



**Profundización
de la Pobreza en
América Latina**

**El caso de Argentina
1995-1999**

Mariana Calvento

editado por
eumed.net

PROFUNDIZACIÓN DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA

El caso de Argentina 1995-1999

Mariana Calvento

Envíe sus comentarios sobre el libro directamente a la autora:
marianacalvento@yahoo.com.ar

Para citar este libro puede utilizar el siguiente formato:

Calvento, M.: (2007) *Profundización de la Pobreza en América Latina. El caso de Argentina 1995-1999*, Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/libros/2007a/252/

Introducción	5
Primera Parte	14
Capítulo 1: Pobreza en América Latina	15
1.1.El Modelo Desarrollista.....	16
1.2.La crisis de la deuda	20
1.3.La incorporación de políticas neoliberales	22
Segunda Parte	25
Capítulo 2: Fundamentos teóricos del neoliberalismo	26
2.1. Surgimiento del Neoliberalismo.....	26
2.1.2.Friedrich Von Hayek	27
2.2.Auge del neoliberalismo.....	29
2.2.1.Milton Friedman	30
2.3.Aplicación del neoliberalismo en Latinoamérica	32
2.3.1. Consenso de Washington	32
2.3.2 Análisis del Consenso de Washington	34
Capítulo 3: Pobreza y crisis internacionales	36
3.1.Vulnerabilidad externa	36
3.2.Crisis de México (1994-1995).....	37
3.2.1. Origen	37
3.2.2. Efectos en la región latinoamericana.....	39
3.2.3. Efectos en Argentina	40
3.3. Crisis de Asia.....	41
3.3.1. Origen	41
3.3.2. Efectos en Latinoamérica	42
3.3.3. Efectos en Argentina	44
Tercera Parte	46
Capítulo 4: Modelo neoliberal en Argentina	47
4.1.El período del Modelo Desarrollista.....	48
4.2.Cambio de modelo. Inicios del Neoliberalismo	49
4.3. Alfonsín y la deuda externa.....	52

4.4. Primer gobierno de Carlos Menem.....	56
4.4.1 Contexto de asunción	56
4.4.2 Reformas Estructurales.....	58
4.4.3 Efectos sociales de las políticas implementadas.....	61
4.5. Las crisis internacionales y sus efectos en la pobreza.....	63
Capítulo 5: El papel del Estado frente a la pobreza.....	65
5.1 La pobreza a mediados de los noventa.....	65
5.2. El papel de las políticas sociales en la lucha contra la pobreza.....	67
5.2.1. Los inicios de las políticas sociales	67
5.2.2 La gravitación del Gobierno Peronista	68
5.2.3. Comienzo del cambio y aparición de la “cuestión social”	70
5.2.4. La nueva política social	72
5.3 Materialización de la nueva política social.....	75
5.3.1. Análisis del Gasto y de los Programas Sociales	77
5.4. La participación de los Organismos Internacionales.....	80
Consideraciones Finales.....	84
Bibliografía.....	87
ANEXOS	93
Anexo Metodológico	94
Anexo A: Pobreza e indigencia en América Latina, 1980-2002	96
Anexo B: Resolución 47/196 de la Asamblea General de Naciones Unidas	97
Anexo C: Mensaje del Secretario General de Naciones Unidas con motivo del Día Internacional para la erradicación de la Pobreza	99
Anexo D: Evolución de la deuda externa 1966-1999.....	101
Anexo E Resumen de los programas sociales vigentes para 1998.....	102
Anexo F: Cuadro de diferencias entre el Consenso de Washington y el Consenso revisado.....	106

Índice de Cuadros y Gráficos

Cuadros

1- Evolución de la pobreza en América Latina (%), 1960-90.....	19
2- Indicadores de la deuda de América Latina, 1978-1990.....	20
3-Evolución de la pobreza e indigencia en América Latina 1980-1990 (en millones)...21	
4-Evolución del Gasto Social (%) en América Latina 1980-1989/91.....	22

5- Evolución de la pobreza e indigencia en América Latina 1990-2000(en millones)...	23
6- Tasa porcentual del crecimiento anual de Latinoamérica 1970-1996.....	39
7- Tasa porcentual del crecimiento anual de Latinoamérica 1997-1999.....	43
8-Evolución de la distribución del ingreso en %, de 1974 a 1990.....	51
9- Indicadores macroeconómicos 1989-1996.....	61
10- Índice de distribución de ingresos en áreas urbanas de 1990 a 1998.....	65
11- Porcentaje destinado al Gasto Social en el Presupuesto Nacional 1956-1979.....	70

Gráficos

1- Crecimiento porcentual del Producto Bruto Interno (PBI) de América Latina, 1950-1990.....	17
2- Participación porcentual de los sueldos y salarios en el ingreso Nacional desde 1970 a 1988.....	52
3- Tasa de pobreza del Gran Buenos Aires desde 1980 a 1990.....	55
4- Tasa porcentual del desempleo desde 1974 a 1995.....	66
5- Tasa de pobreza del Gran Buenos Aires desde 1992 a 1998.....	77
6- Participación porcentual del gasto público social en el PBI 1981-1996.....	79

Introducción

El objetivo primordial de esta tesis es delinear las causas del actual panorama de pobreza creciente en América Latina.

La justificación y motivación de esta investigación es la urgencia que el tema merece y la importancia que el mismo adquiere en las Relaciones Internacionales de los países latinoamericanos.

La prioridad del tema deviene de que actualmente la pobreza en América Latina alcanza a más de 200 millones de personas¹, y la misma promete seguir aumentando si no es atendida con precisión.

De esta situación y de sus efectos deriva la importancia del tema de la pobreza en América Latina. Por ello el presente trabajo busca trazar las razones de dicho proceso y la profundización ocurrida en la década de los noventa.

Para desarrollar las razones del proceso señalado debemos definir, en primer término, lo que entendemos por pobreza. La medición de la pobreza ha sido objeto de grandes debates.

A comienzos de la década de los ochenta, las mediciones se realizaban bajo el concepto de **necesidades básicas insatisfechas (NBI)** que incluía: las condiciones de acceso a infraestructura urbana, las características de las viviendas y la concurrencia de los niños al sistema educativo. Identificaba lo que se llama pobreza estructural o extrema, es decir la pobreza de más larga data. Su principal limitación era que la información censal que utilizaba como insumo quedaba rápidamente desactualizada. El concepto de **NBI** era utilizado, según Maria del Carmen Feijoo “en un momento en que la pobreza por ingresos no era la más relevante”².

Por el contrario, el **método de la línea de pobreza (LP)** permitió detectar a aquellos hogares que, aunque contaban con una vivienda decorosa y acceso a servicios, ya no podían satisfacer adecuadamente sus necesidades básicas debido a la baja de sus ingresos.

Así, como consecuencia de las transformaciones de los noventa, especialmente de la desestructuración del mercado de trabajo, la **LP** se convirtió en el mejor medio

¹ Ver evolución de la pobreza y la indigencia de 1980 al 2002 en Anexo A.

² Artículo de Feijoo, Maria del Carmen: “La pobreza, según se mida”, disponible en www.aaps.org.ar .
Accedido 08/2003.

para trazar un análisis específico sobre la insuficiencia de los ingresos. Este concepto de pobreza, que toma en cuenta los ingresos será el que guíe esta investigación.

La línea de la pobreza, es definida por Alberto Minujin como:

“el método que establece si determinado hogar o individuo está por encima o por debajo de una canasta básica de bienes y servicios, elegidos respetando las pautas culturales de consumo de una sociedad en un momento histórico determinado. Es decir, se define una cantidad mínima o básica de alimentos y de otros bienes y servicios, a los que se consigna un valor monetario, cuya suma da como resultado la línea de pobreza (...) serían pobres aquellos hogares o personas con ingresos inferiores a ese valor, en la medida en que no pueden cubrir el costo de esa canasta de bienes y servicios con sus ingresos. Se denominan indigentes aquellos cuyos ingresos no alcanzan a cubrir ni siquiera la porción de alimentos”³.

Por tanto, la evaluación de los ingresos percibidos por la población en los hogares permite posicionar por arriba de la línea de pobreza a aquellos cuyos ingresos alcanzan para la satisfacción de esas necesidades: son los “no pobres”. Por debajo de la línea de pobreza se ubican a aquellos cuyos ingresos son insuficientes, de los que se diferencian: Los “**indigentes**”, cuyos ingresos no alcanzan para comprar la canasta básica de alimentos; y los llamados “**nuevos pobres**”, que pueden comprar los alimentos pero no alcanzan a comprar la canasta de bienes y servicios. En síntesis, el cálculo de la pobreza resulta de una operación aritmética que confronta gastos con ingresos.

Paralelamente se utilizan otros indicadores, que se encuentran relacionados al de **LP**: el índice de distribución de ingreso y el coeficiente de Gini, que también los manejaremos en la presente tesis.

El índice de distribución del ingreso señala el porcentaje de concentración del ingreso entre distintos sectores de la población: el 30% más pobre, el 30% medio bajo, el 30% medio alto y el 10% más rico⁴.

³ Minujin, Alberto: Desigualdad y exclusión, Edit.UNICEF/Losada, Bs As, Argentina, 1993, pp.62 –3.

⁴ Los porcentajes pueden variar según la fuente estadística utilizada.

El coeficiente de Gini⁵, permite medir la intensidad de la pobreza y los cambios en la distribución de los ingresos. Mide, básicamente, el grado de concentración en la distribución del ingreso.

Retomando el concepto de **LP** entendemos que: si el acceso a determinados bienes es lo que define la posición de pobreza, los cambios en la política económica, o sea los cambios en la estrategia que formulan los gobiernos para conducir la economía de los países, constituyen la variable explicativa más importante en los aumentos como disminuciones de la pobreza.

Por ello será tenida en cuenta para el análisis de esta tesis la política económica del modelo económico⁶ vigente en América Latina, el neoliberalismo. En líneas generales, dentro de la construcción teórica que guía a este modelo, “se estimula al Estado a abandonar sus funciones de promoción e integración social⁷; así reorienta su acción contribuyendo a la definición de ganadores y perdedores a través de una firme intervención en la fijación del tipo de cambio, tasas de interés y política tributaria, bombeando ingresos en beneficio del sector financiero”⁸.

La importancia del proceso de la incorporación del modelo neoliberal, para esta tesis, está dada porque ello implicó un crecimiento importante de la pobreza general en América Latina. Estadísticamente, como queda reflejado en el Anexo A, las condiciones sociales de la población empeoraron en los años que sobre la región se aplicaron políticas de corte neoliberal, particularmente en la década de los noventa.

⁵ Este coeficiente es igual a 0 cuando el ingreso está perfectamente distribuido y a 1, cuando la inequidad es máxima.

⁶ Aquí se analiza la relación Estado-economía a través de la modificación de las principales políticas públicas. “Tomando la relación Estado-economía en términos de la necesidad de asegurar por el Estado la vigencia efectiva de un determinado orden económico, considerando el modelo de acumulación como el conjunto complejo de instituciones y prácticas que inciden en el proceso de acumulación de capital, entendiendo a este último como una actividad microeconómica de generación de ganancias y de toma de decisiones de inversión. Así como hay un régimen político de gobierno, hay también un régimen de acumulación, en cuyo contexto operan los agentes económicos y diversos actores(...) El modelo de acumulación define el abarcamiento de una sociedad en su conjunto de regulaciones económicas, donde el Estado garantiza los contratos, la propiedad y un determinado modo de control del excedente”. Nun, José citado por García Delgado, Daniel: Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural, FLACSO, Grupo Edit. Norma, Bs. As., Argentina, 1996, Pág. 22.

⁷ Concepto desarrollado en el capítulo 4 de la presente tesis.

⁸ Vilas, Carlos: “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo”, en Revista Desarrollo Económico, Edit. IDES, Vol. 36, número 144 (enero-marzo 1997), Bs As, Argentina, Pág. 934.

Ahora bien, fue solo el modelo económico neoliberal el que generó el proceso de crecimiento de la pobreza? Puede únicamente el análisis del neoliberalismo explicarnos dicho proceso? Que responsabilidad le cabe a los gobiernos?

Tomando estas preguntas como marco de análisis, investigaremos las causas concretas que originaron la actual situación de pobreza en América Latina. Luego nos abocaremos a nuestro estudio de caso, Argentina, buscando señalar las características que para ese caso particular adquirió el proceso.

Limitaremos el ámbito geográfico a estudiar a la Argentina, ya que:

- Facilita el acceso al material pertinente;
- Permite trazar un análisis con mayor especificidad;
- E intenta ser una colaboración personal en busca de comprender la situación del país.

Asimismo, esta investigación localizará su ámbito temporal a mediados de la década de los noventa, considerando que en dicha época se produce el proceso de profundización de la pobreza.

En consecuencia, esta tesis tomará como marco a la Argentina desde 1995 a 1999. El mismo será abordado de la siguiente manera:

Primero se dedicara un apartado especialmente orientado a clarificar las siguientes herramientas que se utilizaran para el caso argentino:

- Unidad de análisis.
- Hipótesis.
- Objetivos.
- Justificación de la elección del tema.

En segunda instancia se procederá a encarar el análisis dividiendo el trabajo en tres partes:

En la primera parte se realizará una síntesis del proceso de empobrecimiento de América Latina. Por tanto, en el **Capítulo 1** se realizará un desarrollo histórico dando cuenta de las principales características que tomo el proceso en la región latinoamericana.

La segunda y tercera parte se abocaran al caso Argentino. En la segunda parte, se desarrollarán los factores exógenos que, a nuestro criterio, fueron partícipes del

incremento de la pobreza. Los factores exógenos se circunscribirán al análisis, por una parte, del neoliberalismo, y por otra, (y como consecuencia de la primera) de las crisis internacionales del período: las crisis Mexicana, Asiática y Brasileña.

Así, en el **Capítulo 2**, se desarrollarán los elementos teóricos que guiaron al Estado neoliberal, priorizando aquellos que se encuentran íntimamente relacionados con la pobreza.

Y en el **Capítulo 3**, se analizará el efecto particular que sobre la pobreza tuvo una de las variables de la incorporación del modelo neoliberal: la liberalización financiera y sus efectos. Dentro de los efectos incluiremos a las crisis internacionales del período: las crisis Mexicana, Asiática y Brasileña.

En la tercera parte el análisis se limitará a algunos de los factores endógenos que incidieron en el incremento de la pobreza en el país.

El **Capítulo 4** buscará señalar como fue incorporado dentro de la Argentina el modelo neoliberal. Para ello se trazará la evolución del modelo económico en Argentina desde el modelo económico Desarrollista al Neoliberal. El análisis de dicha evolución será acompañado por el proceso de crecimiento de la pobreza.

El **Capítulo 5** se abocará a reseñar y analizar el tipo de políticas, particularmente las políticas sociales, que se aplicaron en Argentina, con el fin de enfrentar el fenómeno de la pobreza.

Unidad de Análisis:

El análisis se centrará en la Argentina, particularmente en el período posterior a la aplicación de las reformas estructurales, o sea a la implementación del modelo neoliberal. Esto es, se tomará en cuenta el período que, a criterio de distintos autores como Beccaria⁹, O'Donnell¹⁰, etc. y de distintos organismos internacionales como el Banco Mundial¹¹, surgen los matices negativos de la implementación de este modelo.

⁹ Ver artículo de Beccaria, Luis: "Ciclo La Universidad y la Argentina de Hoy. Beccaria: hay que crear empleos de calidad", disponible en www.cambiocultural.com.ar . Accedido 07/2002.

¹⁰ O'Donnell, Guillermo: "Cáp. 3 Pobreza y desigualdad en América Latina: algunas reflexiones políticas", en Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos, Tokman, Víctor E.-O'Donnell, Guillermo (comps.), Edit. Paidós, Buenos Aires, Argentina, 1999.

¹¹ Banco Mundial: "Un pueblo pobre en un país rico", disponible en www.bancomundial.org . Accedido en 05/2003.

Por lo tanto el análisis girará en torno al segundo mandato presidencial de Carlos Saúl Menem (1995-1999).

Allí se analizará el efecto que tuvieron las reformas estructurales sobre la pobreza, como así también sobre las políticas sociales, y su reflejo en los indicadores sociales.

Las variables que permiten delinear el recorte cronológico del problema son:

- En el aspecto político, la reelección presidencial de Menem en 1995.
- En el aspecto social, el aumento de la pobreza en la población.
- En el plano económico, las crisis financieras internacionales de México, Asia y Brasil, tomándolas a las mismas como hechos que profundizan los efectos socialmente negativos del modelo económico, ya que uno de sus efectos negativos se materializó en un fuerte descenso del crecimiento económico de la región latinoamericana a partir de 1995.
- La culminación del período será marcada por el fin del gobierno presidencial de Menem en el año 1999.

Hipótesis:

1ra. Mientras la pobreza fue una característica constante en la historia de América Latina, en Argentina fue un elemento distintivo a partir de la década de los ochenta.

2da (Principal). La implementación del modelo económico neoliberal en Argentina, en la década de los noventa, generó un radicalizado aumento de la pobreza. Este proceso se vio profundizado tanto porque dicho modelo económico no preveía la atención de la pobreza, como por las características propias de la aplicación del neoliberalismo en el caso Argentino.

Objetivos:

- Analizar los fundamentos doctrinarios del neoliberalismo.

- Establecer en que medida las crisis internacionales de la segunda mitad de los noventa influyeron sobre el proceso de aumento de la pobreza.
- Desarrollar las transformaciones del Estado en Argentina a partir de la crisis del modelo económico Desarrollista.
- Relacionar las transformaciones del Estado con el aumento de la pobreza.
- Analizar la relación entre el crecimiento de la pobreza y el papel de las políticas sociales durante el gobierno de Menem.

Justificación personal y académica de la elección del tema:

El motivo personal por el cual elijo esta temática de estudio es porque se estima a la pobreza como un tema de vital importancia que nos afecta a todos. Por que se la considera a su vez como la violación de un derecho fundamental, como es el derecho a una vida digna, a la cual todo el mundo debe tener acceso, sin ningún tipo de discriminación. Y porque estimo que es el Estado el que debe cumplir su papel de garante de dicho derecho, debido a que tanto Argentina como los otros países latinoamericanos son parte de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

Por otra parte, así como otros trabajos se abocan a desarrollar las estrategias y análisis del posicionamiento de los países en el sistema internacional, tomando para ello la importancia de las cuestiones comerciales e incluyendo también cálculos de poder, la intención de esta tesis es abarcar desde otra variable la problemática de los países latinoamericanos. Por ello la presente tesis delinearé su análisis sobre el tema de la pobreza, que ha adquirido fuertes ecos en ámbitos académicos y políticos.

Tanto Kliksberg, como otros importantes intelectuales ponen de manifiesto la importancia actual de la problemática social, y en particular de su mayor exponente, la pobreza. “El tema social se halla actualmente en el centro del escenario de América Latina (...).La gran mayoría de los sectores sociales percibe que la región toda se halla en riesgo por lo que esta sucediendo en materia social”¹².

Así también lo afirman importantes políticos, como el Secretario General de la CEPAL, José Antonio Ocampo para quien, “la región afronta para los próximos años

¹² Artículo de Kliksberg, Bernardo, “Las venas abiertas”, en Revista Encrucijadas, U.B.A., Año 1, N° 2 Diciembre de 2000, Edit. U.B.A., Bs. As, Argentina, Pág. 26.

grandes desafíos como la pobreza, la exclusión y la desigualdad social”¹³. La repercusión del tema ha llegado a tal punto que en 1992¹⁴ las Naciones Unidas fijaron el 17 de octubre como el Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza.

Por tanto, el tema de la pobreza que ha permanecido por décadas en un espacio subordinado de las agendas de los países latinoamericanos, adquiere para la década de los noventa una importancia singular. La importancia está dada porque la tendencia al aumento de la pobreza es un rasgo que se está convirtiendo en constante en la región. Asimismo, otra característica primordial la señala el número cada vez mayor de niños¹⁵ que forman parte de la categoría de pobres, lo que marca el futuro desarrollo de Latinoamérica.

Las causas de este proceso podrán ser encontradas tanto en el ámbito interno de los países como en el ámbito externo. Del sector externo resulta importante, y se buscará demostrar, el cambio de perspectiva desde los organismos internacionales influyentes en torno al tema de análisis. En un primer momento, presionaron por la incorporación del modelo económico que generó creciente pobreza. Y luego paradójicamente buscaron darle una mayor importancia al tema social. Este cambio de perspectiva respondió al peligro que veían en la pobreza, en algunos casos equiparándola a la gravedad del tema de la droga, ya que la consideran como una de las amenazas más graves a la estabilidad política de la región. Ello quedó demostrado en las últimas resoluciones de la OEA¹⁶, donde incluyeron a la pobreza con la exclusión social¹⁷ en los temas de seguridad.

¹³ Ocampo, José Antonio: Conferencia en el 28 Período de sesiones de la CEPAL, México, 2000.

¹⁴ Resolución 47/196 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. La resolución de 1992 (versión original en inglés) y el mensaje del Secretario General de Naciones Unidas a una década de la fijación de la fecha pueden ser observados en los Anexos B y C.

¹⁵ “Cuatro millones y medio de chicos argentinos menores de 14 años-lo que representa el 45% del total de la población infantil-viven en los hogares más pobres, según un informe del Gobierno nacional.” Diario Clarín(Digital), 08 de junio, 1999, disponible en www.clarin.com . Accedido 12/2003.

¹⁶ Diario Clarín, sección El Mundo, 26 de Octubre de 2003, Pág. 18.

¹⁷ Se considera a la exclusión social de manera amplia como “...la imposibilidad de una persona o de un grupo social para participar activamente en las esferas económicas, culturales, políticas o institucionales de la sociedad.

El concepto se utiliza para analizar las sociedades latinoamericanas debido a su ‘perspectiva integrada’ que incluye conceptos de ‘marginalidad’, ‘pobreza’ e ‘invisibilidad’ que son comunes a muchos análisis sociales en la región. La exclusión social es una condición tanto objetiva como subjetiva que puede cambiar en el tiempo y el espacio en la medida en que la forman procesos históricos y sociales específicos. De acuerdo con esta perspectiva, una acumulación de “vulnerabilidades” podría conducir posteriormente a la exclusión social total”. Bustelo, Eduardo: “La exclusión social en América Latina”, disponible en www.iadb.org . Accedido 09/2003.

El fin de desarrollar y analizar las causas es encontrar no a los culpables sino a los participantes en la formación de esta situación. Y el objetivo de ello será demostrar que el fenómeno puede ser explicado tanto por causas internas como por externas.

Primera Parte

Capítulo 1: Pobreza en América Latina¹⁸

La pobreza ha sido, y sigue siendo, una característica constante en la historia de América Latina. No obstante, recién a mediados del siglo XX llegó a representar un problema de magnitudes importantes. Según la CEPAL para fines de los años cincuenta 51% de personas se encontraban bajo la línea de pobreza.

A continuación desarrollaremos un análisis histórico de este proceso de empobrecimiento. Para ello utilizaremos como guías, los enfoques de Oscar Altimir¹⁹ y Carlos Vilas²⁰, destacados investigadores del tema social y de la pobreza en América Latina.

Altimir, analiza la evolución de la pobreza en América Latina a partir de los cincuenta hasta la década de los noventa. Para ello divide el período de análisis en dos momentos: uno marcado por el “estilo de desarrollo de posguerra” y otro por el “cambio de régimen” a partir de la implementación de reformas y programas de ajustes²¹ en la región. Utiliza para el análisis concreto de la pobreza diversos indicadores sociales, a saber: distribución del ingreso, empleo y pobreza, poniendo especial énfasis en el primero.

Por su parte, Vilas realiza un estudio analizando la evolución de las políticas sociales en América Latina, políticas utilizadas como mecanismos para subsanar la creciente pobreza. Considera a estas políticas como una dimensión de determinados modelos macroeconómicos y macropolíticos de acumulación. Por ello su análisis abarca

¹⁸ En esta tesis se utilizara el termino América Latina y Latinoamérica (termino oficializado por organismos internacionales, como Naciones Unidas, a mediados del siglo XX) como sinónimos. Asimismo, utilizaremos el termino para hacer referencia a un total de 25 países del norte, sur y centro de América además de los países del Caribe. Latinoamérica o América Latina, en sentido amplio, es todo el territorio americano al sur de Estados Unidos.

¹⁹ Altimir, Oscar: “Cap.: 1.Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: los efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo”, en *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*, Tokman, Víctor E.- O'Donnell Guillermo(comps.), Edit. Paidós, Bs As, Argentina, 1999.

²⁰ Vilas, Carlos: “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo”, en *Revista Desarrollo Económico*, Edit. IDES, Vol. 36, número 144 (enero-marzo 1997), Bs. As, Argentina.

²¹ Las políticas de ajuste puestas en práctica desde el inicio de los años ochenta eran parte de las “recomendaciones” establecidas por los organismos financieros como el Fondo Monetario Internacional (FMI) a los países latinoamericanos inciertos en la crisis de la deuda. Las políticas de ajuste buscaban reestablecer los equilibrios financieros y el de la balanza de pagos. Estas políticas incluían la reducción de los gastos gubernamentales relacionados con los subsidios al consumo y los servicios sociales; la eliminación de proteccionismos y subsidios indiscriminados al sector exportador; la liberalización de monopolios en los sectores de comercio y del transporte; la reducción de las actividades estatales; la desregulación económica; etc.

el modelo keynesiano-fordista²² y el neoliberal, señalando en cada uno las políticas sociales que establecían.

Por tanto, en el siguiente análisis dividiremos, en primer lugar, el período en dos momentos: por un lado, el estilo de desarrollo que implicó el modelo económico o estrategia Desarrollista²³; y por otro lado el cambio de régimen producto de la crisis de la deuda externa y de la incorporación de políticas neoliberales. Señalaremos en cada caso la evolución de los índices de pobreza y de distribución de ingreso.

En segundo lugar, desarrollaremos las políticas sociales implementadas en cada período de análisis.

1.1. El Modelo Desarrollista

La estrategia desarrollista toma lugar en los años cincuenta a sesenta. Camilo Dagum²⁴ señala que para los cincuenta en América Latina:

- aproximadamente 50% de la población vivía en condiciones de infraconsumo²⁵;
- en amplias zonas se registraban el padecimiento de enfermedades endémicas como paludismo y Mal de Chagas;
- el coeficiente educativo era sumamente precario.

La instauración del modelo económico Desarrollista permitió enfrentar los problemas sociales que ocurrían en dicha época. Sobre la base de esta estrategia el producto *per capita* de América Latina creció en promedio a un 2,7% anual entre 1950 y 1980.

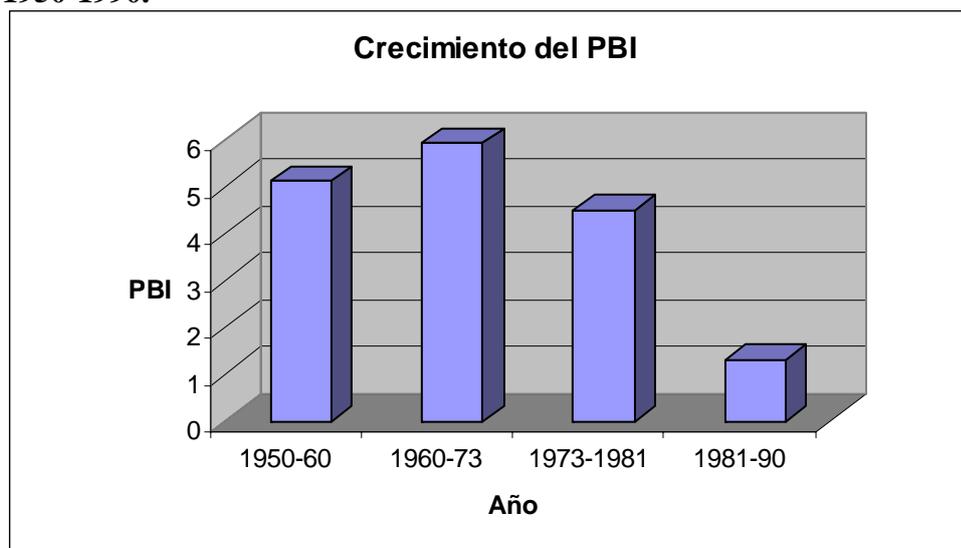
²² Concepto utilizado como sinónimo de Estado nacional desarrollista.

²³ Se lo llamo “Estado “nacional-desarrollista”, versión criolla del Estado benefactor de la Europa de posguerra. “...caracterizado por i)un estado regulador de la actividad económica e intervencionista en ámbitos específicos, incluyendo la propiedad estatal de empresas en la producción, el comercio y los servicios; ii)los incrementos en la productividad del trabajo repercuten positivamente en el nivel de los salarios y en la ampliación de la demanda de los trabajadores; iii) movilización social”. Vilas, Carlos: ob. Cit., Pág. 932-933.

²⁴ Artículo de Dagum, Camilo: “La integración y el crecimiento económico en América Latina”, en Revista Desarrollo Económico, Edit. IDES, Vol. 4, número 14-15 (julio-diciembre 1964), Bs. As, Argentina, Pág. 240.

²⁵ El infraconsumo se produce cuando el ingreso familiar no alcanza para acceder a una dieta con el mínimo de calorías indispensables.

Grafico 1: Crecimiento porcentual del Producto Bruto Interno (PBI) de América Latina, 1950-1990.



Fuente: Datos de CEPAL, en Bethell, Leslie(ed.): Historia de América Latina, Edit. Crítica, Barcelona, 1991, Tomo 11, Cap. 3, Pág. 109.

El modelo desarrollista se guió por la teoría económica de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Esta teoría articuló a este modelo en torno a una concepción que atribuía a los estados una capacidad de producir un desarrollo económico y social prometedor por medio de una modernización industrial acelerada. Por ende, éste modelo tuvo como objetivo lograr “una industrialización que condujera a la auto sustentación económica”²⁶.

La estrategia latinoamericana del desarrollismo o “*desenvolvimentismo*” (en el caso de Brasil) implicó orientarse, económicamente, al desarrollo hacia adentro²⁷, buscando reducir la vulnerabilidad frente a los acontecimientos económicos internacionales. Significó una política de industrialización que tomó como núcleo y foco dinamizador al mercado interno. Esta estrategia atribuyó capital importancia a la ayuda masiva del Estado para el establecimiento y perfeccionamiento de la infraestructura material y para el crédito subsidiado del sector privado.

Para el funcionamiento del modelo desarrollista fue necesario la adquisición de capitales, que se obtuvieron a través de fuentes internas y externas. En lo relativo a los capitales externos se trazaron cambios institucionales para facilitar su ingreso, adquiriendo éstos mucho mayor peso en la industria latinoamericana, demarcando así

²⁶ López, Ernesto: Diccionario de Política, Bobbio, Norberto, Matteucci Incola y Pasquino, Gianfranco, Octava Edición en Español, México, 1991, Pág.470.

²⁷ Desarrollo de la producción industrial de bienes para consumo interno.

una nueva dependencia. La CEPAL, que buscaba generar independencia respecto de las exportaciones primarias, no veía contradicción en utilizar capitales extranjeros, ya que se carecía de fuentes internas.

Paralelamente, el modelo desarrollista avalaba el impulso de las políticas sociales²⁸ ya que estas, implicaron el fomento de la inversión pública en infraestructura social (educación, salud, etc.), como así también programas de construcción de vivienda por empresas privadas con financiamiento privado y público, y similares; ampliaron el consumo colectivo de los trabajadores y elevaron su nivel, y el consumo individual a través de las políticas de empleo, salarios y precios.

Según Carlos Vilas “la política social fue encarada como una dimensión de la inversión y no del gasto (...). Las políticas sociales contribuyeron al desarrollo capitalista, le imprimieron un sesgo reformista y alimentaron la movilización social, y en esa medida dotaron de una amplia base de legitimidad al Estado”²⁹.

Por tanto, la política social se consideraba un vértice importante en el crecimiento de los países orientados al modelo desarrollista. Estas políticas no fueron fruto de un sentimiento de solidaridad, sino de objetivos económicos, como fue el generar un consumo colectivo.

El modelo desarrollista, en su conjunto, consiguió entre 1960 y 1980 que la población en condiciones de pobreza se redujera de 51% a 33% de la población total de América Latina (Cuadro 1).

²⁸ Las políticas sociales serán aquí definidas como: “el conjunto de intervenciones públicas (estatales) en las relaciones de mercado; se realizan para encarar situaciones consideradas injustas o inconvenientes de acuerdo con los criterios valorativos predominantes en la sociedad, y/o para promover el mejoramiento de la calidad de vida de determinados actores a quienes se consideran discriminados por el libre desenvolvimiento de las fuerzas del mercado”. Vilas, Carlos: América Latina: experiencias comparadas de combate a la pobreza, Univ. Nac. Autónoma de México, México, 1998, Pág. 9.

²⁹ Vilas, Carlos: “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo”, en Revista Desarrollo Económico, Edit. IDES, Vol. 36, número 144 (enero-marzo 1997), Bs. As, Argentina, Pág. 933.

Cuadro 1: Evolución de la pobreza en América Latina (%), 1960-1990.

Pobreza en America Latina (%)	
1960	51
1970	40
1980	33
1986	43
1990	46

Fuente: CEPAL, citada en Borón, Atilio: “La sociedad civil después del diluvio neoliberal”, en La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social, Sader, Emir y Gentili, Pablo (comps.), CLACSO-Eudeba, Argentina, 1999, pp. 59-60.

No obstante, las debilidades del modelo desarrollista pronto se hicieron evidentes. Las debilidades manifestadas provinieron, en parte, de la utilización del proteccionismo y la dependencia del sector exportador. La primer debilidad, el proteccionismo, considerado primordial para el desarrollo industrial, logró crear industrias “de alto costo e ineficientes en todo sentido”, como señala Bulmer-Thomas³⁰. Esto fue provocado por “las distorsiones del factor precio, la falta de competencia en el mercado interno y la tendencia a una estructura oligopólica, con elevadas barreras de ingreso”³¹.

Estos factores impidieron establecer una producción industrial capaz de instalarse en los mercados internacionales, lo que puso de manifiesto su dependencia del sector (agro)exportador, la segunda debilidad. Esta dependencia del sector exportador se explica porque los bienes de capital necesarios para el desarrollo industrial, debieron ser financiados por el sector (agro)exportador, ante la incapacidad efectiva de exportación de productos industriales. El sector (agro)exportador, debido mayormente a los embates de las variaciones en los precios internacionales, fue incapaz de cubrir los costos para la industrialización. Esta situación llevó al desequilibrio de las Balanzas de Pagos.

La recesión internacional y la crisis de la deuda de la década del ochenta, más las debilidades explicadas del proteccionismo y la dependencia del sector exportador, marcaron el fin del modelo desarrollista.

³⁰ Bulmer-Thomas, Víctor: La Historia Económica de América Latina desde la Independencia, FCE, México, 1998, Pág. 329.

³¹ Bulmer-Thomas, Víctor: Ob. Cit, Pág. 329.

1.2. La crisis de la deuda ³²

La crisis de la deuda caracterizó toda la década de los ochenta. En números concretos la deuda total de la región representó al 399% de las exportaciones totales de 1987, es decir cerca de los U\$S 430 mil millones. El pago de intereses alcanzó para el mismo año el 30 % de las exportaciones (Cuadro 2).

Cuadro 2: Indicadores de la deuda de América Latina

	1978	1980	1981	1982	1984	1987	1990
Total de la deuda (miles de millones de U\$S)	153	228	285	328	368	428	440
Deuda en terminos de % del PBI (en U\$S)	31	28	32	44	56	58	44
Deuda como % de las exportaciones	253	215	249	322	329	399	294
Pago de intereses como % de exportaciones	16	20	28	41	37	30	25
Transferencia de fondos netas (miles de millones de U\$S)	16	13	11	-19	-27	-16	-15

Fuente: Datos de CEPAL, en Bethell, Leslie(ed.): Historia de América Latina, Edit. Crítica, Barcelona, 1991, Tomo 11, Cap. 3, Pág. 153.

En Argentina, como en Chile y Uruguay la problemática de la deuda externa, sumado a la imposibilidad de encontrar mercados para sus exportaciones, llevó a establecer medidas de austeridad que incluían, “menores salarios reales, recortes en el gasto gubernamental, incentivos a la inversión privada, devaluación y menor proteccionismo”³³.

En este periodo la pobreza y la desigualdad del ingreso empeoraron. El incremento de la pobreza fue un proceso que abarco a la mayoría de los países latinoamericanos (Cuadro 3), pero principalmente alcanzó números alarmantes en

³² En el Capítulo 4 de la presente tesis se encuentra desarrollado el proceso que llevo a la crisis de la deuda.

³³Cardoso, Eliana y Helwege, Ann: La economía latinoamericana. Diversidad, tendencias y conflictos, FCE, México, 1993, Pág. 106.

Argentina y Brasil. Este aumento de los índices de pobreza llevo a revertir la tendencia decreciente del número de pobres que se había logrado con la estrategia Desarrollista.

Cuadro 3: Evolución de la pobreza e indigencia en América Latina 1980-1990 (en millones).

América Latina: Población pobre e indigente 1980-1990		
	Pobreza	Indigencia
1980	135,9	62,4
1990	200,2	93,4

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. En Lacabana, Miguel y Maingon, Thais : “La focalización: políticas sociales «estructuralmente ajustadas»” Latin American Studies Association, disponible en www.136.142.158.105/LASA97/lacabanamaingon.pdf . Accedido 08/2003.

La desigualdad, por su parte, se profundizó: tanto en Argentina, como en Venezuela, Brasil, Costa Rica y Chile la desigualdad aumentó. Hubo, no obstante algunas excepciones como fueron el caso de Colombia y Uruguay.

Altimir afirma que “casi todos los países latinoamericanos experimentaron una aguda redistribución del ingreso en esa década de crisis, ajuste y reformas, en la mayoría de los casos con un saldo neto regresivo al final de la década”³⁴.

El gasto social también se vio afectado: si antes de la crisis era insuficiente, las políticas de ajuste utilizadas para subsanar la situación económica lo redujeron aún más (Cuadro 4). Es decir, la crisis de la deuda trajo consigo una serie de medidas que implicaron la reducción del gasto destinado a programas sociales al área social. Esta reducción implicó consecuentemente el empeoramiento de la situación social.

³⁴ Altimir, Oscar: Ob. cit., Pág.30.

Cuadro 4: Evolución del Gasto Social (%) 1980-1989/91.

		Gasto social/PBI	
		1980-81	1982-89
Alto	Argentina	16,8	15,1
	Uruguay	14,9	16,3
	Chile	17,7	18,7
	Costa Rica	15,2	15,2
	Brasil	9,7	9,4
Moderado	Venezuela	11,5	9,5
	México	8,6	6,8
	Ecuador	10,3	8,9
	Colombia	7,8	8,1
Bajo	Bolivia	5,7	4,7
	Paraguay	3,9	4,2
	Perú	4,5	3,6

CEPAL: “El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo”. 1994. En Lacabana, Miguel y Maingon, Thais: Ob. Cit., disponible en www.136.142.158.105/LASA97/lacabanamaingon.pdf.

Las políticas sociales también afrontaron variaciones en este periodo (variaciones que se consolidarían en los noventa). Con la crisis del modelo desarrollista, las políticas sociales envueltas en el concepto de desarrollo social (inversión) perecieron. En su lugar fue instaurado un nuevo tipo de política social, donde predominaba el enfoque de considerarla como compensación social (gasto). Las políticas sociales eran consideradas de carácter asistencial, así como también temporarias.

1.3. La incorporación de políticas neoliberales

Si bien hubo algunos intentos de revivir la estrategia desarrollista, paralelamente comenzaba a extenderse la idea de un nuevo tipo de modelo económico. Este nuevo modelo, distinto al desarrollista, se inclinaba por la no-intervención estatal, la privatización y la liberalización. Para la década de los noventa gran parte de los países latinoamericanos se encontraron aplicando políticas de corte neoliberal.

A principios de la década de los noventa se registró un crecimiento económico moderado de la región. Sin embargo, el crecimiento alcanzado no logró revertir los índices de pobreza. La pobreza y la desigualdad continuaban con números elevados: para 1990 se registraron 200 millones de pobres, alrededor de 70 millones por encima del promedio anterior al período de crisis de la deuda.

No obstante hubo algunos casos donde la pobreza manifestó un leve descenso como en Chile, República Dominicana, Panamá, Uruguay y Brasil. Por el contrario en Perú, México, Nicaragua, Venezuela y El Salvador la pobreza aumentó.

Ahora bien, en cuanto a las políticas sociales de este nuevo modelo, el neoliberal, Vilas señaló tres características básicas de las mismas³⁵:

-Descentralización: implica la transferencia de decisiones de política social a municipios, gobiernos provinciales y Organizaciones No Gubernamentales. La crítica a esta característica es la escasez, que a esos niveles gubernamentales, se tiene en cuanto a recursos administrativos, materiales, humanos, etc.

-Privatización: su objetivo era aliviar la crisis fiscal de los Estados y mejorar la calidad de los servicios. Pero, señala el autor, el arancelamiento de los servicios públicos provocó la limitación en el acceso a dichos servicios, ya que solo las personas con recursos pueden hacerse cargo de sus costos.

-Focalización: como oposición al universalismo característico del modelo económico anterior, y respondía a la necesidad de confrontar la masificación de los problemas sociales con fondos recortados.

Para el autor dentro del “esquema neoliberal la política social se relaciona con la política económica por una vía eminentemente pasiva: liberar recursos financieros para la acumulación y prevenir tensiones sociales en situaciones límites”³⁶.

Cuadro 5: Evolución de la pobreza e indigencia en América Latina 1990-1999(en millones).

América Latina: Población pobre e indigente 1990-1999		
	Pobreza	Indigencia
1990	200,2	93,4
1994	201,5	91,6
1997	203,6	88,8
1999	211,4	89,4

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. En Lacabana, Miguel y Maingon, Thais: Ob. Cit., disponible en www.136.142.158.105/LASA97/lacabanamaingon.pdf

³⁵ Vilas, Carlos: Ob. cit, pp. 936-941.

³⁶ Vilas, Carlos: Ob. cit., Pág. 945.

En síntesis, durante los noventa, la pobreza presentó una tendencia creciente que se vio potenciada por las crisis de los últimos años. A fines de 1994 y comienzos de 1995 la crisis Mexicana afectó la región y en 1998 se produjo el contagio de la crisis asiática a Brasil. El continente logró recuperarse de sus crisis pero las economías quedaron extremadamente expuestas a shocks externos, por sus propias vulnerabilidades.

En este desarrollo de la evolución de la pobreza en América Latina pudimos señalar las características principales que la situación tomó en los diferentes períodos que atravesó la economía latinoamericana desde mediados del siglo XX a la actualidad.

Durante la aplicación de principios desarrollistas la pobreza logró ser disminuida. En parte ello fue fruto de que el mismo modelo económico generaba la incorporación de importantes cantidades de población al mercado laboral. Pero también las políticas sociales encaradas por este modelo, más allá de sus fines económicos alentaron a mejorar la situación social de la población.

Las limitaciones del modelo desarrollista, más la crisis de la deuda en los ochenta dio inicio a un proceso de continuo crecimiento de la pobreza. En esta época la pobreza alcanzó índices sin precedentes que fueron relativamente revertidos a comienzos de la próxima década.

Por su parte, la incorporación de medidas neoliberales en las economías latinoamericanas tuvo limitados efectos positivos: logró incrementar el crecimiento económico de la región a principios de los noventa. Pero ello no se tradujo en disminución de la pobreza, ya que la misma desde 1990 a 1999 presentó una tendencia ascendente. A ello favoreció, en parte, las características que las políticas sociales adquirieron en el modelo implementado.

Segunda Parte

Capítulo 2: Fundamentos teóricos del neoliberalismo

El siguiente apartado tomará la función de desarrollar la evolución histórica del neoliberalismo, mostrando la relevancia que en esa corriente de pensamiento poseen los asuntos sociales.

La importancia de esta sección está dada porque consideramos que esta corriente ideológica tiene su auge en los años noventa y marca el contexto ideológico de nuestra unidad de análisis.

2.1. Surgimiento del Neoliberalismo

A mediados del siglo XX, en el mundo capitalista, prevalecían diferentes formas del Estado Social, entre ellos el Estado Keynesiano. Esto no fue impedimento para que el austriaco Von Hayek publicara su libro Camino de servidumbre. En este libro “planteaba una dura impugnación al Estado Keynesiano de Bienestar y con él nacía el neoliberalismo, como una reacción teórica y política vehemente contra el Estado intervencionista y de Bienestar, en palabras de Perry Anderson³⁷.

En 1947, Hayek convocó a quienes compartían su orientación ideológica a una reunión en Mont Pèlerin, en Suiza. Asistieron no solo adversarios firmes del Estado de Bienestar europeo, sino también enemigos férreos del New Deal norteamericano. Estuvieron presentes en ella entre otros, Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eukpen, Walter Lippman, Michael Polanyi y Salvador de Madariaga. Allí se fundó la Sociedad de Mont Pèlerin, que según Perry Anderson se tradujo en “...una suerte de franco-masonería neoliberal, altamente dedicada y organizada con reuniones internacionales cada dos años. Su propósito era combatir el keynesianismo y el solidarismo reinantes, y preparar las bases de otro tipo de capitalismo, duro y libre de reglas, para el futuro”³⁸. Para los concurrentes la situación presente, que se resumía en el avance del totalitarismo, planteaba una seria amenaza a

³⁷ Anderson, Perry: “Neoliberalismo: Un Balance provisorio”, en La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social, Sader, Emir y Gentili, Pablo (comps.), CLACSO-Eudeba, Argentina, 1999, Pág. 15.

³⁸ Anderson, Perry: Ob. Cit., pp. 15-6.

los valores fundamentales de la civilización: propiedad privada y el mercado competitivo. Para esta Sociedad esos valores representaban las instituciones que mejor garantizaban la preservación de la libertad.

2.1.2.Friedrich Von Hayek

Von Hayek realizó, en esta etapa de surgimiento y constitución de la corriente neoliberal, una importante labor como formador de los lineamientos de dicha corriente. Su inspiración era fruto del rechazo que le provocaba toda clase de intervención estatal, pero particularmente la promovida por la teoría keynesiana. Como señala Mario Rapoport³⁹, Von Hayek tenía en mente no sólo al nazismo alemán, al socialismo “stalinista” o al laborismo inglés, sino sobre todo a la “aberración” teórica del keynesianismo, el cual, sin embargo, con sus políticas intervencionistas había ayudado a salir al capitalismo de la gran depresión de los años ‘30.

Concisamente, para Von Hayek, el socialismo y la libertad eran incompatibles y el papel del Estado en un sistema capitalista debía permanecer limitado. Hayek no dudó en comparar el Estado de Bienestar con la dictadura, ya que para él la planificación que dicho Estado representaba llevaba implícita la supresión de la libertad. Como partidario del neoliberalismo abogaba por la libre competencia de las fuerzas de la sociedad, como medio para coordinar los esfuerzos humanos.

No obstante, reconoció en su trabajo un papel activo por parte del Estado en ciertos aspectos, como por ejemplo que garantizara un marco legal que asegurara la iniciativa privada.

“Para mantener una sociedad libre, sólo la parte del derecho que consiste en reglas de “justa conducta” (es decir, esencialmente, el derecho privado y penal) debería ser obligatoria para los ciudadanos e impuesta a todos. Es la tesis ultraliberal, basada en la descentralización y la desregulación total de la actividad económica, que entiende incluso que la libertad individual no depende de la democracia política y que ser libre es,

³⁹ Rapoport, Mario: “Orígenes y actualidad del “pensamiento único””, en Globalización y Ajuste en América Latina, Colección grupos de trabajo de CLACSO, disponible en www.clacso.org. Accedido 09/2003.

por el contrario, no estar sujeto, salvo en el caso de los derechos señalados, a la injerencia del estado”⁴⁰ .

Tratando particularmente el tema de la justicia y la equidad social, Von Hayek se animó a confesar la importancia que las mismas revestían, pero dejó en claro que para llegar a ese punto debía existir un apoyo a planificar una mejor distribución de la riqueza. Es aquí donde el autor dejó abierto el debate, a saber, si se estaba dispuesto a pagar el costo que dicha distribución implicaba.

Continuando con su análisis a favor de la competencia y contra la planificación, explicó que una mínima seguridad económica podía ser garantizada en un sistema de competencia y que la misma no encerraba una amenaza a la libertad individual. Es decir, trata en su trabajo la importancia de la seguridad social mínima, que parecería incompatible con los lineamientos del neoliberalismo. No obstante, es explícito al remarcar en que circunstancias debe ser aplicada.

“No existe razón alguna para que el Estado no asista a los individuos cuando tratan de precaverse de aquellos azares comunes de la vida contra los cuales, por su incertidumbre, pocas personas están en condiciones de hacerlo por si mismas (...) como en el caso de la enfermedad y el accidente (...)o víctimas de calamidades como los terremotos y las inundaciones. Siempre que una acción común pueda mitigar desastres contra los cuales el individuo ni puede intentar protegerse a sí mismo ni prepararse para sus consecuencias, esta acción común debe, sin duda emprenderse”⁴¹ .

Remarquemos que deja asentado cómo el Estado, dentro de un sistema económico neoliberal, debe procurar asistencia a las personas que sea objeto de acciones que están fuera de su alcance para evitarlas. Esto le interesa dejarlo en claro, ya que así deja exceptuada la asistencia estatal a los casos donde se proteja a individuos...

“...contra unas disminuciones de sus ingresos que, aunque de ninguna manera las merezcan, ocurren diariamente en una sociedad en régimen de

⁴⁰ Rapoport, Mario: Ob. Cit., Pág. 359.

⁴¹ Von Hayek, Friedrich: Camino de servidumbre, Edit. Alianza, Madrid, 1995, Pág. 157.

competencia, contra unas pérdidas que imponen severos sufrimientos sin justificación moral, pero que son inseparables del sistema de competencia. Esta demanda de seguridad es, pues, otra forma de la demanda de una remuneración justa, de una remuneración adecuada a los méritos subjetivos y no a los resultados objetivos de los esfuerzos del hombre”⁴².

Von Hayek, por tanto, no rechaza de plano la intervención estatal. Apoya cierta participación del mismo en algunos aspectos. Empero, da primacía al resguardo de la libre competencia y la propiedad privada.

2.2. Auge del neoliberalismo

Tanto Perry Anderson,⁴³ como Julio Pinto⁴⁴ señalan que el surgimiento de esta corriente no es en un momento histórico oportuno, ya que el mismo coincide con el auge del modelo de Estado keynesiano. Ambos autores, marcan que es recién en la década de los setenta, con la llegada de la gran crisis del modelo económico de posguerra, que la corriente neoliberal comienza a adquirir cuantiosos adeptos.

Al analizar dicha crisis, Von Hayek y sus seguidores consideraban que la misma era fruto del “...poder excesivo y nefasto de los sindicatos y, de manera más general, del movimiento obrero, que había socavado las bases de la acumulación privada con sus presiones reivindicativas sobre los salarios y con su presión parasitaria para que el Estado aumentase cada vez más los gastos sociales”⁴⁵.

La solución que proponían era un Estado con dos funciones opuestas: fuerte para debilitar o quebrar el poder de los sindicatos; y limitado en relación a los gastos sociales y a las intervenciones económicas. El fin primero de esta corriente era lograr la estabilidad monetaria, para lo cual era necesario una disciplina presupuestaria. Ello implicaba, por tanto, la reducción del gasto social y la restauración de la tasa de desempleo para quebrar el poder de los sindicatos.

⁴² Von Hayek, Friedrich: Ob. Cit., pp. 158-159.

⁴³ Anderson, Perry: Ob. Cit., Pág. 16.

⁴⁴ Pinto, Julio: “El neoconservadurismo y su proyección ideológica”, en Las nuevas democracias del cono sur: cambios y continuidades, Julio Pinto (Comp.), UBA, Bs. As., Argentina, 1996, Pág. 26.

⁴⁵ Anderson, Perry: Ob. Cit., Pág. 16.

Es decir, no dejaban de reconocer las desigualdades sociales que intrínsecamente generaba el tipo de sistema que proponían y argumentaban así mismo que la desigualdad era un valor positivo, imprescindible en sí mismo.

2.2.1. Milton Friedman

En este contexto de la crisis de los años setenta adquiere mayor importancia la obra de Milton Friedman Capitalismo y libertad⁴⁶. El destacado economista estadounidense y orientador de la influyente Escuela de Economía de Chicago, adhirió en la Universidad de Chicago a las ideas de Hayek.

Para Friedman el poder gubernamental era necesario pero peligroso; por lo que dicho poder debía ser limitado y descentralizado. El autor remarcaba la importancia y la necesidad de la existencia de un gobierno. Veía en él al determinador y arbitro de “las reglas del juego”. No obstante, su ámbito de participación debía ser limitado ya que...“Lo que el mercado hace es reducir mucho el espectro de problemas que hay que decidir políticamente y, por consiguiente, minimiza la medida en la que el gobierno tiene que participar directamente en el juego”⁴⁷.

En cuanto a la forma de gobierno que debía instaurarse se inclinaba por la democracia, y marcaba que el libre desarrollo del mercado se complementaba con esa forma de gobierno.

“La amenaza fundamental a la libertad es el poder de coaccionar, ya esté en manos de un monarca, de un dictador, de un oligarca o de una momentánea mayoría. La preservación de la libertad requiere la eliminación de esa concentración de poder en la mayor medida posible y la dispersión y distribución de cualquier poder que no pueda eliminarse –un sistema de checks and balances. Al sustraer la organización de la actividad económica del control de la autoridad política, el mercado elimina esta fuente de poder coercitivo. Le permite al poder económico ser un balance contra el poder político en vez de un refuerzo”⁴⁸.

⁴⁶ Friedman, Milton: Capitalismo y libertad, disponible en www.neoliberalismo.com. Accedido 09/2003.

⁴⁷ Friedman, Milton: Ob. Cit. www.neoliberalismo.com

⁴⁸ Friedman, Milton: Ob. Cit. www.neoliberalismo.com

La visión de Friedman, en términos de pobreza, era considerar a la desigualdad como inherente al sistema económico.

“El mercado le garantiza al individuo la libertad de aprovechar al máximo los recursos que están a su disposición, siempre que no interfiera con la libertad de los demás de hacer lo mismo. Pero no garantiza que tendrá los mismos recursos que otro. (...)Y no hay nada que pueda evitar que conduzcan a una gran disparidades en riquezas e ingresos”.

Esto era así, en tanto y en cuanto...“Fuera de la caridad individual, no hay forma de eliminar esas desigualdades de riqueza que permanecerían inclusive en un mercado libre ideal, excepto mediante la interferencia con la libertad de los más afortunados”⁴⁹ .

No obstante planteaba que históricamente, un mercado libre ha producido menos desigualdad, una distribución de la riqueza más amplia, y menos pobreza que cualquier otra forma de organización económica. Entendía que había menos desigualdad en los países capitalistas avanzados, como Estados Unidos, que en países subdesarrollados como la India.

En el marco neoliberal alegaba que se debía garantizar un ingreso mínimo pero no más, pues toda medida contra la pobreza debilitaba el impulso de autoayuda de los pobres.

En síntesis, esta corriente de pensamiento neoliberal se ha orientado a darles una importancia secundaria a las cuestiones sociales como la pobreza y desigualdad. Privilegiaron ante todo la preeminencia del principio de propiedad privada y la libertad individual. Por tanto llegaron a considerar que pese a que las desigualdades podían producirse por el sistema económico que defendían, estaba en manos de cada individuo procurar su seguridad y mantenimiento. Promueven un Estado limitado, y dicha característica la refuerzan mayormente en los temas sociales

La importancia de este análisis, como señalamos en el inicio de este apartado es que esta corriente fue la que guió a las políticas que se aplicaron en Latinoamérica,

⁴⁹ Friedman, Milton: Ob. Cit. www.noliberalismo.com

mayormente en la década de los noventa. La siguiente sección se encargara de demostrar esta afirmación.

2.3. Aplicación del neoliberalismo en Latinoamérica

2.3.1. Consenso de Washington

En 1989, en la ciudad de Washington, se realizó un encuentro promocionado por el Fondo Monetario Internacional y por el Banco Mundial. En este encuentro participaron funcionarios del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, ministros de finanzas de los países industrializados, presidentes de importantes bancos internacionales y reconocidos economistas. El resultado y producto de dicho más destacado de dicho encuentro fue el Consenso de Washington, cuya paternidad se otorgó al economista John Williamson.

El Consenso se caracterizaba por ser un conjunto de “recomendaciones” que se daban a los países endeudados, mayormente latinoamericanos, al momento de solicitar renegociaciones de deudas como nuevos prestamos.

Así la corriente de pensamiento neoliberal penetró en los países latinoamericanos, ya que como señala Frances Stewart, “los cambios en el pensamiento en y acerca de los países desarrollados han tendido a ser seguidos, un poco después, por cambios similares en el pensamiento de los países en desarrollo. Este es un resultado natural de la fuerte influencia de los países desarrollados en los actores importantes, especialmente como resultado de la dominación del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial por los países desarrollados”⁵⁰.

A esto hace referencia Mario Rapoport, como también Eduardo Bustelo⁵¹, quienes manifiestan que por medio de dichas instituciones es esparcida esta corriente filosófica por toda América con el nombre de “Consenso de Washington”. La implementación de dicho Consenso se materializa en el cambio del patrón productivo, que pasa de ser un modelo sustitutivo de importaciones a ser uno de apertura de la economía.

⁵⁰ Stewart, Frances: “La insuficiencia crónica del ajuste”, en Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes, Bustelo, Eduardo y Minujin, Alberto (edit.), UNICEF-Santillana, Argentina, 1998, Pág. 28.

⁵¹ Bustelo, Eduardo: “Expansión de la ciudadanía y construcción democrática”, en Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes, Bustelo, Eduardo y Minujin, Alberto (edit.), UNICEF-Santillana, Argentina, 1998.

Las estrategias elaboradas en el “Consenso” pueden sintetizarse⁵² de la siguiente manera:

1. disciplina fiscal que implica la reducción drástica del déficit presupuestario: su fin era solucionar el gran déficit acumulado que condujeron a la crisis en la balanza de pagos y las inflaciones elevadas;

2. disminución del gasto público, especialmente en la parte destinada al gasto social. Williamson en realidad proponía redistribuir el gasto en beneficio del crecimiento y los pobres, por ejemplo, desde subsidios no justificados hacia la atención sanitaria básica, la educación y la infraestructura;

3. mejorar la recaudación impositiva sobre la base de la extensión de los impuestos indirectos, especialmente el IVA. La finalidad era que el sistema tributario combinara una base tributaria amplia con tasas marginales moderadas;

4. liberalización del sistema financiero y de la tasa de interés⁵³;

5. mantenimiento de un tipo de cambio competitivo;

6. liberalización comercial externa, mediante la reducción de las tarifas arancelarias y abolición de trabas existentes a la importación;

7. otorgar amplias facilidades a las inversiones externas;

8. realizar una enérgica política de privatizaciones de empresas públicas;

9. cumplimiento estricto de la deuda externa. En “La democracia y el «consenso de Washington»”⁵⁴, John Williamson omite este punto y en cambio desarrolla un noveno ítem referido a la Desregulación. Con ello sugería la abolición de las regulaciones que impedían la entrada de nuevas empresas o que limitaban la

⁵² En esta sección combinamos la síntesis desarrollada por Naúm Minsburg: “Transnacionalización, crisis y papel del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial”. En Tiempos Violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina. Atilio Borón– Julio Gambina – Naum Minsburg, disponible en <http://www.clacso.org> . Accedido 10/2003; con la elaborada por el propio John Williamson en “No hay consenso. Reseña sobre el Consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar”, disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/09/pdf/williams.pdf> . Accedido 01/2004

⁵³ Facilita el libre ingreso y salida de los capitales especulativos. Este tema especificado en el caso Argentino se encuentra desarrollado en los Capítulos 3 y 4 de la presente tesis.

⁵⁴ En La democracia y el «consenso de Washington», John Williamson omite este punto y en cambio desarrolla un noveno ítem referido a la Desregulación “Los gobiernos deberían abolir las regulaciones que impiden la entrada de nuevas empresas o que limitan la competencia y asegurar que todas las regulaciones estén justificadas por criterios tales como seguridad, protección medioambiental o supervisión prudencial de las instituciones financieras”. Disponible en http://www.pdfs.lacaixa.comunicacions.com/webes/wpp0pdfp.nsf/vico/ee15_c4_esp.pdf/%24file/ee15_c4_esp.pdf . Accedido 01/2004.

competencia. No obstante, remarcaba que dicha desregulación debía tener en cuenta y respetar las normas vigentes en cuanto a seguridad y protección del medio ambiente.

10. Derecho a la propiedad: debía ser asegurado y ampliado por el sistema legal.

2.3.2 Análisis del Consenso de Washington

Ninguno de los diez puntos expresados a través del Consenso, que iban a guiar las políticas económicas de la economía global, tenían que ver directamente con abordar las grandes inequidades o pobreza imperantes. Por cierto “la reforma tributaria, la privatización, la abolición de los subsidios y la reducción del gasto público requeridas para eliminar los déficit presupuestales tenderían, indirectamente, a aumentar la inequidad”⁵⁵.

Por tanto la importancia de lo social en dichas propuestas ha sido claramente secundaria. En la política económica propuesta, dominaba una clara hegemonía de los mecanismos del mercado y una concepción de “lo social” restringida en el interés individual.

No había preocupación por la distribución del ingreso y la riqueza. Las desigualdades eran naturales y fruto del triunfo de los más aptos. Por lo tanto, las políticas del Estado debían ser marginales y distributivamente neutras. Las denominadas políticas sociales debían concentrarse (focalizarse) sobre la pobreza y los grupos socialmente más vulnerables, y no sobre la distribución del ingreso. En los programas de ajuste⁵⁶ que promovía el Consenso de Washington, la política social se percibía, así mismo, como la herramienta necesaria para establecer las bases de gobernabilidad que garantizaran la legitimación de las reformas exigidas por el mercado. Las distintas formas de transferencia de ingreso a los pobres que implicaba la política social, se basaban sobre una ética de compasión que fundamentaba el subsidio. A su vez el subsidio era considerado como un desincentivo, (vemos la influencia de Friedman), y por lo tanto su uso debía ser marginal y transitorio.

⁵⁵ Stewart, Frances: Ob. Cit., Pág. 37.

⁵⁶ Supra 1.1

Al analizar las principales variables de la corriente neoliberal se puede vislumbrar que la concepción individualista imprime su característica central, junto con la primacía dada al mercado. Estos valores se corresponden con el predominio del sentimiento de responsabilidad individual.

Sin embargo aunque dentro de esta corriente teórica corresponde al individuo procurar su bienestar, al Estado se le reconoce un cierto margen de acción. Así refiriéndose a temas sociales como la problemática de la pobreza el neoliberalismo prevé cierta participación del Estado. Como vimos Von Hayek, Friedman o mismo las políticas sociales que se proponen actualmente hay un mínimo resguardo por el bienestar de la población.

Basándonos en el desarrollo precedente podemos afirmar que los fundamentos teóricos del neoliberalismo ya imprimían una tendencia a darle una importancia marginal a la pobreza o a considerarlos inherentes al sistema económico, como es el caso de Friedman.

En los próximos capítulos analizaremos las consecuencias de la aplicación de esta corriente teórica. Partiremos de reconocer las diferencias que existen entre una teoría y su aplicación, ya que la aplicación varía tanto en las medidas y en que grado son aplicadas, como también influye las características propias de los países donde son aplicadas

Por tanto, la situación de pobreza no puede ser atribuida exclusivamente a la corriente teórica que guía al estado. Es decir, dicha situación de pobreza puede ser explicada asimismo por las características de aplicación de cada país en particular, que para el caso argentino será desarrollado en el **Capítulo 4**.

Capítulo 3: Pobreza y crisis internacionales

En este capítulo continuaremos analizando los factores externos, que consideramos, incidieron sobre la profundización de la pobreza.

Diversos factores externos pueden afectar sobre la economía de un país. Aquí optaremos por ocuparnos de uno de ellos: las crisis internacionales. Como veremos, las mismas respondieron a la aplicación de un tipo de economía, la neoliberal. En síntesis, en el siguiente análisis tomaremos a las crisis internacionales como fruto de la implementación del modelo neoliberal. Se las definirá y a continuación se trazará primero una breve explicación de cómo y porque las crisis externas afectaron nuestra economía. Luego se desarrollará el origen de cada crisis: la crisis de México, Asia y Brasil, con los consecuentes efectos en la región latinoamericana, particularizando el caso argentino.

3.1. Vulnerabilidad externa

La crisis mexicana, como la asiática y brasileña, pueden ser definidas bajo el concepto que desarrolla Robert Lechner de crisis acotadas. Es decir, son definidas como “turbulencias o shocks económico-financieros donde se percibe una situación caracterizada por una visibilidad alta y una intensidad fuerte, rápida repercusión o réplicas en otras partes y no menos rápida recuperación”⁵⁷.

La transmisión de las crisis hacia otros países y regiones, se explica por el proceso de globalización financiera impulsado entre los años setenta y ochenta. En este proceso la mayoría de los países pusieron en práctica procesos de liberalización y desregulación económica y financiera para lograr insertarse en el Sistema Financiero Internacional. Por tales procesos entendemos “...la liberalización de las condiciones para ingresar y egresar fondos, tomar prestamos en el exterior o realizar depósitos en moneda extranjera a cualquier plazo en el sistema financiero local”⁵⁸. Como resultado, los capitales fluyeron libremente y pasaron a constituir una fuente de ingresos

⁵⁷ Artículo de Lechner, Norbert: “Especificidad de las crisis políticas”, en Revista SERIE Políticas Sociales, N° 33, CEPAL-PNUD-BID-FLACSO. Chile. 1999.

⁵⁸ Aspiazu Daniel y Nochteff Hugo: “La democracia condicionada. Quince años de economía.”, en Quince años de democracia Lejtman Román (comp.), Grupo editorial Norma, Bs As, 1998, Pág. 163.

substantial en la mayoría de los países, proceso que también fue importante en Argentina⁵⁹.

Ahora bien, la lógica de este capital financiero globalizado⁶⁰ era (y continua siendo) la búsqueda de “ganancias extraordinarias”. Esta búsqueda es la que confiere al capital, por tanto, la característica de volatilidad. Esta particularidad se evidencia en el momento en que las ganancias en X mercado no son favorables, abandonan el mismo llevándose las ganancias acumuladas, lo que precipita la crisis financiera. En síntesis, este capital financiero le confiere vulnerabilidad y fragilidad a las economías. Este hecho se hizo evidente en las crisis de México (1994-1995), luego Asia (1997-1998) y finalmente en Brasil(1999).

3.2. Crisis de México (1994-1995)

3.2.1. Origen

A principios de la década de los noventa se presenció un favorable ingreso de capitales en América Latina. Permitió una mejora económica en la región, luego de la escasez de capitales a raíz de la crisis de la deuda externa. El PBI se incrementó de un 1,2% en los ochenta a un 3,6% entre 1990 y 1994. Este nuevo flujo de capitales tuvo su raíz en Norteamérica. Ffrench-Davis explica el surgimiento de dicho flujo a raíz de

“una situación recesiva interna en los Estado Unidos, escasa demanda por fondos, y tasas de interés notablemente bajas alentaron la desviación de recursos hacia otros mercados. Encontraron en América Latina un mercado muy receptivo y con tasa de utilidades esperadas notoriamente elevadas”⁶¹.

En números concretos, la recuperación de la oferta de flujos se tradujo para 1994 en U\$S 70 mil millones de mayor producción en la región. A su vez significó el incremento de la dependencia de estos países hacia los capitales extranjeros, como también el acrecentamiento de la vulnerabilidad frente a shocks externos.

⁵⁹ Infra 4.2 y 4.3.

⁶⁰ En el desarrollo de esta idea nos guiamos con el artículo de Ffrench-Davis Ricardo: “El efecto tequila, sus orígenes y su alcance contagioso”, en Revista Desarrollo Económico, IDES, Bs As., Vol.37, N° 146 (julio-septiembre)1997.

⁶¹ Artículo de Ffrench-Davis Ricardo: Ob. Cit, pp.197-198.

En México la recuperación post-crisis de la deuda de los ochenta se extendió hasta los noventa, ayudada por un rápido ingreso al país de capitales externos. La afluencia de capitales se vio facilitada por un programa de reforma orientado hacia el mercado. Este proceso se inició en 1985 y para 1989 se encontraba ampliamente establecido. El programa impulsado por el Presidente Carlos Salinas de Gortari contenía cuatro componentes básicos:

- La apertura de la economía mexicana a la competencia internacional.
- Un proceso de privatización y desregulación.
- Un programa de estabilización económica centrado alrededor de un tipo de cambio predeterminado y políticas monetarias y fiscales muy restrictivas y,
- Un acuerdo social y económico entre el gobierno, el sector privado y los sindicatos.

Principalmente en 1994, el último año de la administración de Salinas, gran número de reformas fueron implementadas, destacando entre ellas la aprobación del Tratado de Libre Comercio con América del Norte⁶².

La gran oferta de fondos que México enfrentó ese mismo año, entró al país con escasas limitaciones, y gran parte de estos fondos fueron utilizados para solventar un creciente gasto global (mayormente privado). Es decir, los gastos del país, que ampliamente sobrepasaban la producción nacional, fueron financiados con la gran masa de capitales foráneos. Así, el déficit en la cuenta corriente, que en 1994 había alcanzado casi el ocho por ciento del Producto Interno Bruto, fue financiado con flujos de capital altamente volátiles que hicieron muy vulnerable la economía. Además, la apertura comercial, materializada en el Tratado de Libre Comercio, provocó la destrucción de gran parte de la planta productiva (empresas medianas y pequeñas). Por tanto el país se encontraba en una frágil situación económica, a la que se sumo un ambiente político desfavorable⁶³.

La grave situación general pudo ser sostenida por poco tiempo por el nuevo Presidente, Zedillo. Para diciembre de 1994 la moneda se devaluó en 90.1%, detonó

⁶² TLCAN o NAFTA(sigla en inglés): Tratado de Libre Comercio de América del Norte, fue un acuerdo trilateral entre Canadá, Estados Unidos y México puesto en funcionamiento a partir del 1 de enero de 1994.

⁶³ El ambiente político desfavorable fue fruto de diversas causas, entre ellas el levantamiento de Chiapas, el asesinato del principal candidato presidencial y el proceso eleccionario en curso.

el crecimiento de la inflación, el PIB cayó en 6.2%. El país y el sistema financiero estuvieron a punto de caer en una insolvencia financiera absoluta.

3.2.2. Efectos en la región latinoamericana

Los efectos de la crisis mexicana sobre América Latina fueron denominados como “efecto tequila”. Los efectos de mayor envergadura se resumieron en: recesión económica, déficit comercial y de pagos y nuevo endeudamiento. Particularmente el efecto de mayor importancia fue el retiro masivo de fondos de capital de corto plazo. El retiro comenzó en México y luego se expandió por toda la región. Esto sucedió principalmente porque la crisis Mexicana provocó una situación de incertidumbre e inestabilidad en toda Latinoamérica. Por tanto el temor a que sucediera lo mismo hizo que los capitales extranjeros se marcharan. En síntesis, se desestabilizó la forma de relación de América Latina con los mercados internacionales de capital.

No obstante ello, los efectos sobre la región latinoamericana fueron en términos generales limitados, afectando transitoriamente ciertas variables, y a escasos países.

Cuadro 6: Tasa porcentual del crecimiento anual de Latinoamérica 1970-1996.

Producto bruto interno (tasa de crecimiento anual, %)					
	1970-80	1980-90	1990-94	1995	1996
Argentina	2,8	-0,9	7,7	-4,6	4,4
Brasil	8,6	1,6	2,3	4,2	3,1
Chile	2,5	2,8	6,8	8,5	7,2
Colombia	5,4	3,7	4	5,2	2,1
Mexico	6,7	1,7	2,6	-6,6	5,1
Perú	3,9	-1,2	4,9	6,9	2,8
Uruguay	3	0,5	4,7	-2,8	5
América Latina(19 países)	5,6	1,2	3,6	0,3	3,7

Fuente: Ffrench-Davis Ricardo: “El efecto tequila, sus orígenes y su alcance contagioso”. En Revista *Desarrollo Económico*. Revista de Ciencias Sociales (Buenos Aires) IDES Vol.37. N° 146 (julio-septiembre) 1997, sobre la base de datos de la CEPAL.

El PBI bajó de casi 4% en el 1994 a 0,3% en 1995, para en 1996 alcanzar el 3,7% (Cuadro 6). Las bolsas latinoamericanas cayeron en forma generalizada. Asimismo, el acceso a los capitales fue restaurado a partir de 1996 y 1997.

Ahora bien, en términos países la crisis no tuvo efectos generalizados como la crisis de la deuda de los ochenta, pero si afectó particularmente a la Argentina.

3.2.3. Efectos en Argentina

El sistema económico argentino⁶⁴ del período en análisis se caracteriza por: régimen cambiario inflexible que genera que la emisión monetaria se relacionara a las reservas internacionales, acelerada privatización de activos estatales, apertura comercial y financiera, y eliminación de restricciones al ingreso de capitales extranjeros.

En la primera parte de los noventa, este sistema permitió al país experimentar un buen momento económico porque atrajo gran número de capitales e inversiones, que imprimieron un elevado ritmo de crecimiento. Esta situación duró hasta 1993 y parcialmente 1994.

El sistema iniciado con la liberalización financiera y el acceso irrestricto de capitales al país profundizó la vulnerabilidad y dependencia de la economía Argentina a los capitales externos. Por tanto, ante la desaceleración de los flujos de capitales provocada por los efectos de la crisis mexicana la decadencia de Argentina iniciada en 1994 empeoró. En el caso argentino la desconfianza de los capitales externos fue fruto tanto del impacto del efecto tequila como por la generada por el proceso de elecciones presidenciales. El informe del Ministerio de economía para el año 1995 es coincidente con esta idea al señalar que “la desconfianza [hacia la economía Argentina desde sectores económicos externos e internos] se vio agravada por la incertidumbre sobre los resultados de las elecciones presidenciales del 14 de mayo y el temor a una posible reversión de la política económica”⁶⁵.

En términos económicos el efecto tequila implicó para el país una caída del nivel de actividad cercano al 4,6%. La fuga de capitales alcanzó la cifra de 2.500 millones de dólares en solo dos meses (entre el 20 de diciembre y el 15 de febrero). Del 20 de diciembre de 1994 al 22 de marzo de 1995, los depósitos en moneda

⁶⁴ Infra 4.4.2.

⁶⁵ Ministerio de Economía de la Nación: “Informe Económico”, disponible en <http://www.mecon.gov.ar/informe/infor16/mercado.htm> . Accedido 12/2003.

extranjera disminuyeron en 7,200 millones de dólares. Así también, desaparecieron 50 bancos y 266 sucursales⁶⁶.

A pesar de ello, ya para 1996 la situación parecía revertirse y tomar por tanto nuevamente el rumbo a la estabilidad. Altimir y Beccaria desarrollan la situación de mejora en los siguientes términos:

“A lo largo de 1996 se fueron afirmando signos de reactivación del gasto y de la producción. En el frente externo, los mejores precios de exportación significaron una considerable elevación de los términos del intercambio, que se sumó al sostenido aumento de las exportaciones; así mismo, se enfrentaron buenas condiciones de acceso al financiamiento y un creciente flujo de inversiones directas. En el frente interno, la percepción del grado de resistencia del régimen monetario y cambiario y del sistema financiero ante una perturbación aguda como la sufrida el año anterior, estimuló la reacción de los mercados de crédito y activos”⁶⁷.

Para 1997, el crecimiento se había recuperado rondado el 8%, en medio de una absoluta estabilidad de precios.

3.3. Crisis de Asia

3.3.1. Origen

El proceso de liberalización financiera⁶⁸ que describimos precedentemente también tuvo su desarrollo en el Sudeste Asiático. Dicho proceso permitió que, a fines de los ochenta, la región asiática experimentara una importante afluencia de capitales. Este ingreso de capitales favoreció su excepcional crecimiento. Según Ramón Lascano “para 1965 la región representaba escasamente el 9% del PBI mundial y 30 años después esa participación llegó al 25%”⁶⁹.

⁶⁶ Datos aportados por el Ministerio de Economía de la Nación: Ob. Cit.

⁶⁷ Artículo de Altimir, Oscar – Beccaria, Luis: “Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en Argentina”, disponible en www.iadb.org. Accedido 08/2003.

⁶⁸ Supra 3.1.

⁶⁹ Lascano, Ramón: La crisis financiera en Asia Oriental y la economía Internacional, Fundación Okita, Bs. As., 1998, Pág. 10.

No obstante, a mediados de los noventa la economía del Sudeste Asiático comenzó a mostrar dificultades en su funcionamiento. En 1997 irrumpió la crisis en Tailandia. En opinión de Guillen, la misma “respondió a los efectos desestabilizadores de los flujos privados internacionales de capitales”⁷⁰. La crisis de Tailandia se expandió a Indonesia, Malasia y Filipinas. Las monedas de dichas economías se vieron forzadas a devaluar y sus bancos e instituciones financieras se fueron a la ruina por acción del mercado. La repercusión regional alcanzó a Hong Kong, Taiwan, Singapur y Corea del Sur.

Los impactos en la región asiática se tradujeron en desaceleración del crecimiento e inversión, lo que concomitantemente llevó a la disminución del empleo y salarios, como también de la demanda y por tanto a la bancarrota de numerosas empresas.

Los impactos en el ámbito mundial también fueron importantes ya que el ritmo de expansión del comercio internacional paso de 9,9% en 1997 a 3.6% en 1998.

La crisis asiática llegó a propagarse a Rusia, quien como medida de rescate, declaró unilateralmente la cesación de pagos de la deuda afectando así a la Unión Europea.

3.3.2. Efectos en Latinoamérica

La crisis asiática tuvo, como la crisis Mexicana, efectos diferenciados sobre Latinoamérica. Sus efectos sobre los países latinoamericanos fueron diferentes en sus distintas etapas. Entre julio y agosto de 1997, la crisis obligó a la primera depreciación de la moneda de Tailandia y luego de Indonesia, Malasia y Filipinas y deprimió sus mercados bursátiles. Ello no tuvo efectos significativos para América Latina, con la probable excepción del precio del cobre, que empezó a declinar en julio de 1997.

El escenario cambió a partir de octubre de ese año, cuando la crisis bursátil adquirió otra dimensión al extenderse a las plazas asiáticas más importantes (Hong

⁷⁰ Artículo de Guillén, Arturo: “Efectos de la crisis asiática en América Latina”, en Revista Comercio Exterior, Vol.50, N°7, México. 2000. Pág.539.

Kong, Taiwán, Singapur) y provocar marcadas caídas en las de Europa y Estados Unidos. Fue entonces cuando las bolsas y los sistemas financieros latinoamericanos se vieron afectados, y se ampliaron bruscamente los márgenes sobre los bonos de los países de la región.

Cuadro 7: Tasa porcentual del crecimiento anual de Latinoamérica 1997-1999.

Producto bruto interno (tasa de crecimiento anual, %)			
	1997	1998	1999
Argentina	8	3,9	-3,5
Brasil	3,8	0	0,5
Chile	7	3,1	-1,5
Colombia	2,7	0,7	-5
México	6,8	4,9	3,5
Perú	8,6	0,1	3
Uruguay	5	4,6	-2,5
América Latina(19 países)	5,4	2,1	0

Fuente: Guillen, Arturo: "Efectos de la crisis asiática en América Latina". Revista Comercio Exterior. Vol.50. N°7. México. 2000. En base a datos de CEPAL.

Como rasgo general la crisis asiática representó una disminución en el crecimiento de la región de más de 5% en 1997 a un poco más de 2% en 1998(Cuadro 7). En términos de flujos de capitales, se experimentó una transferencia negativa de recursos a la región como consecuencia de: por una parte, la reducción en la afluencia de los mismos fruto de la sensación de incertidumbre que invadió a los operadores financieros frente a la inestabilidad Asiática; por otra parte, debido a las obligaciones por pagos de los intereses de las deudas externas.

Las importaciones, por su parte, se redujeron afectando directamente a la demanda de exportaciones latinoamericanas, aunque en términos de volumen los efectos se vieron limitados a Chile y de Perú

En resumen, y guiándonos con el análisis de Guillen⁷¹ podríamos señalar que los principales efectos de la crisis sobre América Latina fueron:

- el desplome de los mercados bursátiles;
- el alza brusca de las tasas de interés;
- debilitamiento de las monedas de región;
- deterioros de los términos de intercambio con el exterior;

⁷¹ Artículo de Guillén, Arturo: Ob. Cit. Pág.541.

- contracción del comercio internacional; e
- interrupción de flujos privados de capital.

Particularmente, ocho países registraron recesión, a saber: Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Uruguay, Venezuela, Jamaica y Argentina.

3.3.3. Efectos en Argentina

La crisis asiática tuvo efectos visibles sobre Argentina. Como en el caso de la crisis mexicana, la liberalización financiera y comercial explica porque la crisis Asiática afectó al país. La diferencia con lo sucedido en 1994-5, es que esta vez no se trató de una sola crisis: la crisis asiática fue acompañada por la crisis desatada en Brasil.

La crisis brasileña, que venía gestándose desde 1995-6⁷², se tornó insostenible para 1998, cuando la crisis asiática hizo su irrupción en América Latina. Por tanto, y ante sucesivos fracasos por mantener la estabilidad, el gobierno reelecto de Fernando Henrique Cardoso debió devaluar su moneda. Sus efectos rápidamente se expandieron a la región.

“La crisis financiera brasileña golpeó al resto de las economías latinoamericanas y las precipitó a la recesión o, en el mejor de los casos, provocó una baja sensible de sus ritmos de crecimiento”⁷³.

Por consiguiente, a fines de los noventa, Argentina enfrentó los efectos de dos crisis.

En primer término, la crisis asiática cuyo efecto se materializó en el deterioro de los precios de las exportaciones, como así también en el descenso de los flujos de capitales.

Y en segundo término la crisis brasileña que profundizó aún más la recesión de Argentina. A causa de la devaluación de la moneda brasileña, el real, el comercio bilateral declinó en un 25% en 1999.

Como resultado de esta doble crisis la situación económica del país se manifestó depresiva. Para 1999 el PBI cayó un 3,5% frente a un 4,9% del año

⁷² Artículo de Guillén, Arturo: Ob. Cit., Pp. 542-543

⁷³ Artículo de Guillén, Arturo: Ob. Cit. Pág. 543.

anterior. Por su parte el desempleo urbano alcanzó al 14.5% de la población. La deflación se hizo presente y el comercio exterior presentó signos de deterioro.

En síntesis, la región Latinoamericana en los noventa se ve afectada por tres crisis internacionales. Las crisis mexicana, asiática, y la brasileña fueron fruto de la liberalización financiera que se produce a nivel mundial, y que provoca específicamente en América Latina una creciente vulnerabilidad.

Estas crisis afectaron, por tanto, a toda la región, y tanto la mexicana y la brasileña tuvieron fuertes impactos negativos sobre Argentina.

A su vez, jugaron un papel importante en la problemática de la pobreza. Es decir, el aumento de la pobreza experimentado en el país en la década de los noventa, no fue solo producto de las políticas internas aplicadas por Argentina⁷⁴. Fue también producto de los efectos que dichas crisis tuvieron sobre el país, en tanto que limitaron el ingreso de capitales, disminuyeron el índice de crecimiento y provocaron el consecuente aumento en el desempleo y en la tasa de pobreza.

⁷⁴ Infra 5.3.

Tercera Parte

Capítulo 4: Modelo neoliberal en Argentina

El siguiente capítulo abarcará el cambio en la Economía Argentina desde la década de los setenta. El propósito es llegar con el análisis histórico al momento de incorporación de medidas neoliberales en la Economía Argentina. Por ello, la introducción tomará como punto de inicio al modelo de acumulación desarrollista de posguerra, cuya crisis da paso a dicha incorporación. Por tanto, primero deberemos tomar en consideración al concepto de crisis, que nos permitirá analizar las características del proceso que llevó a la adopción de medidas de corte neoliberal en Argentina.

En torno al concepto de crisis se ha establecido una vasta bibliografía que nos permite diferenciar dos corrientes:

En primer lugar encontramos la corriente dispuesta a tomar la crisis como un momento esporádico y donde se la entiende como una anomalía temporaria en el sistema, con flujos y reflujos dentro del mismo sistema o hacia otro sistema determinado, que ocasiona ciertas sobrecargas o escasez de dichos flujos y que finalmente conducen hacia otra situación de equilibrio. Como señala Poulantzas es la tendencia a verla como un “momento o instante ‘‘disfuncional’’ que rompe, de forma repentina o por un golpe del destino, el funcionamiento por otra parte armonioso del ‘‘sistema’’ momento forzosamente siempre pasajero (un mal momento que ha de pasar) hasta el restablecimiento necesario del ‘‘equilibrio’’”,⁷⁵.

En la segunda corriente el concepto de crisis parece centrarse en la esfera económica determinando cierto período (usualmente cíclico) de estancamiento y que corresponde fielmente a la particular dinámica de acumulación capitalista. En esta segunda corriente se encuentran Jürgen Habermas y Claus Offe.

En el presente trabajo tomamos de Offe su óptica para analizar la crisis como un proceso ya que “no concibe las crisis al nivel de los eventos, sino más bien al nivel

⁷⁵ Poulantzas, Nicos (director): “Las transformaciones actuales del Estado, la crisis política del Estado”. En La crisis del Estado, Edit. Fontanella, Barcelona, España, 1977, Pág. 34.

superior de mecanismos que generan ``acontecimientos´´⁷⁶. En el plano económico, la crisis es un concepto global que designa una discontinuidad brusca en el proceso de crecimiento, una ruptura de equilibrio. La crisis surge como un mecanismo para reparar las averías (las fallas, los desaciertos) acumulados durante el período anterior de crecimiento. Por eso, la crisis ejerce una función social y económica precisa: constituye la vía para la restauración o para la construcción de un orden nuevo.

Por tanto, utilizaremos este concepto de crisis como guía del siguiente desarrollo histórico. Ello nos permitirá vislumbrar y desarrollar las características que el cambio de modelo generó en la economía Argentina. El siguiente análisis buscará trazar paralelamente el avance de la pobreza dentro de las problemáticas sociales más importantes.

4.1.El período del Modelo Desarrollista

La imagen de la Argentina de las décadas de los cincuenta y sesenta se describe como una situación económicamente favorable. Esto queda demostrado si tomamos en cuenta que para el lapso de 1947-1960 el crecimiento del PBI a una tasa anual fue de 2,4%, y que el empleo también experimentó un crecimiento del 1,4%.

El modelo de acumulación desarrollista implantado en esta época, requería para su funcionamiento de grandes cantidades de trabajadores. Cabe remarcar su importante participación ya que, analizando la distribución del ingreso, los mismos representaban cerca del 50% de la renta nacional. Ello implicó, por tanto, una importante gravitación de estos actores señalando la consolidación del carácter distribucionista de dicho modelo. Esto lo subraya Minujin quien dice que “La confluencia de un temprano desarrollo de demandas sociales y de un modelo económico interesado en captar y proteger a los trabajadores favoreció una amplia expansión de la intervención social del Estado”⁷⁷.

⁷⁶ Offe, Claus: Contradicciones en el Estado de Bienestar, Edit. Alianza, México, 1991, Pág. 44.

⁷⁷ Minujin, Alberto: Desigualdad y exclusión, Edit.UNICEF/Losada, Bs As, Argentina, 1993, Pág.47.

Este modelo logró alcanzar índices positivos en términos de distribución del ingreso y de pobreza. La distribución del ingreso experimentó, entre 1953 y 1961, un aumento moderado alrededor de 5% del Gini⁷⁸.

La pobreza, para el periodo en cuestión era irrelevante. Involucraba a no más del 3% de los hogares urbanos y, por tanto, el tema carecía de importancia para la sociedad Argentina de los años cincuenta y sesenta.

En síntesis, y como imagen general de este periodo, hasta bien entrada la década del setenta la pobreza fue una cuestión marginal en la Argentina, ya que llegó a comprender apenas al 5% de los hogares.

4.2. Cambio de modelo. Inicios del Neoliberalismo

Para la década de los setenta la situación de la economía Argentina era desfavorable. En 1975 “la crisis económica urgía a tomar medidas drásticas (...): los problemas de la balanza de pagos eran muy graves, la inflación estaba desatada, la puja distributiva⁷⁹ era encarnizada y el Estado estaba totalmente desbordado”⁸⁰. Esta situación de caos permitió generar un campo político y social propicio para el cambio de modelo. Así a mediados de la década de los setenta y con el arribo de los militares, que instituyeron la dictadura denominada Proceso de Reorganización Nacional (en adelante P.R.N.), fue donde se introdujeron las primeras políticas de corte neoliberal⁸¹. Algunas de esas políticas aplicadas fueron: la redistribución regresiva del ingreso, el

⁷⁸ Artículo de Beccaria, Luis y Altimir, Oscar: “Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en Argentina”, disponible en www.iadb.org . Accedido 08/2003.

⁷⁹ Resulta primordial recordar aquí el Rodrigazo. Cavarozzi señala que el mismo “...se produjo cuando los sectores de derecha del gobierno de Isabel Perón encabezados por López Rega intentaron implementar un plan de ajuste económico que incluía un retraso salarial como una de sus medidas centrales. (...) Las medidas dispuestas por el dúo López Rega-Rodrigo (ministro de Economía del gobierno de Isabel Perón), y su fracaso inmediato, hicieron ingresar a Argentina en un nivel inflacionario sin precedentes: en la década y media posterior a 1975 la tasa inflacionaria anual ascendió dramáticamente y se ubicó en torno a un promedio del 300% anual”. Cavarozzi, Marcelo: “Contradictory trends in Argentina: the resilience of peronism and the breakdown of party politics”, disponible en <http://www.wcfia.harvard.edu/conferences/argentinepolitics/Papers/Cavarozzipaper.pdf> . Accedido 01/2004.

⁸⁰ Romero, L.A.: Breve historia Argentina, FCE, Buenos Aires, Argentina, 1999, Pág.276.

⁸¹ En esta línea de análisis, que toma el Gobierno Militar de 1976 como el inicio de las políticas neoliberales en Argentina, nos guiamos con los enfoques adoptados por Aspiazu Daniel- Nochteff Hugo: “La democracia condicionada. Quince años de economía.”, en Quince años de democracia Lejtman Román (comp.), Grupo editorial Norma, Bs As, 1998; Elina S. Mecke Armiñana: “Los derechos sociales en la Constitución Argentina y su vinculación con la política y las políticas sociales” en Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina, Alicia Ziccardi (Comp.), Colección Grupos de Trabajo de CLACSO, disponible en www.clacso.org . Accedido 11/2002.

ajuste del mercado de trabajo, la reasignación de recursos entre actores y sectores económicos, la apertura asimétrica al exterior, la liberalización de los mercados (mayormente el financiero) y el aislamiento de la industria. Estas políticas condujeron a redireccionar la tarea de asignación de recursos y de distribución del ingreso del Estado, con el fin de reforzar la centralización del capital y la concentración del ingreso. En otras palabras el gobierno militar venía a romper con la "sociedad de empate"⁸² y a instaurar un proceso de "disciplinamiento social"⁸³. En suma, el gobierno buscaba la remoción del anterior modelo de acumulación a partir de la construcción de uno nuevo con características de irreversibilidad. A ello ayudo el proceso de endeudamiento externo, cuyas características⁸⁴ lo diferenciaron de los períodos anteriores.

El nuevo modelo de acumulación, que instala el gobierno militar, priorizó la valorización financiera⁸⁵ en detrimento del modelo de acumulación anterior. El medio que sustento al nuevo modelo fue mayormente la redistribución del ingreso. En términos del salario la baja fue profunda: implicó que la participación se redujera de un 45% en 1974 a un 26% en 1983. Esta tendencia a la reducción del salario comienza a ser constante en la economía Argentina ya que llegó hasta el arribo del gobierno democrático de 1983 y fue sostenido aún entonces. La distribución del ingreso (Cuadro 8) experimentó, a su vez, un importante cambio cualitativo. Este cambio benefició

⁸² Para mayor desarrollo de la idea de empate entre trabajadores y empresarios ver Mancebo, Martha: "El nuevo bloque de poder y el nuevo modelo de dominación", en La economía Argentina a fin de siglo: fragmentación presente y desarrollo ausente, Nochteff, Hugo (editor) Edit.FLACSO-EUDEBA, 1998, Bs. As. As, Argentina.

⁸³ Ver Luis Alberto Romero, quien desarrolla esta idea de aniquilamiento de toda protesta social o expresión de pensamiento crítico durante el P.R.N. Romero, L.A.: Ob. Cit., Pp. 283-289.

⁸⁴ Su magnitud no guardaba relación con el crecimiento económico (mientras el PBI descendía, la deuda se sextuplicaba), fue contraída en su mayoría por actores privados y fue funcional al cambio en el modelo de acumulación primordialmente financiero. Síntesis de las ideas de Mancebo, Martha: Ob. Cit., pp. 179-180.

⁸⁵ Seguimos aquí la idea desarrollada en el Artículo de Basualdo, Eduardo: "El impacto económico y social de las privatizaciones", en Revista de la CEPAL, Nº 52, Santiago de Chile, Chile, abril 1994, pp. 27-52.

Define a la valorización financiera como la "colocación de excedente por parte de las grandes firmas en diversos activos financieros (títulos, bonos, depósitos, etc.) en el mercado interno e internacional. Este proceso que irrumpe y es predominante en Argentina desde fines de los setenta, se expande debido a que las tasas de interés, o la vinculación entre ellas supera la rentabilidad de las diversas actividades económicas, y a que el acelerado crecimiento del endeudamiento externo posibilita la remisión de capital local al exterior al operar como una masa de excedente valorizable y/o liberar las utilidades empresarias para esos fines". Basualdo, Eduardo: "La crisis actual en Argentina: entre la dolarización, la devaluación y la redistribución del ingreso", disponible en www.ezln.org . Accedido 01/2004 .

al sector perteneciente al 10% más rico de la población, que anteriormente adquiría el 28,2 % del ingreso, y pasó a obtener el 33,1 %, marcando una clara concentración del mismo.

Cuadro 8: Evolución de la distribución del ingreso en %, de 1974 a 1990.

Distribución porcentual del ingreso	1974	1980	1985	1990
30 % mas pobre	11,1	10,5	9,9	9,6
30% medio bajo	22,4	19,2	19,4	19,1
30% medio alto	38,3	37,2	37,4	36
10 % mas rico	28,2	33,1	33,3	35,3

Fuente: INDEC, Anuario Banco Mundial, en Rapoport, Mario, y colaboradores: Historia económica, política y social de la Argentina 1890-2000. Edit. Macchi, Bs. As., Argentina, 2000, Pág. 1016.

Con el advenimiento del P.R.N. el sector trabajador y las políticas sociales sufrieron un revés cuyo foco neural fue la implementación de un modelo de política social de rasgo liberal⁸⁶. El efecto vislumbrado en los años ochenta, según Minujin, fue “la emergencia explosiva de los indicadores de empobrecimiento económico de la población, la crisis financiera de la seguridad social y la caída del peso económico y político de los sindicatos”⁸⁷.

En la opinión de diversos autores, como Susana Torrado y Luís Beccaria⁸⁸ los efectos en este cambio de modelo (sin dejar de reconocer por ello los impactos que a nivel derechos políticos y civiles provocaron⁸⁹) fueron socialmente negativos. Es decir, el impacto que provoco este proceso fue la instauración de la pobreza como nueva problemática, alcanzando niveles estadísticos significativos. Como señala Susana

⁸⁶ Infra 5.2.4

⁸⁷ Minujin, Ob. Cit., Pág. 48

⁸⁸ Ver Susana Torrado: “La cuestión social”, en Quince años de democracia, Lejtman Roman (comp.). Grupo editorial Norma, Bs As, 1998; Artículo de Beccaria, Luis: Ob. Cit., disponible en www.cambiocultural.com. Accedido 06/2003.

⁸⁹ “En efecto, los primeros años de la década del setenta transcurren ante un conflicto social explícito que discutía la distribución de la renta nacional, pero sobre todo cuál debería ser el proyecto político ordenador de la sociedad Argentina. La “solución”, si se la puede llamar así, estuvo por fuera de los mercados. Una despiadada reacción violenta, surgida de la alianza entre los grandes capitales locales y extranjeros junto a la jerarquía militar y el poder de las armas, constituyó el mecanismo extra-económico que aseguró una tendencia al ajuste y la reestructuración regresiva. El terrorismo de Estado fue la condición necesaria para el cambio de reglas en la organización económica de la sociedad y su funcionamiento. El terror y el miedo son las categorías constitutivas del nuevo orden del capitalismo en la Argentina, y no el “mercado”, como algunos sugieren”. Gambina, Julio C.: “La crisis y su impacto en el empleo”, En Tiempos Violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina, Atilio Borón-Julio Gambina-Naun Minsburg (comps), CLACSO, disponible en <http://www.clacso.org>. Accedido 09/2003.

Torrado “es durante esta etapa que comienza a extenderse en la Argentina el fenómeno de la pobreza”⁹⁰. En esta época la problemática afecta mayormente a los sectores trabajadores o bajos de la población (el 87,9% de la población bajo Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI-) mientras que la clase media (un 12,1% de la población NBI) se ve afectada en términos mínimos.

Paralelamente durante los años setenta la desigualdad se amplió (aproximadamente 15% del Gini), especialmente en la segunda mitad de la década, signada por la estabilización ortodoxa y reformas liberalizadoras⁹¹.

Gráfico 2: Participación porcentual de los sueldos y salarios en el ingreso Nacional desde 1970 a 1988.



Fuente: Beccaria Luis A.: “Distribución del ingreso en la Argentina”, en Revista Desarrollo Económico, IDES, Vol. , N° , Octubre-Diciembre, 1991, Bs. As., Argentina.

4.3. Alfonsín y la deuda externa⁹²

La década de los ochenta, y limitándonos al contexto económico, se ve restringida a la problemática de la deuda externa, período generalmente reconocido como la **década perdida**.

⁹⁰ Susana Torrado, Ob. Cit., pág 54.

⁹¹ Un programa de corte ortodoxo con reformas liberalizadoras se caracteriza por la reducción de los subsidios a los productores agrícolas, devaluación de la moneda e implementación de reformas en las políticas de comercio exterior como la apertura de la economía a las importaciones y la eliminación de las restricciones a las exportaciones.

⁹² Para detalles de los montos Ver Anexo D: Evolución de la deuda externa 1966-1999.

Esta crisis de la deuda respondió a un proceso de endeudamiento, el cual se explica a partir de variables externas e internas.

Entre las variables externas encontramos un contexto internacional caracterizado por una gran liquidez de capitales. Esta liquidez fue producto de los dólares emitidos por los Estados Unidos para financiar el déficit de su balanza de pagos, por tanto la creciente reserva de dólares multiplicó los recursos del sistema bancario internacional. El aumento de los precios del petróleo, desde 1973, generó otra fuente adicional de liquidez: parte de los excedentes del hidrocarburo se depositaron en los bancos internacionales y ampliaron su capacidad prestable. Así fue que los capitales fluyeron libremente entre y hacia diversos mercados.

A medida que la demanda de crédito de los clientes tradicionales disminuía, debido a la recesión en los países industriales, los depósitos de los exportadores de petróleo y otras fuentes optaron por mercados alternativos. Por tanto, los bancos comenzaron a otorgar créditos a prestatarios que anteriormente se consideraban marginales, como los países de América Latina. Y los gobiernos de estos países prefirieron los créditos privados, porque los bancos no aplicaban casi ninguna condicionalidad para el desembolso de sus préstamos.

Las políticas fiscales y monetarias de los Estados Unidos jugaron un papel decisivo en la determinación de las tasas de interés en los mercados internacionales y en los movimientos de capitales. Además, el aumento de las tasas de interés durante el gobierno de Reagan agravó el problema de la deuda en los países latinoamericanos.

Con referencia a las variables internas encontramos⁹³: los intereses del gobierno militar y el nuevo modelo de acumulación que buscaron implementar. El nuevo modelo de acumulación se sustentó en la valorización financiera. Necesitaba, concomitantemente, para su funcionamiento un flujo continuo de capitales. El P.R.N. logró conseguirlos a través de fuentes internas, como la redistribución del ingreso, y fuentes externas, en la afluencia de capitales externos.

Todos estos condicionantes operaron en el contexto del gobierno democrático de Raúl Alfonsín de 1983 quien asumió con una gran crisis económica que incluía inflación, incertidumbre, especulación, gran déficit fiscal y deuda externa. Los

⁹³ Ver apartado 4.2.

conceptos que caracterizaban a la economía Argentina, por ese entonces, incluían estancamiento y fuerte vulnerabilidad externa.

El gobierno constitucional intentó, en principio, continuar con la política salarial expansiva iniciada durante la retirada militar y negociar una salida política al sobreendeudamiento. En el Grafico 2 podemos vislumbrar un aumento en la participación porcentual de los sueldos y salarios en el ingreso Nacional de 26% en 1983 a casi 45% en 1987. No obstante, “en 1985 terminó por aceptar las reglas de los acreedores para renegociar la deuda externa, pero adoptó un programa heterodoxo de estabilización”⁹⁴. El Plan Austral aplicado por la administración radical fue parte del programa heterodoxo. Combinó medidas como el congelamiento de precios y salarios, la desindexación de la economía y la creación de una nueva moneda, con otras de corte ortodoxo, que apuntaban a resolver los problemas estructurales de la economía como, por ejemplo, un excesivo gasto público, la emisión espuria de moneda, el proteccionismo y los subsidios.

Con respecto a la deuda externa, el pago de los servicios consumía altos montos de los ingresos del Estado. El endeudamiento llegó a U\$S 45.000 millones⁹⁵, el equivalente a 5 años de exportaciones. Por ello se buscó la refinanciación de la deuda, que a cambio exigía por parte del FMI la adopción de políticas orientadas a un aumento en la capacidad inmediata de pago de los servicios de la deuda. Básicamente significaba establecer medidas de ajuste al gasto público, mayor recaudación impositiva y adquisición de nuevos créditos externos.

El Estado afrontaba a su vez: un déficit creciente por el crecido aparato de servicios sociales, reducción de las recaudaciones, inexistencia de créditos externos e internos. Concomitantemente, el problema repercutía en una inflación permanente que distorsionaba las condiciones de la economía, y afectaba la propia capacidad del Estado para gobernar efectivamente la economía y la sociedad.

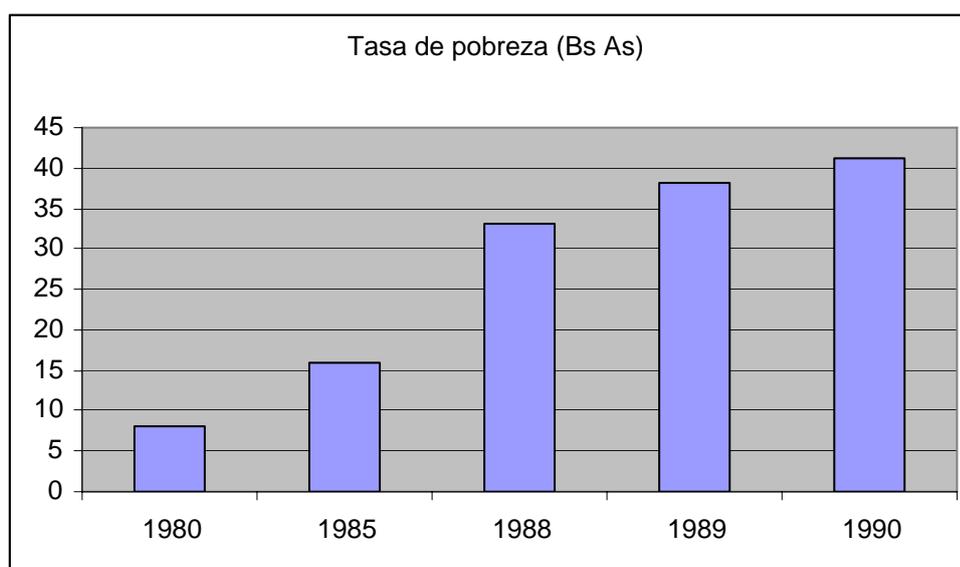
La crisis de la deuda, entonces, condujo a una espiral inflacionaria cuando el Gobierno no pudo adoptar medidas lo suficientemente correctivas.

⁹⁴ Beccaria, Luis y Altimir, Oscar: Ob. Cit., en www.iadb.org . Se trata de políticas basadas en el control de precios, de las tasas de interés y del tipo de cambio, se aplicaron restricciones al comercio exterior, se incrementó el gasto público agrícola y los subsidios a los productores, entre otras medidas.

⁹⁵ Aspiazu Daniel- Nochteff Hugo: “La democracia condicionada. Quince años de economía.”, en Quince años de democracia Lejtman Román (comp.), Grupo editorial Norma, Bs As, 1998, Pág. 149.

En este período la pobreza (Gráfico 3) alcanzó un 12% de los hogares. Entre 1980 y 1986 la desigualdad urbana continuó aumentando (aproximadamente un 8% del Gini). Lo acontecido con la desigualdad y el nivel de actividad económica, en el contexto de la crisis, determinaron otra considerable elevación (casi duplicación) de la incidencia de la pobreza hacia 1986. Este deterioro se acentuó en los años de la hiperinflación, período donde la pobreza llegó al 38% de los hogares.

Gráfico 3: Tasa de pobreza del Gran Buenos Aires desde 1980 a 1990.



Fuente: Banco Mundial: “Un pueblo pobre, un país rico”, disponible en www.bancomundial.org. Accedido en 05/2003.

La hiperinflación⁹⁶ de 1989 marcó el punto de inflexión del gobierno radical. La tasa de inflación que en promedio había alcanzado el 14% mensual en 1988, llegó a un máximo del 200% en 1989.

El impacto del proceso inflacionario no se limitó al ámbito económico sino que en el plano político significó el abandono temprano del gobierno por parte de Alfonsín y el ascenso de Carlos S. Menem. Asimismo, como desarrollaremos en los siguientes apartados, logró un efecto disciplinador sobre los sectores populares y sobre los actores sociales. La crisis de la deuda generó condiciones sociales necesarias para aceptar como

⁹⁶ “Es reconocida por la altísima inflación (elevación general del nivel de los precios) asociado con un conjunto particular de comportamientos tal que las actividades económicas y aún las transacciones económicas se ven perturbadas(...) Las hiperinflaciones son procesos donde no solo la tasa de inflación es muy alta, sino también muy variable; además los precios relativos son altamente volátiles”. Di Tella, Torcuato: Diccionario de ciencias sociales y políticas. Edit. EMECE. Argentina. 2001.pp. : 333-334

inevitables reformas estructurales propuestas por los organismos de crédito internacionales y los economistas neoliberales locales.

4.4. Primer gobierno de Carlos Menem

4.4.1 Contexto de asunción

La transformación económica, circunscripta a la incorporación de las medidas neoliberales tomó mayor impulso⁹⁷ con la asunción del gobierno de Carlos Menem. Esto se sustenta en que fue allí donde convergieron, según Pablo Gerchunoff y Juan Carlos Torre⁹⁸, diversas variables tanto externas como internas que hicieron posible que la adopción de dicho modelo fuera aceptado popularmente. Las variables fueron:

- El creciente consenso nacional e internacional que iban obteniendo las políticas neoliberales;
- La aguda emergencia económica por la crisis de la deuda;
- El apoyo de la sociedad a las políticas neoliberales;

Externamente, el pensamiento neoliberal se constituyó en la corriente de mayor consenso entre los sectores e instituciones financieras internacionales influyentes. El mayor consenso provino tras la caída del comunismo en Europa Oriental y en la Unión Soviética. Al perecer la única opción de oposición a la economía de mercado, el capitalismo neoliberal se instaló como la única alternativa viable. De ahí que se lo bautizara con el nombre de “pensamiento único”.

“No por singular, sino porque frente a él todas las interpretaciones alternativas (desde el mismo marxismo, que también tuvo sus ímpetus hegemónicos, hasta las distintas variantes del keynesianismo y del Estado de Bienestar) parecen haberse fundido como la nieve”⁹⁹.

Argentina no estuvo exenta en éste auge de la corriente neoliberal. Si tomamos las Reformas Estructurales (Privatización, liberalización comercial, desregulación) del

⁹⁷ Como vimos comienzan en el Gob. Militar, pero se ven interrumpidas y es recién en el gobierno Menem que cuenta con el consenso del pueblo.

⁹⁸ En esta línea de análisis seguimos el artículo de Gerchunoff, Pablo y Torre, Juan Carlos: “La política de liberalización económica en la administración de Menem”, en Revista Desarrollo Económico, IDES, Vol. 36, N° 143, Octubre-Diciembre, 1996, Bs. As., Argentina.

⁹⁹ Rapoport, Mario: “Orígenes y actualidad del “pensamiento único””, Globalización y Ajuste en América Latina, CLACSO, Pág. 357

gobierno de Menem encontraremos que las mismas fueron un reflejo de las desarrolladas en el Consenso de Washington¹⁰⁰. Y que pudieron ser introducidas gracias a los factores internos que a continuación se desarrollan.

Internamente remarcaremos dos variables. Por un lado, la necesidad del ajuste y reforma del Estado ya había sido introducida en el país por medio del Plan Baker¹⁰¹. El plan de 1985, medio por el cual se negoció la deuda externa en Latinoamérica en general y Argentina en particular, concluía que para recuperar la solvencia financiera “el estado debería achicarse radicalmente limitándose a cumplir las funciones básicas de mantenimiento del orden y la seguridad pública, y acometer la reforma estructural”¹⁰².

Por otro, la crisis económica fruto de la deuda externa y de los efectos cercanos de la hiperinflación fueron los hechos que permitieron forjar dentro de la sociedad Argentina el consenso para la aplicación de reformas económicas. La incertidumbre vivida en el país por los sucesivos embates económicos, que en la vida cotidiana se traducían en altos precios en los productos comestibles, desempleo latente, imprevisibilidad, etc., preparó a la sociedad para soportar los ajustes que un nuevo plan económico de corte neoliberal requería. Como señala Guillermo O'Donnell¹⁰³ este tipo de situaciones de incertidumbre crean una predisposición que roza la pasividad por parte de la población frente a las políticas del gobierno. Surge por tanto un tipo particular de democracia, lo que el autor define como Democracia Delegativa¹⁰⁴. Con

¹⁰⁰ Desarrolladas en el capítulo 2 de esta tesis. Para una opinión opuesta puede ser consultado el escrito de Domingo Cavallo “La Argentina y el FMI durante las dos administraciones Bush”. En él el autor rechaza la idea de que las reformas implementadas hayan seguido los lineamientos del Consenso de Washington y señala que fueron íntegramente elaboradas por el gobierno de Menem. “Quisiera comenzar destacando que ni el FMI ni el llamado Consenso de Washington tuvo influencia alguna sobre las decisiones que tomó la Argentina. Todas las reformas económicas implementadas en aquella época partieron del análisis y de las discusiones políticas que se llevaron a cabo dentro del país durante los años previos”. disponible en www.cavallo.com.ar/Documentos/dosBush.pdf. Accedido 01/2004.

¹⁰¹ En 1985 fue recomendado este Plan para la renegociación de la deuda externa. Fue elaborado por el Secretario de Tesoro de los Estados Unidos, James Baker, quien lo denominó como “Programa para el crecimiento sostenido”. Según Rapoport “promovía la recuperación de las economías deudoras como condición para restablecer la capacidad de pago”. Pág.859

¹⁰² Cavarozzi, Marcelo: Autoritarismo y Democracia (1955-1996). La transición del estado al mercado en la Argentina, Edit. Ariel, 1997, Pág. 121.

¹⁰³ O'Donnell, Guillermo: Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización, Edit. Paidós, Bs. As., Argentina, 1997, Pág. .

¹⁰⁴ Utiliza el termino Democracia Delegativa para oponerlo al de democracia institucionalizada y con él... “me refiero a una concepción y practica del Poder Ejecutivo según la cual por medio del sufragio se le delega el derecho de hacer todo lo que le parezca adecuado para el país (...) son intrínsecamente hostiles a los patrones de representación normales de las democracias establecidas, a la creación y consolidación de las instituciones políticas y, especialmente a lo que yo denomino “rendición de cuentas horizontal”.O sea el control diario de la validez y legitimidad de las acciones del Ejecutivo por parte de otros organismos públicos que son relativamente autónomos de aquél”. Artículo de O'Donnell, Guillermo: “Estado,

ella hace referencia a una democracia donde se le entrega el poder y amplia libertad al Ejecutivo, con el fin de que logre revertir la situación general de inestabilidad. Fue tal la predisposición de la sociedad Argentina a la introducción del nuevo plan económico, que no se produjeron oposiciones frente al incumplimiento de las propuestas electorales de Menem, de corte populistas (por ejemplo Revolución productiva, salarizado).

El gobierno de Menem encontró un campo externo e interno proclive a la implementación de políticas económicas neoliberales. Las mismas comenzaron a materializarse a partir de la sanción de dos leyes particularmente importantes, a saber: la Ley 23.697, de Reforma del Estado y la Ley 23.696, de Emergencia Económica. La primera otorgaba la concesión de poderes al Ejecutivo para intervenir las empresas públicas (entre ellas, la de aviación comercial, ferrocarriles, rutas, complejos siderúrgicos, teléfono, etc.), modificar su funcionamiento y privatizarlas. La segunda derogaba el trato diferencial entre capital nacional y extranjero (permitiéndosele a este último participar en los procesos de privatizaciones sin límites) como así también suspendía (primero temporariamente, pero luego adquirió carácter permanente) los regímenes de promoción industrial, regional y de exportaciones.

4.4.2 Reformas Estructurales

Las políticas implementadas en el gobierno de Menem poseían tres ejes¹⁰⁵:

Liberalización comercial, implicaba la reducción de las barreras arancelarias y la eliminación de las para-arancelarias, que debían realizarse gradualmente pero de hecho el proceso fue rápido (menos de dos años¹⁰⁶). El objetivo de este tipo de política era lograr impulsar la diversificación de exportaciones, no obstante, lo que se logró fue el incremento de las importaciones y la consecuente depresión de la industria nacional. Entre 1990 y 1997 las exportaciones argentinas se duplicaron, mientras que las importaciones se multiplicaron por siete veces con el consiguiente cierre de millares de establecimientos y el aumento del desempleo.

democratización y problemas conceptuales”, en Revista Desarrollo Económico, IDES, Vol 33, Nº130 (julio-septiembre 1993), Bs. As., Argentina, Pág. 164-165.

¹⁰⁵Russo, Cintia: “La Argentina de los `noventa”, en La economía Argentina a fin de siglo: fragmentación presente y desarrollo ausente, Nochteff, Hugo(editor), Edit. FLACSO-EUDEBA, 1998, Bs. As, Argentina, Pág. 208.

¹⁰⁶Gerchunoff, Pablo y Torre, Juan Carlos: Ob. Cit. Pág.: 741.

Desregulación, particularmente económica que abarcó: eliminación del régimen de control de precios, supresión de regulaciones específicas para las inversiones extranjeras, liberalización del mercado de cambios y de los flujos internacionales de divisas, desregulación del mercado laboral, etc.

Privatización, que como ya señalamos fue habilitada por la ley de Reforma del Estado, también adquirió un carácter acelerado y se caracterizó por las serias irregularidades que envolvió. Se llevo a cabo con escasa transparencia, sin resguardo para los usuarios de los servicios públicos que se privatizaron, no se obtuvo el precio adecuado de los bienes enajenados, y se realizaron en un proceso que se caracterizó como uno de los más veloces del mundo.

La sensación de inestabilidad e incertidumbre tanto de la población en general como del sector empresarial interno y externo persistió en el primer año y medio de gobierno de Carlos Menem hasta que el Ministerio de Economía llegó a estar en manos de Domingo Cavallo¹⁰⁷. Tras sucesivos cambios en el cargo, es con dicho ministro que la estabilidad económica tomó forma. El Plan de Convertibilidad, elaborado por Cavallo fue parte importante del esfuerzo por alcanzar dicha estabilidad. Comenzó a aplicarse en marzo de 1991, y significó el establecimiento de la paridad uno a uno del peso con el dólar de los Estados Unidos y eliminar el financiamiento del déficit a través de la emisión de dinero.

El Plan tuvo efectos positivos y negativos, sintetizados en un crecimiento con estabilidad pero sin efecto derrame sobre la sociedad. Sus efectos positivos fueron la reducción de la inflación, la recuperación de la confianza y la transmisión de una imagen de país estable, lo que permitió una renegociación de la deuda externa bajo el Plan Brady¹⁰⁸. Por su parte, uno de los efectos negativos que consiguió fue restarles competitividad a las exportaciones. La paridad fija tan alta convertía a los precios de la producción nacional en poco competitivos, tanto en el mercado interior como en el exterior. El ingreso de manufacturas extranjeras arruinó a la pequeña y mediana industria nacional, con el consecuente despido de empleados. No obstante ello, y pese a

¹⁰⁷ Permaneció en dicho cargo hasta el año 1996.

¹⁰⁸ “En marzo de 1989, el nuevo secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Nicholas Brady, propuso que los países que habían puesto en practica planes de ajuste, recibieran ayuda por parte de los acreedores oficiales e instituciones financieras internacionales para reducir sus deudas, apoyados por recursos financieros facilitados por Estados Unidos y Japón”. Rapoport, Mario y colaboradores: Historia económica, política y social de la Argentina 1890-2000. Edit. Macchi, Bs. As., Argentina, 2000, Pp. 860-861.

las diversas críticas¹⁰⁹ esgrimidas en su contra, el Plan de convertibilidad enmarcó el sistema económico del país hasta los primeros días de enero del año 2002.

La estabilidad lograda con el Plan convertibilidad se combinó con un contexto internacional favorable, que se caracterizaba en ese momento por una renovada fluidez de capitales. Esto permitió a la Argentina recuperar el acceso a los mismos que se habían visto reducidos a partir de la crisis de la deuda.

El ingreso de capitales a la economía Argentina fue facilitado mayormente por la liberalización financiera y las privatizaciones. Las reformas trazadas sobre el sector financiero implicaron una importante liberalización y dieron movilidad a los capitales. Este proceso se combinó con el de privatización, que se convirtió en el medio de materialización del ingreso de capitales. Por tanto, al finalizar el primer mandato de la administración justicialista de Carlos Menem (1989-1995) el ingreso de estos capitales generó un endeudamiento externo de más de U\$S 90.000 millones, y durante su segunda presidencia, en 1997 se aproximaba a los U\$S 124.000 millones (Anexo D).

La importancia de dichos capitales fue que llevaron a un proceso de expansión de la economía nacional. Por tanto, permitieron suavizar o amortiguar los efectos socialmente negativos de las reformas estructurales y del ajuste. Es decir, gracias al proceso de expansión del país, como ya señalamos por el arribo de capitales, la manifestación o puesta en evidencia del costo social que implicaban las reformas pudo invisibilizarse. Como Gerchunoff y Torre señalan “el ingreso de fondos externos mejoró casi todos los indicadores de desempeño económico, financió los desequilibrios de balanza de pagos y facilitó el trámite de las reformas”¹¹⁰.

No obstante, el período de “bonanza”, que podemos observar en el cuadro, se interrumpe bruscamente por los efectos de la crisis mexicana. Es en el segundo mandato

¹⁰⁹ Una de las críticas de más frecuentes es sintetizada por Raúl Cuello: “Lo que pudo ser un instrumento recomendable para superar la hiperinflación se constituyó en una verdadera trampa al confundírsele con el objetivo más importante de la acción de gobierno: mantener la paridad cambiaria con el dólar independientemente de la evolución de los factores monetarios y reales en Argentina y Estados Unidos desde que fuera establecida. Así, el régimen de convertibilidad se convierte en la pieza maestra del neoliberalismo para que, una vez asegurada su vigencia, los acreedores internacionales puedan contar con un seguro de cambio gratuito que los ponga a cubierto de eventuales pérdidas de capital por devaluación del peso. Los intereses diferenciales, más altos que los obtenidos en el exterior, arrojan ganancias importantes para quienes vienen a financiar los desequilibrios de los “fundamentals”, basados en la extraordinaria confianza que ofrece el “manejo responsable” de la economía argentina”. Cuello, Raúl E.: “El neoliberalismo, una ideología contraria al equilibrio social” Tiempos Violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina. Atilio Borón– Julio Gambina – Naun Minsburg, disponible en <http://www.clacso.org>. Accedido 10/2003.

¹¹⁰ Artículo de Gerchunoff, Pablo y Torre, Juan Carlos: Ob. Cit., Pág. 748.

del gobierno menemista que la situación toma otra dirección. Los efectos de las reformas y el ajuste que se venían ocultando, salen a la luz al cortarse los capitales con la crisis 1994-1995. Entre los efectos (Cuadro 9) se destacan las altas tasas de interés, caída del PBI, consumo y de la inversión, aumento de desempleo, desequilibrio fiscal, entre otras.

Cuadro 9: Indicadores macroeconómicos 1989-1996.

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
PBI (a)	-6,2	0,1	8,9	8,7	6	7,1	-4,6	3
Inflación (a) y (b)	3079,5	2314	171	24,9	10,6	4,2	3,4	0
Inversión (c)	15,7	14,2	16,3	19,6	21,1	23,2	20,5	22
Exportaciones (d)	9579	12353	11978	12235	13098	15839	20893	23500
Importaciones (d)	4203	4077	8275	14872	16784	21589	19969	23000
Balanza Comercial (d)	5376	8276	3703	-2637	-3686	-5750	925	500
Cuenta Corriente (d)	1781	6431	992	-5403	-7047	-9365	-2399	
Desempleo (e)	8,1	8,6	6,9	6,9	9,9	10,7	18,4	17,1

(a)en tasas anuales de variación, (b)según el índice de precios al consumidor, (c) como % del PBI, (d) en millones de U\$, (e)Según ondas de mayo de Encuesta Permanente de Hogares.

Fuente: Gerchunoff, Pablo y Juan Carlos Torre: Ob. Cit., Pág. 758, sobre la base de datos del BCRA, Ministerio de Economía, INDEC, Fundación Mediterránea, El cronista, FMI-IFS y FIEL.

4.4.3 Efectos sociales de las políticas implementadas

El control de la inflación, los mercados competitivos y desregulados y la disciplina fiscal, permite sostener que el primer mandato gobierno de Menem fue, en características generales, exitoso.

En los inicios de su gobierno, pudo constatarse una importante disminución en la pobreza, que como señala el Informe del Banco Mundial¹¹¹ había pegado “un salto con la hiperinflación de 1989/90, para descender luego, con la estabilidad de precios”. La estabilidad de los precios fue lograda a través del Plan de Convertibilidad y sus beneficios transitorios tuvieron importantes efectos en los sectores más bajos.

¹¹¹ Banco Mundial: Ob. Cit., en www.bancomundial.org.

Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) para fines de 1993 un 13.1% de los hogares estaba por debajo de la línea de la pobreza y un 3.6 % era el porcentaje de los hogares indigentes, que en comparación con el 38 % de hogares que alcanzó la pobreza en 1989 nos permite dar sustento a la afirmación que en la culminación de este período de aplicación de medidas neoliberales la situación social no presentaba signos negativos.

Ahora bien, a mediados de los noventa diversas variables presentaron signos negativos. Desde 1994, debido tanto a la recesión, como a la caída de los salarios y el aumento del desempleo, la pobreza se acrecentó dramáticamente, alcanzando para 1996 niveles cercanos al 30 %.

Por una parte, el **desempleo** aumentó en forma constante desde 1992 hasta 1996, y descendió mucho más lentamente en los años siguientes hasta 1999, época en la cual aumentó algo más del 1%. A principios de los noventa se encontraba en un 6,9% y se elevó a 13,8% en 1999, teniendo su pico más alto en la historia Argentina de los últimos veinticinco años en mayo de 1995 con un 18,4%.

Beccaria también señala que, luego de la estabilización de la hiperinflación, se registró una tendencia creciente a la desigualdad de ingresos reforzada por el creciente desempleo. El aumento en el **Coefficiente de Gini** señala una importante regresividad: mientras que entre 1990 y 1994 el aumento del mismo fue de 0,453 a 0,459, en 1995 se elevó a 0,480 llegando en 1998 a aumentar hasta 0,490, es decir a una marca que se acercaba a la registrada en el período hiperinflacionario de 1989.

Finalmente, la pobreza adquirió una nueva característica. Como señalamos, en 1993, había descendido hasta llegar a un 13.1%, pero a partir de allí experimentó un crecimiento importante, cuyo pico se encuentra en el año 1996 donde alcanza el 28%. Llegó al año 1998 abarcando un 26% de los hogares. Por tanto, la pobreza no solo aumentó a mediados de los noventa, sino que la misma se mantuvo dentro de elevados niveles por periodos más prolongados que en otras oportunidades. Susana Torrado señala que la excepcionalidad de este hecho esta dado en que se produce en un momento de inflación nula y que por tanto “puede considerarse inherente a la naturaleza del modelo”¹¹².

¹¹² Torrado, Susana: “La pobreza, según se mide”, en Diario Clarín (Digital), 10 de junio de 1999. disponible en www.clarin.com. Accedido en 01/2004.

4.5. Las crisis internacionales y sus efectos en la pobreza

Argentina no resultó inmune a las crisis financieras que caracterizaron al mundo en la segunda mitad de los años noventa¹¹³. Por tanto, no resulta extraño visualizar que los efectos sociales que dichas crisis provocaron en el país fueron importantes. Importantes en el sentido que implicaron ser una fuente extra en las causas que desembocaron en el crecimiento de la pobreza para el período.

Lo expresado anteriormente es fruto de visualizar estadísticamente el aumento de la pobreza a partir de mayo de 1994. La misma responde por una parte a la caída de la tasa de empleo de la población y por otra, se ve acentuada con la crisis del “tequila”, que profundiza la pérdida neta de empleos y, en consecuencia, eleva los niveles de pobreza. Según el Informe de Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO)¹¹⁴, en octubre de 1996, la pobreza alcanza al 20,1% de los hogares y al 27.9% de la población. Por su parte, la indigencia afecta al 5,5% de los hogares.

En los últimos dos años, la recuperación del nivel de la actividad económica fue acompañada por un constante crecimiento de la tasa de empleo, que permitió la reducción tanto de la desocupación como de los niveles de pobreza hasta principios de 1998 en que la pobreza y la indigencia alcanzan al 17,7% y al 4,0% de los hogares, respectivamente.

No obstante ello, para octubre de 1998, la pobreza vuelve a aumentar como consecuencia de la caída de los ingresos, producto entre otras cosas de la crisis internacional que afectó la actividad económica de toda la región llegando al 26% de los hogares.

Este capítulo nos permitió analizar los cambios introducidos en la economía Argentina. El cambio implicó: por un lado el abandono del modelo desarrollista que se caracterizó primordialmente por su carácter distribucionista y por tanto por la importante participación del salario en la renta nacional. Por otro, significó la

¹¹³ La relación de la economía Argentina con las crisis internacionales se encuentra desarrollada en el Capítulo 3

¹¹⁴ Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO): “Informe sobre la evolución de la pobreza en los últimos nueve años, enero 1999”, disponible en www.siempro.org.ar. Accedido en 12/2003.

incorporación de una nueva orientación en la economía, que se venía gestando desde la década de los setenta.

No obstante es en los noventa donde factores externos e internos favorecen el verdadero desarrollo de este modelo. Y aunque el mismo permitió conseguir la estabilidad económica del país, logró a su vez empeorar las condiciones de la sociedad en general. Es que esta nueva orientación implicó una desfavorable evolución de la distribución del ingreso para amplios sectores de la población. Así, la pobreza, que se instala como problemática social desde los años setenta, no logra revertirse. Aún más, se transforma en la década de los noventa en una problemática constante del país. Sumado a ello adquiere una nueva característica: a diferencia del crecimiento de la pobreza experimentado en los años ochenta, a causa de la hiperinflación, la creciente pobreza de los noventa se presenta en un momento de inflación nula. Esto lleva a considerar a la pobreza como una característica propia del modelo económico vigente.

Capítulo 5: El papel del Estado frente a la pobreza

5.1 La pobreza a mediados de los noventa

El elevado crecimiento de la pobreza a raíz de la hiperinflación de 1989 en Argentina, logró descender como fruto de la estabilidad de precios conseguida a partir del Plan de Convertibilidad. No obstante, ese descenso solo duró hasta comienzos de 1995, ya que a comienzos del segundo mandato presidencial los principales indicadores de la situación social presentaron números desalentadores.

En primer lugar, el índice de la distribución del ingreso señalaba una aguda concentración del mismo. Según datos del Banco Mundial (Cuadro 10) el 20% más rico de la población, que en 1990 participaba de un 50.9% del ingreso, pasaba a tener en 1995 una participación del 52.2%. Por su parte, el 20% más pobre que obtenía en 1990 el 4.55% del total del ingreso, en 1995 recibía el 4.3%.

Cuadro 10: Índice de distribución de ingresos en áreas urbanas de 1990 a 1998.

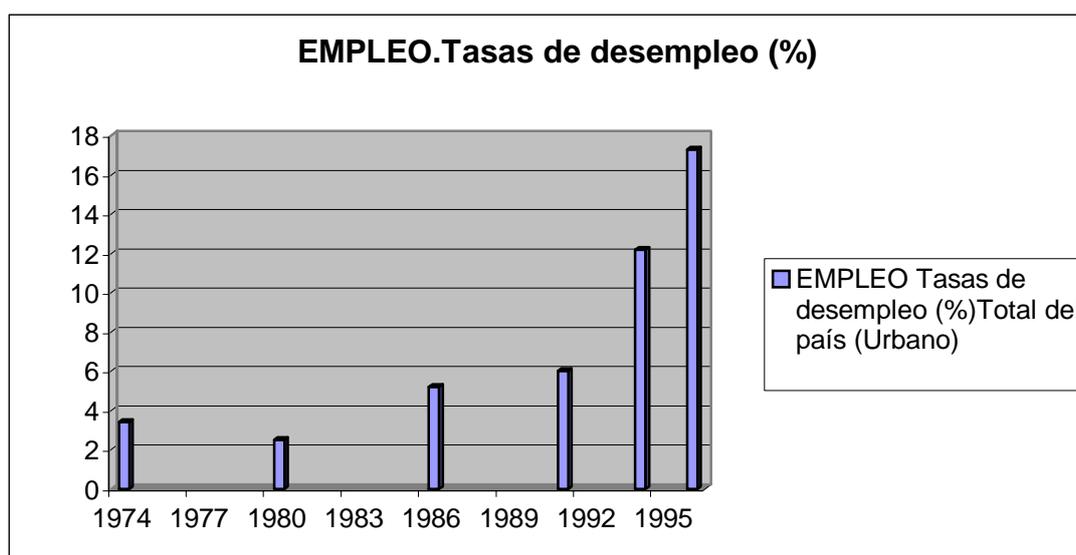
Distribución de los ingresos en áreas urbanas (%)			
	Coefficiente Gini	20% superior	20% inferior
1990	0,46	50,9	4,55
1991	0,46	51,4	4,5
1992	0,45	50,4	4,85
1993	0,46	50,9	4,5
1994	0,46	51,1	4,55
1995	0,47	52,2	4,3
1996	0,48	53	4,05
1997	0,48	53,2	4
1998	0,49	54,25	3,8

Fuente: Banco Mundial: "Un pueblo pobre en un país rico", disponible en www.bancomundial.org. Accedido en 05/2003.

En segundo lugar, en términos de desempleo, el crecimiento llegó a su cifra record de 18.4% para mayo de 1995. El empleo había experimentado una relativa estabilidad, solo alterada por el periodo de inflación de los ochenta, manteniéndose el desempleo entre el 3% y el 6% de la población (Gráfico 4). No obstante, en los noventa

la desocupación se instala como una nueva problemática de la sociedad Argentina. Los trabajadores desocupados deben enfrentar a su vez la vulnerabilidad e incertidumbre laboral, ligada al ingreso y salida del mercado de trabajo de un vasto sector de la población.

Grafico 4: Tasa porcentual del desempleo desde 1974 a 1995.



Fuente: Elaboración en base en la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC, Altimir, Oscar y Beccaria, Luís: Ob. Cit. , en www.iadb.org

Esta situación se relaciona con la pobreza por ingreso, otro de los indicadores, ya que genera fenómenos tales como la permanencia no deseada de vastos sectores de la población económicamente activa fuera del mercado laboral. Así, se asistió en la Argentina de los noventa al fenómeno de empobrecimiento de las clases medias o lo que Minujin denominó como el surgimiento de los nuevos pobres¹¹⁵. Esto dejó demostrado que no solo los pobres estructurales se vieron afectados por los cambios producidos en la economía Argentina, sino que fue (y es) un proceso que afectó a amplios sectores de la población.

Este panorama social nos lleva a considerar cual fue el papel que adoptó el Estado Nacional ante dicha situación, y por ende cuales fueron las políticas trazadas por

¹¹⁵ Los nuevos pobres, que son mayoritariamente grupos de clase media que han visto reducidos sus ingresos, siguen contando, sin embargo, con un stock de relaciones sociales y la capacidad de crear otras nuevas que les permiten paliar las situaciones de desocupación o subocupación y les facilitan la reinserción laboral en el caso de una recuperación de la economía. Por el contrario, las redes sociales a las que tienen acceso los sectores caracterizados por la pobreza estructural son en general limitadas y alcanzan sólo para mantener las condiciones mínimas de subsistencia.

parte del mismo tendientes a confrontar la situación socio-económica reseñada. Para llegar a visualizar cual fue el alcance de dichas políticas en el período de análisis buscaremos señalar el desarrollo de las políticas sociales desde sus inicios. Las mismas serán definidas como: “el conjunto de intervenciones públicas (estatales) en las relaciones de mercado; se realizan para encarar situaciones consideradas injustas o inconvenientes de acuerdo con los criterios valorativos predominantes en la sociedad, y/o para promover el mejoramiento de la calidad de vida de determinados actores a quienes se consideran discriminados por el libre desenvolvimiento de las fuerzas del mercado”¹¹⁶. En los siguientes apartados haremos hincapié en las que toman el nombre de políticas de Asistencia y Promoción¹¹⁷, que se restringen a enfrentar el tema de la presente tesis: la pobreza.

Este concepto de políticas sociales forma parte de lo se define como **sistema de integración social**. Dentro de este concepto se consideran “aquellas estructuras normativas (valores e instituciones) mediante las cuales se socializan los sujetos”. Por tanto, al identificar en el siguiente análisis a las políticas sociales implementadas, iremos desarrollando la conformación, crisis y cambio del sistema de integración social Argentino.

5.2. El papel de las políticas sociales en la lucha contra la pobreza

5.2.1. Los inicios de las políticas sociales

El surgimiento de la preocupación por lo social en Argentina se encuentra en los inicios del Estado. Desde ese momento se registra la elaboración de mecanismos tendientes a afrontar la cuestión de la miseria, el abandono, etc. Dichos mecanismos eran privados y se encontraban mayormente en manos de organizaciones de beneficencia y caridad, como fue el caso de la Iglesia Católica.

Luego, a fines del siglo XIX y principios del XX la atención de las cuestiones sociales llegaron a conformarse en una obligación pública. Esto fue fruto, en parte, del

¹¹⁶ Vilas, Carlos: América Latina: experiencias comparadas de combate a la pobreza, Univ. Nac. Autónoma de México, México, Pág.9.

¹¹⁷ Las políticas de Asistencia y Promoción forman parte de las políticas sociales que se definen como el “Conjunto de actividades gubernamentales que tienen por finalidad prestar ayuda a individuos y grupos necesitados social y/o económicamente”. Ander-Egg Ezequiel, Diccionario del Trabajo Social. Bs. As. 1995. Pág.36.

período de crecimiento demográfico que experimentó el país en dicha época como consecuencia principalmente de la inmigración extranjera¹¹⁸. Ante tal crecimiento poblacional surgieron diversas problemáticas que encontraron respuesta en el Estado. Las políticas sociales fueron la respuesta estatal. Se convirtieron en los instrumentos utilizados para alcanzar el orden, el bienestar, la moral, la salud y la educación pública.

Empero la noción de beneficencia no abandona este desarrollo y por tanto los beneficiarios de la ayuda pública fueron considerados como “receptores de apoyo”¹¹⁹ y no como portadores de derechos. Sólo será visualizada dicha consideración con la llegada del gobierno peronista (1945-1955), donde se establece un modo particular de relación entre el Estado y los sectores trabajadores, y donde el gasto público social adquiere una fuerte expansión. Con el ascenso de Perón al gobierno culminó “la etapa embrionaria en el desarrollo de la política social Argentina”¹²⁰.

5.2.2 La gravitación del Gobierno Peronista

Luego del gobierno peronista, en el tema de análisis, esta dada porque fue allí donde se incorporaron derechos como los del trabajador, la familia, la ancianidad, la cultura, etc. La reforma constitucional de 1949 permitió la inclusión en la Carta Magna del concepto de Justicia Social¹²¹, y con él el reconocimiento de los derechos sociales¹²².

¹¹⁸ La misma implicó que la población pasara de 1,8 millones de habitantes en 1869 a 7,8 millones en 1914.

¹¹⁹ Cardarelli, G. y Rosenfeld, M.: La participación al borde de un ataque de nervios. Documento de Trabajo N° 9. UNICEF. Argentina. 1991. Pág. 4

¹²⁰ Lo Vuolo Rubén M.-Barbeito Alberto C. Cap. II: “Las políticas sociales en la Argentina contemporánea”. La nueva oscuridad de la política social. Del Estado Populista al neoconservador. Miño y Davila edit. CIEPP. 1998. Bs. As. Argentina. Pág. 119.

¹²¹ “Entendida históricamente como la práctica político-social de lo que se llamó el Estado Benefactor(...)El Estado se autoreconocía como el responsable de la protección social y los gobiernos tenían un papel tutelar en favor de los sectores sociales más vulnerables. Dicha situación se desplegará a través de la institucionalización e implementación de Políticas Sociales. Mecke Armiñana, Elina S: “Los derechos sociales en la Constitución Argentina y su vinculación con la política y las políticas sociales”, en Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina disponible en www.clacso.org . Accedido 11/2002.

¹²² Los derechos sociales constituyen el ingrediente fundamental en la construcción y desarrollo de la ciudadanía, en la medida que le asignan contenido. Se presentan, como relaciones sociales cambiantes que se construyen como resultado de la interacción entre participación social e intervención del Estado. Logró articular un importante vínculo de integración social que funcionó como marco de contención social y a la vez de legitimación política del modelo vigente. Los derechos sociales -denominados de 2da. generación- surgen en el intento de asegurar las condiciones para el pleno ejercicio de los derechos individuales -de primera generación- garantizando el acceso a los medios de vida y de trabajo en sentido

El sustento económico y político para esta reforma lo proveyó la gravitación de los trabajadores. Como señalamos¹²³ fue de suma importancia el papel de los mismos, ya que entre 1946 y 1952 el número de establecimientos industriales se había incrementado en un 110% y la fuerza de trabajo había crecido en un 25%. Este crecimiento fue acompañado con amplios beneficios fueron otorgados al sector trabajador, como por ejemplo los convenios colectivos de trabajo¹²⁴, entre otros. También los beneficios se orientaron a una favorable distribución del ingreso. Ello se tradujo en un aumento del salario real del 53% entre el 1946 y 1949.

Paradójicamente la gravitación de los trabajadores no fue la que llevo a esta transformación en la relación Estado-trabajador; no se correspondió, como en otros países, a la presión y lucha por parte del pueblo. Estas concesiones por parte del Estado respondieron al interés del mismo por consolidar un sector de apoyo. Es decir, las concesiones, derechos y políticas sociales establecidas fueron consideradas funcionales a los intereses del Estado, ya que fueron utilizados como mecanismos “para consolidar lealtades y construir poder político”¹²⁵. Se trazaron políticas que abarcaron distintos aspectos de las necesidades sociales como la vivienda, la educación, la salud, y la asistencia social. La cobertura del Estado adquirió un carácter universal, brindando la mayor cantidad de servicios al mayor número de individuos posible.

Todo lo relacionado con la asistencia social o beneficencia dependía de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, creada en 1948, y se operaba por intermedio de la Fundación Eva Perón. La Fundación realizaba diversas actividades, entre ellas, la distribución de indumentaria, alimentos, textos escolares, como así también la apertura de hogares para la atención y orientación de niños y madres abandonados.

amplio. Otorgan la posibilidad de participar del bienestar social, entendido como bienes que se incorporan a través de un proceso colectivo y se van acumulando en el tiempo. Artículo de Levín, Silvia: “La ciudadanía social Argentina en los umbrales del siglo XXI”, en disponible en www.fices.unsl.edu.ar .
Accedido 10/2003 .

¹²³ Supra 4.1

¹²⁴ “Fueron reconocidos por el Estado mediante una Resolución Administrativa de la Secretaría de Trabajo y Previsión. En 1953 se sancionó una Ley especial sobre Negociaciones Colectivas, N° 14.250, la cual reglamentó la forma, los alcances y los efectos de este tipo de contratación. Este proceso de crecientes reivindicaciones obreras logradas se vio coronado con el beneficio de la jubilación, teniendo en cuenta que en 1943 la disfrutaban sólo 500.000 trabajadores, en 1951 1.500.000, y en 1955 5.000.000, representando el 70% del total de la fuerza de trabajo”. Meclé Armiñana, Elina S.: Ob. Cit. disponible en www.clacso.org .

¹²⁵ Barbeito, Alberto C.-Lo Vuolo, Rubén M.: La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina. UNICEF/CIEPP/LOSADA. Argentina. 1995. Pág. 120.

5.2.3. Comienzo del cambio y aparición de la “cuestión social”

A pesar de los distintos tipos de gobierno que se sucedieron, ya sean militares o civiles, las condiciones básicas del modelo se sostuvieron¹²⁶: en los Gobiernos de Frondizi, Illia, etc. e incluso aún bajo gobiernos dictatoriales, (transgresores sistemáticos de los derechos políticos), se mantuvieron los derechos del trabajo y las políticas sociales.

Esta situación comienza a cambiar con la llegada del gobierno militar en 1976 ya que en el mismo la atención hacia los pobres es disminuida y la política social se ve reducida en sus funciones.

Para analizar la reducción de la política social tomaremos dos variables en el siguiente desarrollo histórico: por un lado, la evolución del Gasto Público Social¹²⁷ y por otro, los programas sociales puestos en marcha. Este análisis nos ayudara a visualizar en que grado y en que manera se hizo efectiva la reducción de la participación del Estado en cuestiones sociales.

Cuadro 11: Porcentaje destinado al Gasto Social en el Presupuesto Nacional 1956-1979.

% del Gasto Social en el Presupuesto Nacional	1930-43	1944-55	1956-57	1958-62	1963-66	1967-73	1974-75	1976-79
	17,7	14,8	9,8	10,7	11,9	19,4	22,6	15,4

Fuente: Torrado, Susana: Estructura social de la Argentina: 1945-1983. Ediciones de la Flor, Bs. As., Argentina, 1992, Pág. 279, sobre la base de diversas fuentes.

Como podemos observar en el cuadro 11, el gasto social destinado en el Presupuesto Nacional presento una tendencia al aumento. Esta tendencia se prolongo aproximadamente por 20 años, ya que con mínimas fluctuaciones se mantuvo hasta 1976. A partir de ese año se observa una fuerte reducción.

¹²⁶ Idea desarrollada por Lo Vuolo Rubén M.-Barbeito Alberto C. Cap. I: “Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de integración social y democracia”. La nueva oscuridad de la política social. Del Estado Populista al neoconservador. Miño y Davila edit. CIEPP. 1998. Bs. As. Argentina. Pág. 46.

¹²⁷ Constituye la principal herramienta gubernamental de redistribución de los ingresos ante la crisis del sistema de la política social tradicional cuyo esquema redistributivo se asentaba en el salario (políticas de salario mínimo, asignaciones familiares, jubilaciones, obras sociales, etc.). SIEMPRO: “Cuarto informe sobre el Gasto Social, 2002”, disponible en www.siempro.org.ar . Accedido 10/2003.

Luego, el gobierno democrático de Alfonsín, aunque presionado por la deuda externa y por la necesidad de realizar políticas de reforma y ajuste, no dejó de utilizar la política social como medio de compensación para la situación de crisis que se atravesaba. Esa fue la justificación de la implementación del Programa Alimentario Nacional¹²⁸(PAN) y del Programa de Promoción Social Nutricional¹²⁹. Debe señalarse la importancia del PAN, ya que fue el primer programa masivo de este tipo que se incorporó en forma orgánica al sistema de políticas sociales de Argentina, y dejó implícita la importancia creciente de la pobreza.

Por tanto, el debilitamiento del sistema de políticas sociales que comenzó en los setenta, se vio frenado en los inicios del gobierno radical. Empero este freno no consiguió evitar que los mecanismos de integración social se resquebrajaran.

Precisamente, repercutieron sobre el sistema social los cambios producidos en el modelo de acumulación¹³⁰. La repercusión tomó, por lo menos, dos líneas. Una línea estuvo compuesta por el debilitamiento de las políticas sociales; debilitamiento que, emanado en los setenta (frenado en los ochenta), se profundizó en los noventa.

La otra línea esta dada por el cuestionamiento del sistema de integración social por parte de la sociedad. El proceso de debilitamiento de las políticas sociales fue acompañado con un discurso acerca de la ineficiencia del Estado y de la precariedad de los servicios públicos. Este discurso y el contexto de crisis de la Administración Pública, tendieron a deslegitimar socialmente el papel del Estado y a justificar no sólo su retiro de la economía sino también de la prestación de los servicios públicos. El abandono progresivo de lo público creó la sensación, en parte de la población, de sentirse ciudadanos de segunda o de tercera clase debido a la mala o nula atención estatal que recibían. Se volvió evidente la falla en los mecanismos de integración social, sumado a la creciente exclusión social. Por lo tanto la misma sociedad llegó a replantearse el funcionamiento del sistema.

¹²⁸ Su objetivo era enfrentar la crítica situación de la población con deficiencias alimentarias agudas, y se implementaba mediante la distribución de cajas de alimentos no perecederos. Lo Vuolo Rubén M.-Barbeito Alberto C.: Ob. Cit., 1998, Pág.180.

¹²⁹ El objetivo básico era mejorar el nivel nutricional de los niños en edad escolar y preescolar. Lo Vuolo Rubén M.-Barbeito Alberto C.: Ob. Cit.,1998, Pág. 180.

¹³⁰ Línea de análisis utilizada en el Capítulo 4 de esta tesis.

Pierre Rosanvallon analizó este tipo de proceso, y lo denominó el surgimiento de “la nueva cuestión”¹³¹. Con este concepto hace referencia al cuestionamiento de los principios organizadores de la solidaridad social y de la concepción tradicional de los derechos sociales. Los principios organizadores de la solidaridad social daban sustento al sistema de Seguridad Social. Algunas de las razones que explican, según Rosanvallon, el quiebre de la solidaridad en el sistema asegurador son la evolución demográfica, el creciente conocimiento de las diferencias entre los individuos, etc.¹³²

Rosanvallon muestra que la concepción tradicional de los derechos sociales se torna inoperante frente al creciente número de excluidos. Los derechos sociales funcionan como derechos de giro ante acontecimientos pasajeros (desempleo temporario, por ejemplo). Por tanto, cuando dichos acontecimientos se dilatan (o prolongaban) como los que se plantean con el gran número de excluidos sociales, estos derechos se vuelven insuficientes.

Este modelo trasladado al caso Argentino muestra que el proceso de alejamiento del Estado o de abandono de las políticas sociales tradicionales, debilitó el sentido de integración social que dichas políticas generaban en amplios sectores de la sociedad. Esto favoreció el desarrollo e implementación de una nueva política social.

5.2.4. La nueva política social

En los noventa, pese a las políticas sociales implementadas¹³³ no se logra atender eficientemente a las problemáticas de la población, particularmente la pobreza. Ello fue fruto del cambio en la concepción del Estado. Antes funcionaba como compensador de las desigualdades que producía el mercado. En los noventa, las políticas sociales se mimetizan con el discurso neoliberal y privilegian la concepción de un Estado limitado. Esta nueva función del Estado se materializó en el gobierno de Menem como parte de una política de corte neoliberal que implicaba en términos generales¹³⁴ medidas de ajuste y de reforma. Estas medidas se tradujeron en una creciente pobreza, deterioro de las condiciones de vida de las poblaciones históricamente pobres, aumento de la

¹³¹ Rosanvallon, Pierre: La nueva cuestión social, Edit. Manantial, Buenos Aires, Argentina, 1995, Pág. 10.

¹³² Rosanvallon, Pierre: Ob. Cit., pp. 10-45.

¹³³ Infra 5.3

¹³⁴ Supra 4.4

desocupación y de la subocupación, deterioro de los salarios y de las condiciones de empleo, etc.

El cambio en la política social debe ser visto, por tanto, como parte integral de las reformas estructurales del gobierno menemista. También similares factores externos e internos explican dicho cambio.

Externamente, el principal factor lo constituyó la presión del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros, que solicitaban para América Latina en general y para Argentina en particular una nueva orientación del gasto público social¹³⁵. El objetivo era revertir el sesgo distributivo, buscando alcanzar la característica de focalización¹³⁶. La incorporación a esta nueva orientación por parte del Estado Argentino era primordial ya que representaba una de las condicionalidades para la entrega de préstamos.

Internamente fue decisiva por un lado, la presión por parte de poderosos grupos económicos con el fin de redistribuir en su favor¹³⁷. Por otro, el clima ideológico local que había afianzado en la sociedad, bajo consideraciones de desprestigio y desconfianza hacia las instituciones públicas.

El objetivo macroeconómico que el gobierno menemista procuraba alcanzar con las reformas en las políticas sociales era reducir el gasto fiscal. No obstante ello, la justificación política dada a la disminución del gasto social, encontró su base en la búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia, haciéndose eco del clima ideológico local señalado.

La reducción del gasto social tuvo, como señala Grassi¹³⁸, dos ejes orientadores: la privatización y la focalización¹³⁹. Aquí nos es primordial el análisis del segundo eje,

¹³⁵ *Infra* 5.4.

¹³⁶ Según la CEPAL “focalizar consiste en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales, claramente identificada, y luego diseñar el programa o proyecto con que se pretende atender un determinado problema o necesidad insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población, a fin de elevar el impacto o beneficio potencial per cápita”. CEPAL: “La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social”. Santiago. Chile. 1996.

¹³⁷ Artículo de Cortes, R. Marshall, A. “La reforma social de los noventa” en *Revista Desarrollo Económico*, IDES, Vol. 39, N° 154, Bs. As., Argentina, 1999.

¹³⁸ Grassi, Estela, Hintze, Susana y Neufeld, Maria Rosa: “Cap.1 Neoliberalismo Conservador y Estado Asistencialista”, en *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*, Edit. Espacio, Bs. As., Argentina, 1994, Pág. 51

¹³⁹ Para un análisis empírico de este tipo Ver Repetto, Fabián: “Estado y democracia ante los desafíos de la integración social. Las políticas frente a la pobreza en la Argentina y Chile durante los noventa”, en *Integración o Desintegración social en el mundo del siglo XXI*, Castronovo, Raquel (Coordinadora), Espacio editorial, Buenos Aires, Argentina, 1998. (pp.239-245). En él se remarca las políticas llevadas a cabo por el Gobierno Provincial de Eduardo Duhalde y el papel de su esposa, Hilda González, al frente

ya que fue la nueva orientación que la política social adquirió, particularmente con relación a la pobreza.

Como hemos señalado, el sistema de políticas sociales Argentino se identificó, desde el gobierno de Perón, por su carácter universalista¹⁴⁰, que utilizaba como instrumentos de aplicación a los programas focalizados. Es decir, la vocación del sistema era para todos, pero en la práctica el beneficio otorgado se diferenciaba según el caso.

Empero, el nuevo sistema era íntegramente focalizador y envolvía dos supuestos¹⁴¹:

Primero, que las políticas sociales solo actuarían sobre grupos identificados como pobres extremos. Segundo, que este tipo de políticas focalizadas disminuiría la carga del gasto social sobre el estado.

Por tanto, la focalización es un tipo de enfoque que se ocupa solamente de los efectos de la pobreza y no de las causas.

Implicaba a su vez no atender a los nuevos pobres¹⁴² que no eran incluidos dentro de la pobreza extrema. Es decir, al no contemplar la heterogeneidad de la nueva pobreza amplios sectores de la población, como los sectores medios quedaron excluidos en el Gasto Social.

Por otra parte, la focalización solo busca resolver el problema del déficit presupuestario del Estado a través de reducir los gastos sociales.

El mayor riesgo de la implementación de un sistema focalizador es que se desmantelen las políticas universalistas y se limite la política social solo a la atención de grupos vulnerables. Ello responde a que las propuestas de focalización “parecen olvidar la multicausalidad del fenómeno de la pobreza y por tanto, no se articulan con dimensiones que contemplen la necesidad de tomar medidas en el campo de la política económica (ingreso, empleo, etc) y del mercado (fijación de algunos precios) para combatir las causas”¹⁴³.

del Consejo Provincial de la Mujer organismo que se hizo cargo de materializar las políticas de lucha contra la pobreza.

¹⁴⁰ Supra 5.2.2.

¹⁴¹ Barbeito, Alberto C.-Lo Vuolo, Rubén M.: La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina. UNICEF/CIEPP/LOSADA. Argentina. 1995. Pág. 163

¹⁴² Definido en la introducción de la presente tesis.

¹⁴³ Cardarelli, G. y Rosenfeld, M.: La participación al borde de un ataque de nervios. Documento de Trabajo N° 9. UNICEF. Argentina. 1991. Pág. .

5.3 Materialización de la nueva política social

En el primer mandato de Menem se dio poca importancia a los temas sociales ya que el gobierno ocupaba su atención en otros temas de índole económica¹⁴⁴. De allí que la política social y particularmente los programas sociales¹⁴⁵ se desarrollaran, como señala Fabián Repetto¹⁴⁶ en una lógica de “ensayo y error”.

Dentro de dicha lógica se destacó la utilización de diferentes métodos, como por ejemplo el intento de aplicar el programa del “Bono Nacional de Emergencia”¹⁴⁷, que suprimía del PAN. El Bono recibió un uso clientelar, lo que llevó a su rápida suspensión.

Sólo con la estabilidad económica llegaron a emprenderse acciones firmes que contaron con el apoyo financiero y asesoramiento de organismos multilaterales de crédito (idea que será retomada en el siguiente apartado). Una de las acciones de mayor envergadura la constituyó el Plan Social impulsado en 1993. Este Plan buscaba construir un genuino federalismo social a través de la descentralización en la ejecución de los programas sociales nacionales, la conformación de una auditoría social con la participación activa de las organizaciones de la comunidad y la racionalización del gasto. Sus acciones serían coordinadas por un Gabinete Social Federal a cargo del Secretario General de la Presidencia e integrado por los Ministros de Salud, Interior, Trabajo y Educación, es decir todos los Ministerios que contenían programas sociales en sus funciones.

Empero el Plan no tuvo una importante gravitación ya que fue generador (mas que solucionador) de problemas debido a la falta de coordinación. Y más allá de su presentación y la estrategia instrumentada por el Gobierno para instalarlo en la opinión pública a través de los medios de comunicación masivos, el mismo pronto quedó olvidado.

¹⁴⁴ Ver supra 3.4.

¹⁴⁵ El Anexo E presenta un resumen de la mayoría de los programas sociales vigentes para 1998.

¹⁴⁶ Repetto, Fabián: Ob. Cit., Pág. 238.

¹⁴⁷ El Bono de Nacional de Emergencia, dirigido desde el Ministerio de Salud y Acción Social, estaba destinado a atender las necesidades alimentarias básicas de los sectores de menores recursos a través de una prestación de bonos equivalentes a dinero que podían ser cambiados en los comercios por comida, así como también por algunas vestimentas.

Recién en 1995 se alteró realmente el carácter subordinado dado al tema de la pobreza. A dicha alteración influyeron por una parte factores internos, como la campaña electoral y el interés por la búsqueda de la reelección por parte del presidente Menem; y por otra, el factor externo que influyó fue el activo interés internacional por la problemática social, ya que ese mismo año se convocó por medio de las Naciones Unidas a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social.

Todos estos factores movilizaron al gobierno por una parte, a reforzar la Secretaría de Desarrollo Social, creada en 1994; y por otra, a poner en marcha un segundo Plan Social, el cual no representaba una continuidad del anterior. El Plan que se establece en 1995 buscó entre sus objetivos más destacados la instalación del Gabinete Social. La función se centró en discutir, definir y controlar las políticas sociales, previéndose que participaran los responsables de todas las áreas con competencia en temas sociales, de tal forma el mismo estaría compuesto por 16 instancias gubernamentales¹⁴⁸ de diferente jerarquía y capacidad de decisión política.

Como el Plan de 1993, este Plan de 1995 no consiguió materializarse, tanto por los intereses políticos que obstaculizaron su funcionamiento como por los limitados recursos económicos con los que contaba.

Una de las últimas acciones trazadas por el gobierno menemista, conciente de que la gravedad de los problemas sociales seguían latentes, fue la creación en 1997 del Gabinete Social¹⁴⁹. Tenía como objetivos decidir acerca de la formulación de las políticas y planes sociales del Poder Ejecutivo Nacional, definir prioridades para la asignación de recursos presupuestarios y establecer mecanismos de coordinación, información y control de la aplicación de sus propios fondos y de los recursos transferidos a las provincias y municipalidades, para el logro de los objetivos fijados. Contaba para su funcionamiento con una instancia de carácter ejecutora: la Unidad Nacional de Coordinación de Políticas y Planes Sociales (UNCPPS).

¹⁴⁸ El Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo, Ministerio del Interior, la Secretaría de Desarrollo Social, el Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento, el Banco de la Nación Argentina, el Banco Hipotecario Nacional, la Sindicatura General de la Nación, el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de la Industria, la Secretaría de Agricultura, la Secretaría de Programación Económica, la Secretaría de Hacienda y el Programa Arraigo.

¹⁴⁹ La creación de este gabinete se realiza mediante el Decreto 108/97. El Gabinete operaría en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, la Secretaría de Programación Económica, la Secretaría de Hacienda y el Programa de Arraigo.

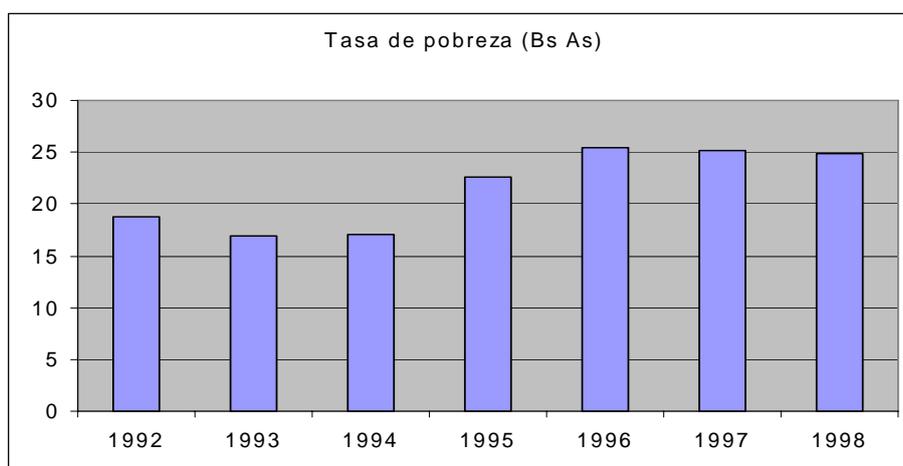
Pero la escasa voluntad de coordinación de los participantes colaboró para que las reuniones del Gabinete Social se constituyeran en meros encuentros informativos y, por lo tanto, no se materializara alguna acción en la implementación de nuevos programas. Sumado a ello, la alta dependencia de otros organismos estatales limitó sus acciones a promover intercambio de información.

5.3.1. Análisis del Gasto y de los Programas Sociales

La Secretaria de Desarrollo Social expandió sus tareas llegando a tener a su cargo 55 programas para el año 1998¹⁵⁰. Sin embargo, la expansión de los programas no se tradujo ni en la reducción de la pobreza, ni en la mejor atención de amplias capas de la población.

Como podemos observar en el Gráfico 5, los índices de pobreza se mantuvieron casi estables para los años donde se implementaron amplia cantidad de programas sociales.

Gráfico 5: Tasa de pobreza del Gran Buenos Aires desde 1992 a 1998.



Fuente: Banco Mundial: Ob. Cit., en www.bancomundial.org

¹⁵⁰“La progresión del número de programas nacionales focalizados(...)En el año 1996 el Estado Nacional contaba con 48 programas sociales destinados a la atención de personas en situación de pobreza y vulnerabilidad social; 14 de ellos correspondían al área de Empleo y Desarrollo Productivo. En 1997, el número de programas se elevó a 53, creciendo el área de Vivienda y aquellos ejecutados desde la Secretaría de Desarrollo Social, a la vez que Empleo y Desarrollo Productivo contaba con 15 programas. Para 1998, un total de 55 programas sociales componían la oferta nacional, 18 de ellos correspondientes al área de Empleo y Desarrollo Productivo. Al finalizar la década, en 1999, se observó un considerable aumento de los mismos llegando a 70 programas sociales, siendo nuevamente la temática de Empleo y Desarrollo Productivo la que incorporó un mayor número de los mismos: 30 programas”.Acuña, Carlos H; Kessler, Gabriel; Repetto, Fabián: “Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: Cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social”, en disponible en www.utexas.edu. Accedido 11/2003.

Las explicaciones para dicha situación fueron, en primer termino, el carácter focalizado de los programas y su implementación. Como se señaló, implicaba no atacar el problema de fondo es decir eran simples **paliativos**;

Como revelan Acuña, Kessler y Repetto, sobre la labor de la Secretaria de Desarrollo Social

“el aumento constante de programas sociales focalizados bajo su órbita no dio paso a la conformación de una política articulada, quedando más bien como un conjunto de acciones aisladas (con mayor o menor éxito cada una de ellas en lo particular), sin posibilidad de impactar sustantivamente en aquellos aspectos de la situación social que podían ser enfrentados desde esta instancia nacional”¹⁵¹.

Las evaluaciones realizadas¹⁵² confirman que los programas tuvieron impactos sociales muy bajos. En Argentina el impacto social de algunos programas sociales fueron evaluados fue igual a cero, porque en la disminución de la pobreza hubo pocas variaciones.

En segundo termino, como señalan Cortes-Marshall¹⁵³, la explicación estaría dada en que el gasto social del período 1991-1994 fue inferior al de 1985-1990 y que el mismo no aumentó aún con la situación de crisis 1994-95 (Grafico 6).

Empero, SIEMPRO¹⁵⁴ señala que en 1993 el Gasto con Finalidad Social de la Administración Publica Nacional era de 22.855 millones de pesos. En términos nominales, mantuvo durante todo el período 1993-2000 una tendencia de crecimiento relativamente estable sólo alterada por una leve caída durante 1999. No obstante ello, desde el mismo organismo se sostiene la perspectiva de considerar al Gasto Social como pro-cíclico. Es decir, el Gasto Social obtuvo mayores recursos cuando expandió su

¹⁵¹ Acuña, Carlos H; Kessler, Gabriel; Repetto, Fabián: Ob. Cit., en www.utexas.edu

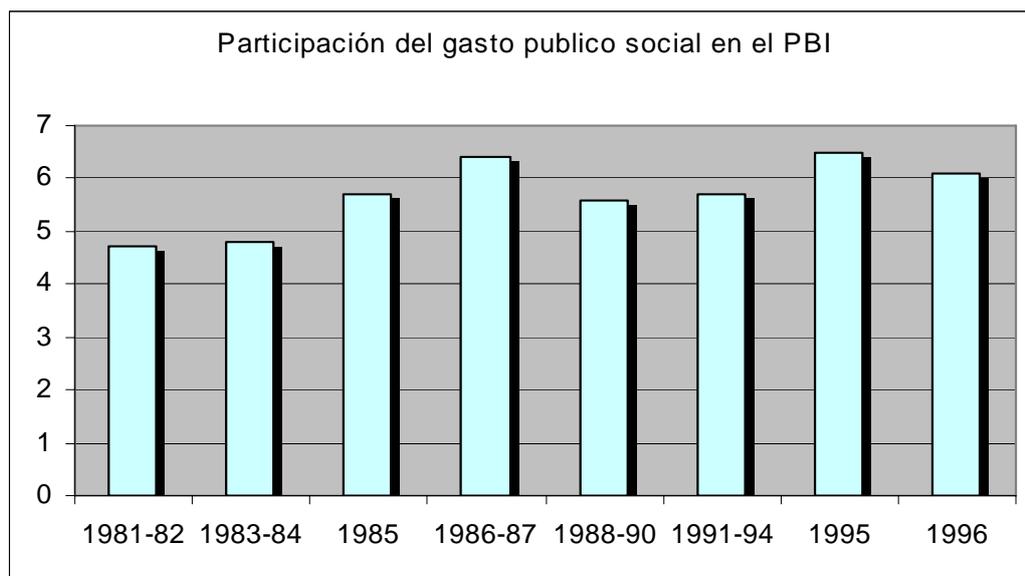
¹⁵² Ver Lacabana Miguel y Maingon Thais “La focalización: políticas sociales «estructuralmente ajustadas»”, para un estudio comparativo sobre las políticas sociales instrumentadas en seis países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, México y Venezuela) entre 1989 y 1995. Allí puede encontrarse también en detalle las evaluaciones de los programas sociales implementados por estos países. Disponible en www.136.142.158.105/LASA97/lacabanamaingon.pdf . Accedido 08/2003.

¹⁵³ Artículo de Cortes, R. Marshall, A.: Ob. Cit., Pág.205.

¹⁵⁴ SIEMPRO: Ob. Cit., en www.siempro.org.ar

financiamiento como consecuencia del crecimiento económico del país. Y disminuyó cuando, como consecuencia de la disminución de la actividad económica, empeoró la situación del financiamiento del sector público. “De esta manera, los recursos necesarios para la asistencia social fueron escasos, justamente, en los momentos en que crecían los indicadores de pobreza”¹⁵⁵.

Gráfico 6: Participación porcentual del gasto publico social en el PBI 1981-1996.



Fuente: Cortes, R. Marshall, A. “La reforma social de los noventa” en Revista Desarrollo Económico, Vol. 39, N° 154. 1999.

A ello se sumó que el Gasto Social Focalizado¹⁵⁶ representó menos del 10 % del Gasto Público Social.

Los recursos económicos destinados a esta expansiva oferta de programas focalizados rondaron, durante la segunda mitad de los noventa, los 4.000 millones de pesos. Pero su aplicación se vio retaceada, ya que como señalan Acuña, Kessler y Repetto “la disponibilidad de recursos resultó muy limitada, sea por compromisos formales o informales con las provincias, sea por la legislación vigente, sea por tratarse de recursos de préstamos internacionales”¹⁵⁷.

¹⁵⁵ SIEMPRO: Ob. Cit., en www.siempro.org.ar

¹⁵⁶ Es decir aquel que se destina a financiar los programas orientados a población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social. SIEMPRO: Ob. Cit., en www.siempro.org.ar

¹⁵⁷ Acuña, Carlos H; Kessler, Gabriel; Repetto, Fabián: Ob. Cit, en www.utexas.edu

5.4. La participación de los Organismos Internacionales

La importancia para el caso argentino en señalar la evolución en la línea de pensamiento de destacados organismos internacionales, esta dada porque permite encontrar una variable explicativa al tipo de políticas implementadas en el país. No olvidamos, con esto la responsabilidad que incumbe al gobierno nacional. Lo que afirmamos e intentamos demostrar es el impacto de las “recomendaciones” de los organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros.

Esto es así en tanto la intervención de los organismos financieros internacionales a favor de un mejoramiento de la situación social fue importante, particularmente la del Banco Mundial y del FMI. Estas instituciones participaron en el delineamiento de las acciones a realizar y colaboraron en el financiamiento de gran cantidad de programas.

Tomando como punto de partida la época de la década perdida, las “recomendaciones” que establecieron los organismos financieros se circunscribieron a la lógica de ajuste de los gastos sociales y a la focalización de los mismos en sectores ampliamente reducidos. Así, tanto en trabajos del Banco Mundial¹⁵⁸ como del FMI pueden encontrarse este tipo de políticas.

La posición de dichos organismos con relación a los temas sociales fue fruto de un proceso que puede ser dividido en dos momentos. En el primero, las indicaciones dadas a los países endeudados carecían de referencias o propuestas particularmente para la atención de los pobres. Sólo predominaban en sus “recomendaciones” cuestiones netamente económicas.

En un segundo momento se reconoció la necesidad de implementar medidas para enfrentar dicha problemática ya que a criterio del Banco Mundial, aunque para los noventa, “la recuperación de América Latina es sorprendente [aunque] podría desmoronarse a menos que los gobiernos tomen urgentes medidas para socorrer a los pobres”¹⁵⁹. Fue entonces se abandonó la teoría del derrame. Hasta ese momento suponían que por el solo hecho de crecer y por efecto de una especie de goteo, se derramaría la prosperidad hacia abajo y tenderían a solucionarse los problemas sociales. Empero a principios de los noventa la región latinoamericana estuvo marcada por

¹⁵⁸ Banco Mundial: Ob. Cit., en www.bancomundial.org

¹⁵⁹ Diario Clarín, 20 de septiembre, 1993.

signos de crecimiento económico y sin embargo, lejos de mejorar, el cuadro social se agravó. Por eso en los principales organismos internacionales se inició un nuevo debate: se revisó lo recomendado a principios de los noventa, cuando aseguraban que el crecimiento sacaba a la población de la pobreza. La teoría del derrame no había podido ser verificada, es más América Latina se convertía en la región donde más había crecido la desigualdad social.

En síntesis, el cuadro social llevó a los organismos internacionales a revisar sus planteos. Si en los noventa veían al crecimiento como el mejor antídoto para la pobreza, luego vieron la necesidad de establecer políticas activas por parte de los Estados para solucionar el mal.

Esta misma idea será retomada por Sebastián Edwards, influyente en el Banco Mundial, a mediados de los noventa cuando las primeras reformas estructurales estuvieron prácticamente establecidas por toda América. Edwards manifestaba que para disminuir la pobreza era necesario un crecimiento más rápido, porque ello permitiría aumentar el empleo y consecuentemente los salarios. Consideraba necesario para ello, lo que llamaba Reformas de Segunda Generación¹⁶⁰, que incluían:

- Inversión en capital humano.
- Tipos de cambio realistas.
- Exportaciones con mayor valor agregado.

Las medidas para lograrlo era un mayor ahorro interno (proveniente, principalmente del ahorro en el sector público) y la atracción de inversiones directas. Aducía la reducción de las mismas, a mediados de los noventa, por la crisis mexicana y que las normas sobre inversiones eran inestables. Por tanto estas reformas debían ir acompañadas de una modernización que abarcara tanto el poder judicial como la legislación laboral. No se olvidaba en sus recomendaciones de señalar el mejoramiento tanto de la Educación como de la infraestructura, elementos necesarios para el desarrollo de una economía competitiva.

Para lograr respaldo el crecimiento debía ser rápido y los beneficios de ese crecimiento debían ser distribuidos en la mayor parte de la población posible logrando así sustentabilidad política y apoyo social.

¹⁶⁰Similar a las ideas propuestas por Williamson en la Revisión del Consenso de Washington. En el Anexo F podrá encontrarse el Cuadro de diferencias entre el Consenso de Washington y el Consenso revisado.

Edwards representaba el cambio en los Organismos Internacionales. No obstante, estos organismos siguieron patrocinando políticas de ajuste.

Para fines de 1999, el FMI presentó una nueva receta para la Argentina, también dirigida a los países que fueron afectados por las crisis globales de la década¹⁶¹.

Esta nueva presentación repetía en sus contenidos las “recomendaciones de épocas pasadas”. Concisamente fueron elaboradas dos propuestas. En la primera, el FMI “Exhortó a todos los países a adoptar medidas para fortalecer su sistema financiero a través de una mayor participación del sector privado y una liberalización “ordenada” del flujo de capitales”¹⁶². Es decir, se mantenía el mismo discurso neoliberal de sustentación del modelo de acumulación financiera. Por otra parte se abría camino a la nueva vocación por parte de estos organismos a prestar atención a las cuestiones sociales. La segunda propuesta versaba sobre “la necesidad de que se atienda con apremiante urgencia la guerra contra la pobreza”¹⁶³. Para reducir la pobreza, se recomendaban tres cuestiones: 1) el incremento de la ayuda al desarrollo; 2) el monitoreo estricto de los indicadores que permiten evaluarla; y 3) el impulso a la liberalización comercial. Por tanto la posición que, para fines de la década de los noventa, toman los organismos internacionales combina el mantenimiento de las viejas “recomendaciones”, suavizadas con políticas que se ocupan de temas sociales como la pobreza.

La evolución de las políticas sociales permite vislumbrar como fue en Argentina, tanto la gestación de un sistema de integración social; como el resquebrajamiento del sistema. Esta evolución marcó como el sistema instaurado en los años cuarenta y cincuenta comienza su decadencia en los setenta. Luego, se intenta recuperar con el regreso del gobierno democrático de Alfonsín. Pero su debilitamiento se ve profundizado en la década de los noventa.

A este debilitamiento colaboró, por una parte, la poca relevancia e ineficiente administración que, por parte del gobierno menemista, se dio a los temas sociales.

La elaboración e intento de aplicación de por lo menos dos Planes Sociales, en la primer mitad de la década de los noventa, no se tradujo en el mejoramiento de la

¹⁶¹ Desarrollado en el Capítulo 3 de esta tesis

¹⁶² Diario Clarín (Digital), 29 de septiembre, 1999, disponible en www.clarin.com . Accedido 01/2004.

¹⁶³ Diario Clarín (Digital), 29 de septiembre, 1999, en www.clarin.com

situación social. Los efectos nulos de estos planes fueron fruto de la descoordinación como del rápido abandono de los mismos.

Del mismo modo, la creación de la Secretaria de Desarrollo Social presentó pocos cambios. El gran número de programas que tiene a su cargo para 1998 no representó una disminución en la tasa de pobreza. Aquí también influyó la descoordinación de las distintas agencias gubernamentales como la superposición de los programas.

A la ineficiencia en las políticas implementadas, se sumó la limitada cantidad de recursos destinados al área social. En síntesis, como afirma el organismo SIEMPRO, “el problema central de las políticas públicas contra la pobreza continúa siendo la insuficiencia de los fondos que se destinan a atenderla”¹⁶⁴.

Por otra parte, influyó la concepción neoliberal que se extendió por medio de diversos organismos internacionales y que imprimió a dichas políticas un sesgo focalizador.

¹⁶⁴ SIEMPRO: Ob. Cit. www.siempro.org.ar

Consideraciones Finales

La crisis de la deuda y la crisis del modelo desarrollista, dieron inicio a un proceso de continuo crecimiento de la pobreza en América Latina. En esta época la pobreza alcanzó índices sin precedentes que fueron relativamente revertidos a comienzos de la década de los noventa. Relativamente porque pese a reducirse, los índices se mantuvieron dentro de parámetros elevados. Para 1990 se registraron 200 millones de pobres, alrededor de 70 millones por encima del promedio anterior al periodo de crisis de la deuda.

La incorporación de medidas neoliberales en las economías latinoamericanas no mejoró la situación. Si bien tuvo efectos positivos limitados, como el incremento del crecimiento económico de la región a principios de los noventa, no logro combatir efectivamente a la pobreza.

Este proceso de profundización de la pobreza también toma lugar en la Argentina. Convalidando nuestra **primera hipótesis**, en este país la pobreza se instala como problema social a partir de los ochenta, impulsada por cuestiones económicas como la crisis de la deuda externa y la hiperinflación. Fruto de ambas cuestiones, a fines de los ochenta la pobreza llegó al 38%.

Para los noventa, época de estabilidad económica, la pobreza pese a descender (13% en 1993) se mantiene dentro de números elevados. Recordemos que la pobreza se mantuvo entre el 3% y 5 % a lo largo de décadas. Esta instalación y permanencia de la pobreza fueron explicadas con los lineamientos de la **segunda hipótesis**. Es decir, las características del modelo neoliberal y su implementación en la economía Argentina. Ello quedo demostrado en el desarrollo de los correspondientes factores exógenos como endógenos.

Los factores exógenos demostraron que:

-Dentro de las principales variables de la corriente neoliberal se dio primacía a una concepción individualista, como también al papel del mercado. Refiriéndose a temas sociales como la problemática de la pobreza el neoliberalismo preveía cierta participación del Estado. Sin embargo, el predominio del sentimiento de responsabilidad individual en los valores del neoliberalismo imprimió una tendencia a

darle importancia marginal a la pobreza o a considerarla inherente al sistema económico.

La poca importancia dada al tema se potenció en el Consenso de Washington donde ninguno de los diez puntos tenía que ver directamente con abordar las grandes inequidades o pobreza imperantes.

-Paralelamente, como consecuencia de tomar de guía a esta corriente teórica surgieron las crisis acotadas internacionales. Las crisis mexicana, asiática, y la brasileña fueron fruto de la liberalización financiera que se produjo a nivel mundial. Estas crisis afectaron a toda la región latinoamericana, y tuvieron fuertes impactos negativos sobre Argentina.

Jugaron un papel importante en la problemática de la pobreza ya que se convirtieron en una fuente extra del incremento de la misma. Es decir, los efectos implicaron básicamente la restricción al acceso de capitales, disminuyeron el índice de crecimiento y provocaron el consecuente aumento de desempleo y de la tasa de pobreza.

Los factores endógenos explicaron que:

-En los noventa factores externos e internos favorecieron el verdadero desarrollo del modelo neoliberal en la Argentina. Y aunque el mismo permitió conseguir la estabilidad económica del país, logró a su vez empeorar las condiciones de la sociedad en general. Básicamente ello se debió a que esta nueva orientación implicó una desfavorable evolución de la distribución del ingreso para amplios sectores de la población.

En términos de pobreza, ello significó el aumento de la misma. Instalada como problemática social desde los años setenta, la pobreza no logró revertirse. Aún más, se transformó en la década de los noventa en una problemática constante del país. A diferencia del crecimiento de la pobreza experimentado en los años ochenta, a causa de la hiperinflación, la creciente pobreza de los noventa se presentó en un momento de inflación nula. Esto llevó a considerarla pobreza como una característica propia del modelo económico vigente.

- El debilitamiento del sistema de integración social confluyó para empeorar la situación social. El debilitamiento en Argentina se vio profundizado en la década de los

noventa. A ello influyó, por una parte, la concepción neoliberal que se extendió por medio de diversos organismos internacionales y que imprimió a las políticas sociales un sesgo focalizador.

Por otra parte, colaboró a este debilitamiento la poca relevancia e ineficiente administración que el gobierno menemista dio a los temas sociales:

.Los efectos nulos (no se tradujeron en el mejoramiento de la situación social) de los planes sociales implementados fueron fruto de la descoordinación como del rápido abandono de los mismos.

.El gran número de programas a cargo de la Secretaria de Desarrollo Social no representó una disminución en la tasa de pobreza. Aquí también influyó la descoordinación de las distintas agencias gubernamentales como la superposición de los programas.

Acompañó también, a este debilitamiento, la limitada cantidad de recursos destinados al área social. El Gasto Social Focalizado, que se destina a financiar los programas orientados a población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social, representó menos del 10 % del Gasto Público Social.

Por tanto, la presente tesis buscó ser una contribución para comprender parte de la multidimensional problemática de la pobreza. Demostró que cualquier diseño de política orientada hacia la erradicación de la pobreza debe tener en cuenta que sobre ella influyen tanto factores endógenos como exógenos. Y principalmente, lo que se debe privilegiar es su superación, ya que tener acceso a una vida digna es **derecho de todos**.

Bibliografía

-Pobreza en América Latina:

- Altimir, Oscar: “Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: los efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo”, en Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos. Tokman, Víctor E.- O’Donnell Guillermo (comps.) Edit. Paidós, Buenos Aires, Argentina, 1999.
- Carranza, Raúl Olmedo: “Descentralización y municipalización de los programas sociales”, en El rediseño del Estado. Una perspectiva Internacional, Kliksberg Bernardo (comp.), FCE, México, 1994.
- Bethell, Leslie(ed.): Historia de América Latina, Edit. Critica, Barcelona, 1991, Tomo 11, Cap. 3.
- Borón, Atilio: “La sociedad civil después del diluvio neoliberal”, en La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social, Sader, Emir y Gentili, Pablo (comps.), CLACSO-Eudeba, Argentina, 1999.
- Artículo de Dagum, Camilo: “La integración y el crecimiento económico en América Latina”, en Revista Desarrollo Económico, Edit. IDES, Vol. 4, número 14-15 (julio-diciembre 1964), Bs. As, Argentina.
- Edwards, Sebastián: “Cáp. 8. Pobreza, distribución de rentas y recursos humanos”, en Crisis y Reforma en América Latina, EMECE editores, Bs. As, Argentina, 1997.
- Artículo de Edwards, Sebastián: “El bajo rendimiento de América Latina” en Revista Archivos del Presente, Fundación Foro del Sur, Bs As, abril/mayo/junio 1997.
- Artículo de Kliksberg, Bernardo, “Las venas abiertas”, en Revista Encrucijadas U.B.A., Año 1, N° 2, Diciembre de 2000, Edit. U.B.A., Bs. As, Argentina, 2000.
- O’Donnell, Guillermo: “Cáp. 3 Pobreza y desigualdad en América Latina: algunas reflexiones políticas”, en Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos, Tokman, Víctor E.- O’Donnell, Guillermo (comps.), Edit. Paidós, Buenos Aires, Argentina, 1999.

Internet:

- Bustelo, Eduardo: “La exclusión social en América Latina”, en www.iadb.org

-Pobreza en Argentina:

- Minujin, Alberto: Desigualdad y exclusión, Edit. UNICEF/Losada, Buenos Aires, Argentina, 1993.
- Repetto, Fabián: “Gestión pública, actores e institucionalidad: Las políticas frente a la pobreza en los `noventa”, en Revista Desarrollo Económico, Ed. IDES, Buenos Aires, Argentina, Vol. 39, N°156.(Enero-Marzo de 2000).
- Repetto, Fabián: “Estado y democracia ante los desafíos de la integración social. Las políticas frente a la pobreza en la Argentina y Chile durante los noventa”, en Integración o Desintegración social en el mundo del siglo XXI, Castronovo, Raquel (Coordinadora), Espacio editorial, Buenos Aires, Argentina, 1998.
- Susana Torrado “La cuestión social”, en Quince años de democracia. Lejtman Roman (comp.), Grupo editorial Norma, Bs. As, 1998.

Internet:

- Artículo Acuña, Carlos H; Kessler, Gabriel; Repetto, Fabián: “Evolución de la política social Argentina en la década de los noventa: Cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social” en www.utexas.edu
- Banco Mundial: “Un pueblo pobre en un país rico”, en www.bancomundial.org.
- Artículo de Beccaria, Luís: “Ciclo La Universidad y la Argentina de Hoy. Beccaria: hay que crear empleos de calidad”, en www.cambiocultural.com.ar
- Artículo Beccaria, Luís y Altimir, Oscar: “Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana”, en www.iadb.org
- Artículo Feijoo, Maria del Carmen: “La pobreza, según se mida”, www.cambiocultural.com
- Artículo Torrado, Susana: “La pobreza, según se mide”, en Diario Clarín (Digital), 10 de junio de 1999. www.clarin.com

-Modelo desarrollista:

- Bobbio, Norberto, Matteucci Incola y Pasquino, Gianfranco, Diccionario de Política, Octava Edición en Español, México, 1991.
- Bulmer Tomas: La Historia Económica de América Latina desde la Independencia, FCE, México, 1998, Cáp. IX.
- Sangmeister, Harmut: “El cambio de paradigmas: adiós al desarrollismo y al cepalismo”, en Cambio de paradigmas en América Latina: nuevos impulsos, nuevos temores, Mols, Hengstenberg, Kohut, LATU, Sandner, Sangmeister, (editores), Fundación Friedrich Ebert/Edit. Nueva Sociedad, Venezuela, 1994.

-Concepto de Crisis:

- Offe, Claus: Contradicciones en el Estado de Bienestar, Editorial Alianza, México, 1991.
- Poulantzas, Nicos (director) “Las transformaciones actuales del Estado, la crisis política del Estado”, en La crisis del Estado Libros de confrontación, Barcelona, España, 1977.

-Modelo neoliberal:

- Anderson, Perry: “Neoliberalismo: Un Balance provisorio” en La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social, Sader, Emir y Gentili, Pablo (comps.), CLACSO-Eudeba, Argentina, 1999.
- Pinto, Julio: “El neoconservadurismo y su proyección ideológica”, en Las nuevas democracias del cono sur: cambios y continuidades, Julio Pinto (Comp.), CBC-UBA, Bs. As, Argentina, 1996.
- Von Hayek, Friedrich: Camino de servidumbre, Edit. Alianza, Madrid, 1995.

Internet:

- Friedman, Milton: Capitalismo y libertad, en www.neoliberalismo.com
- Naúm Minsburg: “Transnacionalización, crisis y papel del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial”, en Tiempos Violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina, Atilio Borón– Julio Gambina – Naun Minsburg, Colección Grupos de Trabajo de CLACSO, www.clacso.org

- Rapoport, Mario: “Orígenes y actualidad del “pensamiento único””, en Globalización y Ajuste en América Latina, Colección Grupos de Trabajo de CLACSO, www.clacso.org
- Sanahuja José Antonio: “¿Una nueva visión del desarrollo? El Banco Mundial en la etapa Wolfensohn (1995-2001)”.

-Consenso de Washington:

- Bustelo, Eduardo: “Expansión de la ciudadanía y construcción democrática”, en Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes, Bustelo, Eduardo y Minujin, Alberto (edit.), UNICEF-Santillana, Argentina, 1998.
- Stewart, Frances: “La insuficiencia crónica del ajuste”, en Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes, Bustelo, Eduardo y Minujin, Alberto (edit.), UNICEF/ Santillana, Argentina, 1998.
- Artículo de Tironi, E. Y Lagos, R.: “Actores sociales y ajuste estructural”, en Revista de la CEPAL, N° 44, Santiago de Chile, Chile, 1992.

Internet:

- Williamson, John: “No hay consenso. Reseña sobre el Consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar”, en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/09/pdf/williams.pdf>
- Williamson, John: “ La democracia y el «consenso de Washington»”, en http://www.pdfs.lacaixa.comunicacions.com/webes/wpp0pdfp.nsf/vico/ee15_c4_esp.pdf/%24file/ee15_c4_esp.pdf

-Reformas del Estado en América Latina:

- Cardoso, Eliana y Helwege, Ann: “Cáp. IV. De la sustitución de importaciones a la liberalización del comercio”, en La economía latinoamericana. Diversidad, tendencias y conflictos, FCE, México, 1993.

-Modelo Neoliberal en Argentina:

- Aspiazu Daniel- Nochteff Hugo: “La democracia condicionada. Quince años de economía.”, en Quince años de democracia, Lejtman Román (comp.), Grupo editorial Norma, Bs. As, 1998.
- Artículo de Basualdo, Eduardo: “El impacto económico y social de las privatizaciones”, en Revista de la CEPAL, N° 52, Santiago de Chile, Chile, abril 1994.
- Cavarozzi, Marcelo: Autoritarismo y Democracia (1955-1996). La transición del estado al mercado en la Argentina, Edit. Ariel, Buenos Aires, Argentina, 1997.
- Artículo de Gerchunoff, Pablo y Torre, Juan Carlos: “La política de liberalización económica en la administración de Menem”, en Revista Desarrollo Económico, IDES, Vol. 36, N° 143, Octubre –Diciembre, Buenos Aires, Argentina, 1996.
- Mancebo, Martha: “El nuevo bloque de poder y el nuevo modelo de dominación”, en La economía Argentina a fin de siglo: fragmentación presente y desarrollo ausente, Nochteff, Hugo (editor) FLACSO/EUDEBA, Bs. As, Argentina, 1998.

- O'Donnell, Guillermo: Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización, Edit. Paidós, Bs. As., Argentina, 1997.
- Artículo de O'Donnell, Guillermo: “Estado, democratización y problemas conceptuales”, en Revista Desarrollo Económico, IDES, Vol. 33, N°130 (julio-septiembre 1993), Bs. As., Argentina.
- Rapoport, Mario y colaboradores: Historia económica, política y social de la Argentina 1890-2000, Edit. Macchi, Bs. As., Argentina, 2000.
- Russo, Cintia: “La Argentina de los `noventa”, en La economía Argentina a fin de siglo: fragmentación presente y desarrollo ausente, Nochteff, Hugo(editor) FLACSO/EUDEBA, Bs. As, Argentina, 1998.
- Romero, Luís Alberto: Breve historia Argentina, FCE, Buenos Aires, Argentina, 1999 octava edición.

Internet:

- Basualdo, Eduardo: “La crisis actual en Argentina: entre la dolarización, la devaluación y la redistribución del ingreso”, en www.ezln.org
- Cavallo, Domingo: “La Argentina y el FMI durante las dos administraciones Bush”, www.cavallo.com.ar/Documentos/dosBush.pdf
- Cuello, Raúl E.: “El neoliberalismo, una ideología contraria al equilibrio social”, en Tiempos Violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina, Atilio Borón– Julio Gambina – Naun Minsburg, Colección Grupos de Trabajo de CLACSO, www.clacso.org
- Gambina, Julio C.: “ La crisis y su impacto en el empleo”, en Tiempos Violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina Atilio Boron – Julio Gambina – Naun Minsburg, Colección Grupos de Trabajo de CLACSO.
www.clacso.org

-Políticas sociales en América Latina:

- Artículo de Draibe, Sonia M.: “Neoliberalismo y políticas sociales: reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas”, en Revista Desarrollo Económico, IDES Vol. 34, número 134 (julio-septiembre 1994), Buenos Aires, Argentina.
- Grassi, Estela, Hintze, Susana y Neufeld, Maria Rosa: “Cap.1 Neoliberalismo Conservador y Estado Asistencialista”, en Políticas sociales, crisis y ajuste estructural, Edit. Espacio, Bs. As., Argentina, 1994.
- Artículo de Vilas Carlos: “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo”, en Revista Desarrollo Económico, IDES Vol. 36, número 144 (enero-marzo 1997), Bs As, Argentina.
- Vilas, Carlos: América Latina: experiencias comparadas de combate a la pobreza, Univ. Nac. Autónoma de Méx.

Internet:

- Lacabana Miguel y Maingon Thais: La focalización: políticas sociales «estructuralmente ajustadas», en Latin American Studies Asociation www.136.142.158.105/LASA97/lacabanamaingon.pdf

- Artículo de Levín, Silvia: “La ciudadanía social Argentina en los umbrales del siglo XXI”, en www.fices.unsl.edu.ar.

-Políticas y programas sociales en Argentina:

- Barbeito, Alberto C.-Lo Vuolo, Rubén M.: La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina. UNICEF/CIEPP/LOSADA, Argentina, 1995.
- Cardarelli, G. y Rosenfeld, M.: La participación al borde de un ataque de nervios. Documento de Trabajo N° 9, UNICEF, Argentina, 1991.
- CEPAL: “La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social”, Santiago, Chile, 1996.
- Artículo de Cortes, R. Marshall, A. “La reforma social de los noventa” en Revista Desarrollo Económico, IDES, Vol. 39, N° 154, Bs. As., Argentina, 1999.
- Lo Vuolo Rubén M.-Barbeito Alberto C.: “Cap. II: Las políticas sociales en la Argentina contemporánea”, en La nueva oscuridad de la política social. Del Estado Populista al neoconservador. Miño y Davila edit. CIEPP, Bs. As., Argentina, 1998.
- Rosanvallon, Pierre: La nueva cuestión social, Edit. Manantial, Buenos Aires, Argentina, 1995.

Internet:

- Mecle Armiñana, Elina S.: “Los derechos sociales en la Constitución Argentina y su vinculación con la política y las políticas sociales”, en Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina, Alicia Ziccardi (Comp.) Colección Grupos de Trabajo de CLACSO, www.clacso.org
- SIEMPRO: - “Cuarto informe sobre el Gasto Social, 2002”, en www.siempro.org.ar
-“Informe sobre la evolución de la pobreza en los últimos nueve años, enero 1999”, en www.siempro.org.ar

-Crisis Internacionales: México, Asia y Brasil:

- Artículo de Ffrech-Davis Ricardo: “El efecto tequila, sus orígenes y su alcance contagioso”, en Revista Desarrollo Económico, IDES Vol.37, N° 146 (julio-septiembre), Buenos Aires, Argentina, 1997.
- Artículo de Guillen, Arturo: “Efectos de la crisis asiática en América Latina”, en Revista Comercio Exterior, Vol.50, N°7, México, 2000.
- Lascano, Ramón: La crisis financiera en Asia Oriental y la Economía Internacional, Fundación Okita, Bs. As., 1998.
- Artículo de Lechner, Norbert: “Especificidad de las crisis políticas”, en Revista SERIE Políticas Sociales, N° 33, CEPAL-PNUD-BID-FLACSO, Chile, 1999.

Internet:

- Ministerio de Economía de la Nación: Informe Económico en <http://www.mecon.gov.ar/informe/infor16/mercado.htm>

-Contexto internacional:

- Fazio Vengoa, Hugo: “América Latina en el Nuevo sistema mundial”, en El sur en el nuevo sistema mundial, Fazio Vengoa Hugo (comp.), Siglo del Hombre Editores, Colombia, 1999.
- Dabéne, Olivier: América Latina en el siglo XX, Edit. Síntesis, Madrid, 1999.

-Metodología:

- Eco, Humberto: Como se hace una tesis, Edit. Gedisa, Bs. As., 1986 (4ta edición)..
- Greenwood, Ernest: Metodología de la investigación social, Paidós, Bs. As., 1973.
- Kelinger, Fred N. Y Howard B. Lee: Investigación del comportamiento. Métodos de investigación en las ciencias sociales, Mc Graw Hill, México, 2001

-Diarios:

- Diario Clarín (Digital) -08 de junio, 1999.
-10 de junio, 1999.
-29 de septiembre, 1999.
- Diario Clarín: -Sección El Mundo, 26 de octubre, 2003.

-Sitios Oficiales en Internet:

Banco Interamericano de Desarrollo: www.iadb.org

Banco Mundial: www.bancomundial.org

Ministerio de Economía de la Nación: www.mecon.gov.ar

Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO): www.siempro.org.ar

ANEXOS

Anexo Metodológico

La presente tesis buscó trazar las causas del proceso y profundización de la pobreza ocurrida en la década de los noventa, adquiriendo así este estudio el carácter de una tesis descriptiva. Para ello se llevó a cabo una investigación cualitativa, ya que la misma trata de identificar la naturaleza profunda de las realidades, su sistema de relaciones, su estructura dinámica.

La elección de realizar un estudio de caso, Argentina, se justificó en el fin de realizar un análisis profundo sobre el tema de la pobreza. Ello nos permitió ver el lugar de Argentina dentro del proceso de profundización de la pobreza en América Latina. El objetivo no fue establecer generalizaciones, dada la heterogeneidad característica de América Latina.

Las ventajas de la utilización de este método fueron, por lo menos, tres:

1) La posibilidad de cubrir la mayor parte de los aspectos del tema analizado; aspectos que en la presente investigación abarcaron factores endógenos y exógenos.

2) Permitió desarrollar una profundización temporal. Es decir, permitió realizar un análisis extendido en el tiempo tomando las circunstancias que llevaron al estado actual de la cuestión. Para ello utilizamos el método histórico como instrumento analítico, para identificar las variables que han influido en la evolución de la pobreza.

3) Este método no obliga a utilizar un determinado conjunto de técnicas de recolección y análisis de datos; por tanto, dio mayor flexibilidad en la investigación. Para la investigación se utilizaron distintas técnicas de, en un primer momento, recolección de datos, y posteriormente, se llevó a cabo un análisis pormenorizado de los mismos.

Las fuentes bibliográficas utilizadas fueron determinadas por los objetivos, y es por ello que se recurrió tanto a fuentes primarias (por ejemplo en el análisis de los fundamentos doctrinarios del neoliberalismo) como a fuentes secundarias, necesarias para una visión acabada de la temática. El uso de gráficos y datos estadísticos, tomando como fuente principal datos del INDEC y del Banco Mundial, proporcionó una imagen complementaria al análisis bibliográfico. También permitió visualizar de manera correcta las evoluciones de distintos indicadores socioeconómicos íntimamente relacionados con la problemática aquí tratada. El único aglomerado con datos

completos¹⁶⁵ para el período de análisis era el del Gran Buenos Aires, razón por la cual limitamos nuestra descripción al mismo. Si bien es cierto que estamos dejando de lado al resto del país, este conglomerado concentra una tercera parte del mismo.

Por último, y como mejoramiento de las fuentes bibliográficas, fueron tomadas en cuenta fuentes periodísticas para mayor actualización, y como fuente primaria en aquellos casos en los cuales se carecía información.

En síntesis se trazó un estudio de caso por medio de un análisis cualitativo, utilizando principalmente fuentes bibliográficas, y como apoyo datos estadísticos y periodísticos.

¹⁶⁵ Tomamos la serie de datos realizadas por el INDEC para el período de mayo 1988 a mayo de 1997

Anexo A: Pobreza e indigencia en América Latina, 1980-2002.

América Latina: Población pobre e indigente 1980-2002		
a/ (en millones)		
	Pobreza	Indigencia
1980	135,9	62,4
1990	200,2	93,4
1994	201,5	91,6
1997	203,6	88,8
1999	211,4	89,4
2000	206,7	87,5
2002 a/	221,7	98,6

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. a/ Estimación correspondiente a 19 países de la región.

Anexo B: Resolución 47/196 de la Asamblea General de N.U.

UNITED
NATIONS

A

General Assembly



Distr. GENERAL
A/RES/47/196
31 March 1993

Forty-seventh session
Agenda item 81

**RESOLUTION ADOPTED BY THE GENERAL ASSEMBLY
[on the report of the Second Committee (A/47/721)]**

47/196. Observance of an international day for the eradication of poverty

The General Assembly,

Noting that the eradication of poverty and destitution in all countries, in particular in developing countries, has become one of the priorities of development for the 1990s, and considering that the promotion of the eradication of poverty and destitution requires public awareness,

Welcoming the fact that certain non-governmental organization, on the initiative of one non- governmental organization, have in recent years in many States observed 17 October as World Day for Overcoming Extreme Poverty,

- 1. Decides to declare 17 October International Day for the Eradication of Poverty, to be observed beginning in 1993;**
- 2. Notes that activities undertaken with respect to the Day will take into account those undertaken each 17 October by certain non-governmental organizations;**
- 3. Invites all States to devote the Day to presenting and promoting, as appropriate in the national context, concrete activities with regard to the eradication of poverty and destitution;**
- 4. Invites the Secretary-General to make recommendations on ways and means by which the Secretariat could, within existing resources and without prejudice to ongoing activities, assist States in organizing their national activities for the observance of International Day for the Eradication of poverty;**

5. Invites intergovernmental and non-governmental organizations to assist States, at their request, in organizing national activities for the observance of International Day for the Eradication of Poverty, paying due attention to the specific problems of the destitute;

6. Requests the Secretary-General to take, within existing resources, the measures necessary to ensure the success of the observance by the United Nations of International Day for the Eradication of Poverty;

7. Also requests the Secretary-General to report to the General Assembly at its fiftieth session on the implementation of the present resolution.

93rd plenary meeting
22 December 1992

Anexo C

UNITED NATIONS

17 de octubre 2003

Mensaje del Secretario General de Naciones Unidas con motivo del Día Internacional para la erradicación de la Pobreza¹⁶⁶

“Ayer celebramos el Día Mundial de la Alimentación. Hoy, celebramos el Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza. Este año realizamos eventos conjuntos como reconocimiento de los profundos vínculos que existen entre el hambre y la pobreza.

Aproximadamente 1.2 mil millones de personas luchan por sobrevivir con un ingreso menor a un dólar por día. Alrededor de 840 millones de personas sufren el persistente dolor del hambre, y por lo menos 24,000 personas - muchos de ellos niños - mueren cada día como resultado de ello. Las personas que sufren hambre son más vulnerables a las enfermedades y enfrentan también una disminución en su capacidad de trabajo. El hambre también afecta la capacidad de aprendizaje de los niños, con consecuencias que se sienten incluso mucho después de terminada la niñez. No debemos perder más tiempo si queremos alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio - aceptado por todos los países del mundo - que plantea reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos son inferiores a un dólar por día y el porcentaje de personas que sufren hambre.

El logro de dicho objetivo - así como de todos los otros Objetivos de Desarrollo del Milenio - depende de muchas cosas. Pero ninguna es más importante que el establecimiento de una verdadera asociación mundial para el desarrollo, la cual constituye en sí uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Dicha asociación requiere de audaces reformas en muchos países en vías de desarrollo. Pero requiere también de audaces acciones por parte de los países desarrollados.

Un componente fundamental lo constituye un sistema comercial libre y equitativo. El fracaso de la reciente sesión de la Organización Mundial del Comercio en Cancún para lograr un acuerdo sobre la reducción y posterior eliminación progresiva de barreras arancelarias y no arancelarias es fuente de graves preocupaciones. Dichas

¹⁶⁶ <http://www.un.org/esa/socdev/poverty/smsg03s.htm>

barreras evitan el ingreso de muchos países en vías de desarrollo a los mercados de los países desarrollados, deteniendo así el crecimiento, sofocando las oportunidades y privando de alimento a millones de personas que buscan salir de la pobreza a través del comercio.

Las conferencias de Monterrey y Johannesburgo sobre el financiamiento para el desarrollo y para el desarrollo sostenible también establecieron parámetros claves y compromisos para la construcción de una asociación mundial para el desarrollo. Se ha logrado algún progreso pero se necesita hacer mucho más para cumplir con dichos compromisos.

Un mundo que no avanza hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - un mundo hundido en las penurias del hambre, el predominio de la enfermedad y la desesperanza de la pobreza - no logrará la paz. Este día, mientras recordamos el vínculo que existe entre la pobreza y el hambre, recordemos también el vínculo que existe entre el desarrollo y la paz. Y siguiendo esa idea, hagamos que tanto los ricos como los pobres vuelvan a comprometerse con el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”.

Anexo D: Evolución de la deuda externa 1966-1999

AÑO	PRESIDENTE DE LA NACION	PARTIDO DE GOBIERNO	MONTO DEUDA EXTERNA (millones dólares)	% AUMENTO DE LA DEUDA EN EL PERIODO DE GOBIERNO	
1966	Onganía	MILITAR de facto	3.276	46%	
1967			3.240		
1968			3.395		
1969			3.970		
1970			Levingston		4.765
1971			Lanusse		4.800
1972					4.800
1973	Cámpora/Perón	PERONISTA	4.890	62%	
1974	-Perón -		5.000		
1975	Martínez de Perón		7.800		
1976	Videla	MILITAR de facto	9.700	+ 364%	
1977			11.700		
1978			13.600		
1979			19.000		
1980			27.200		
1981	Galtieri		35.700		
1982			43.600		
1983	Bignone		45.100		
1984	Alfonsín	UNION CIVICA RADICAL	46.200	+ 44%	
1985			49.300		
1986			52.500		
1987			58.500		
1988			58.700		
1989	Menem	JUSTICIALISTA	65.300	+ 123%	
1990			62.200		
1991			61.334		
1992			62.586		
1993			72.209		
1994			85.656		
1995			98.547		
1996			109.756		
1997			124.832		
1998			140.884		
1999			146.219		

Fuente: PONIACHIK, JAIME. Artículo " COMO EMPEZO LA DEUDA EXTERNA" Revista "La Nación" del 6/5/01, Pág. 22 a 24.

Anexo E: Resumen de los programas sociales vigentes para 1998

Programa a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social	Institución Ejecutora	Objetivos	Focalización y área de cobertura	Cantidad de Beneficiarios	Presupuesto (en miles)
PRANI(programa alimentario nutricional infantil)	Subsecretaría de políticas sociales	Mejorar la calidad de vida y alimentación	Niños 2 a 14 años con NBI en todo el país	445000	35.972
PROHUERTA(programa huertas)	Instituto nacional de tecnología agropecuaria	Promover la autoproducción de alimentos	Población NBI rural y urbana en todo el país	2.048.132	9.875
CENOC	Secretaría de desarrollo social	Articular acciones para la comunidad en un marco de complementación de los ámbitos públicos y privados	Organizaciones comunitarias en todo el país		5565
SIEMPRO	Unidad de financiamiento o internacional-SDS	Brindar información sobre los grupos en situación de pobreza	Funcionarios y técnicos de programas sociales Organismos públicos.		7.448
Atención a grupos prioritarios	Subsecretaría de proyectos sociales, municipios, organizaciones no gubernamentales	Mejorar la calidad de vida y satisfacer las necesidades básicas	.Personas con mas de 60 años con ingresos menores a la jubilación mínima. Enfermos terminales o crónicos. Discapacitados en situación de pobreza	21944	2.200

Atención a grupos vulnerables	Subsecretaria de proyectos sociales, municipios, organizaciones no gubernamentales	Disminuir la exposición a riesgos sociales y mejorar la calidad de vida	Beneficiarios indirectos: Personas en situación de pobreza de conglomerados urbanos (GBA, Corrientes, Tucuman, Rosario, Santa Fe, Córdoba, La Plata, San Juan) que sean adultos con mas de 60 años, mujeres jefe de hogar, jóvenes o discapacitados. Indígenas en Salta, Jujuy, Chaco y Formosa.	14.350	2.577
FOPAR (fondo participativo de inversión social)	Unidad de financiamiento o internacional-SDS	Desarrollar capacidad autogestiva para mejorar condiciones sociales de grupos y comunidades en situación de pobreza	Población de la región NO, NE y SUR en municipios con mas del 39.7% de NBI o ciudades con mas de 30000 habitantes	167.190	17.622
Plan de fortalecimiento de la sociedad civil	Subsecretaría de políticas sociales	Fortalecer la capacidad de gestión y generar espacios para el desarrollo de programas sociales	Instituciones, cuidadores, organizaciones comunitarias, municipios	19.160	9.169
PFDJ (plan de desarrollo juvenil)	Subsecretaria de proyectos sociales Organizaciones no gubernamentales	Fortalecer la capacidad de jóvenes para formular y ejecutar proyectos solidarios	Jóvenes entre 15-28 años NBI o en situación de vulnerabilidad en todo el país	3.807.299	3.672

PROAME (programa de atención al menor)	Organizaciones no gubernamentales Unidad de financiamiento o internacional-SDS	Mejorar las condiciones de vida en circunstancias especialmente difíciles brindando oportunidad de desarrollo físico, psicológico y social	Menores de 18 años con NBI en las ciudades de mas concentración	120.000	4.200
PROAMBA	organizaciones no gubernamentales	Mejorar las condiciones de socialización y ampliar las oportunidades de integración social y laboral	Niños y adolescentes en condiciones de pobreza estructural de Moreno, Quilmes, Avellaneda, y Lomas de Zamora	2000	
Subsidios Institucionales	Subsecretaria de políticas sociales	Mejorar las condiciones de vida de la población NBI	Personas asistidas por proyectos de las instituciones en todo el país y especialmente en zonas de extrema pobreza	129.658	6.500
Atención de pensiones no contributivas	Secretaría de desarrollo social	Atender distintos beneficiarios de leyes nacionales específicas de pensión	Ancianos NBI, familiares de desaparecidos, excombatientes, inválidos NBI, madres con 7 o más hijos	180.160	686.242
Ayuda directa a personas	Subsecretaria de políticas sociales	Atender situaciones de emergencia de pobres extremos	Personas carenciadas	8.571	7.833

ASOMA (apoyo solidario a los mayores)	Subsecretaria de proyectos sociales	Mejorar las condiciones de vida de adultos con mas de 60 años en situación de alto riesgo social	Mayores de 60 con ingresos inferiores a la jubilación mínima	168.388	29.200
PROG 17 SSV(mejora miento habitaciona l e infraestruct ura social básica)	Subsecretarí a de vivienda- SDS .Dirección nac. de Prog. De emergencias habitacionale s.Organismos gubernament ales .Organismos no gubernament ales		NBI en vivienda precaria con hacinamiento critico	150.000	17.200
PROSOFA (prog. De desarrollo social en áreas fronterizas del NOA y NEA con NBI)	Unidad de financiamient o internacional- SDS	Mejorar la calidad de vida de gente en zona de frontera	Población NBI en localidades de frontera en NOA y NEA que firmaron el tratado de la Cuenca del Plata	47.789	8.940
Programa de mejoramien to de barrios	Unidad de financiamient o internacional- SDS	Mejorar la calidad de vida de la población urbana NBI	Población NBI urbana en localidades de 20000 o más en todo el país	9.850	15.800

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en www.iadb.org

Anexo F: Cuadro de diferencias entre el Consenso de Washington y el Consenso revisado.

Del “Consenso de Washington” (1989) al “Consenso revisado” (1996)	
<u>Consenso original (1989)</u>	<u>Consenso revisado (1996)</u>
-Disciplina fiscal	-Incremento del ahorro nacional
-Reestructuración del gasto público y eliminación subsidios	-Protección del gasto social y orientación a los pobres; gasto en infraestructura productiva
-Reforma fiscal basada en aumentar la base tributaria, impuestos indirectos y bajada tipos marginales	-Introducción de “ecoimpuestos” para corregir “externalidades” ambientales negativas y asegurar una correcta imputación de costes ambientales
-Liberalización financiera	-Regulación del sector y fuerte supervisión bancaria
-Liberalización comercial unilateral	-“Regionalismo abierto”: acuerdos de integración regional con baja protección comercial
-Privatización y desregulación	-Economía competitiva: reglas transparentes, política de competencia
	-Nuevas reformas no previstas en el Consenso original: *Inversión en educación *Construcción de Instituciones, reforma del Estado

Fuente: Sanahuja José Antonio En “¿Una nueva visión del desarrollo? El Banco Mundial en la etapa Wolfensohn (1995-2001)”. En base a Williamson 1990, 1998.