

Pobreza, desigualdad y su sustentabilidad democrática: el caso de la Argentina*

Carlos M. Vilas

RESUMEN

Producto de una variedad de causas referibles en último análisis al diseño macroeconómico que aplicó durante más de una década, pobreza y desigualdad aceleraron en años recientes su crecimiento de largo plazo, contribuyendo al desencadenamiento de una crisis política que ya estaba en gestación desde tiempo antes. Este documento presenta un primer tratamiento de esa crisis y del modo en que ésta fue procesada. Se afirma que, en el marco de un deterioro social de largo plazo y de deslegitimación creciente de los principales actores del sistema político, la adopción a fines del año 2001 de un conjunto de políticas monetarias y financieras por parte del gobierno actuó como detonante de los estallidos sociales que conducirían a la caída del mismo. Sin embargo, la falta de proyección política de la protesta social creó condiciones para que la crisis fuera procesada, y en lo inmediato superada, por los actores tradicionales del sistema político. En un escenario de intensa agitación social el diseño de un paquete de políticas asistenciales de emergencia y cambios en el manejo de algunos instrumentos macroeconómicos demostraron capacidad para contener en lo inmediato las expresiones más virulentas de la protesta social, difiriendo el tratamiento de las causas sustantivas de la crisis a una ulterior gestión gubernamental surgida del voto ciudadano. En la primera sección se sintetiza el enfoque conceptual que enmarca al trabajo. La sección siguiente presenta los antecedentes y aspectos más relevantes de los acontecimientos recientes. Las conclusiones figuran en la última sección.

* Documento presentado en el Foro Internacional sobre Pobreza Urbana: Políticas de Desarrollo y Bienestar en América Latina, organizado por el gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Social (Toluca, Estado de México, 26-28 de febrero 2003). Versión preliminar sujeta a revisiones. Agradezco al Lic. Juan Pablo Ferrero su colaboración en la parte estadística.

1. DESIGUALDAD Y DEMOCRACIA

Como quiera que se la defina, la democracia supone una cierta igualdad entre los individuos que integran el sistema político de referencia. En su nivel mínimo, se trata de igualdad ante la ley: una igualdad entre sujetos portadores de derechos, garantías y obligaciones definidas objetivamente en cuerpos legales y constitucionales. Producto originario de las revoluciones burguesas de Occidente, el reconocimiento de esta igualdad –inicialmente circunscrito a los varones propietarios– fue considerado por la teoría política liberal requisito suficiente para compensar las desigualdades que toda sociedad presenta en materia de ingresos, empleo, educación, condiciones de salud, prestigio, y otros.

La ampliación de este concepto minimalista legal de democracia hasta sus alcances actuales es el resultado de un proceso histórico de luchas sociales y políticas de las clases populares, los movimientos de liberación nacional y los movimientos identitarios. La efectiva universalización de la igualdad de derechos y obligaciones fue acompañada por la extensión progresiva del principio de igualdad al terreno de las oportunidades y por lo tanto al acceso a un conjunto amplio de recursos. La idea de que la democracia debe referirse también a las relaciones sociales forma parte del modo en que amplios grupos la conceptualizan y la practican en un número creciente de países. Además del reconocimiento de derechos, libertades y obligaciones iguales, un régimen democrático implica, desde esta perspectiva, la eficacia del marco institucional para mejorar, en un sentido de progreso, la calidad de vida de la población. Se reconoce en la democracia una virtualidad reformadora de la realidad social y económica e incluso de las relaciones internacionales. En líneas generales ésta ha sido la concepción democrática de los grandes proyectos políticos que contribuyeron a darle fisonomía moderna a nuestras repúblicas (Vilas 1999a).¹

Ingresos, prestigio, educación, propiedad de activos, manejo de información, son recursos que los individuos movilizan para tomar decisiones, alcanzar metas, obtener resultados, modificar su relaciones con otros individuos y grupos, salir adelante en la vida. Diferencias significativas en el acceso a ellos implican diferencias en recursos de poder y en eficacia política. La participación política activa que usualmente se asocia con el ejercicio pleno de la ciudadanía requiere tiempo libre, manejo de información, movilidad espacial, autonomía individual, a los que en sociedades de mercado se accede sólo o fundamentalmente mediante la disponibilidad de recursos económicos. El principio de la igualdad legal típico de la ciudadanía coexiste con, y a menudo se ve neutralizado por, una distribución desigual de las condiciones de su

1 La teoría de la «ciudadanía social» de Marshall se inscribe en esta corriente, al caracterizar al *welfare state* que la enmarca como un instrumento y un conjunto de mecanismos de política que tiende a compensar la ineficacia de la igualdad de derechos legales frente a las desigualdades generadas por la economía de mercado. Sin embargo, Franco (1993, 1994) ha cuestionado con acierto la poca pertinencia del enfoque de Marshall en América Latina.

ejercicio efectivo: una desigual distribución de las oportunidades por una desigual distribución de recursos de poder.

Toda sociedad presenta diferencias distributivas en estos y otros aspectos de su constitución y desenvolvimiento. En principio ello no es obstáculo para el desarrollo de sistemas políticos democráticos. Las diferencias sociales se tornan desigualdad y ésta en problema político y en desafío a la democracia y a su sustentabilidad, cuando van más allá de lo que la gente considera aceptable, vulnerando el sentimiento de pertenencia a una totalidad social compartida. Este sentimiento es la condición subjetiva básica del mínimo de unidad requerido para la existencia del Estado: sentir y creer que todos y todas somos parte de lo mismo, de algo que es común a todos y a todas. Como señaló Strayer: «Un Estado existe sobre todo en el corazón y en la mente de su pueblo; si éste no cree que esté allí, ningún ejercicio lógico lo traerá a la vida» (Strayer 1981:11; también Corrigan & Sayer 1985).

Este sentimiento, o creencia, no surge por arte de magia ni existe en el aire; algún tipo de evidencia debe darle sustento tangible. Fracturas profundas en el tejido social conspiran contra su desarrollo y contra su plausibilidad. El primero en señalar este punto fue Herman Heller en un texto de la década de 1920. Allí Heller planteó la necesidad de «un cierto grado de homogeneidad social» para la formación de cualquier unidad política y en particular para una de carácter democrático. «Hay un cierto grado de homogeneidad social sin el cual no resulta posible la formación democrática de la unidad. Esta cesa de existir allí donde las partes del pueblo políticamente relevantes no se reconocen ya en la unidad política, allí donde no alcanzan ya a identificarse en modo alguno con los símbolos y representantes del Estado. En ese momento se ha quebrado la unidad y se toman posibles la guerra civil, la dictadura, la dominación extranjera» (Heller 1985:262). «Sin homogeneidad social, la más radical igualdad formal se torna la más radical desigualdad y la democracia formal, dictadura de la clase dominante» (Ibíd. 265).

Investigaciones más recientes llegan a conclusiones similares (por ejemplo Midlarsky 1999; Vilas 1998, 1999b). Las enormes distancias en oportunidades y estilos de vida entre los muy ricos y los muy pobres conspiran contra el desarrollo de sentimientos firmes de solidaridad y de común pertenencia a la *res publica*. Escenarios sociales de desigualdades profundas y polarización cuestionan la efectiva vigencia de códigos compartidos de referentes y significados que hacen posible sentimientos de identidad y de solidaridad más allá de los grupos de pertenencia o de identificación inmediatos. Esos códigos se desarrollan y transmiten a través de procesos sociales e instituciones públicas y privadas: escuelas, medios de comunicación, iglesias... El discurso cívico igualitario de las instituciones democráticas pierde credibilidad ante la evidencia cotidiana de la desigualdad y la exclusión social. Después de cierto tiempo es difícil para la gente expulsada o marginada de la educación formal, del acceso a recursos sociales elementales como la atención en salud, una vivienda decente, y similares, a causa del desempleo y el empobrecimiento, sentirse miembros del mismo conjunto social que aquellos

mucho mejor dotados de las conveniencias de la vida.² A su turno la lealtad a la clase y al mundo de los negocios o de los consumos globalizados se refuerza en los niveles más altos de la riqueza y el poder. De manera progresiva las élites pierden vínculos materiales y simbólicos con un país en particular o con una ciudadanía determinada (Sklair 2001). La desconfianza recíproca y el prejuicio social o racial toman cuerpo en escenarios de agudas desigualdades socioeconómicas.

Todas las sociedades, aún las más complejas, se basan en sistemas implícitos de reciprocidades; ellas constituyen el referente último de lo que la población percibe como justo y legítimo (Parkin 1971; Moore Jr. 1978; Kertzer 1988). En todas ellas existe lo que Carlos Franco denominó «principio de desigualdades socialmente aceptadas». Este principio sintetiza la convergencia de tres aspectos: 1) las demandas y expectativas democráticas de la ciudadanía, y en particular lo que ésta considera que son sus derechos frente al poder institucionalizado en el estado, 2) la dinámica del mercado capitalista y su impronta generadora de desigualdades, y 3) la eficacia del poder político para limitar cualquier tamaño de la desigualdad producida por el orden económico que sea incompatible con la gestión política de los conflictos, y extender, con los recursos proveídos por el orden económico, todos los derechos de ciudadanía que no pongan en cuestión las garantías básicas a la propiedad del capital y el funcionamiento del mercado. Cuando este principio resulta vulnerado —sea por un aumento de la desigualdad, por la generación de desigualdades en nuevos ámbitos de la vida social, o con características nuevas, o por la ineficacia o desinterés del poder político—, y esa vulneración no va acompañada de nuevos argumentos que den una justificación aceptable de las nuevas dificultades o sufrimientos que se viven, se genera en los individuos y grupos negativamente afectados un sentimiento de injusticia.

El surgimiento de nuevas desigualdades o la profundización de las existentes por encima de los niveles hasta entonces justificados y tolerados —por ejemplo, la extensión de la jornada de trabajo, una reforma tributaria desigualmente regresiva, la reducción de los salarios nominales, etcétera— plantea a los afectados una pérdida de equivalencia en la red de intercambios sociales, entre lo que se entrega a la comunidad, a la empresa o al Estado —en trabajo, esfuerzos, obediencia, respeto, ahorros, impuestos...— y lo que se recibe a cambio —salario, educación, salud, seguridad, o cualquier otra cosa que se considere valiosa—. Cuando el Estado auspicia o tolera estas modificaciones y no se dispone de argumentos justificatorios de la nueva situación, ésta se vive como injusticia, y en consecuencia como ilegítima.³

La desigualdad social puede aumentar como efecto de causas variadas: crisis económicas, guerras, catástrofes naturales, e incluso por efecto, intencional o no, de

2 Una mujer negra, madre soltera, de un barrio pobre de Los Angeles, lo planteó con claridad: «There has to be some economic and educational justice. We can't talk about holding hands and being friends when you have a job and I don't». *Apud* Vilas 1997: 21.

3 Desde esta perspectiva el concepto de injusticia tiene claras vinculaciones con el de explotación: vid por ejemplo Wright (1994: 21-31).

acciones gubernamentales - la denominada «política de la desigualdad»- (Chalmers, Vilas *et al.* 1997; Tilly 2000). En lo que refiere estrictamente a la desigualdad socioeconómica (ingresos, propiedad de activos, etcétera) el incremento puede manifestarse en alguna de tres maneras: 1) cuando las ganancias de los grupos más acomodados de la sociedad van de la mano con pérdidas de los sectores más pobres; 2) cuando todos los sectores incrementan sus respectivas posiciones en términos absolutos, pero los grupos más acomodados lo hacen en mayor proporción que el resto; 3) cuando, en el marco de un deterioro generalizado de los ingresos, los grupos más empobrecidos pierden proporcionalmente más que el resto.⁴

En todos los casos alteraciones bruscas en el patrón existente de desigualdades tienden a generar tensiones fuertes en los sistemas políticos, sean éstos democráticos o no. La velocidad del cambio puede ser tan importante, y en ocasiones aún más importante, que la magnitud del mismo (Hirschman 1973; Vilas 1994:7 *passim*). Cambios de ritmo vertiginoso en las relaciones sociales y su patrón de desigualdades hacen difícil la adaptación a las nuevas situaciones y, sobre todo, la formulación y aceptación de nuevas argumentaciones orientadas a justificarlas. La gente pierde su ubicación previa más rápido de lo que consigue una nueva. Usualmente esto se presenta asociado a un incremento importante en los sentimientos de inseguridad que debilita la confianza de los grupos afectados en las instituciones políticas y otras expresiones de autoridad.

Dos mil quinientos años atrás Aristóteles ubicó en la desigualdad la causa de las sublevaciones. Su proposición ha sido corroborada por una gran variedad de estudios (por ejemplo Davies 1962, Gurr 1970, Snyder 1978, Aya 1979, Midlarsky 1988, Goldstone 1998, etc.). Pero la relación entre desigualdad y violencia política no es directa ni mecánica. Se encuentra mediada por el plexo de valores, expectativas, actitudes y comportamientos predominantes en la sociedad, reproducido y reforzado por un conjunto amplio de prácticas y agencias públicas y privadas: por ejemplo el sistema escolar, los medios de comunicación, las iglesias, la familia y otros grupos de

4 La primera situación se habría configurado, por ejemplo, en México durante la segunda mitad de la década de 1980 e inicios de la siguiente (Boltvinik 1994; Pánuco-Laguet y Székely 1997) y en Argentina en años recientes (Frenkel y González Rozada 2001). En ambos casos, aumentos absolutos en materia de pobreza se conjugaron, a través de importantes transferencias de ingresos «hacia arriba», con significativas mejoras adicionales en la captación de recursos por los grupos más encumbrados. En la misma época Chile se habría ubicado en el segundo caso. Apoyadas en un sostenido crecimiento del producto, las políticas gubernamentales de la Convergencia Democrática tuvieron éxito en la reducción de la pobreza, pero carecieron de impacto relevante en una reducción de los niveles de desigualdad; éstos se mantuvieron o incluso registraron incrementos fundamentalmente por efecto de la dinámica del mercado y de algunas dimensiones de la política económica. Las inercias del diseño macroeconómico de las décadas previas ejercieron asimismo una fuerte influencia regresiva (Cowan y De Gregorio 1996; Contreras 1996; De Gregorio *et al.* 2001). La tercera situación se habría configurado en Argentina a lo largo de 2002; en un contexto de generalizado deterioro de las condiciones de vida, los grupos de ingresos más altos perdieron en términos relativos considerablemente menos que el resto de los niveles. Sobre esto se regresará en la sección siguiente.

pertenencia, etcétera. Frente a situaciones críticas existe siempre un repertorio de respuestas posibles; la opción por una respuesta específica depende de un arco amplio de factores. La relación entre cambios en la desigualdad y comportamientos colectivos se procesa a través del tamiz de un conjunto de elementos culturales, político-institucionales y de desarrollo: las tradiciones culturales y de acción colectiva de los diferentes actores, sus experiencias previas, la calidad de las instituciones políticas y su mayor o menor receptividad y eficacia frente a la formulación de demandas sociales de sentido cruzado, los temas involucrados, la magnitud y características de los recursos en juego, coyunturas internacionales, etcétera (Hirschman 1977; Muller 1985, 1988; Muller & Selligson 1987; Tarrow 1994; Jenkins & Klandermans 1995; Goodwin 1998; Midlarsky 1999:231 y sigs; Vilas 2002a).

El modo en que la desigualdad se vive y las actitudes colectivas ante ella dependen en gran medida de la calidad del sistema político. Las democracias administran mejor las desigualdades que los regímenes autoritarios. Un régimen democrático cuenta con recursos y procedimientos institucionales para moderarlas o eliminarlas, y admite la libertad de organización orientada a tales efectos.⁵ Pero, igual que en todos los órdenes de la vida, las promesas y los discursos, para alcanzar y conservar verosimilitud, deben ser abonados por hechos verificables. Persistencia o incremento de la desigualdad social sin respuestas materiales o simbólicas compensadoras de parte del poder político generan en el mediano plazo un deterioro de la ciudadanía y deslegitiman a la postre al propio sistema político como ámbito consensuado de procesamiento de demandas y gestión de conflictos.

La ampliación de la distancia entre derechos y libertades formales y derechos y libertades efectivas, entre igualdad legal e igualdad de oportunidades, conspira contra la calidad de la democracia y de la ciudadanía. El paradigma liberal del individuo soberano de sí mismo y de su circunstancia, decidiendo en nombre de la voluntad general los mejores destinos del país o de su comunidad, cede ante la persistencia o la reaparición del clientelismo y el patronazgo, la impunidad de los poderosos, la intolerancia, la manipulación de las voluntades. Por su lado la insistencia del sistema político, a lo largo del tiempo, en tomar decisiones que sistemáticamente excluyen las demandas de sectores amplios de la población, reduce la confianza de éstos en la eficacia de dicho sistema para avanzar sus propias propuestas y antes o después conduce a un descrédito institucional y a la búsqueda de vías alternativas para el logro de los objetivos. Como advirtió

5 Centoamérica ofrece una buena ilustración al respecto. La explicación de que en Costa Rica y Honduras no se hayan desarrollado procesos de lucha política armada como los que tuvieron lugar en El Salvador, Guatemala y Nicaragua no se debe tanto a la ausencia de determinadas influencias ideológicas, subordinaciones a intereses externos o diferencias profundas en aspectos estructurales (tenencia de la tierra, pobreza campesina, u otros), sino a la receptividad de sus sistemas políticos a las demandas de los grupos socialmente más vulnerables —incluyendo su derecho a la organización gremial y política— y a su eficacia para poner coto a algunas demandas de las clases propietarias (Vilas 1994).

Tocqueville hace un par de siglos, ningún Estado puede sostener a la larga un gobierno democrático cuando las principales fuentes de prosperidad económica están desigualmente distribuidas entre sus ciudadanos.

La pérdida de legitimidad del sistema político y el deterioro de la ciudadanía tienen lugar tanto «hacia abajo» como «hacia arriba», por más que la mayor parte de la literatura de los últimos años presta más atención al modo en que la ciudadanía se deteriora o metamorfosea en el mundo de la pobreza que al desarrollo de un proceso homólogo en el de la riqueza. A su turno este sesgo es parte del enfoque predominante en los análisis de la pobreza auspiciados por algunos organismos financieros multilaterales, que insisten en ver a ésta como una *situación* susceptible de ser enfocada en sí misma, y no como un *proceso* social cuya comprensión requiera la consideración simultánea del mundo de la «no-pobreza» y de las relaciones que se desenvuelven entre uno y otro (por ejemplo BID 1998; World Bank 2001). El sentimiento de pérdida de eficacia que se registra frecuentemente en algunos de los segmentos más empobrecidos es paralelo al desarrollo de sentimientos de impunidad y ostentación en las élites más encumbradas; el desprestigio de la política como vía para alcanzar objetivos es también parecido, bien que por motivos y con manifestaciones diferentes, en ambos extremos de la pirámide social (Vilas 1997, 1998). Lo mismo que el medioambiente, cuando la democracia se degrada, se degrada para todos.⁶

2. DESIGUALDAD, EMPOBRECIMIENTO Y CRISIS POLÍTICA

La crisis argentina reciente confirma las proposiciones formuladas en la sección precedente. En un marco de largo plazo de persistente deterioro social, un conjunto de políticas gubernamentales agravaron la magnitud de la crisis de la economía y acentuaron su impacto sobre los segmentos medios y más empobrecidos de la población, incluyendo a sectores que hasta entonces habían logrado mantenerse relativamente al margen. Se acentuó el efecto de exclusión social de las políticas económicas y sociales ejecutadas por un gobierno nacional que había sido elegido por sus promesas de introducir cambios profundos en el diseño macroeconómico y en la distribución de ganancias y pérdidas. Al agravamiento de las penurias económicas se sumó la frustración de muchas expectativas políticas, creándose condiciones favorables a la explosión social que contribuyó decisivamente a la caída del gobierno presidido por Fernando de la Rúa.

6 Son ilustrativas en este sentido las encuestas anuales de la organización Latinobarómetro. Ellas registran en años recientes en América Latina una caída en la valoración de la democracia y en las manifestaciones de apoyo a la misma, junto con una tendencia a priorizar al desarrollo económico. En 2001 solamente 48% de los entrevistados manifestó preferencia por la democracia (entendida básicamente como la celebración periódica de elecciones periódicas, limpias y transparentes) vs el autoritarismo, frente a 62% en 1997-2000; el grado de satisfacción con la democracia bajó de 41% en 1997 a 37% en 1998-2000 y 25% en 2001. Vid www.latinobarometro.org

El trasfondo macroeconómico

La apertura asimétrica de la economía desde inicios de la década de 1990 en el marco del esquema de convertibilidad monetaria, la amplia desregulación de la actividad económica y financiera y el persistente retraso del tipo de cambio estimularon la acumulación de fuertes déficit externos, la desindustrialización y la desarticulación de las cadenas productivas, así como el crecimiento del desempleo abierto y el subempleo, la caída de los salarios reales y el aumento del número de hogares en condiciones de pobreza. El sistema de precios relativos privilegió al sector de bienes no transables (sobre todo servicios básicos, transportes y comunicaciones a cargo de empresas privatizadas) y conspiró contra una reactivación exportadora como la que usualmente recomiendan los organismos financieros multilaterales. Los efectos que podrían haberse derivado de las elevadas tasas iniciales de crecimiento del producto y de la productividad fueron apropiados de manera excluyente por los grupos más concentrados de la economía y los que participaron de las privatizaciones de las empresas del Estado. La participación de los asalariados en el producto total cayó a los niveles más bajos de la historia estadística nacional, mientras crecía el desempleo abierto. Dependiendo el funcionamiento del esquema macroeconómico de un creciente endeudamiento público externo, el mantenimiento del gasto público bajo estricto control se convirtió en objetivo de creciente prioridad a medida que la economía se desaceleraba y entraba en una fase depresiva.

El régimen de convertibilidad, al atar la emisión monetaria al volumen de reservas en la divisa adoptada como referencia (el dólar estadounidense) determina que todo aumento de la masa monetaria debe llevarse a cabo vía crecimiento de las reservas convertibles; en consecuencia, el crecimiento del producto evoluciona paralelamente al crecimiento del endeudamiento externo, dadas las rigideces del esquema macroeconómico para dinamizar las exportaciones. La estatización de la deuda externa como parte del régimen de convertibilidad transformó a los pagos de intereses en el rubro principal del gasto público, generando una fuerte tensión entre la política de manejo del endeudamiento externo y la meta del equilibrio fiscal. A esto debe agregarse el impacto fiscal de la privatización del sistema de pensiones y jubilaciones, que traspasó a las empresas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), libre de interés, la recaudación previsional, agravando el problema del desbalance fiscal planteado por los servicios del endeudamiento público.⁷

Mayor que el crecimiento de la deuda pública externa fue el de la deuda externa privada. Sin embargo durante toda la década de 1990 la capacidad del sector privado

7 Más de dos tercios del crecimiento del gasto público total del gobierno nacional durante la década del noventa se debe al pago de los intereses de la deuda externa, y casi un tercio más a la transferencia de fondos de jubilaciones y pensiones. Los pagos por concepto de intereses se incrementaron 275% en valores reales (Vaca y Cao 2001).

de generar divisas (vía endeudamiento externo y vía exportaciones) ha sido menor que el valor de los capitales que exporta. La diferencia es aportada por el Estado a través de su propio endeudamiento. Esto explica que el crecimiento de la deuda total corra paralelo con la evolución de la fuga de capitales al exterior, y avala la afirmación de que una de las finalidades del abultado endeudamiento estatal, muy por encima de sus propias necesidades de divisas, es el financiamiento de la exportación de capitales por el sector privado (FIDE 2000; Basualdo y Kulfas 2000; Vilas 2002b).

El Estado fue así instrumentalizado en función de un nuevo estilo de acumulación en clave financiera y de las consiguientes transformaciones en la estructura de poder. En particular, cambió el modo de su relacionamiento con los actores de la sociedad y con el sector externo, que devino crecientemente internalizado. En efecto: parte importante del endeudamiento público de corto plazo es externo en cuanto está denominado en divisas convertibles, pero los tenedores de los bonos son actores domiciliados en el país: AFJP, bancos y otros actores del sistema financiero (Schvarzer 2002).

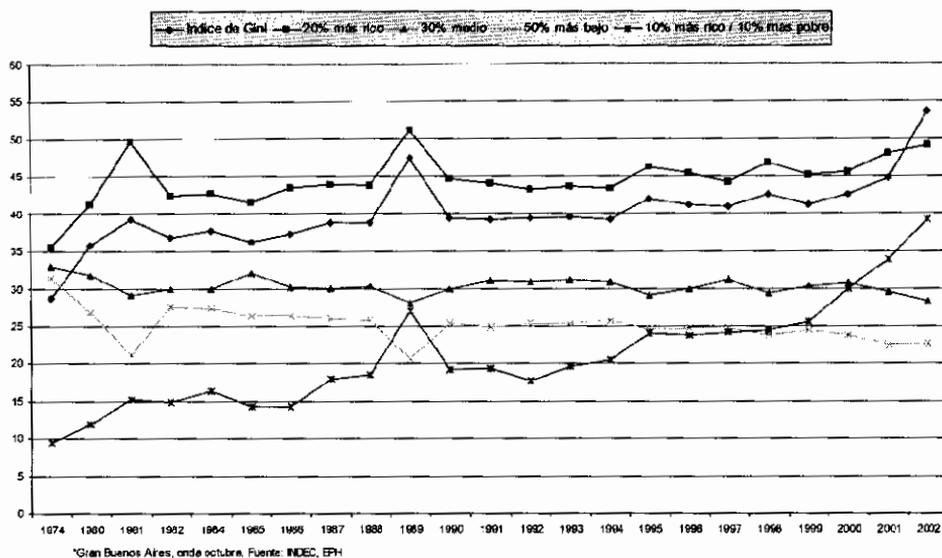
La vulnerabilidad de la economía argentina, que se manifestaba desde 1995, se hizo más evidente a partir de 1998. La acumulación de saldos negativos en las cuentas externas alimentó un creciente retraso en el tipo de cambio que contribuyó a la generación de mayores déficit externos. El agotamiento del proceso de privatizaciones marcó el fin del periodo de fluido ingreso de recursos líquidos externos; en adelante el acceso a divisas requerido para alimentar el mecanismo de la convertibilidad dependió de la capacidad de endeudamiento en mercados de capitales sólo accesibles a tasas más altas a medida que el endeudamiento se incrementaba. Por su lado el encarecimiento del crédito en el mercado doméstico vulneró adicionalmente las perspectivas de sobrevivencia de las firmas que carecían de vinculaciones con los grupos más concentrados y con dinámicas articulaciones externas, o con las de propiedad foránea.

Con la desaceleración del crecimiento en 1998 y el inicio de la recesión en 1999 la fuga de capitales del sistema financiero se aceleró hasta adquirir características de estampida en 2001. Las características del esquema de convertibilidad, los compromisos asumidos durante toda la década con los organismos multilaterales de crédito en el marco del «Consenso de Washington», y la ideología económica predominante en los elencos gubernamentales, llevaron a las sucesivas administraciones de Carlos Menem y Fernando de la Rúa a encarar los crecientes problemas en términos de una crisis fiscal, tomando al síntoma por causa. Las condicionalidades impuestas por los organismos financieros y el enfoque monetarista predominante, más la necesidad del Estado de acudir a los mercados externos para conseguir financiamiento adicional, confluyeron en la prioridad asignada a los compromisos con los acreedores externos a expensas de la inversión en infraestructura y en servicios sociales y de los acreedores locales. El ajuste fiscal permanente, en niveles decrecientes de actividad, empleo y bienestar, fue así uno de los aspectos más visibles de la segunda mitad de la década de 1990 que se trasladó al inicio de la siguiente.

El impacto social

El Gráfico 1 muestra la evolución de largo plazo de la desigualdad social en Argentina y su agravamiento en años recientes. Las causas de esta persistencia son varias y tienen diferente gravitación en distintos subperiodos. Existe acuerdo en que la mayor desigualdad en la década de 1990 es un efecto de la estrategia macroeconómica adoptada desde inicios de la misma en el marco del llamado «Consenso de Washington», y del comportamiento de los principales actores de la economía estimulado por ella (vid por ejemplo Altimir y Beccaria 1998; Schvarzer 1998; Basualdo 2000; Schorr 2000; Altimir, Beccaria y González Rozada 2002).⁸

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES, 1974-2002*
[EN % DEL INGRESO TOTAL]

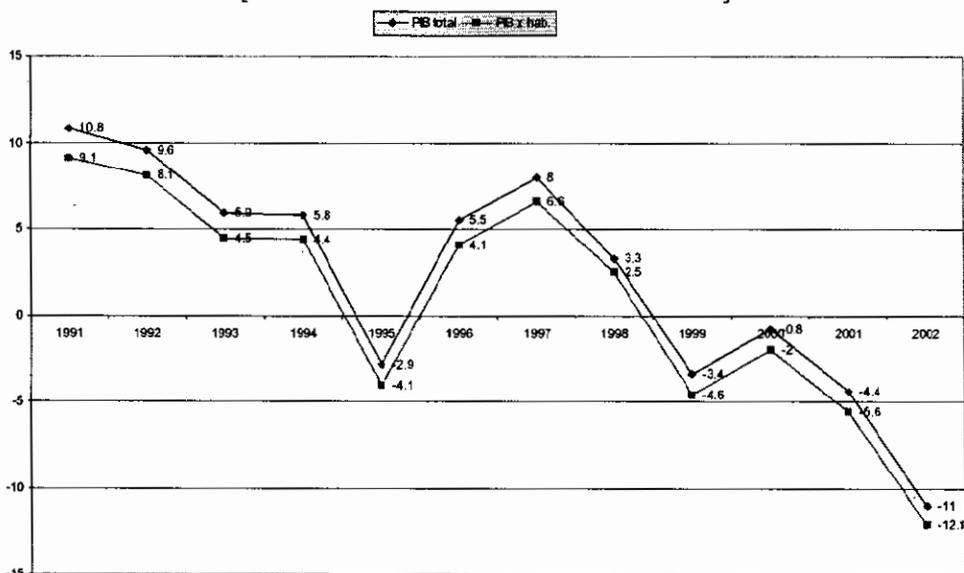


Un ingrediente importante de la situación argentina en los últimos doce años es que el crecimiento de la desigualdad, la pobreza y el desempleo fue relativamente independiente del ciclo económico. Los periodos de crecimiento del producto no tuvieron impacto sensible en el mejoramiento de la distribución, la reducción de la pobreza o la elevación del nivel de empleo. El crecimiento del producto y alzas en la productividad del trabajo no se tradujeron en una mejoría proporcional de la distribución de sus frutos. Cuando el pro-

8 Argentina presenta incluso un exceso comparativo de desigualdad; vale decir, niveles de desigualdad social mayores que los de sociedades latinoamericanas con niveles de producción e ingreso considerablemente inferiores, o en comparación a sociedades europeas de similar nivel de desarrollo (Vilas 1999a, cuadro 1).

ducto cayó, la distribución se deterioró, pero la reactivación o el crecimiento no estuvieron acompañados por una distribución del ingreso menos regresiva (Gráfico 2).

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DEL PIB TOTAL Y POR HABITANTE, 1991-2002
[TASAS ANUALES DE VARIACIÓN A PRECIOS DE 1995]

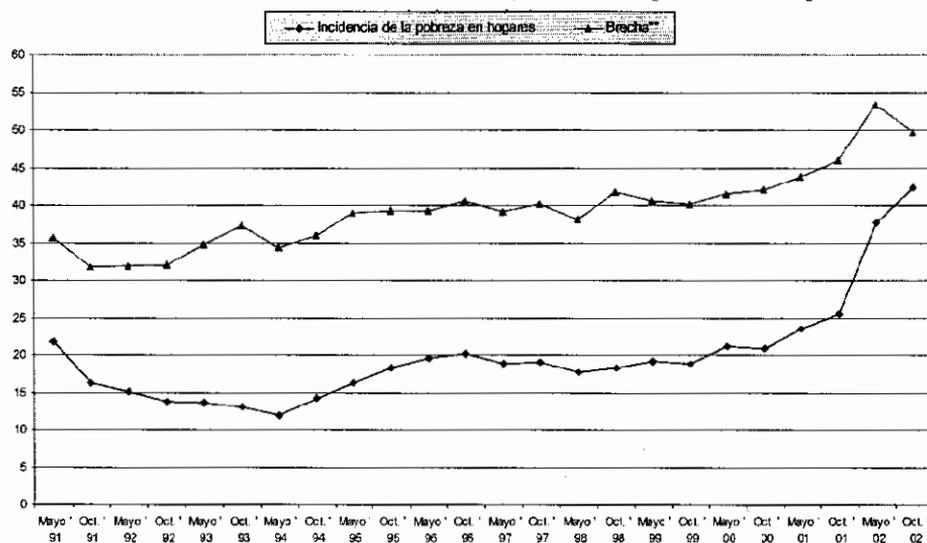


Fuente: CEPAL

En octubre 2001 el 10% más rico de los hogares del área metropolitana (Gran Buenos Aires) concentraba la misma porción del ingreso total que el 60% más pobre, y su nivel de ingreso promedio era casi 34 veces más alto que el del 10% más pobre de los hogares —casi 80% más que una década atrás, y 25% más que en la coyuntura hiperinflacionaria de 1989 (Gráfico 1). El aumento de la desigualdad aceleró el crecimiento del empobrecimiento de los hogares (tanto en la proporción de población en condiciones de pobreza como en la magnitud de ésta), efecto en el que tuvo peso importante el crecimiento del desempleo: a fines del 2001 la tasa de subutilización de la fuerza de trabajo (desempleo abierto más subempleo) rondaba el 35% de la PEA urbana. Durante ese año más de 830 mil personas ingresaron en el mundo de la pobreza. Hacia fines del 2001 la brecha entre el ingreso total promedio de los hogares del Gran Buenos Aires y el precio de la canasta básica total era de casi 46% y considerablemente mayor en algunas provincias (Gráficos 3 y 4).

La transferencia de recursos hacia arriba deterioró a los sectores de ingresos medios (profesionales, pequeños y medianos empresarios, empleados calificados del sector servicios, asalariados del sector público...) particularmente en años recientes. La «nueva pobreza» se alimentó sobre todo de estos grupos, alguna vez prósperos, de la

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DE LA BRECHA DE LA POBREZA, 1991-2002* [EN PORCENTAJES]



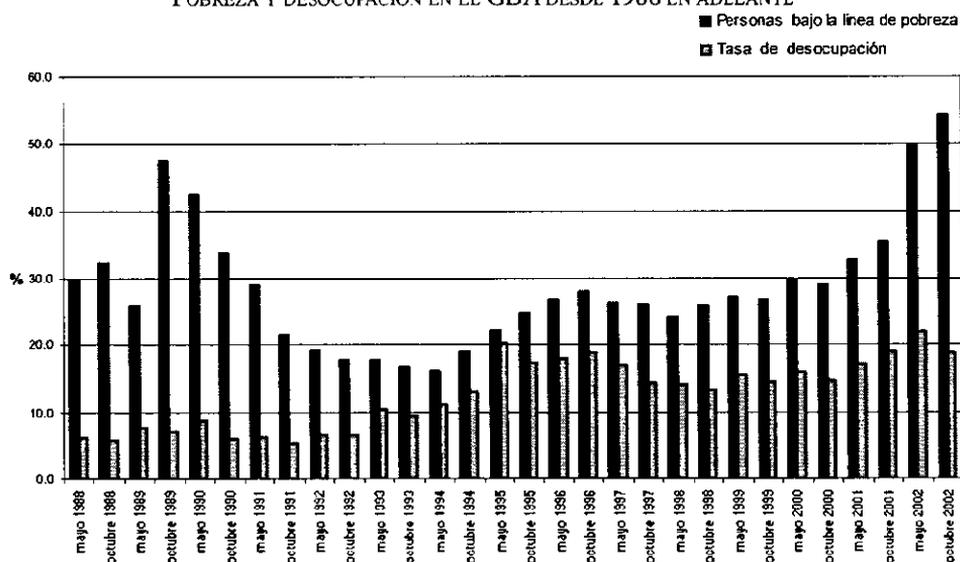
sociedad. Con menos experiencia para manejar su nueva situación social, con la memoria aún fresca del perdido bienestar, preocupantemente acercados a los pobres «de siempre», la clase media empobrecida habría de aportar uno de los ingredientes más visibles y bullangueros de la ira social de 2001-02.

La contribución de la política

Contrariando los compromisos que le dieron el triunfo electoral en octubre de 1999, la coalición de gobierno presidida por Fernando de la Rúa dio continuidad al esquema de política económica ejecutado por el gobierno de Carlos Menem y en más de un sentido lo profundizó en lo que incidieron el agravamiento de los desequilibrios y una mayor vulnerabilidad frente a las presiones de los actores más concentrados de la economía y de los organismos financieros multilaterales.⁹ A poco de su inauguración a principios de diciembre de 1999 una reforma tributaria de sesgo marcadamente regresivo golpeó los ingresos de las clases medias, buena parte de las cuales constituía la base electoral del nuevo gobierno. En marzo del 2000 un severo recorte del gasto público a expensas de los salarios del sector estatal golpeó adicionalmente a una parte importante de esa misma base. Poco después la aprobación legislativa de

9 La coalición estuvo formada por el Partido Radical, del presidente de la Rúa, y el Frepaso, una convergencia de partidos de centro-izquierda conducida por el vicepresidente Carlos «Chacho» Álvarez. La coalición debutó con un resonante triunfo en las elecciones legislativas de octubre de 1997.

GRÁFICO 4
POBREZA Y DESOCUPACIÓN EN EL GBA DESDE 1988 EN ADELANTE



un proyecto de reformas al régimen de empleo, impulsado por el Fondo Monetario Internacional y abiertamente opuesto por las organizaciones sindicales, creó una coyuntura de fuertes tensiones políticas. El proyecto, cuyo origen, sentido y objetivos fueron admitidos por funcionarios de alto nivel del propio gobierno, fue aprobado en medio de denuncias de sobornos nunca totalmente desmentidas que conducirían, a la postre, a la renuncia del vicepresidente de la República y a una sustancial modificación del gabinete presidencial (Vilas 2001a). A partir de entonces la alianza gobernante inició un acelerado proceso de desintegración y se fortalecieron en el gobierno las posiciones más conservadoras y de mayor receptividad a las presiones de los organismos multilaterales de crédito. Al mismo tiempo la dispersión y paso a la oposición de parte de las fuerzas que habían contribuido inicialmente a la constitución de la coalición de gobierno obligó a de la Rúa y a su reformulado gabinete a depender de la colaboración parlamentaria del Partido Justicialista, el gran derrotado en las elecciones de 1999. La colaboración legislativa del justicialismo explicitó ante sectores amplios de la sociedad la convergencia de los dos partidos políticos tradicionales (el Partido Radical del presidente y el Partido Justicialista) en la continuidad de la política económica y social y en la buena disposición hacia los requerimientos de los sectores más concentrados del poder económico y los organismos financieros multilaterales.

En marzo del 2001 el recurso a un enfoque crudamente ortodoxo de manejo de la crisis económica generó un conato de rebeldía social que forzó al gobierno a desistir del intento a los pocos días. La canasta de medidas propuestas incluía severos recortes

presupuestarios a la educación pública, reducciones adicionales a la ya muy achicada planta de empleados públicos, recortes en materia de gasto social, entre otros, que encontraron amplia oposición en los trabajadores organizados y en los sectores medios y obligaron a De la Rúa a desistir de la tentativa. La posterior designación de Domingo Cavallo como ministro de Economía contribuyó poco, si algo, a mejorar el clima de opinión y aún menos a resolver los problemas económicos. Ministro de Economía durante gran parte de la presidencia de Carlos Menem, acertadamente identificado como el padre del modelo de política económica al que sectores cada vez más amplios de la sociedad responsabilizaban de la crisis, el nombramiento de Cavallo y los hitos principales de su gestión terminaron de convencer a muchos de la claudicación del gobierno ante el poder económico-financiero y del olvido de sus promesas electorales. La rebelión social que estallaría nueve meses más tarde debe mucho a esa gestión.

Presentado como poco menos que el salvador de la Patria con el argumento que nadie mejor que el «padre del modelo» para salir de él o por lo menos para escapar de su crisis, el fracaso de Cavallo fue jalonado por varios momentos particularmente irritativos para el humor ciudadano y gravosos para su bolsillo. La reprogramación parcial de los pagos más apremiantes de la deuda externa generó nuevas denuncias de corrupción gubernamental. Pocos meses después un recorte de trece por ciento de los salarios del sector público, las jubilaciones y las deudas del Estado con sus proveedores sumó agravios. Para segmentos amplios de la sociedad lo que había comenzado a fines de 1999 como una propuesta de cambio en un sentido de honestidad administrativa y progreso social había devenido en una evidencia de promesas incumplidas, vulneración del Estado de Derecho, fomento a la especulación, inequidades, peleas internas y dislates. La deslegitimación del gobierno se proyectó al Partido Justicialista, que brindaba apoyo parlamentario a todas las iniciativas económicas del poder ejecutivo que requerían de aprobación legislativa. Además de una preocupación por la gobernabilidad, el auxilio parlamentario del PJ era consistente con el disciplinado apoyo que, durante la década de gobierno de Carlos Menem, había brindado a iniciativas similares.

Protesta social y rechazo electoral

El creciente deterioro social reactivó las movilizaciones de protesta y favoreció su mayor concentración en el área metropolitana. Debilitadas por el crecimiento del desempleo y por la reorientación de la gestión estatal de la última década, y de hecho comprometidas con gran parte de la gestión gubernamental de Menem, las organizaciones sindicales canalizaron con poca eficacia el malestar social. Adquirieron en cambio presencia y notoriedad creciente las organizaciones de desocupados y nuevas modalidades de movilización. Los «movimientos piqueteros» surgieron como los protagonistas más destacados de este periodo. Constituidos por desocupados y sus familias, en algunos casos con vinculaciones a pequeños partidos de izquierda, apelando a modalidades novedosas de protesta –cortes de rutas y de calles–, estos movimien-

tos canalizaron la insatisfacción y los reclamos provenientes de uno de los ámbitos en que fue más evidente el efecto del esquema de política económica: la pobreza urbana y el desempleo generado por las privatizaciones y la desindustrialización.

Durante el año 2001 los movimientos piqueteros incrementaron su posicionamiento público y su capacidad de reclutamiento y ejecutaron medidas de fuerza (cortes de rutas estratégicas y de accesos a la Ciudad de Buenos Aires) que pusieron en evidencia una gran coordinación por encima de diferencias ideológicas y capacidad de disrupción de la vida cotidiana. Pero no sólo el deterioro del mercado de trabajo está en la base del crecimiento de los movimientos piqueteros. Constituidos por trabajadores desocupados, éstos aportaron a los nuevos movimientos el «capital social» de sus experiencias gremiales y políticas y de negociación con agencias gubernamentales, así como niveles importantes de calificación laboral. Las primeras manifestaciones de la protesta piquetera tuvieron lugar en polos de actividad industrial con una fuerza de trabajo de muy elevada calificación técnica: hidrocarburos, transporte y comunicaciones, producción de acero, y similares. Además, muchos de los dirigentes iniciales del «piqueterismo» son cuadros sindicales sobre los cuales se hizo sentir con especial rigor el achicamiento de la planta laboral de las empresas privatizadas. Estos recientes desempleados aportaron su experiencia de organización y conducción a los incipientes movimientos; parte importante de la fuerza con que las organizaciones piqueteras hicieron sentir sus demandas se debe a estas circunstancias. Por su lado, la forma en que el gobierno de Fernando de la Rúa encaró la implementación de las políticas asistenciales de emergencia creó oportunidades para fortalecer la autonomía de los movimientos piqueteros y condiciones para que dirigieran sus demandas directamente hacia el gobierno nacional —eliminando o acotando las instancias de mediación y de amortiguación del conflicto representadas por las autoridades provinciales y municipales.¹⁰ La reivindicación inicial del empleo se articuló de manera creciente a cuestionamientos a la política macroeconómica, críticas al sistema político, derechos humanos. Gran parte de las políticas asistenciales implementadas desde esa época son resultado de la eficacia reivindicativa de estas organizaciones.

Las elecciones legislativas de octubre de 2001 explicitaron el grado de deslegitimación de los principales protagonistas del sistema político y la orfandad política del gobierno. Se registró un 26.3% de ausentismo como promedio nacional, varios pun-

10 Con el doble objetivo de neutralizar la estructura política en la provincia de Buenos Aires, tradicionalmente hegemonizada por el Partido Justicialista, y limitar el crecimiento de pequeños grupos de piqueteros en el cono urbano, el Ministerio de Desarrollo Social a cargo de Graciela Fernández Meijide introdujo una modificación en la distribución de los planes de empleo de emergencia —hasta entonces fundamentalmente canalizados a través de los municipios— exigiendo que solo fueran asignados a organizaciones no gubernamentales que se responsabilizaran de su ejecución. Lejos de contener a las organizaciones piqueteras, esto las institucionalizó y creó condiciones para su ulterior fortalecimiento. Las organizaciones piqueteras pasaron a crear sus propias ONG, actuando además como coordinadoras de los pequeños grupos que surgen en los barrios más pobres del Gran Buenos Aires, y se convirtieron en movimientos sociales organizados con mayor poder de presión y administración propia de los subsidios recibidos.

perado por los acontecimientos y crecientemente cuestionado incluso por miembros del gabinete presidencial, Cavallo no supo o no quiso reconocer la gravedad de los problemas—reconocimiento que habría implicado aceptar la inevitabilidad de salir del esquema que él mismo había impulsado y que se empeñaba a toda costa en sostener—. A principios de diciembre adoptó la decisión que a la postre acabaría con él y con el presidente que lo sostuvo hasta el final, contra todo consejo: el *corralito*.

El final

En un esfuerzo de detener la huida de divisas protagonizada por el sistema financiero, Cavallo cercó todas las cuentas bancarias, prohibiendo extracciones en efectivo de más de US\$ 300 por semana por persona—cuando el precio de la canasta de consumo básico familiar superaba los US\$ 550 mensuales. Toda operación por más de esa suma debería efectuarse por medio de cheques, tarjetas de crédito o de débito contra las cuentas respectivas. El intento fue tardío porque para entonces la salida de capitales protagonizada por los grandes operadores del sistema financiero, incluidos los propios bancos, había adquirido características de masividad. También fue un intento mal orientado, ya que afectó fundamentalmente los depósitos de pequeño y mediano monto del sector formal de la economía, pero con un impacto amplio sobre la economía informal y los sectores medios de menores recursos.¹² Fue, finalmente, una medida insensata, en cuanto el cambio de conductas que ella implicaba (pasar de la realización de operaciones en efectivo a un sistema de operaciones intermediadas por el sistema financiero) se lleva a cabo con un ritmo que no es el que pretendía imponer la desesperación de Cavallo. No sólo requiere de un «cambio cultural» en la gente, sino ante todo someter al sistema bancario a una ampliación gigantesca a fin de atender a una multiplicación exponencial de pequeños clientes.

Debido al bajo índice de bancarización de la economía argentina, la medida generó una reducción severa de las operaciones, con el consiguiente quiebre de la cadena de pagos.¹³ El impacto fue particularmente grave en los grupos de ingresos medios y bajos, y en el sector informal de la economía, cuyas transacciones se realizan en efectivo. Verdaderas avalanchas se escenificaron en las puertas de los bancos, de gente que trataba de abrir una cuenta de ahorro que le permitiera seguir operando. La parálisis de las actividades se sintió especialmente en los sectores pequeños y medianos del comercio y la producción. Un enjambre de pequeños establecimientos, de

12 De los US\$ 69.843 millones atrapados en el corralito algo más de la mitad (US\$ 38,568 millones) correspondió a depósitos efectuados por 12,3 millones de personas físicas—lo que arroja cuentas con un depósito promedio de poco más de US\$ 3100. Pero mientras el promedio del monto de depósitos a plazo fijo era de US\$ 18,350 por cuenta, el promedio de los depósitos a la vista era de US\$ 860 por cuenta (Cafiero y Llorens 2002:161 y sigs.).

13 En el último trimestre de 2001 la relación depósitos en cuenta corriente/M1 era de 50.1%, mientras que la relación depósitos en cuenta corriente/PIB era de 3.5%. Estimaciones del IEFE (Instituto de Estudios Fiscales y Económicos) sobre la base de cifras del Banco Central y del Ministerio de Economía.

prestadores de servicios personales, de micro emprendimientos, quedaron fuera de juego, imposibilitados de operar activa o pasivamente de acuerdo a las nuevas reglas. El momento de la medida cooperó para agravar su impacto: inicio de la temporada navideña y víspera de la época en que gran parte de los argentinos realiza gastos adicionales o toma sus vacaciones. De la noche a la mañana gran cantidad de familias debió archivar sus planes de viaje y sus compras de temporada. Si la cuestión vacacional golpeó sobre todo a las clases medias que durante la década de 1990 se habían acostumbrado a frecuentar destinos turísticos en el exterior, el golpe al consumo se asestó también a las familias de ingresos más bajos, donde subsiste la tradición de algún pequeño gasto *extraordinario* para esas fechas: por lo menos, la sidra y el «pan dulce» de la Nochebuena, y algún regalito barato para *los pibes*.

Todo esto se vino abajo con el corralito y explica el malestar, el enojo y sobre todo la inseguridad que se apoderaron de una enorme porción de la sociedad argentina. Para muchos fue la sensación de quedarse sin piso de sustentación, de no saber qué hacer, dónde ir, a quién reclamar. Tratando desesperadamente de rescatar al sistema financiero colocado al borde del quebrantamiento por la fuga de capitales que ese mismo sistema había auspiciado, el gobierno de Fernando de la Rúa se echó encima la ira de la sociedad. La intensidad de esa ira va más allá de la magnitud efectiva de los fondos secuestrados. En los hechos, se esfumó con el corralito la fantasía, alimentada de manera entusiasta por millones de argentinos a lo largo de una década, de vivir en un país *del primer mundo*, de tener una moneda a la par del dólar, de ser ciudadanos de la cosmópolis. Una fantasía que, alimentada conspicuamente por el discurso oficial de los sucesivos gobiernos y por la colaboración de gran parte de los medios masivos, soslayaba sistemáticamente otros ingredientes del modelo: el empobrecimiento y el desempleo creciente, la desigualdad en ascenso y la fragmentación indetenible del tejido social.

Fue precisamente en esta cara, imposible de disimular, de este modelo, donde tuvieron lugar las primeras manifestaciones del estallido social: el mundo del subempleo y el desempleo encubierto y de la pobreza generalizada, castigados por la desmonetización del sector informal provocada por el corralito. Los disturbios que se escenificaron a mediados de diciembre son la expresión de ese acentuado clima de hastío social y de agravado empobrecimiento en el marco del precedente repudio electoral. Concentrados fundamentalmente en las zonas más empobrecidas del área metropolitana, su expresión más traumática fue el saqueo de comercios, particularmente de alimentos y bienes de consumo. El pico de estos hechos se registró los días 18 y 19 de diciembre, y el debate respecto de cuánto de espontaneidad y cuánto de organización estuvo presente en ellos sigue abierto.¹⁴ Al promediar la tarde del 19, 37 personas

14 Fradkin (2002) enfatiza los ingredientes de autoorganización de la protesta social de diciembre a partir de antecedentes a lo largo de ese mismo año, incluyendo presiones a comercios para la distribución de alimentos. Bonasso (2002) en cambio carga las tintas sobre la manipulación de los escenarios de empobrecimiento y malestar social por parte de algunos dirigentes municipales del PJ en la provincia de Buenos Aires, interesados en desestabilizar

habían muerto en todo el país producto de la intervención policial y de la reacción de los comerciantes saqueados. Acosado por el aislamiento político y por una realidad sobre la que carecía de capacidad de control, De la Rúa removió a último momento al ministro Cavallo. Buscando poner fin a los disturbios, decretó el estado de sitio, que habilita la intervención de las fuerzas armadas en la represión de la protesta social.

Lejos de aplacar los ánimos, fue la medida que colmó lo poco de paciencia y que disipó las últimas dudas que quedaban en la clase media porteña. Agraviados por el corralito y por la prepotencia del discurso presidencial que fundamentó el estado de sitio, frustrados en sus expectativas de cambio, centenares y después miles de gente de barrios de clase media comenzaron espontáneamente a expresar con cacerolas, bocinas de automóvil y gritos su repudio al gobierno, y se dispuso a marchar hacia la Plaza de Mayo, frente a la casa de gobierno, y a la Plaza de los Dos Congresos, frente al parlamento. Otros optaron por concentrarse y manifestar ruidosamente su protesta frente a la residencia oficial del presidente. Esa noche la clase media dejó atrás el miedo que la venía arrinconando desde la época de la dictadura y que veinte años de democracia no habían conseguido diluir, y puso el cuerpo. Unos, agraviados por el corralito; otros, como continuidad del voto de octubre; todos, unidos por la que devendría en consigna de protesta de ahí en más: «Que se vayan todos». Esa noche la Plaza de Mayo de la ciudad de Buenos Aires, escenario tradicional y símbolo de la masividad ciudadana, se colmó de gente que, sin convocatoria previa, se unificó detrás de aquella consigna. Después de un primer desbande producto de la represión policial, la gente volvió a reunirse en la mañana del día 20. La respuesta aún más brutal del gobierno, al costo de seis manifestantes muertos, sólo aceleró e hizo más cruento el inevitable final. Al atardecer, tras presentar su renuncia, De la Rúa abandonó el gobierno.

Después del diluvio

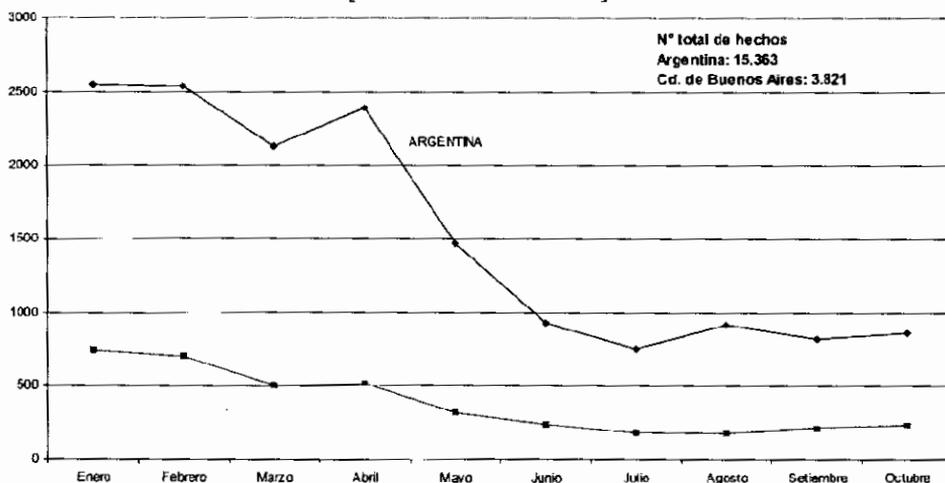
Un aspecto importante de la crisis política de diciembre 2001 fue su procesamiento institucional a través de mecanismos constitucionales. Un hecho de masas detonó la caída del gobierno de Fernando de la Rúa, pero la sucesión presidencial se llevó a cabo de acuerdo a los procedimientos institucionales previstos para esa hipótesis. La propia espontaneidad de la protesta colectiva, por lo tanto su carencia de organicidad, contri-

al gobierno de Fernando de la Rúa. Camarasa (2002) pone el acento en la explicitación del aislamiento y crisis interna del gobierno de Fernando de la Rúa y de su ministro Cavallo, provocada por el estallido social. El saqueo de supermercados no es nuevo en Argentina. Su precedente más recordado es el de 1989, en el marco de otra crisis que también condujo a la finalización anticipada de otro presidente (Raúl Alfonsín). Sin la masividad de ese antecedente ni la que habría de registrarse en diciembre de 2001, ataques y amenazas de ataques a supermercados para obtener la distribución gratuita de alimentos a grupos de desocupados y familias indigentes se habían venido registrando en los últimos años de la década de 1990 –usualmente remitidos por los medios de comunicación a la sección de noticias policíacas–, y en todo caso recogidas sobre todo por medios de circulación local. Lo que destaca de las acciones del 18 y 19 de diciembre es su masividad y su violencia, así como haberse dirigido tanto contra grandes supermercados como contra pequeños comercios de barrio.

buyó además al procesamiento de la crisis por los actores políticos cuestionados en la elección de octubre y ausentes en los acontecimientos del 19 y 20 de diciembre. La consigna «que se vayan todos» alimentó las energías contestatarias de las masas pero la aceleración de los tiempos por la propia dinámica de masas conspiró contra su eficacia en términos de generación de modificaciones relevantes en los actores y en los escenarios. Por otro lado, pero con efectos coadyuvantes, el estallido social que derrocó a de la Rúa fue un fenómeno exclusivamente metropolitano, y sobre todo de la Ciudad de Buenos Aires, sin equivalentes en el resto del país, que se notificó sin activismo del resultado de la agitación porteña y de los trámites posteriores.

Esta misma concentración geográfica se registró a lo largo del 2002. Facilitada por la tolerancia de las nuevas autoridades, la protesta social contra el corralito y tras la consigna «que se vayan todos» alcanzó durante el primer cuatrimestre de ese año niveles desconocidos hasta entonces (gráfico 5).¹⁵ Pero fue un fenómeno predominantemente metropolitano: 20% de los hechos de protesta y otro tanto de los participantes correspondió a la ciudad de Buenos Aires, y porcentajes similares a los municipios colindantes de la provincia de Buenos Aires.¹⁶

GRÁFICO 5
EVOLUCIÓN DE LA PROTESTASOCIAL SEGÚN NÚMERO DE HECHOS
[ENERO-OCTUBRE DE 2002]



15 Los hechos de protesta social contabilizados en el gráfico incluyen cortes de rutas, calles, puentes y avenidas; actos y concentraciones públicas; movilizaciones y marchas; y otras manifestaciones de repudio o reclamo a instituciones o personas consideradas representativas de alguna estructura de poder (gobierno y sus funcionarios, partidos políticos y sus dirigentes, legisladores, miembros del poder judicial, empresas, bancos, fuerzas policiales, etcétera).

16 Las cifras referidas a la cantidad de personas que participan en hechos de protesta solo tienen valor indicativo de órdenes de magnitud; una misma persona es «contada» de acuerdo al número de hechos de protesta en los que participa.

La permisividad institucional redujo el potencial de conflicto de estas manifestaciones, a pesar de que, en lo inmediato, la situación social siguió deteriorándose. Pobreza, desigualdad y polarización social se acentuaron de manera dramática, en algunos casos duplicando los niveles de los que contribuyeron a detonar la explosión de diciembre 2001 (Cuadro 1).

CUADRO 1
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD EN EL ÁREA METROPOLITANA, 2001 Y 2002

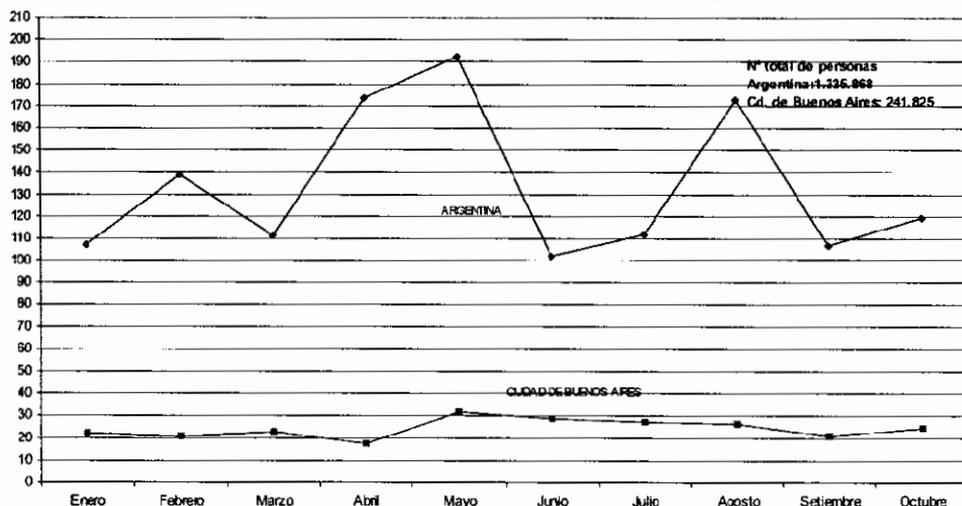
Fecha de la observación	Bajo la línea de pobreza en %		Bajo la línea de indigencia en %		Coeficiente de Gini	Índice de polarización*
	HOGARES	PERSONAS	HOGARES	PERSONAS		
Oct. 2001	25.5	35.4	8.3	12.2	44.8	33.9
Mayo 2002	37.7	49.7	16.0	22.7	45.2	46.4
Oct. 2002	42.3	54.3	16.9	24.7	53.7	39.3

*Relación entre el ingreso medio del 10% más rico de los hogares y el del 10% más pobre.

FUENTE: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

Sin embargo, la evolución de la protesta social durante 2002 muestra un recorrido diferente al de la crisis. La cantidad de participantes registró fuertes oscilaciones, sobre todo en el interior del país (Gráfico 6) y el número de hechos se redujo tanto en la ciudad de Buenos Aires como en el conjunto del país (Gráfico 5).

GRÁFICO 6
EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN LA PROTESTA SOCIAL
[ENERO-OCTUBRE DE 2002, MILES DE PERSONAS]



Diversos factores incidieron en esto. En primer lugar, el gobierno nacional permitió que las expresiones de protesta se prolongaran hasta que sus participantes con menor nivel de militancia, o cuyas demandas encontraban algún tipo de satisfacción, fueran abandonando o reduciendo la participación. Frente a los reclamos desde la derecha del espectro político de apelar a la «mano dura» contra los piqueteros y de criminalizar la protesta social, el gobierno nacional optó por una tésitura de tolerancia.¹⁷

Hubo asimismo una reorientación de la protesta social. Las más nutridas y bulliosas movilizaciones en torno al corralito tuvieron como principal blanco a los bancos que, en el imaginario de los afectados, se habían quedado con sus depósitos. En este sentido la disposición del poder judicial de hacer lugar a los reclamos de los afectados por el corralito, y poco después algunas decisiones gubernamentales que lo flexibilizaron, también contribuyeron a una descompresión de las tensiones sociales generadas por este asunto.

Por su lado el manejo de los instrumentos de política económica dio paso a una tímida reactivación económica, a la que contribuyó asimismo la fuerte devaluación de la moneda. El nuevo tipo de cambio encareció drásticamente las importaciones, pero generó un efecto coyuntural favorable a la sustitución de importaciones y de estímulo a las exportaciones. La circunstancia de que no se hubiera cumplido ninguna de las predicciones catastróficas que muchos economistas y comunicadores del establishment financiero habían formulado al abandonarse el esquema de convertibilidad y la paridad cambiaria (hiperinflación, licuación de los salarios, estampida del tipo de cambio, sanciones comerciales e incluso políticas externas a causa del default de la deuda, etcétera) contribuyó asimismo a mejorar el humor colectivo.

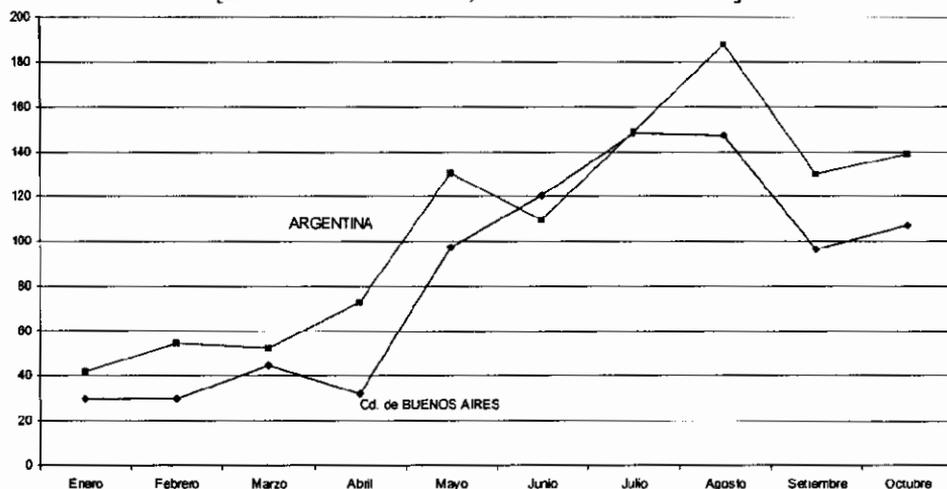
Sin embargo la responsabilidad principal en la reducción de la protesta social corresponde al manejo de la política asistencialista de emergencia. La implementación de un plan amplio de subsidios al desempleo dirigido a jefes y jefas de hogar de todo el país permitió brindar un mínimo de asistencia monetaria a los grupos indigentes. Con una cobertura de alrededor de dos millones de beneficiarios –de los cuales 800 mil en el área metropolitana– el programa puso dinero en el bolsillo de los desocupados y contribuyó a nivel agregado a dinamizar los distritos más empobrecidos, en cuanto es en los pequeños comercios de barrio donde se satisface la demanda de consumo de los sectores más vulnerables.¹⁸ Al mismo tiempo el programa abrió canales de diálogo y negociación entre el gobierno nacional, los gobiernos municipales y las organizaciones de desocupados.

17 Representativo de los reclamos de mano dura es el editorial del diario conservador *La Nación*, del 10 de agosto de 2002. Sin embargo, el 26 de junio dos militantes de organizaciones piqueteras murieron como resultado de la represión lanzada por la policía de la provincia de Buenos Aires en el municipio de Avellaneda.

18 El programa entrega el equivalente de \$ 150 por mes a cada beneficiario, en bonos del gobierno nacional que funcionan como una cuasi moneda de libre circulación. Se completa con un plan de distribución subsidiada de medicamentos y la distribución de alimentos en especie.

Finalmente, cambiaron el sentido y las modalidades organizativas de la protesta social. En la ciudad de Buenos Aires siguieron predominando las manifestaciones en torno a cuestiones que de una u otra manera implican algún tipo de intervención del gobierno nacional –por ejemplo el corralito o la desdolarización de las transacciones– mientras en el resto del país los temas locales fueron cobrando mayor relevancia.¹⁹ Por otro lado, junto con el cansancio y el desgaste, que desalentaron a muchos, las manifestaciones de protesta social ganaron en organización y en convocatoria. Menos numerosas, fueron sin embargo mucho más masivas, mejor organizadas y más politizadas. El papel de algunos pequeños partidos políticos de izquierda parece haber sido decisivo en este último aspecto. El gráfico 7 muestra la tendencia ascendente del promedio de participación por hecho de protesta. No debe acordársele empero más valor que el registro de una tendencia, en la medida en que el peso cuantitativo de centenares de pequeñas manifestaciones lleva a subrepresentar las menos frecuentes, pero exponencialmente más numerosas, grandes concentraciones y marchas.

GRÁFICO 7
 PROMEDIO DE PARTICIPACIÓN POR HECHO DE PROTESTA
 [ENERO-OCTUBRE DE 2002, EN CANTIDAD DE PERSONAS]



La definición de un calendario electoral que deberá culminar con la elección de un nuevo gobierno nacional contribuyó adicionalmente a descomprimir la tensión social. Al mismo tiempo volvió a instalar a los partidos políticos en el centro de la escena institucional, presentando a las expectativas de la población referentes distintos y más tradicionales que el representado por las organizaciones sociales de protesta.

19 Vid por ejemplo Izumi (2002); Gallo (2002); Márquez (2002).

Después de varios meses de convulsión, la sociedad argentina parece reencauzarse por senderos de menores tensiones. Ninguno de sus problemas de fondo ha sido resuelto y muchos de ellos ni siquiera han sido significativamente abordados. Pero la gestión del conflicto por canales institucionales y en el marco de la tolerancia democrática, estabiliza la situación y mantiene abiertas las vías del entendimiento y la negociación.

3. CONSIDERACIONES FINALES

El incumplimiento de las promesas electorales de reforma del modelo macroeconómico, transparencia institucional y una distribución más equilibrada de los esfuerzos y de los beneficios, que habían constituido el eje de las promesas que permitieron a Fernando de la Rúa ganar las elecciones de 1999, instaló sentimientos de frustración, enojo e injusticia en quienes debieron pagar —con desempleo, deterioro de los ingresos, caída del consumo— el costo de la continuidad. Las medidas adoptadas a lo largo del 2001 ahondaron la fragmentación de la sociedad. Un pésimo manejo de la comunicación social, que publicitaba los estilos frívolos de vida de algunos integrantes de la familia del presidente, agregó agravios a una sociedad empobrecida. La preservación de los mecanismos de la democracia representativa permitió a sectores amplios del electorado expresar su oposición a ese estado de cosas, pero la persistencia gubernamental en un desempeño repudiado masivamente acentuó su aislamiento respecto de los reclamos de la ciudadanía.

El cambio violento de escenario provocado por la inmovilización de las cuentas bancarias y los ahorros de la gente fue el detonante de la violencia y la explosión posteriores. El golpe asestado a las finanzas y las fantasías de las clases medias tuvo más impacto desestabilizador que el deterioro de largo plazo de las condiciones de vida de las grandes mayorías populares. El deterioro social que se había experimentado a lo largo de 2000 y 2001 había tenido cierto gradualismo y de alguna manera se inscribía en el estilo de gestión que venía ejecutándose desde el gobierno de Menem. Las medidas de impacto más fuerte en el bolsillo de la población habían sido justificadas con argumentos plausibles para muchos, y el propio gradualismo había dado oportunidad a un cierto reacomodo hacia abajo por parte de los afectados, ya acostumbrados e incluso resignados a deslizarse por la pendiente.²⁰ En cambio el corralito afectó a todos, se entendió como una medida destinada a salvar a la banca, careció de

20 Por ejemplo, el recorte salarial de marzo 2000 afectó a un sector social —los empleados públicos— que venía siendo severamente descalificado desde los tiempos de Menem. El lenguaje oficial y el de los medios de comunicación presentó al típico empleado público como un burócrata opuesto a la modernización, perezoso y chapucero, vegetando detrás de una ventanilla o jugando al solitario en la computadora. Una imagen que en el nuevo gobierno fue complementada con denuncias de complicidad con el menemismo que entorpecían la labor regeneradora de la nueva administración (vid por ejemplo *Cash. Suplemento Económico* del diario *Página 12* (Buenos Aires), ediciones del 16 y 23 de enero 2000). El recorte salarial del 13% en julio 2001 agregó un nuevo capítulo a una historia larga de contracción del consumo.

una justificación plausible, y se ejecutó en el escenario de aislamiento y notoria debilidad gubernamental emergente de las elecciones de octubre. La ira y la violencia que se esparcieron por amplias capas de la sociedad argentina deben tanto al impacto mismo de la medida, como al desprestigio de quienes tomaron las decisiones y a la frustración que se venía acumulando desde antes. La declaración del estado de sitio, con el potencial de violencia represiva que normalmente implica, y la represión policial desatada para aplastar la protesta, terminaron de sellar la suerte del gobierno.

Las medidas de fines del 2001 significaron una ruptura en el ritmo con que venía avanzando la concentración de los ingresos, empobrecimiento amplio y exacerbación de la desigualdad social (Gráfico 1). La progresividad se transformó en caída abrupta de la noche a la mañana y puso fin a las estrategias de sobrevivencia que podían haberse adoptado hasta entonces. Existe en este sentido un paralelismo entre el quiebre en la progresividad del deterioro social de 1989 y el de 2001. En ambos casos una crisis profunda alteró el ritmo del deterioro social, liquidó los mecanismos de adaptación a los que hasta entonces podía haberse echado mano para amortiguar la caída, y actuó como detonante de estallidos sociales ante la incapacidad o desinterés de los actores políticos de hacerse cargo de las demandas de la gente.

Desde el punto de vista de la institucionalidad democrática, los acontecimientos de fines del 2001 arrojan resultados ambiguos. Por un lado, ilustran el modo en que, en escenarios de grave deterioro y fragmentación profunda, decisiones políticas desacertadas potencian la conflictividad social, al contribuir a difundir en grandes porciones de población un sentimiento de injusticia, de padecimiento ilegítimo, de castigo inmerecido, de cierre de horizontes. El estallido social arrasó con el gobierno que montó el explosivo y encendió la mecha. Pero también muestran la capacidad del sistema institucional de procesar y contener dentro de sus propios márgenes el conflicto social, de neutralizar las presiones más reaccionarias a favor de una represión abierta, y de reorientar la protesta social por vías de confrontación pero no violentas.

Finalmente, es posible emparentar los sucesos de diciembre del 2001 en Argentina con acontecimientos de protesta masiva escenificados recientemente en otros países de América del Sur. Tanto por el papel que en todos ellos desempeñaron esquemas de política y ajuste macroeconómico inspirados de una u otra manera en el llamado «Consenso de Washington» y en los objetivos e intereses de las élites del poder económico y financiero, como por la virulencia del desborde popular ante la deslegitimación de los sistemas políticos respectivos. Y también, por la capacidad del viejo sistema político de procesar la crisis, y reorientar o neutralizar la protesta masiva cuando el cuestionamiento social no alcanza una expresión política propia y no muestra capacidad de avanzar desde el rechazo —momento inicial imprescindible de cualquier búsqueda de una alternativa— a la formulación de propuestas viables.

BIBLIOGRAFÍA

ALTIMIR, Oscar y Luis BECCARIA

1998 «Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en Argentina», en E. GANUZA, L. TAYLOR y S. MORLEY (comps.): *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*. Madrid: PNUD/Mundi-Prensa, 115-172.

ALTIMIR, Oscar, Luis BECCARIA y Martín GONZÁLEZ ROZADA

2002 «La distribución del ingreso en Argentina, 1974-2000». *Revista de la CEPAL* 78 (diciembre) 55-85.

AYA, Rod

1979 «Theories of Revolution Reconsidered», en *Theory and Society* 8:39-99.

BASUALDO, Eduardo

2000 *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del noventa*. Buenos Aires: FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP.

BASUALDO, Eduardo y Matías KULFAS

2000 «Fuga de capitales y endeudamiento externo en la Argentina». *Realidad Económica* 173:76-103.

BID, Banco Interamericano de Desarrollo

1998 *América Latina frente a la desigualdad*. Washington, D.C.: BID.

BOLTVINIK, Julio

1994 «La evolución de la pobreza en México entre 1984 y 1992, según CEPAL-INEGI». *Sociológica* 29:11-40.

BONASSO, Miguel

2002 *El palacio y la calle. Crónicas de insurgentes y conspiradores*. Buenos Aires: Planeta.

CAFIERO, Mario y Javier LLORENS

2002 *La Argentina robada. El corralito, los bancos y el vaciamiento del sistema financiero argentino*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.

CAMARASA, Jorge

2002 *Días de furia. Historia oculta de la Argentina desde la caída de De la Rúa hasta la asunción de Duhalde*. Buenos Aires: Sudamericana.

CHALMERS, Douglas, Carlos M. VILAS et al., (comps).

1997 *The New Politics of Inequality in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.

CONTRERAS, Dante

1996 «Pobreza y desigualdad en Chile: 1987-1992», en *Estudios Públicos* 64:57-94.

CORRIGAN, Philip y Derek SAYER

1985 *English State Formation as Cultural Revolution*. Oxford: Basil Blackwell.

COWAN, Kevin y José DE GREGORIO

1996 «Distribución y pobreza en Chile: ¿Estamos mal? ¿Ha habido progresos? ¿Hemos retrocedido?», en *Estudios Públicos* 64:27-56.

DAVIES, James

1962 «Toward a Theory of Revolution». *American Sociological Review* 6:5-19.

DE GREGORIO, José *et al.*

2001 «Liberalización comercial, empleo y desigualdad en Chile», en GANUZA, PAES DE BARROS, TAYLOR y VOS (2001:425-425-488).

ESCOLAR, Marcelo *et al.*

2002 «Últimas imágenes antes del naufragio; las elecciones del 2001 en la Argentina». *Desarrollo Económico* 165:25-44.

FIDE, Fundación de Investigaciones para el Desarrollo

2000 «Los roles de la deuda externa en la Convertibilidad». *Coyuntura y Desarrollo* 258:11-15.

FRADKIN, Raúl O.

2002 *Cosecharás tu siembra. Notas sobre la rebelión popular argentina de diciembre de 2001*. Buenos Aires: Prometeo libros.

FRANCO, Carlos

1993 «Visión de la democracia y crisis del régimen». *Nueva Sociedad* 128:50-61.

1994 «Ciudadanía plebeya y organizaciones sociales en Perú (Otro camino para 'otra' democracia)». En Gerónimo DE SIERRA (comp.) *Democracia emergente en América del Sur*. México: CIIH-UNAM:95-121.

1996 «Desigualdad social, cultura de la desigualdad y representación democrática: Cuatro notas para el debate». *Socialismo y Participación* 75:85-91.

FRENKEL, Roberto y Martín GONZÁLEZ ROZADA

2001 «Comportamiento macroeconómico, empleo y distribución de ingresos. Argentina en los años noventa». En GANUZA, PAES DE BARROS, TAYLOR y VOS (2001)151-199.

GALLO, Daniel

2002 «Se mantiene alto el piso de las protestas». *La Nación*, 15 de octubre.

- GANUZA, Enrique, Ricardo PAES DE BARROS, Lance TAYLOR y Rob VOS (eds.)
2001 *Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90*. Buenos Aires: EUDEBA/PNUD/CEPAL.
- GOLDSTONE, Jack A.
1998 «Inequality», en GOLDSTONE, ed.; 240-241.
- GOLDSTONE, Jack A. (comp.)
1998 *The Encyclopedia of Political Revolutions*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc.
- GOODWIN, Jeff
1998 «Injustice», en GOLDSTONE, (comp.) 242-243.
- GURR, Ted Robert
1979 *Why Men Rebel*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- HELLER, Hermann
1985 «Democracia política y homogeneidad social», en *Escritos políticos*. Madrid: Alianza Universidad. Originalmente publicado en 1928.
- HIRSCHMAN, Albert O.
1973 «The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development». *The Quarterly Journal of Economics* 87:544-566.
1977 *Salida, voz y lealtad*. México: Fondo de Cultura Económica (ed. original de 1970).
- IZUMI, Julia
2002 «Mendoza, entre las provincias con menos protestas». *Los Andes*, 18 de setiembre.
- JENKINS, J. Craig & Bert KLANDERMANS, eds.
1995 *The Politics of Social Protest. Comparative Perspectives on State and Social Movements*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- KERTZER, David I.
1988 *Ritual, Politics and Power*. New Haven & London: Yale University Press.
- MÁRQUEZ, María Victoria
2002 «Marcada tendencia hacia la baja en la protesta social». *Infobae*, 23 de setiembre.
- MIDLARSKY, Manus
1988 «Rulers and the Ruled: Patterned Inequality and the Onset of Political Violence». *American Political Science Review* 82:491-509.
1999 *The Evolution of Inequality. War, State Survival, and Democracy in Comparative Perspective*. Stanford, California: Stanford University Press.

MOORE JR., Barrington

1978 *Injustice. The Social Basis of Obedience and Revolt*. White Plains: M.E. Sharpe.

MULLER, Edward N.

1985 «Income Inequality, Regime Repressiveness, and Political Violence», en *American Sociological Review*, 50:47-61.

1988 «Democracy, Economic Development, and Income Inequality». *American Sociological Review* 53:50-68.

1997 «Economic Determinants of Democracy», en Manus I. Midlarsky (cd.) *Inequality, Democracy and Economic Development*. Cambridge: Cambridge University Press.

MULLER, Edward N. & Mitchell SELIGSON

1987 «Inequality and Insurgency». *American Political Science Review* 81 (3) 425-451.

PANUCO-LAGUETTE, Humberto y Miguel SZEKELY

1997 «La distribución del ingreso y la pobreza en México». En Victor Bulmer-Thomas (comp.) *El nuevo modelo económico en América Latina. Su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza*. México: Fondo de Cultura Económica: 225-266.

PARKIN, Frank

1971 *Class Inequality and Political Order. Social Stratification in Capitalist and Communist Societies*. London: McGibbon & Kee.

SCHORR, Martín

2000 «La industria manufacturera argentina en los noventa: crisis ocupacional, caída salarial e inequidad distributiva», en *Realidad Económica* 175:48-52.

SKLAIR, Leslie

2001 *The Transnational Capitalist Class*. London: Blackwell.

SNYDER, David

1978 «Collective Violence». *Journal of Conflict Resolution* 22 (3) 499-534.

STRAYER, Joseph R.

1981 *Sobre los orígenes medievales del estado moderno*. Barcelona: Ariel.

SCHVARZER, Jorge

1998 *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y 2000*. Buenos Aires: A-Z Editora.

2002 *Convertibilidad y deuda externa*. Buenos Aires: Eudeba.

TARROW, Sydney

1994 *Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

TILLY, Charles

2000 *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Manantial.

VACA, Angel y Horacio CAO

2001 «¿Es la solución un ajuste en la Administración Pública Nacional?». *Realidad Económica* 180:33-39.

VILAS, Carlos M.

1994 *Mercado, estados y revoluciones: Centroamérica 1950-1990*. México: UNAM.

1997 «Participation, Inequality, and the Whereabouts of Democracy». En Douglas CHALMERS, C.M. VILAS et al (eds.). *The New Politics of Inequality in Latin America*. Oxford: Oxford University Press:3-42.

1998 «Buscando al Leviatán: hipótesis sobre ciudadanía, desigualdad y democracia». En Emir SADER (ed.) *Democracia sin exclusiones ni excluidos*. Caracas: Nueva Sociedad:115-134.

1999a «Entre la desigualdad y la globalización: La calidad de nuestras democracias». *Boletín Electoral Latinoamericano XXII* (julio-diciembre 1999) 109-198.

1999b «Deconstruyendo la ciudadanía: fragmentación social, globalización económica y política de identidades». *Estudios Sociales* 17:111-132.

2001a «Crisis y reforma de la política: ¿de qué política?». *Máscara/s* 2 (agosto) 37-49.

2001b «Como con bronca y jugando... Las elecciones del 14 de octubre 2001». *Realidad Económica* 183:6-15.

2002a «Is There Any Prospect for Social Revolution in Latin America?» *Socialism and Democracy* 16 (2) 137-151.

2002b «El impuesto Tobin y el endeudamiento externo argentino», en Julio GAMBINA (comp.) *La globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO259-264.

WORLD BANK

2001 *Attacking Poverty. World Development Report 2000/2001*. New York: Oxford University Press.

WRIGHT, Eric Olin

1994 *Interrogating Inequality*. London: Verso.