y formatos audiovisuales a través de señales como Encuentro, Paka Paka y DeporTV.

También es necesario señalar que en un contexto de confrontación política generalizado con el Grupo Clarín y que el editorialista Julio Blanck definió como de “periodismo de guerra”, los vínculos entre medios públicos y gobiernos kirchneristas serían estrechos en las definiciones político-editoriales. Como consecuencia de esta estrecha vinculación, los niveles de pluralismo interno de sus servicios informativos fueron bajos, tal cual lo señalan informes realizados por la Defensoría del Público en 2013 y la Carrera de Ciencias de la Comunicación de la UBA en 2015. Sin embargo, este desequilibrio interno en la representación de oficialismo y oposición generaba un equilibrio en el sistema de medios argentinos, ya que las televisoras privadas priorizaban la representación de los actores que en aquellos momentos ocupaban la oposición política.

Con rasgos positivos y negativos, las políticas de fortalecimiento de los medios públicos, a pesar de que en muchos puntos se contradecían con los Modelos Ideales de Televisión Pública, produjeron una marcada democratización del espacio público argentino a partir de la ampliación de la representación de actores políticos y sociales, de puesta en escena de temas y cuestiones no convalidadas como legítimas por el sector privado de la comunicación.

*En tanto elaboración teórica y normativa, se proponían establecer una dirección y una legitimación para los medios de comunicación de propiedad estatal, capaz de conjurar en un mismo movimiento el rol subsidiario a los que los habían condenado las dictaduras cívico-militares.*



### **La gestión de Cambiemos al frente de los medios públicos**

Si hay algo en lo que coincide la mayoría de los especialistas en comunicación es en los malos resultados de la gestión de Hernán Lombardi al frente del Sistema Público de Medios. Vaciamiento, invisibilización, pérdida de audiencia, despidos arbitrarios y persecución política son algunos de los tópicos recurrentes expresados por los consultados para este artículo. Tras casi cuatro años de gobierno de Cambiemos, la situación de la televisión pública no solo no ha mejorado en los puntos problemáticos, sino que ha retrocedido significativamente en aquellos que todos los especialistas evaluaron positivamente como la actualización tecnológica, la incorporación de la oposición al directorio de RTA y la creación de señales temáticas como Encuentro, Paka Paka y DeporTV.

Desde que el gobierno de Macri asumió la responsabilidad política de conducir los medios de comunicación propiedad del Estado, no solo se han mantenido vínculos estrechos a nivel político-editorial con el Poder Ejecutivo, sino que se produjo un significativo descenso en los recursos asignados a los medios públicos, lo que redujo a la Televisión Pública, Radio Nacional y los canales educativos o temáticos a un espacio marginal dentro del sistema de medios de comunicación argentino.

Alejandro Linares, doctor en Ciencias Sociales de la UBA, en un artículo publicado recientemente en un portal de noticias, comparó los 241 millones de dólares que fueron asignados a través de distintos instrumentos a los medios públicos en 2015, con los US\$207 millones asignados en 2016, así como los US\$190

millones que se derivaron en 2017 y los US\$136 millones que hubo para 2018. Esta marcada pendiente descendente en la asignación de recursos ha lesionado la capacidad operativa de la televisión y la radio públicas y ha generado agudos conflictos con las organizaciones que representan a los trabajadores y a las trabajadoras.

Para Ezequiel Rivero, investigador del CONICET, el macrismo aplicó una “austeridad selectiva” que generó un “paréntesis que interrumpió un proceso virtuoso de construcción de institucionalidad” iniciado en 2009, dejando para el macrismo el particular récord de dilapidar el capital de público y de posicionamiento social que se había alcanzado luego de diez años de trabajo. Martín Becerra, doctor en Ciencias Sociales y uno de los principales referentes del campo comunicacional argentino, señaló que “los medios de gestión estatal fueron vaciados de contenidos, de presupuesto y, como lógica consecuencia, de público durante estos cuatro años”, dejando también a las señales educativas y temáticas, “de gran valor y prestigio cultural, federal y pedagógico”, en una situación de gran precariedad y difícil recuperación.

Para Martín Bonavetti, exdirector general de la Televisión Pública, el panorama de los medios públicos está atravesado por “una pésima herencia, pero también un potencial” al señalar el grave estado de deterioro que ha dejado la política de invisibilización de la Televisión Pública, en tanto formadora de una agenda de temas y cuestiones de interés público y el quiebre de la estructura productiva a través de retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas y la agudización de conflictos sindicales que quedan sin resolver. A pesar de esto, el exdirector general de la TV Pública señala que el proceso de fortalecimiento de los medios públicos durante los gobiernos kirchneristas no ha perdido vigencia, tanto por la actualización tecnológica como por el lugar relevante que han sabido ocupar en el sistema de medios.

A partir de estos testimonios, podemos señalar que durante el gobierno de Mauricio Macri la gestión de la Televisión Pública (y los medios públicos) se caracterizó por una política de vaciamiento sistemático en un sentido amplio: de presupuesto, de recursos humanos, de producción, de público y que trajo como consecuencia una brusca pérdida de relevancia en el sistema de medios, en lo que podríamos denominar un claro proceso de desdemocratización del espacio público.

## Un futuro estructuralmente más complicado

La fusión de Cablevisión y Telecom coloca a nuestro país en un escenario inédito de hiperconcentración en el acceso a los contenidos audiovisuales, la información pública relevante y las telecomunicaciones. Según Gustavo Bulla, profesor de la Carrera de Comunicación de la UBA, el Grupo Clarín concentra el 38% del mercado de TV por cable, 68% de los servicios de banda ancha fijos, el 39,5% de la banda ancha móvil, el 40,9% de la telefonía fija y el 30% de la telefonía móvil.

Para Glenn Postolski, docente de Políticas de Comunicación de la UBA, la imposibilidad de plasmar una ley corta de convergencia con la que se intentó poner en condiciones similares a los grandes grupos extranjeros con el Grupo Clarín, ha dejado al país sin un marco legal adecuado. Como señala Ezequiel Rivero, las políticas de comunicación de Cambiemos resultaron “abiertamente pronegocios”, diseñadas a la medida del Grupo Clarín a través de uso intensivo de decretos, de subordinación de la agencia de regulación y de acuerdos officiosos con el Estado. Como en el caso de la Televisión Pública, la concentración de las empresas infocomunicacionales alrededor de un único jugador ha ido en detrimento no solo de otros grandes jugadores del sector, sino de las posibilidades de que el sector estatal o sin fines de lucro pueda desarrollar políticas que permitan el acceso universal a valores razonables a contenidos audiovisuales, internet o las telecomunicaciones, vulnerando de esta manera el derecho humano a la comunicación.



## Procesos de democratización y de desdemocratización del espacio público

El preocupante escenario de concentración de la comunicación audiovisual, el acceso a internet y las telecomunicaciones plantea múltiples desafíos de difícil resolución para el próximo gobierno que asumirá funciones el 10 de diciembre de 2019. Sin duda el problema principal radica en la hiperconcentración vertical y horizontal del Grupo Clarín y la necesidad de promover una regulación que revierta la situación a través de una nueva legislación o de acciones que mínimamente impidan abusos en esta posición extremadamente dominante. La situación no será de simple resolución y se espera que el próximo gobierno explore vías alternativas a lo de la anterior administración kirchnerista, y de la eficacia de este nuevo camino dependerá la profundización o reversión del actual escenario de hiperconcentración. Respecto de la Televisión Pública y los demás medios de comunicación propiedad del Estado, la recuperación de estos dispositivos requerirá de la recreación de cierto activismo estatal que intente recuperar el lugar significativo que el sistema de medios públicos argentino poseía, pero en esta ocasión quizás observando un poco más de cerca los principios deontológicos definidos por los Modelos Ideales de Televisión Pública.

Recuperar la senda del fortalecimiento de la Televisión Pública, ahora en un nuevo contexto político, económico y social, re-

*Los vínculos entre medios públicos y gobiernos kirchneristas serían estrechos en las definiciones político-editoriales.*

querirá construir un acuerdo político entre gobierno, oposición, trabajadores, productoras de contenidos y audiencias, para revitalizar y relegitimar los objetivos y obligaciones de los medios de comunicación de propiedad estatal, tal cual lo expresa el Título VII de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual aún vigente.

También resultará relevante refundar una cultura institucional basada en el respeto, el diálogo y el consenso entre todos los actores implicados en la producción pública de contenidos audiovisuales, que permita cumplir de la mejor manera posible lo mandado por la ley, así como realizar los acuerdos necesarios para actualizar las normativas que rigen la producción en el sector audiovisual, sean estos informativos o artísticos.

Más allá de estas cuestiones programáticas, que sintéticamente hemos tratado de expresar en este artículo, entendemos que este movimiento pendular de fortalecimiento y debilitamiento de la Televisión Pública Argentina y de todo el sistema de medios públicos puede ser comprendido como parte de los movimientos sistemáticos de democratización y desdemocratización del espacio público en los últimos treinta años.

Según Boaventura de Sousa Santos, las últimas décadas se han caracterizado a nivel internacional por una dinámica conflictiva entre procesos de democratización y de desdemocratización, donde se han democratizado los sistemas políticos de muchos países, pero al mismo tiempo se han registrado procesos de desdemocratización con el aumento de las desigualdades sociales. Para Charles Tilly, la democratización puede ser considerada como un proceso de aumento de la amplitud y la igualdad de las relaciones entre los miembros de un Estado-nación.

Cuando los conflictos sociales que atraviesan y constituyen el espacio público democrático se resuelven del lado de los sectores que se oponen a la ampliación de los procesos de igualdad, las políticas públicas, en lugar de reducir las desigualdades sociales, las profundizan como sucedió en el caso de Cambiemos al frente de los medios públicos.

Siguiendo esta matriz de pensamiento, podemos interpretar que el proceso general de vaciamiento al que fue sometida la Televisión Pública Argentina, y todos los medios públicos, forma parte de un proceso generalizado de desdemocratización del espacio público y de vulneración del derecho a la comunicación de todos los argentinos.



PLANTEA LA NECESIDAD DE IMPULSAR EL PACTO SOCIAL A PARTIR DE UNA ÓPTICA FEMINISTA QUE PERMITA RECONOCER, DENUNCIAR Y ALTERAR LAS LÓGICAS DE FUNCIONAMIENTO INEQUITATIVAS ENTRE GÉNEROS.

# UN ACUERDO SOCIAL QUE INCLUYA A MUJERES, LESBIANAS, TRAVESTIS Y TRANS

por **SOL PRIETO**. *Dra. en Ciencias Sociales (UBA). Docente (UBA, UdeSA). Directora de Usina de Estudios Políticos, Laborales y Sociales (UEPLaS)*

por **LUCÍA GUTIÉRREZ**. *Maestranda en Políticas Públicas (UNSAM), Docente (UBA, UNSAM, UNM). Integrante de Usina de Estudios Políticos, Laborales y Sociales (UEPLaS)*

por **FLORENCIA LUCIONE**. *Estudiante de Derecho y Comunicación Social (UBA). Integrante de Usina de Estudios Políticos, Laborales y Sociales (UEPLaS)*





*Agradecemos a Martina Sol Garbarz los datos sobre participación de las mujeres en espacios de toma de decisión.*

**E**l gobierno de Macri deja un país con 5 millones de nuevos pobres, 10,6 por ciento de desocupación, más de un 50 por ciento de inflación y 46,8 por ciento de las niñas y niños menores de 14 años en situación de pobreza. El proyecto político que llevó a la Argentina a estos resultados rompió importantes consensos políticos respecto de las instituciones, los derechos humanos, los derechos sociales y los sentidos compartidos sobre lo público. Estas nuevas dinámicas socioeconómicas instauradas por el gobierno de Mauricio Macri ponen al gobierno entrante y a todos los actores de la sociedad civil ante la necesidad imperiosa de generar un acuerdo social plural y de nuevo tipo en el que se pongan de manifiesto los intereses de todos los emergentes y actores sociales relevantes. A lo largo de los últimos cuatro años, las mujeres, lesbianas, travestis y trans se incorporaron por derecho propio al conjunto de actores que forman parte de la discusión de este nuevo acuerdo. Los motivos que legitiman al feminismo como parte de este acuerdo, desde el punto de vista del análisis de los movimientos sociales, son muy concretos: los movimientos feministas se han constituido como uno de los principales actores sociales de los últimos años en la Argentina. Su irrupción definitiva en el espacio público como movimiento de masas, su solidez y su capacidad de organización de sus demandas, junto a la construcción de un entramado de pactos entre sus integrantes, posicionaron a los feminismos como uno de los sujetos políticos que ofrecieron resistencia a las recientes políticas de ajuste. Al mismo tiempo, supo organizar sus reclamos de forma concreta y lograr que los mismos se tradujeran en conquistas tendientes a eliminar las desigualdades en función del género.



*Esto expresa que existe una brecha salarial significativa en detrimento de dichos hogares respecto de los que tienen a un hombre como jefe de hogar o responsabilidad económica compartida.*

### **Conquistas presentes y agendas futuras**

Las potencias y los logros de estos movimientos no se explican en un sentido amplio sin tener en cuenta que la ampliación de derechos a la cual los feminismos aspiran forma parte del corazón de los gobiernos nacionales y populares, especialmente durante las primeras décadas del siglo XXI. Estos gobiernos tendieron a achicar la brecha de la desigualdad de género en sus diversas dimensiones. En la Argentina podemos mencionar la sanción de la Ley de Identidad de Género, la Ley de Matrimonio Igualitario, la Ley de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, la creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, el Régimen Previsional para Amas de Casa y el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, entre otras normas. Estas últimas significaron, además, el reconocimiento y la visibilización de las tareas domésticas y de cuidados, y su asimilación al trabajo formal, respectivamente. Estas políticas implicaron rechazar la tradicional distribución de roles, “dones” y tareas que ubica a las mujeres en la esfera privada de la vida cotidiana y a los varones en el ámbito público. De acuerdo con esta diferenciación, las tareas de producción de bienes y servicios que se mercantilizan, que en general se da fuera de las paredes del hogar, son consideradas trabajo; mientras que aquellas no mercantilizadas que ocurren dentro del circuito doméstico (cocinar, cuidar, bañar, vestir, etcétera) no son consideradas trabajo. Revertir esta desigualdad requiere de políticas públicas específicas relativas a la agenda de cuidados, la cual será una parte central de la política del próximo gobierno.

Afortunadamente, esta tradicional distinción de roles es cuestionada por amplios sectores de la sociedad. Por ello, los movimientos feministas fueron y son los encargados de advertir las desigualdades aún presentes en los ámbitos en los que se desarrollan las relaciones interpersonales, así como de sostener en el ámbito público las demandas necesarias para que las legislaciones se modifiquen en pos de conseguir una situación de mayor equidad para mujeres y diversidades. La complejidad de esta tarea se concentra en que los espacios en los que hay que disputar el sentido de igualdad mencionado son tan heterogéneos como dinámicos. Incluyen los imaginarios y horizontes culturales reservados para los cuerpos femeninos y diversos, así como el reconocimiento y la institucionalización formal de las reivindicaciones públicas de los feminismos. La ley de paridad, sancionada a fines de 2018, es crucial, en tanto y en cuanto funcione como primer puntapié para discutir la necesidad urgente de formar un gabinete paritario como herramienta para revertir la obscena desigualdad que padecen las mujeres, lesbianas, travestis y trans en el ámbito de la política, en una arena que les abre lentamente las puertas de las instituciones pero les cierra las puertas de las decisiones. Sin embargo, la política feminista avanza. Por estos días, durante el ocaso de la gestión macrista a nivel nacional, los movimientos feministas lograron que la Cámara de Diputados de la Nación aprobara el proyecto de Ley de Talles, que busca establecer un “Sistema Único Normalizado de Identificación de Talles de Indumentaria” (SUNITI), buscando alterar la hegemonía de figuras corporales femeninas estereotipadas y estandarizadas a las que son expuestos los cuerpos reales y diversos, lo cual se traduce –como cualquier rigidización de

estándares constitutivamente múltiples– en discriminación social. También, la aprobación de un proyecto de reforma del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, que busca incorporar perspectiva, paridad e identidad de género en el ámbito científico-tecnológico, el cual tradicionalmente ha estado signado por la hegemonía de las identidades masculinas. La importancia de disputar el sentido identitario y profesional en un ámbito como el científico se evidencia con aún mayor potencia al considerar que en la Argentina el 52% de las y los científicos son mujeres. Estas mujeres, sin embargo, ocupan los cargos más bajos y peor pagos del sistema científico y tecnológico de la Nación. A grandes rasgos, las exigencias y pautas centrales de este sistema aún no contemplan las particularidades de las vidas cotidianas de aquellas mujeres que deciden materner al mismo tiempo que desarrollar su carrera científica tradicional.

Cabe agregar que según el censo realizado en 2010 en la Argentina, cuatro millones de mujeres son jefas de hogar y en el 70% de estos casos los hogares son monoparentales. Esto expresa que existe una brecha salarial significativa en detrimento de dichos hogares respecto de los que tienen a un hombre como jefe de hogar o responsabilidad económica compartida. Esta tendencia refuerza, por lo tanto, la inequidad a la que están expuestas las mujeres que desean avanzar en ámbitos profesionales estructurados a partir de lógicas de género excluyentes tales como la penalización por maternidad, la cual puede revertirse solamente a partir de una política de convenios colectivos de trabajo que promueva una crianza democrática.

También a fines de 2019 los feminismos lograron avances hacia la equidad de género en el ámbito de la cultura: la Ley de Cupo Femenino en los Escenarios exige un piso de participación del 30% de mujeres en los festivales culturales, entendiendo a la

cultura en sentido amplio. Hoy, el porcentaje de representación femenina en esos eventos no alcanza el 15% y muestra, nuevamente, el retraso en la legitimidad pública de la voz y la capacidad expresiva y creativa de las mujeres y disidencias. Este breve recorrido por las conquistas alcanzadas por los movimientos feministas durante las primeras décadas del siglo XXI pone de manifiesto algunas cuestiones. La primera, el reconocimiento del feminismo como sujeto político con capacidad para identificar, exponer y encauzar demandas hasta convertirlas en conquistas concretas que achiquen la brecha de la desigualdad de género. La segunda, la visibilización del nuevo esquema de roles que ocupan y protagonizan las mujeres en el entramado social. En este marco, entonces, el Estado y los actores sociales en su conjunto deben estar a la altura del crecimiento y la consolidación de las mencionadas cuestiones, con el objetivo de reconfigurar un entramado social que exprese la nueva distribución de posiciones y tareas entre géneros. Y con ello, genere una nueva concepción no solo de lo público y lo privado sino también del vínculo –siempre dinámico y complejo– entre ambas esferas.

Aún existen deudas que el Estado debe saldar mediante su intervención a través de distintos mecanismos. No solo la exigencia del efectivo cumplimiento de las leyes de equidad enumeradas –y la consecuente penalización en los casos en los que no se implementen– sino también el financiamiento, de manera sostenida y responsable, de programas estatales tendientes a lograr dicha equidad entre géneros. A su vez, la presencia de mujeres en espacios de representación significativos resulta una exigencia que debe ser atendida de manera urgente, con el objetivo de aplicar una gramática de género para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas.



*Esta disputa debe impulsarse a partir de una óptica feminista que permita reconocer, denunciar y alterar las lógicas de funcionamiento inequitativas entre géneros.*

### **Una institucionalidad tendiente a reducir la desigualdad**

Finalmente, es urgente destacar que la desigualdad de género no acaba con los logros expuestos en materia legislativa y es por ello necesario advertir el lugar central que tiene la disputa de sentido hacia la igualdad en los diferentes campos de la vida en lo que se desarrolla la vida en común. Esta disputa debe impulsarse a partir de una óptica feminista que permita reconocer, denunciar y alterar las lógicas de funcionamiento inequitativas entre géneros.

Ahora bien, esto no puede llevarse adelante sin mujeres, lesbianas, travestis y trans que no solo denuncien las desigualdades sino que formen parte del debate y piensen, por lo tanto, las políticas futuras. Es clave que la institucionalidad del nuevo acuerdo social tenga en cuenta que las probabilidades de que una mujer acceda a un espacio jerárquico de toma de decisión son prácticamente insignificantes. Desarrollaremos este punto con algunos datos. Para 2018, apenas el 34% de las y los diputados nacionales eran mujeres; el mismo porcentaje rige para las juezas y jueces federales. En el mismo sentido, solo el 17% de las y los gobernadores; el 4% de las y los presidentes de partidos políticos; el 14% de las y los ministros; el 25% de las y los investigadores superiores del CONICET (donde hay una sola mujer en un directorio de ocho miembros). Si analizamos el sector de los medios de comunicación, nos encontramos con que apenas el 15% de las y los columnistas en diarios nacionales son mujeres, y entre las y los directores de diarios, este porcentaje baja al 11%; solo el 30% de las y los conductores radiales son mujeres. En la jerarquía católica se observa que a pesar de que el 54% de las y los especialistas religiosos (sacerdotes, religiosas y diáconos) son mujeres, en la Conferencia Episcopal Argentina no hay ninguna mujer. Este porcentaje (0%) coincide con el porcentaje de mujeres que integran el comité ejecutivo de la Unión Industrial Argentina (UIA), lo cual es comprensible si se tiene en cuenta que apenas el 4% de las y los CEOs de empresas grandes son mujeres y solo el 9% de las y los integrantes de las cámaras empresariales son mujeres. Este porcentaje coincide con el de mujeres que integran la comisión directiva de la Sociedad Rural. Los datos no son mucho más alentadores en los sindicatos, donde apenas el 20% de los miembros de las comisiones directivas son mujeres. Tampoco en las universidades nacionales, donde las rectoras son apenas el 9 por ciento.

Un acuerdo social que no contemple esta disparidad real en el acceso al poder estará omitiendo los intereses y silenciando las voces de más la mitad de la sociedad, y por lo tanto resulta urgente pensar mecanismos de participación y agendas sensibles a esta desigualdad estructural.





**voce**senelfenix.com