

A PESAR DE LOS AVANCES, EL NIVEL DE POBREZA SIGUE SIENDO INACEPTABLE

# La desigualdad, el gran desafío

En 1960, Argentina tenía menos de un 10% de pobres. En 2003, al iniciarse la gestión del ex presidente Néstor Kirchner, el 54,7% de los habitantes se hallaba bajo la línea de pobreza, y casi la mitad de ellos en la indigencia. Desde entonces la situación ha mejorado sustancialmente, pero los índices de pobreza y desigualdad continúan configurando un paisaje escandaloso tras un cuarto de siglo de ejercicio de la democracia.

BERNARDO KLIKSBERG \*

Se terminó la impunidad en Argentina. La democracia está honrando la memoria de las 30 000 víctimas aniquiladas por el terrorismo de Estado, enjuiciando y castigando a los responsables. El mensaje es claro: eso no podrá suceder "Nunca Más", como exigió la Comisión Redactora del histórico informe, que presidió Ernesto Sabato.

Después de 25 años de democracia, gracias a tantas luchas de tantos, el país es otro institucionalmente. Pero junto a estos avances, hay dos grandes asignaturas pendientes: la pobreza y la desigualdad.

El país tenía, a inicios de los años 1960, menos de un 10% de pobres y un 53% de su población pertenecía a la clase media, con gran concentración en las pequeñas clases medias. No era un paraíso, los problemas eran múltiples y complejos, pero era uno de los países de la región con mayor clase media, había movilidad social, oportunidades, y una significativa red de protección social y servicios públicos.

En mayo de 2003, al iniciarse la gestión del ex presidente Néstor Kirchner, el 54,7% de las personas se hallaba por debajo de la línea de pobreza. Casi la mitad de ellos —el 26,3%— era indigente. La tasa de desocupación era del 15,6% y la de subocupación del 18,8%. Estas cifras críticas, las peores en la historia reciente del país, eran muy superiores en los grupos jóvenes y en las regiones más pobres. Un alto porcentaje de jóvenes estaba fuera del mercado de trabajo y del sistema educativo y en las provincias del noroeste y el noreste la pobreza superaba el 70% y la indigencia el 40%.

Entre 1960 y 2002, el país había conocido dictaduras militares, breves interregnos de democracia, los intentos del primer gobierno democrático del último cuarto de siglo —el del radical Raúl Alfonsín— de resolver los problemas sociales en medio de graves dificultades, y finalmente el modelo neoliberal de los años 1990, aplicado por el peronista Carlos Menem. El país de pequeños comerciantes e industriales, profesionales, empleados públicos, jubilados, estudiantes y trabajadores dignos; bien educados, asistentes masivos al teatro, devoradores de libros y películas, se convirtió en un país de pequeños empresarios en quiebra, empleados despedidos, jubilados desesperados, trabajadores sin futuro, recicladores de basura y "sumergido" de todos los tipos.

La caída fue muy profunda, brutal. Hizo explotar familias, destruyó personas, generó la primacía de un solo tipo de movilidad social, la descendente, y creó tristeza, dolor y revueltas.

El país comenzó a salir de ese abismo en los últimos años. Los progresos son innegables a pesar de las válidas discusiones sobre su alcance. Pero no hay lugar para ningún tipo de "triumfalismo". La pobreza sigue siendo mucha para una democracia activa. Los niveles de desigualdad son inaceptables. Las experiencias en marcha han demostrado que se

pueden reducir, pero al mismo tiempo, para soluciones de fondo es necesario profundizar políticas, imaginar nuevas estrategias, enfrentar a fondo intereses, cambiar mucho más las reglas del juego. La situación exige dar el salto hacia una economía con rostro humano, que incluya a todos.

En lo que sigue se dibujan sumariamente las tres fases clave —totalmente interconectadas— de este último cuarto de siglo en democracia: los años 1990, la etapa actual y los desafíos abiertos.

"El fundamentalismo de mercado ha muerto", proclamó el Premio Nobel Joseph Stiglitz. Por su parte, alguien tan furiosamente promercado como el presidente de Francia, Nicolas Sarkozy, afirmó: "La idea de un mercado todopoderoso que no puede ser contradicho por ninguna regulación o intervención política es una idea loca, como lo es la idea de que el mercado siempre tiene razón (...) el *laissez faire, laissez passer*, se terminó" (1). El artífice de la desregulación total, Alan Greenspan, presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos en los últimos 19 años, no encontró mejor respuesta que la siguiente para explicar la crisis feroz que atraviesa la economía de su país y el papel que jugó en ella el fracaso de las ideas que él impulsó: "Estoy en estado de estupor", declaró (2).

Los dogmas fundamentalistas que acabaron disparando la tasa de desocupación en Estados Unidos al 6,5% (11% si se incluyen los subocupados); que provocaron la contracción severa del consumo; la mayor caída de los ingresos personales desde 1946, y están haciendo caer en picado el producto bruto de las principales economías desarrolladas, tuvieron un campo de experimentación óptimo en la Argentina de los años 1990.

Montado sobre un gran movimiento de masas, el peronismo, Carlos Menem aplicó sin misericordia en Argentina todas las recetas que están haciendo implotar las economías más fuertes del planeta. Desreguló salvajemente; privatizó con fanático fervor, pasando por encima de las consideraciones técnicas y de transparencia más elementales; redujo brutal e indiscriminadamente lo público y vació el Estado de cerebros y de funciones; redujo al mínimo la investigación científica y técnica y sumió en la decadencia los sistemas de educación, salud y jubilaciones.

En el primer período presidencial de Menem (1990-95) se llevó adelante el llamado Programa de Reforma Administrativa que tuvo cinco ejes: a) privatización; b) desregulación; c) reorganización de las funciones estatales; d) readequación de los recursos humanos y e) desburocratización. En su segundo período presidencial (1995-2000), aplicó la llamada Segunda Reforma del Estado. Las privatizaciones abarcaron áreas fundamentales de la economía como el agua, la energía, las comunicaciones, el transporte, la química, la petroquímica, el acero, los aeropuertos, las carreteras, y varios de los bancos de desarrollo. Entre abril de 1990 y diciembre de 1992 el total del personal civil de la Administración Nacional se redujo de 670 000 a 364 000 efectivos. La privatización fue clave en esa reducción, sumada a los programas de retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas. Se establecieron asimismo ac-

tivos programas de *tercerización* de servicios, eliminando las dependencias públicas que los proporcionaban y contratando empresas privadas para servicios como pagos de sueldos, control de horarios, mantenimiento y limpieza, valorización y control de calidad de mercancías en las aduanas, etc.

En 2000, la recaudación fiscal representaba el 16% del PIB, frente al 36,30% de media en los países desarrollados. El gasto público, el 16,97% frente al 30,93% en los países de la OCDE. El caso de las privatizaciones en la Argentina de los años 1990 ha sido mencionado con frecuencia como una *best practice* al revés, que vulneró los criterios más básicos. Entre otros: ventas de empresas sin sanearlas antes para poder recibir mejores precios; fuertes subestimaciones de los activos; ofrecimiento de condiciones que generaban las posibilidades de monopolios (cuando un objetivo central de la privatización debía ser crear condiciones competitivas); pronunciadas falencias y debilidades en el establecimiento de los organismos reguladores, que limitaron su incidencia en los desarrollos posteriores. Un análisis respecto al conjunto del proceso: "Las privatizaciones argentinas se hicieron con el propósito principal de pagar la deuda externa y brindar oportunidades de negocios a los grupos de poder económico concentrados" (3). La deuda externa aumentó no obstante exponencialmente, se concentró el crédito y se suprimió toda protección a la producción nacional. Todo quedó librado a la "mano invisible" del mercado, que precursoramente Lester Thurow había advertido "se puede transformar en la mano del carterista" (4). Generó asimismo todos los incentivos perversos posibles para que la corrupción se transformara en un valor practicado a gran escala, legítimado por amplios sectores de la sociedad.

El país se desindustrializó. La tasa de desocupación creció hasta llegar al 23% al final del período. El desempleo juvenil pasó de 21,7% en 1990 a 39,5% en 2000. Los pequeños comerciantes, industriales, profesionales, artesanos, se hundieron económicamente. Siete mil personas dejaron de ser clase media en la década de los años 1990, para transformarse en nuevos pobres. La desigualdad explotó.

Gracias a las "realizaciones" de Menem, Argentina devino el país líder en movilidad social descendente. Las distancias sociales aumentaron en un 225% entre Alfonsín (1986) y Menem (2000). El coeficiente Gini de distribución del ingreso pasó de 0,42 a 0,47 entre 1992 y 1997. En 1999 llegaba a 0,53. Es casi una hazaña lograr destruir tantas oportunidades de trabajo e ingreso en tan corto tiempo.

Cundió la desesperación. Según el Latinobarómetro 2003, sólo el 1% de la población confiaba en los políticos; el 2% en los parlamentarios y el 6% en los jueces y empresarios. En las movilizaciones de la gran crisis de 2001, había aparecido espontáneamente la terrible consigna: "Que se vayan todos".

Entre 2003 y 2007 la pobreza se redujo considerablemente: bajó un 30,6% y la indigencia un 19,5%. Tres de cada cinco desocupados dejaron de serlo. Los mayores de 65 años subieron su cobertura social del 64,9 al 90%. Así como el abandono total de las políticas públicas en los años 1990 fue central en la implosión de la economía, retomarla cumplió un papel crucial en su reactivación. No es ningún descubrimiento, sino la receta que acaban de adoptar las economías capitalistas más importantes del planeta, ante el derrumbe causado por las viejas recetas dogmáticas.

El Estado recuperó funciones básicas. Entre otras áreas, se impulsó el cré-

dito público, la inversión en infraestructura, las pymes, y se redujo la evasión fiscal. La inversión en obras públicas en 2006 multiplicó por 10 la de 2002. Según los datos de fuentes públicas se suministró agua potable y cloacas a 6 millones de personas, mientras que al culminar Menem su mandato el déficit de provisión del bien más básico de todos era gigantesco.

Se dieron importantes pasos en la recomposición de la inversión social. El presupuesto en educación alcanzó en 2007 el nivel más elevado de la historia nacional (5,09%) y se aprobó una ley que obliga al Estado a seguir subiéndolo hasta llegar al 6% en 2010. Se han triplicado los salarios docentes, se ha eliminado casi totalmente el analfabetismo, se ha mejorado sustancialmente la inversión en ciencia y tecnología. En salud, el programa "Remediar" ha entregado medicinas gratuitas a 15 millones de personas. Las políticas de genéricos llevaron su participación en el mercado de medicamentos a más del 80%. Las políticas sociales cubrieron a amplios sectores de la población en los momentos más duros. Programas de extensión cobertura, como Seguridad Alimentaria, Manos a la Obra y el Plan Familias tuvieron significativos impactos.

Los sectores más postergados fueron objeto especial de la política pública. Entre 2003 y 2006 se cuadruplicó el salario mínimo vital, se aumentó en un 72% el salario nominal promedio de los trabajadores registrados y en un 110% los salarios de los de menores ingresos. Se aplicó una política activa de formalización de trabajadores "Sumergidos". Se realizaron permanentes aumentos en los haberes de los jubilados. La remuneración de los trabajadores asalariados alcanzó en 2006 el 41% del valor añadido bruto, frente al 36,1% en 2004. Lo inverso de los años 1990, cuando crecía el PIB, pero bajaba esa participación.

Estos avances no significa "dormirse en los laureles". La deuda social argentina sigue siendo inadmisiblemente. El 35% de la población de las grandes ciudades del país no tiene un seguro de salud; el 36% carece de al menos uno de tres servicios básicos como la electricidad, el agua corriente y el gas; 400 000 jóvenes del Gran Buenos Aires de 14 a 25 años de edad están fuera del sistema educativo y del mercado de trabajo.

Se debe seguir otorgando la más alta prioridad a la lucha contra la pobreza y será necesario persistir en nuevas ideas para atajar la pobreza dura, la pobreza extrema, y superar las segregaciones residenciales generadoras netas de "trampas de pobreza". Se debe seguir fortaleciendo el poder adquisitivo de los salarios y mejorar los sectores más relegados de la pirámide salarial.

Hay que actuar sobre las bases sociales del problema de la delincuencia juvenil, que preocupa sobremanera a los ciudadanos, reemplazando la "mano dura" que propician algunos sectores por un enfoque integral con políticas de fondo dirigidas a los jóvenes excluidos, que les abran oportunidades educativas y laborales. El "todo" con énfasis en la pro-

tección de la familia, gran preventora del delito. Según la experiencia internacional, el enfoque basado en "incluir" es el único que ha producido resultados estructurales en este terreno.

Ejecutar y llevar adelante estas políticas requerirá impulsar amplias concertaciones sociales. También requerirá continuar la remodelación del Estado para convertirlo en un "Estado que da la cara", proactivo, con gerencia social de la mejor calidad, siempre presente en el terreno trabajando participativamente con la gente para lograr su inclusión social y productiva.

Hay una gran expectativa en el país por políticas públicas de calidad. En la más reciente medición de Latinobarómetro 2008, "el país de la región más a favor del Estado para resolver los problemas es Argentina".

A todos esos desafíos (más un amplio etcétera) se suman los impactos que la crisis mundial tendrá sobre el país. Suenan ya las voces de los fundamentalistas locales, aconsejando que se vuelva a los ajustes y se considere reducir las asignaciones a lo social, cuando el país requiere, al contrario, vigorosas políticas anticíclicas. Es imprescindible reforzar las redes sociales, hacer política pública con mayúsculas en ese terreno, potenciando el rol que puede jugar el vibrante voluntariado solidario con que cuenta el país, además de las propias comunidades desfavorecidas.

Una dificultad muy importante es que falta mucho para que se salga de la contaminación ideológica que supuso el adoctrinamiento sistemático de la población y de sectores muy influyentes de decisión en el fundamentalismo de mercado. Mientras Greenspan confiesa que está "en estado de shock y estupor", no sucede lo mismo en el país. Los oráculos de la ortodoxia no hacen el menor atisbo autocrítico. Son consultados con frecuencia por los grandes medios de comunicación, a pesar de que invariablemente sus pronósticos han fracasado, y siguen advirtiéndolo sobre los daños irreparables que les esperan a los que se aparten un ápice de ella. Tienen un auditorio cautivo de los mitos del pasado.

Hay por delante un esforzado trabajo para desmitificar y crear una apertura sólida a las nuevas ideas que hoy recorren el planeta y que hablan, entre otros temas, del rol clave de las políticas públicas, de la regulación de los mercados, de transparencia, de salud y educación como palancas del desarrollo, de la equidad como su base, de responsabilidad social de la empresa privada, de integración regional. En definitiva, de que la única economía eficiente es la que pone a la gente en primer lugar y logra incluir a todos.

© LMD EDICIÓN CONO SUR

(1) Steven Erlanger, "Sarkozy stresses global financial overhaul", *The New York Times*, 26-9-08.  
(2) Edmund L. Andrews, "Greenspan concedes flaws in deregulatory approach", *The New York Times*, 24 de octubre de 2008.

(3) Mabel Thwaites Rey y Andrés López, "Argentina: la debilidad regulatoria como estrategia política", *Revista Reforma y Democracia*, CLAD, N° 28, 2004.

(4) Lester Thurow, *The future of capitalism*, Penguin Books, Nueva York, 1997.

\* Profesor honorario de la UBA. Premio a la trayectoria académica de la Secretaría de Culto, Coautor, con el Premio Nobel de Economía Amartya Sen, de *Primero la gente*, Deusto, Barcelona, 2008.



A. MIRO