

1. Sobre el desarrollo fallido, los regímenes políticos y las políticas sociales

Agustín Salvia

La imposibilidad de emprender un sendero de crecimiento equilibrado que supere pobreza crónicas y desigualdades estructurales que atraviesan a la sociedad argentina no parece constituir un fenómeno accidental. Al respecto, son extensas las investigaciones que describen los alcances de ese derrotero, así como los tratados acerca de cómo superar este fracaso y avanzar hacia modelos de desarrollo con convergencia social. Sin embargo, no existe un único diagnóstico, ni mucho menos una compartida perspectiva alrededor del qué hacer para superar nuestro fallido modelo de desarrollo. En este marco, diferentes programas de modernización de orientación ortodoxa o heterodoxa han tenido más de una oportunidad para construir las soluciones prometidas, al mismo tiempo que el manifiesto fracaso de estos intentos ha sumado complejidad al problema. Cada uno continúa acusando al otro de ser la causa de todos los males y demandando una agenda de reformas estructurales.

Por ello, descifrar los procesos sociales que se esconden detrás de esta situación constituye un tema relevante de investigación. De manera paradójica, cabe observar que nuestro desarrollo fallido no puede ser imputado a la falta de agentes capitalistas –nacionales o internacionales– interesados en la acumulación, ni tampoco a la ausencia de voluntades y de condiciones –nacionales o mundiales– favorables a que se despliegue –con más o menos regulaciones– el capitalismo de mercado (Cepal, 2011, 2014, 2016c). Y que, con cada nuevo experimento político-económico, el aumento de las asimetrías sociales gana tanto vigencia como complejidad.

En este contexto, la pandemia de covid-19 introdujo la discusión sobre los horizontes esperables de desarrollo con equidad en países con un “desarrollo fallido”, que se expresa en altos y crecientes desequilibrios estructurales. Asimismo, cabe tener en cuenta que la pandemia golpeó a una región sometida a casi una década de estancamiento económico, en donde un año antes tuvieron lugar intensos y generalizados conflictos sociales. En este marco, ¿en qué medida el ciclo de crisis agravado por

la pandemia de covid-19 provocó una acentuación de los desequilibrios económicos y asimetrías que atraviesan a nuestros sistemas sociales? Y, en este contexto, ¿podrán los gobiernos de la región asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, incrementar el crecimiento y hacerlo de una manera que mantenga la cohesión social?

Algunos autores postularon que la pandemia iba a tener un efecto “igualador” (Milanovic, 2020). Sin embargo, esta hipótesis ha ido perdiendo sustento y las evidencias dan cuenta de que no solo la pandemia favoreció una mayor concentración de rentas, sino también que la pospandemia aventura procesos más agresivos de concentración de riqueza (World Inequality Lab, 2022), con mayores desigualdades entre los países y, más tarde o más temprano, al interior de los países, sobre todo en regiones como América Latina y el Caribe (Cepal, 2022; OIT, 2021). Los disturbios sociales siguen representando para los gobiernos un alto riesgo. Abordar estos retos, sin encarar reformas estructurales que reduzcan las desigualdades sociales, exige a los regímenes políticos una más generalizada y eficiente gestión social de los excedentes de población que ha generado la crisis.

En este sentido, el caso argentino constituye un particular “modelo social” a partir del cual intentar descifrar las fallas sistémicas subyacentes que parecen operar de manera interactiva con el régimen político. Esto debido sobre todo al hecho de que las principales coaliciones políticas de la Argentina continúan ofreciendo a la sociedad un supuesto destino de progreso, pero hasta ahora han sido incapaces de generar dicho resultado. A manera de ejemplo, durante buena parte de las últimas décadas del siglo XX, más un corto interregno reciente (2015-2019), el régimen político “(neo)liberal” se esforzó sin éxito en producir un cambio de rumbo; del mismo modo que durante buena parte de las dos primeras décadas del siglo XXI, más los últimos años recientes, le ha correspondido a un régimen político “(neo)populista” fracasar en el intento. En cualquier caso, ni a través de la férrea mano invisible de los “mercados” ni a través de la estratégica mano visible del Estado fue posible revertir un ciclo largo de muy bajo crecimiento, creciente pobreza y alta desigualdad social.¹¹

11 Los términos “(neo)liberal” y “(neo)populista” son usados para este ensayo en un sentido económico. En este marco, un régimen “(neo)liberal” es aquel cuyas políticas socioeconómicas en un contexto de globalización de la economía mundial maximizan las relaciones de mercado, priorizan los equilibrios fiscales, minimizan las intervenciones del Estado y abren las economías nacionales a la competencia internacional (Williamson, 1990). Mientras que

Si bien los efectos desencadenados por el escenario de pandemia están todavía en fase de maduración, y no es fácil hacer inferencias en cuanto a sus alcances más estructurales, esto no justifica que tales procesos no deban ser objeto de investigación. Por ello, aunque con información limitada, creemos que es clave introducir al menos sospechas fundadas sobre el modo en que la dinámica económica, social y política del ciclo covid-19 continúa reproduciendo excedentes de población, variadas formas de marginalidad económica y nuevas asimetrías sociales.

De igual forma cabe preguntarse en qué grado las nuevas desigualdades que ha promovido este ciclo de crisis agravado por la pandemia alimentan la reproducción de una estructura social del trabajo con bajo grado de integración sistémica. Y, en ese marco, ¿en qué medida la eventual recuperación económica –tal como se evidencia actualmente– logrará revertir los procesos regresivos generados por la pandemia? Si bien el escenario covid-19 aún no ha concluido, parece crucial tratar de ofrecer algunos indicios que permitan aventurar respuestas, repensar instrumentos y establecer prioridades de intervención. A este cometido apuntan los trabajos aquí reunidos, los cuales han puesto especial foco en la dinámica de las condiciones económico-ocupacionales, en clave a los efectos del período covid-19 sobre la estructura social del trabajo, los procesos de movilidad social y los recursos de inclusión social de la población.

Al respecto, si bien estas contribuciones ponen foco en el impacto sobre la segmentación laboral, la marginalidad económica y la desigualdad social, es a partir del análisis de estos fenómenos que se hace posible objetivar procesos de empobrecimiento estructural que son previos a esta crisis. En este sentido, gana valor una pregunta adicional: ¿cómo explicar que el incremento o, al menos, la persistencia de una masa de población afectada por procesos de exclusión de largo aliento no se haya convertido en un factor disruptivo del orden político?

En este marco, la política social del Estado –en tanto encargado de regular los mercados y garantizar la cohesión social– y las estrategias de

el “(neo)populismo” configura un régimen político que, bajo el actual orden fiscal y financiero mundial, estructura su funcionamiento a través de políticas socioeconómicas que enfatizan el crecimiento y la redistribución del ingreso, restando importancia al equilibrio primario de las cuentas públicas y a sus efectos inflacionarios, siguiendo en general políticas opuestas a los mercados de capital (Dornbusch y Edwards, 1991).

aprovechamiento de recursos productivos que movilizan los hogares asumen un papel central en la gestión social de los excedentes de población.

Llegado a este punto, cabe hacer explícito que las investigaciones en que se basan los trabajos aquí reunidos comparten la perspectiva de que el desarrollo social requiere como condición una reducción estructural de las brechas de desigualdad social. Algo que, se sabe, no depende solo ni fundamentalmente del crecimiento económico ni de la extensión de las políticas sociales, sino del modo virtuoso en que un modelo de acumulación a través de un régimen político de gobierno logra alinear a los diferentes sectores e intereses detrás de un proceso de integración productiva e integración social sistémica.

En esta línea, este capítulo procura ofrecer un marco general de interpretación, sin por ello comprometer a los autores a una coincidencia forzada con este particular punto de vista. Se retoma para ello las tesis del estructuralismo latinoamericano, a partir de la cual, a manera de supuesto fundante, considera que el subdesarrollo socioeconómico bajo una economía periférica no es independiente de la relación que tiene lugar entre la dinámica de acumulación, sus efectos sobre la heterogeneidad estructural¹² del sistema productivo y el mercado de trabajo, el grado de integración social al que pueden acceder los excedentes de población generados por este modelo, y, por último, el modo en que el régimen político –y las coaliciones de poder– gestiona estos conflictos de manera funcional a la reproducción general del sistema social.¹³

12 El concepto apunta a identificar y explicar cómo las asimetrías inter e intra-sectoriales del aparato productivo se traducen en disparidades de productividad, calidad y remuneración entre los puestos de trabajo disponibles para la población activa y hacia la distribución general del ingreso entre los hogares y las personas (Di Filippo, 2009; Rodríguez, 2001). La heterogeneidad estructural se expresa en la reproducción en el tiempo de brechas significativas de productividad y remuneraciones que imponen limitaciones a la convergencia socioeconómica (Prebisch, 1949; Pinto, 1970a, 1970b, 1976).

13 Un temprano aporte hecho por José Nun y otros intelectuales a los estudios sobre los procesos de cambio social en América Latina tuvo como eje una heterodoxa revisión de la teoría marxista sobre la superpoblación relativa en el contexto de un sistema capitalista periférico, y dio lugar a la tesis de la “masa marginal” (Nun, Marín y Murmis, 1968; Nun, 1969, 1999, 2001). Este concepto pasó a formar parte de los intensos debates que tenían lugar sobre el desarrollo en América Latina en los años sesenta del siglo XX. La premisa central de esta tesis era que la marginalidad social no era en esencia un problema asociado a la falta de integración social de poblaciones afectadas por las transiciones a la modernidad, sino que era un factor sociopolítico constitutivo del modo en que tenían lugar los procesos de ordenación económica,

UN ESCENARIO DE PANDEMIA CON DESEQUILIBRIOS CRECIENTES

Las sociedades de América Latina y del Caribe están conformadas por extensas capas de población sumergidas en la marginalidad, la pobreza y la pobreza extrema, pero también por clases medias consolidadas o en ascenso, así como nichos de riqueza superlativa. Estos altos niveles de desigualdad se explican por un conjunto de factores, entre los que se destaca la segmentación de la estructura productiva que ha caracterizado históricamente a las sociedades latinoamericanas.

A las limitaciones productivas se suman distintos mecanismos institucionales de inclusión, exclusión y control social¹⁴ que están arraigados en la cultura social del privilegio y fomentan la reproducción de la desigualdad en el tiempo. En el caso de nuestra región, estos desequilibrios se manifiestan en una desigual concentración del ingreso y en elevadas tasas de pobreza (Cortés y Salvia, 2019).

En ese marco, una amplia gama de actores sociales y buena parte de la opinión pública –aunque variable según el ciclo económico y el clima de demandas sociales en cada país– reclaman por una solución política frente a la persistencia de estos desequilibrios. Desde un punto de vista argumental, este reclamo se fundamenta en el supuesto de que la pobreza económica y sus efectos sobre la desigualdad rompen el principio de equidad que subyace a las sociedades democráticas, debilitan la cohesión social y por esta vía avivan el conflicto social, y constituyen un obstáculo que atenta contra el desarrollo socioeconómico-ambiental de los países (ONU, 2015).

Sin embargo, a la hora de la formulación de políticas no existen coincidencias, y las diferencias programáticas esconden perspectivas teóricas en competencia acerca de cuáles son las leyes que organizan los procesos

social y política en economías capitalistas periféricas. Esta tesis inspirada en estos antecedentes ha sido retomada en numerosos trabajos propios, ampliándose y extendiendo su validez al contexto de fin del modelo sustitutivo de importaciones, y el desarrollo de la globalización como contexto ha dado origen a experimentos político-económicos tanto (neo)liberales como (neo)populistas (Salvia, 2007, 2012, 2015b, 2019).

14 El concepto de control social aborda la compleja cuestión del orden social sobre el que está conformada una comunidad política. En este caso, bajo la noción de control social haremos referencia a los diversos procesos que intervienen en la naturalización de un tipo constituido de organización socioeconómica. Estos procesos son conflictivos, complejos e inestables, e implican ordenamientos provisorios en constante redefinición (Pitch, 1996; Pegoraro, 1995).

y sus consecuencias en términos de hechos sociales, los pilares en que apoyarse para su superación y los obstáculos por vencer, todo lo cual deriva –en el campo político-académico– en diferentes diagnósticos, agitados debates, pugna de intereses y orientaciones divergentes en materia de políticas de desarrollo.

Incluso las mejoras que tuvieron lugar en materia de bienestar y equidad, de manera casi generalizada en la región durante la primera década del siglo XXI, son también objeto de disputa. Al respecto, una abundante literatura ha documentado desde diversos enfoques teóricos la reducción de la pobreza y de la desigualdad económica durante este período (Birdsall, Lustig y McLeod, 2013; Cepal, 2014; Gasparini y Lustig, 2011; Gasparini, Cruces y Tornarolli, 2016; Messina y Silva, 2019; Cortés y Salvia, 2019, entre otros).¹⁵ Pero, al contrario de lo que cabría esperar, los progresos alcanzados se estancaron primero, para luego retroceder, y esto mucho antes del impacto generado por la pandemia del covid-19. En efecto, a partir de la segunda década del siglo XXI se produjo la parcial reversión de todas las tendencias positivas que se habían verificado en materia de crecimiento, distribución del ingreso y bienestar, sin que este proceso pueda ser incontestablemente explicado por los enfoques teóricos en competencia.¹⁶

15 Según la Cepal, con un enfoque económico heterodoxo, las mejoras registradas habrían tenido lugar en países cuyos gobiernos habrían dado mayor prioridad a los objetivos de inclusión social, promoviendo para ello el crecimiento del mercado interno, la demanda agregada de empleo y las políticas activas laborales y sociales de carácter redistributivo (Cepal, 2016a, 2017). Sin embargo, a pesar de estos avances, según este organismo persisten altos niveles de desigualdad, que la mayor parte de la bibliografía contemporánea plantea que se erigen como una poderosa barrera para la erradicación de la pobreza, la ampliación de la ciudadanía y el ejercicio de los derechos, así como para la gobernabilidad democrática. Por otra parte, según la perspectiva económica ortodoxa que sigue el Banco Mundial, a través de autores como Birdsall, de la Torre, Menezes (2008), Ferreira y otros (2013), Lustig y López-Calva (2010), la explicación se centra sobre los procesos de liberalización económica, flexibilización de los mercados e integración a la economía mundial que tuvieron lugar a partir de los años ochenta y noventa, los cuales habrían dado sus frutos. En particular, a partir de los excedentes económicos logrados en el comercio mundial, sus efectos sobre la demanda agregada de empleo, los cambios en la calificación educativa de la oferta laboral y la mayor penetración que han tenido los programas sociales de transferencia de ingresos.

16 La Cepal explica este nuevo ciclo de estancamiento económico con efectos distributivos ocurrido durante la segunda década del siglo XXI como consecuencia de la caída en los precios relativos internacionales de productos primarios y la volatilidad del sistema financiero mundial, con efectos sobre

El caso argentino también responde a esta descripción, pues tras el agotamiento de las mejoras económicas y sociales ocurridas durante la primera década del siglo XXI se inició un ciclo de estancamiento económico, con reaparición de restricciones externas, creciente déficit fiscal, alta inflación y una nueva ola de endeudamiento externo. Por supuesto, este escenario se agravó en 2020 a partir de la pandemia y las medidas de confinamiento social que afectaron a actividades productivas, laborales y sociales. Este trasfondo amplificó los efectos provocados por el escenario covid-19 en materia de empleo y bienestar, a la vez que limitó la capacidad y sostenibilidad de las respuestas de política implementadas.

En efecto, en 2020, la pandemia de covid-19 provocó una crisis sin precedentes en el mercado laboral argentino. Esta generó una caída del 10% en el PBI, la triplicación del desempleo, la inactividad forzada por desaliento, así como aumentos críticos en la tasa de indigencia y de pobreza. Como se ha constatado en distintos informes, el impacto de la crisis sanitaria prolongada en el empleo ha sido desigual en los distintos grupos poblacionales, lo que ha exacerbado los problemas estructurales. La contracción generalizada del empleo y la salida de las personas de la fuerza de trabajo impactaron con mayor intensidad en las ocupaciones informales que en las formales.

En este contexto, la desigualdad distributiva creció en el momento más crítico de las restricciones sanitarias, pero con el correr de la crisis, el ingreso medio de los más pobres se contrajo menos que el del resto de la estructura social. Esto generó una mayor equidad en el marco de un proceso de mayor pobreza que afectó sobre todo a amplios sectores de clase media. Este proceso estuvo acompañado de un papel activo en materia de políticas públicas orientadas a acotar o aliviar el impacto social, laboral y económico de la crisis. Por una parte, con el fin de mitigar los efectos regresivos sobre el mercado laboral, el gobierno argentino –al igual que la mayor parte de los gobiernos de la región– implementó una serie de medidas de alivio –aunque insuficiente– dirigida a trabajadores y empresas del sector formal afectados por la parálisis económica. Por

el ritmo de crecimiento regional y la demanda de empleo (Cepal, 2019a). Mientras que, para los enfoques ortodoxos cercanos al Banco Mundial, el proceso se explica debido al freno que experimentó la liberalización económica a nivel regional, lo que generó rezagos tecnológicos y productivos u organizacionales, con efectos sobre la productividad, las remuneraciones laborales y la pobreza, en un contexto de mayor inestabilidad monetaria mundial (Cord y otros, 2014; Rodríguez-Castelán y otros, 2016; Messina y Silva, 2018).

otra parte, se multiplicaron las medidas de transferencia de ingresos direccionadas a los sectores más pobres e informales con el fin de ampliar el sistema de protección social y alimentaria no contributiva.

Fue esta dinámica la que provocó un efecto de movilidad social cruzada en materia de bienestar. Por una parte, la crisis económica generó una nueva capa de hogares pobres formada por sectores medios de trabajadores desvinculados de los sistemas de protección no contributivos; al mismo tiempo que hogares pobres o indigentes formados por desocupados crónicos o trabajadores informales, asistidos tradicionalmente por los programas de protección social, lograron mejorar de manera transitoria su nivel de bienestar gracias al aumento que experimentaron las transferencias públicas de ingresos. En este sentido, la crisis por covid-19 también puso en evidencia la particular vulnerabilidad que presentan los estratos de ingresos medios, caracterizados por sus bajos niveles de cotización en la seguridad contributiva e insuficiente cobertura de protección social no contributiva (Bonfiglio, Robles, Salvia y Vera, 2021; Donza, Poy y Salvia, 2021; Ledda y otros, 2021).

En 2021, en un contexto de avance en los procesos de vacunación contra el covid-19, si bien se registró en la economía argentina una fuerte recuperación del PBI y del empleo, esta no parece haber sido suficiente para mitigar los efectos regresivos en materia de bienestar e inclusión social, y esto debido no solo a las críticas condiciones económicas previas a la pandemia. Detrás de este escenario, antes y después de la crisis por covid-19, los problemas observados parecen estar más asociados a una serie de desórdenes macroeconómicos crónicos –desequilibrios comerciales, financieros y fiscales, incluyendo un permanente endeudamiento externo–, junto con problemas estructurales que los explican. Por ello, el deterioro social continúa pese a la fuerte reactivación económica y recuperación de la tasa de empleo, con índices de pobreza y desigualdades sociales mayores a los observados antes de la pandemia (ODSA, 2021).

Un rasgo histórico particular del desarrollo económico argentino es haber dejado de ser una sociedad de ingreso medio alto con relativamente alta integración socioeconómica, para pasar a ser una sociedad mucho más desigual, atravesada por procesos de empobrecimiento asociados a una mayor fragmentación socioproductiva (Salvia, Fachal y Robles, 2018; Pla, Poy y Salvia, 2022; Salvia, Poy y Vera, 2020). En este sentido, si bien el ciclo económico-sanitario covid-19 afectó la dinámica social de manera regresiva, detrás de este proceso es posible identificar desequilibrios socioeconómicos crónicos que se agravan con cada nueva crisis.

SUBDESARROLLO POLÍTICO-ECONÓMICO SUBYACENTE

Por detrás de la histórica grieta presente en el sistema político argentino, y que viene acompañando desde hace tiempo a este derrotero, surge una pregunta por lo general soslayada: ¿por qué, bajo el contexto de un sistema con alta concentración de capitales, recursos primarios y fuerza de trabajo calificada, ninguna de las coaliciones político-económicas en pugna –ni las políticas inspiradas en la “mano invisible” del mercado ni las que reivindican las virtudes de las “fuerzas reguladoras” del Estado– ha sido capaz de generar condiciones para un desarrollo económico equilibrado con creciente equidad social?

Una línea posible de explicación alternativa se encuentra en el marco de las teorías estructuralistas sobre el desarrollo.¹⁷ Aquí, la noción de heterogeneidad estructural se vuelve fundamental para explicar el patrón de desigualdad.

Según esta perspectiva, la matriz de la desigualdad social en América Latina y el Caribe está muy condicionada por la heterogeneidad estructural de la matriz productiva. El mercado laboral es el eslabón que vincula esa estructura productiva heterogénea (y la desigualdad que le es inherente en términos de productividad, acceso y calidad de los empleos) a una acentuada desigualdad de ingreso en los hogares. Esa estructura productiva expulsa capacidades de trabajo, y debe generar su propia demanda, en general, a través de empleos de baja calidad e informales, con bajos ingresos y escaso o nulo acceso a mecanismos de protección social. Esto conlleva un acceso estratificado a la seguridad social, una elevada vulnerabilidad social y niveles de bienestar muchas veces insuficientes para los ocupados y sus dependientes (Cepal, 2012b). La matriz social surgida de este modelo de reproducción social organiza la distribución de la propiedad y del poder, de los recursos y activos productivos; una de sus manifestaciones más claras y evidentes es la desigualdad de ingresos, que constituye, a la vez, la causa y el efecto de otras desigualdades en ámbitos como la educación, la salud y el mercado de trabajo.

17 Al respecto, cabe recordar que el concepto “dualismo” se construye sobre la base de la noción de “asimetrías” –en términos de productividad– entre sectores de una misma economía; el problema del desarrollo es cómo integrar –hacer converger– al sector rezagado con el moderno.

La reproducción ampliada de sectores concentrados con bajo encadenamiento sobre el resto del sistema socio productivo se expresa en una estructura económico-ocupacional heterogénea, la cual se caracteriza por la coexistencia de:

- a) sectores altamente capitalizados, con uso de tecnología y niveles de productividad próximos a la frontera internacional, que ocupan fuerza de trabajo en empleos regulados y de relativamente alta remuneración;
- b) franjas productivas rezagadas, orientadas al consumo doméstico, con escasa capacidad de alcanzar niveles asimilables a la productividad media global, pero con cierta capacidad para proveer a la existencia de franjas de empleo regulado; y
- c) un amplio segmento de microempresas y establecimientos en el sector informal, de fácil acceso, con ingresos de subsistencia, caracterizados por el autoempleo, el trabajo doméstico, el empleo con técnicas rudimentarias y regulación precaria o extralegal (Salvia, 2007, 2012).

De esta manera, en formaciones sociales nacionales con un desarrollo heterogéneo, desigual y combinado, los ciclos de estancamiento o retracción del producto tienen consecuencias particulares sobre el empleo, la distribución del ingreso y el bienestar. Los diferenciales de productividad entre sectores producen brechas de ingresos relativamente rígidas que se profundizan durante las recesiones o en períodos de inestabilidad (Salvia, 2012; Ffrench-Davis, 2015). La dinámica ocupacional resultante combina un progresivo incremento de excedentes de fuerza de trabajo en el sector informal, del desempleo abierto o la inactividad forzada, a la vez que se produce un deterioro de ingresos de los sectores informales. El resultado final en términos de bienestar y desigualdad también dependerá de la capacidad redistributiva del Estado, vía las políticas sociales (sistemas de subsidios, seguridad o protección social), pero de ello también se derivará –dada la ausencia de una integración sistémica sostenible– la capacidad del régimen político para sostener su legitimidad y garantizar el control social.

En este sentido, los quiebres en los procesos de movilidad social en países como el nuestro se asocian a la persistencia de la heterogeneidad estructural, la cual se expresa en formas segmentadas de inserción laboral, altas brechas de dispersión en las remuneraciones, crecientes excedentes de fuerza de trabajo y, a manera de compensación, expansivas

políticas de protección y asistencia social. En este contexto, el régimen político debe garantizar la reproducción ampliada de un modelo de acumulación, en condiciones de “paz social”, más allá de sus efectos sociales regresivos. Todo lo cual vuelve particularmente funcional la emergencia de regímenes (neo)populistas, a partir de los cuales se vuelve sostenible dicho funcionamiento.

Esta argumentación no hace más que recordar y actualizar algunas de las herramientas teóricas del pensamiento estructuralista crítico latinoamericano. Dichas contribuciones proveyeron de manera temprana supuestos, fundamentos y evidencias que avalan una lectura alternativa de los procesos económicos, distributivos y sociopolíticos ocurridos en nuestro país, tanto antes o después del programa (neo)liberal como antes o después de los programas (neo)populistas ortodoxos o heterodoxos con funciones de gobierno en la Argentina del siglo XXI.

REGÍMENES POLÍTICO-ECONÓMICOS EN FALSA COMPETENCIA

En términos históricos, hace medio siglo que entró en colapso en la región el modelo industrial sustitutivo de importaciones, así como los intentos de construir el Estado de bienestar. Los factores intervinientes en la fase de globalización alteraron las condiciones económicas y las relaciones de fuerza internacionales, en buena medida introduciendo términos de intercambio más favorables para las producciones primeras. En ese marco, se reinstaló en la región un campo conocido de disputas político-ideológicas con efectos político-programáticos: ¿emprender las transformaciones “neoliberales”, orientadas a la liberalización y reinserción de las economías nacionales a los mercados mundiales a partir de sus ventajas comparativas; o, por el contrario, resistir o emprender una reacción de inspiración “desarrollista”, fundada en políticas de mayor intervención y regulación estatal, particularmente orientada a fortalecer la demanda en el mercado interno, apoyándose en los excedentes provistos por el sector externo?

Al menos durante las últimas décadas, detrás de uno u otro programa de gobierno –no importa el signo partidario– lograron legitimidad social suficiente como para emprender sus respectivos proyectos modernizadores. Pero estos intentos no hicieron más que agravar los desequilibrios socioeconómicos regionales, sectoriales y sociales. La intención de superar los problemas de la pobreza, la marginalidad económica y la

desigualdad distributiva continúa siendo objeto de debate en la agenda política nacional.¹⁸

En este marco, las condiciones internacionales y los factores estructurales que hicieron históricamente posibles –y necesarias– una u otra estrategia político-económica siguen vigentes, quizás mucho más fortalecidos en el contexto de la pandemia y la pospandemia de covid-19. En este sentido, el actual escenario parecería dar cuenta de una “nueva ola” de exclusiones estructurales; aunque su existencia bajo tales condiciones ofrece al mismo tiempo renovadas oportunidades de legitimación política a programas (neo)liberales o (neo)populistas, sean estos ortodoxos o heterodoxos en materia de teoría económica.

Pero si bien estos procesos son de alcance regional, en el caso argentino resultan paradigmáticos. Su estudio presenta especial relevancia en la medida en que nuestro país fue modelo durante gran parte del siglo XX del ideario heterodoxo fundado en políticas de industrialización sustitutiva y ampliación del mercado interno. A la vez que agotado ese programa, a mediados de los años setenta, fue también un modelo exitoso, en diferentes pero puntuales momentos, de la aplicación de políticas ortodoxas de liberalización económica promovidas por el Consenso de Washington; las cuales lograron muy rápidamente una extendida implementación en la región a partir de finales de los años ochenta y durante casi todos los noventa.¹⁹

Ya entrando en el siglo XXI, el sistema político-económico argentino, estimulado por condiciones internacionales favorables (términos de intercambio positivos), hizo un giro en materia de estrategia de crecimiento económico, y puso en marcha un programa de contrarreformas y políticas heterodoxas que apuntaron a transferir excedentes de exportación hacia el mercado interno. Se sumaron aquí discursos, políticas y medidas

18 Un poco antes de la irrupción en el mundo de la pandemia de covid-19, paradójicamente tanto la Cepal (2010, 2011, 2014) como el Banco Mundial (Birdsall, de la Torre y Valencia, 2010; Lustig y López-Calva, 2010; Ferreira y otros, 2013) coincidían, aunque con diferentes supuestos, en que el crecimiento económico, el equilibrio fiscal y el gasto social habrían de generar una significativa reducción de la pobreza y, aunque en menor medida, de la desigualdad en la distribución del ingreso. Para una revisión tanto de los acuerdos como de las diferencias teóricas que subyacen a estas consideraciones y a sus propuestas en materia de política económica y social, se pueden consultar Cortés (2013) y Cortés y Salvia (2019).

19 Para un análisis de la denominada “trampa (neo)liberal” generada en materia de crecimiento y desigualdad por las reformas estructurales de los años noventa para el caso argentino, véase Salvia (2012).

supuestamente orientadas a combatir las causas estructurales del subdesarrollo y la pobreza, pero con escaso éxito a la luz de los desequilibrios macroeconómicos, las barreras del sector externo, la creciente inflación y la falta de inversión productiva en que cayó el sistema económico durante la segunda parte de este programa (2009-2015). En efecto, más de una década de políticas heterodoxas permitieron recuperar parte de la distribución del ingreso perdido con la crisis del régimen anterior, pero no brindaron fruto en darle sostenibilidad a un modelo de crecimiento con estabilidad económica y distribución progresiva del ingreso.

Ante el fracaso de esta experiencia, volvió a la escena política –aunque mucho más débil y matizado– un proyecto de restauración cuasi ortodoxa en el marco de una coalición de gobierno sin una misma orientación ni un programa estratégico coherente. Pero, a pesar del fuerte respaldo internacional y de relevantes sectores de poder económico nacional, también esta nueva propuesta fracasó, tanto en el campo político como en el económico y social. Un fracaso que tiene como principal origen las limitaciones de la nueva coalición política, más que la capacidad de daño de las fuerzas opositoras, y que se explica sobre todo por la imposibilidad de dar respuesta a las aspiraciones de trabajo y de progreso real a sectores populares y medios desencantados. Como saldo de esta experiencia se profundizó la estanflación y se dejó en herencia una extraordinaria crisis de deuda internacional. Esto mismo abrió las puertas a una vuelta a un régimen político (neo)populista, pero ahora a cargo de una coalición heterodoxa mucho más difusa, sin programa estratégico y con graves problemas de gestión. En este contexto político-económico hizo su aparición la pandemia de covid-19.

Los hechos hacen evidente que, lejos de cumplirse las promesas de mayor desarrollo con superación de la pobreza y menor desigualdad, durante las últimas décadas, tanto las estrategias (neo)liberales como las políticas (neo)populistas no han logrado resolver –incluso en los mejores momentos del ciclo económico– las trampas estructurales que imponen heterogeneidad productiva, la segmentación de los mercados de trabajo y la marginalidad económica, en tanto que la gestión social de los excedentes de población exige sacrificar expectativas de integración sistémica a cambio de mecanismos de subsidiariedad que puedan mantener bajo control político la exclusión social (Salvia, 2007, 2012).²⁰

20 En este contexto, resulta relevante observar cómo, si bien el sistema político no ofrece diferencias sustantivas en términos de resultados, los diferentes

En clave con la perspectiva estructuralista, los altos niveles de pobreza y de desigualdad en nuestro país tienen como una de sus principales fuentes la segmentación de la estructura productiva. A esta heterogeneidad productiva se suman mecanismos institucionales de inclusión, exclusión y control social que están arraigados en el sistema político, y que –independientemente de los programas económicos– mantienen inalteradas las desigualdades estructurales. Una de las principales expresiones de la desigualdad es la concentración del ingreso, porque este determina las posibilidades de acceso a bienes y servicios esenciales e influye en las oportunidades que las personas tienen para desarrollar sus potencialidades y alcanzar un mayor bienestar. Ahora bien, para que sea posible una progresiva redistribución del ingreso con caída de la pobreza, es fundamental que los sectores económicos –tanto la economía exportadora como la vinculada al mercado interno– crezcan de manera equilibrada y articulada, absorbiendo e integrando a los segmentos informales y marginados de la fuerza de trabajo.

Según esta perspectiva, coexisten en nuestro sistema social no solo dos coaliciones político-ideológicas enfrentadas y en competencia, sino también, y sobre todo, un sistema socioeconómico dual. Justamente, es esta una de las principales causas que permite descifrar el fracaso que han tenido los diferentes programas político-económicos durante las últimas décadas, e incluso en la actualidad.

Por una parte, la reproducción ampliada y creciente de desigualdades estructurales en materia de productividad, salarios y efectos de bienestar entre regiones, sectores y unidades económicas, no como resultado de fallencias en materia de políticas regulatorias, sino económico-productivas, propias del régimen de acumulación vigente, el cual depende de un sector primario-industrial exportador proveedor de divisas altamente dinámico vinculado al mercado mundial. Por otra parte, el rezago que experimentan los rendimientos productivos en las regiones, sectores y unidades económicas menos dinámicos –mucho más vinculados a los mercados del modelo industrial sustitutivo–, situación que genera excedentes de fuerza de trabajo y mantiene estancada o en retroceso la productividad

formatos partidarios –sean ortodoxos/neoliberales o heterodoxos/(neo)populistas– permanecen inalterados, así como la composición de las principales coaliciones políticas y bloques de poder asociados. Aunque no sin conflictos internos y algunas mutaciones, los principales actores del sistema político no han experimentado cambios importantes en sus identidades, orientaciones, comportamiento y símbolos de representación ciudadana.

media de la economía argentina, al mismo tiempo que –desde una política heterodoxa– se promueven iniciativas para lograr un aumento en la cobertura de los sistemas de seguridad y protección social.

En este marco, tanto el “(neo)liberalismo” como el “(neo)populismo” son formas de ejercer un poder sometido a una matriz social atravesada por pobreza y desigualdades estructurales. Es decir, más allá de los efectos que generen los procesos de crecimiento y las políticas sociales de transferencias de ingresos, la integración sistémica como fuente de convergencia a través de estos regímenes sigue siendo un horizonte poco probable, en tanto no está en matriz de legitimación política alcanzar efectivamente dicho objetivo.

Aplicando aquí la tesis de Nun (1969, 2001), en países de desarrollo fallido como el nuestro, un régimen político de dominación –cualquiera sea el signo político ideológico– que haga base en la reproducción de un modelo concentrado de acumulación requiere establecer mecanismos de neutralización de los excedentes de población (*masa marginal*, en términos de Nun),²¹ que dicho modelo genera y que pueden ser disfuncionales a este. Para ello, el régimen político debe dar cabida y promover formas alternativas, pero “empobrecidas” de subsistencia (informalidad laboral, auto-explotación familiar, sistema de protección social de baja densidad, economías comunitarias, etc.). De este modo, desde el propio Estado se propicia la autonomía relativa de subsistemas de reproducción social menos productivos, manteniendo el atraso y ampliando brechas de desigualdad social, pero obteniendo a cambio reducir los riesgos de deslegitimación y fractura del orden económico, político y social (Salvia, 2007, 2012).²²

Esta interpretación del papel que pueden asumir los excedentes relativos de fuerza de trabajo ofrece al menos tres consecuencias relevantes para este ensayo: a) permite objetivar la relación estructural que existe entre los procesos de acumulación en economías capitalistas periféricas y los

21 En palabras de José Nun: “Llamaré ‘masa marginal’ a esa parte afuncional o disfuncional de la superpoblación relativa. Por lo tanto, este concepto –lo mismo que el de ejército industrial de reserva– se sitúa a nivel de las relaciones que se establecen entre la población sobrante y el sector productivo hegemónico. La categoría implica así una doble referencia, al sistema que, por un lado, genera este excedente y, por el otro, no precisa de él para seguir funcionando” (Nun, 1969: 201).

22 Nun (2001: 265-266) señala que las estrategias políticas más difundidas para lograr un papel afuncional en la masa marginal implican disminuir las capacidades de desarrollo e integración real del sistema para sostener el control social.

fenómenos de la pobreza y desigualdad social; b) destaca la heterogeneidad y fragmentación creciente de la estructura socioocupacional, con las consecuencias que ejerce en la conformación de identidades sociales; y c) señala los modos en que incide sobre la integración social la necesidad de “neutralizar” a los excedentes de población para evitar que tales emergentes se vuelvan “disfuncionales” a la reproducción del sistema económico.

En este sentido, cabe suponer la existencia de una estrecha relación entre la dinámica de acumulación, los procesos de reproducción social, la formación de excedentes de población y la reproducción de una “economía de la pobreza”. Esto no solo se expresa en términos de desempleo sino sobre todo en la proliferación de variadas formas de subempleo vinculadas a actividades informales de subsistencia. Por lo mismo, en ausencia de políticas de desarrollo capaces de generar aumentos significativos de empleos productivos, sistemas de seguridad social universales y políticas públicas efectivamente redistributivas de los recursos materiales y simbólicos en juego, cabe esperar que la reproducción social de los excedentes de población dependa en buena medida de las estrategias defensivas llevadas a cabo por los hogares pobres, afectados por la marginalidad económica, las cuales a su vez dependen de la intensidad del “goteo” que tengan los sectores formales sobre las economías informales de subsistencia y, en igual sentido, las políticas públicas destinadas a brindar asistencia económica a dichos sectores.

De esta manera, la política social del Estado y las tácticas de aprovechamiento de recursos productivos que los hogares crean, asumen un papel central en la gestión social de los excedentes de población. En lo fundamental, tal vinculación lleva a potenciar el impacto que pueden tener los programas sociales a cargo del Estado y las estrategias domésticas de subsistencia²³ sobre los procesos sociodemográficos, la organización del mercado de trabajo, el patrón de distribución del ingreso y la evolución de la pobreza, e, incluso, los niveles de estabilidad social y control político interno que logra alcanzar el sistema (Salvia, 2007, 2012).

23 Se sigue aquí la tesis ampliamente aceptada de la existencia de una estrecha relación entre las estrategias de subsistencia de las unidades domésticas y los procesos de reproducción social a nivel de formaciones periféricas. Estas estrategias, en general desplegadas por fuera de los procesos de acumulación e integración social más avanzados, constituyen un mecanismo fuertemente asociado a las capacidades de supervivencia de los sectores excluidos de los procesos de modernización. Para una confirmación de esta tesis en el caso argentino, pueden consultarse los trabajos de Isla, Lacarrieu y Selby (1999), Hintze (2004), Svampa (2005) y Gutiérrez (2004).

Ahora bien, este proceso encuentra diferenciales importantes según se trate de una fase expansiva o recesiva del ciclo económico. En condiciones de expansión económica, si bien la mayor demanda de empleos formales reduce la desocupación de los sectores intermedios o informales, al mismo tiempo este proceso garantiza la reproducción de la masa marginal afuncional alrededor de un sector informal en crecimiento. De esta manera, se hace mucho más factible tanto la subsistencia económica como el control social de los excedentes de población, sin que sea necesario establecer conflictivas negociaciones políticas ni económicas con los sectores concentrados de la estructura económico-ocupacional. La dinámica económica hace su trabajo, lo cual, si bien no garantiza mayor integración social ni equidad distributiva, sí al menos una relativa paz social.

En cambio, en los momentos de crisis –el ciclo covid-19 es un ejemplo palpable– la intervención directa del Estado es imprescindible. Por su intermedio resulta fundamental que los excedentes de población puedan ser “asistidos” en función de garantizar la cohesión social que requiere el régimen de gobernabilidad vigente. Pero dado que la retracción económica genera un fuerte aumento de los excedentes de población y una mayor precariedad laboral, los sectores excluidos se movilizan demandando al régimen político mejores condiciones de subsistencia. Cada vez más, ello se hace siguiendo estrategias sociopolíticas “extralegales” que tienden a poner en riesgo la estabilidad sociopolítica.

FICCIONES EN MATERIA DE DESARROLLO

Sabemos que una menor desigualdad distributiva promueve un mejor funcionamiento de los mercados, fortalece el sistema político y aumenta la cohesión social. Sin embargo, si se combinan altos niveles de desigualdad con políticas inconsistentes con el crecimiento con equidad, tienden a repercutir de manera regresiva sobre el bienestar social. No solo en materia de empleo, sino también de educación, salud, vivienda, medio ambiente y calidad de vida en general. Bajo tales condiciones, los estratos sociales tienden a segregarse, la salud se estratifica y lo mismo ocurre con las escuelas, los medios de transporte y los lugares de entretenimiento. Las sociedades sometidas a tales condiciones se transforman poco a poco, concentrando el poder, la riqueza y los ingresos, pagando el costo de la pérdida de cohesión social.

La pandemia de covid-19 provocó una crisis sin precedentes en la estructura del empleo, las regulaciones laborales, el nivel de bienestar, la reproducción doméstica y las oportunidades de movilidad social. Todo lo cual no solo incrementó de manera significativa la pobreza y la desigualdad distributiva, sino también la heterogeneidad productiva, la segmentación laboral y el deterioro de los mecanismos institucionales de protección social. Pero nada de esto constituye un hecho excepcional o un accidente inesperado para la historia económica y social de la región ni para la Argentina.

Según el enfoque de la heterogeneidad estructural que aquí seguimos, una de las manifestaciones más claras y evidentes de estas desigualdades es la que aqueja a la distribución de los ingresos, que es, a la vez, la causa y el efecto de otras inequidades en ámbitos como la educación, la salud y el mercado de trabajo.

El sendero seguido por el patrón de desarrollo social argentino parece fortalecer la hipótesis de que bajo el actual régimen de acumulación poco o nada puede hacerse sin una adecuada resolución de los problemas macroeconómicos que imponen barreras a la inversión y el crecimiento (reducción de la pobreza), así como en materia de heterogeneidad estructural y selectividad de las políticas de distribución del ingreso y de la riqueza acumulada (reducción de la inequidad distributiva). Esto, incluso, a pesar de la creciente intervención en materia redistributiva de los gobiernos –cualquiera fuese su ideología–, los cuales han implementado –bajo el auspicio de los organismos financieros multilaterales– una serie de políticas y programas de transferencia condicionada de ingresos en función de aliviar la situación de las poblaciones más pobres, sin cambios sistémicos estructurales, aunque con el fin relativamente legitimado de mantener un efectivo control de la paz social.

Es evidente que ninguna de las opciones polares aplicadas fue capaz de revertir la marginalidad estructural que alimenta a los excedentes absolutos de población no “necesarios” al desarrollo de nuestro capitalismo periférico. En definitiva, al menos el problema al que nos enfrentamos no parece devenir del campo “superestructural”, sino “estructural”: el desarrollo capitalista argentino continúa siendo dependiente de una división internacional del trabajo y de patrones internos de concentración y distribución del ingreso que hacen imposible que el conjunto de su población logre participar del desarrollo económico y de un sistema de seguridad social universal. Sin embargo, sería muy arriesgado afirmar que el campo superestructural de lo político queda al margen de este derrotero.

Los límites estructurales del actual proceso de modernización deben ubicarse a partir de la emergencia y profundización de una matriz económico-institucional –inclusive política– más heterogénea, desigual y débil que la vigente cuatro o cinco décadas atrás. Esta matriz ha sido capaz de fluctuar siguiendo los ciclos económicos, pero alrededor de una tendencia de claro retroceso en términos de pobreza y movilidad para las diferentes capas sociales de excluidos, generados tanto por la modernidad “inconclusa” como por el “exceso” de modernidad en el contexto de la globalización.

Las consecuencias directas de estos procesos de cambio estructural en el modelo de desarrollo se hacen visibles a través de dos hechos relevantes, y cada día menos novedosos para la sociedad argentina: a) el desarrollo de una marginalidad económica asociada a un aumento de excedentes absolutos de una población excluida de todo progreso; y b) la proliferación de estrategias, planes, programas y acciones en materia de política social centralmente orientada a proveer de una transferencia monetaria de ingresos hacia los sectores más necesitados y conflictivos de esa masa marginal.

En este marco, una variable interviniente no menos importante es que los momentos de crecimiento económico han estado acompañados de un estancamiento o, incluso, un aumento de la desigualdad, a la vez que la exclusión social ha seguido reproduciéndose de la mano también de un aumento de las capacidades de consumo de los hogares más pobres. Asimismo, durante los momentos de baja del ciclo (crisis), ambos tipos de fenómenos han tendido en general a agravarse, incluida la pobreza extrema, mientras se le exigen al Estado políticas cada vez más comprometidas en materia de transferencias monetarias, a la vez que insuficientes para resolver los problemas de exclusión estructural.

En este marco, tanto el aumento de la pobreza como el del clientelismo político, asociado a la marginalidad social, forman parte de la misma matriz de reproducción social. En ese sentido, un régimen (neo)populista, no importa su signo –liberal o desarrollista–, requiere para su funcionamiento la existencia de una masa marginal con demandas crecientes de subsidiariedad. Ahora bien, más tarde o más temprano, dicha subsidiariedad dependerá de las capacidades productivas, el modo en que se regulan los desequilibrios macroeconómicos, la contabilidad fiscal y las políticas distributivas del modelo de acumulación. Precisamente, si la eficacia de la economía no logra trascender la política social redistributiva, la contradicción tenderá a agravarse, afectando la sostenibilidad del propio modelo de acumulación y su potencial crecimiento.

Por lo tanto, si nada cambia en el campo del patrón de desarrollo productivo, lo más factible es que ocurra lo que ha venido aconteciendo durante las últimas décadas: las demandas de empleo, bienestar y ciudadanía plena habrán de subordinarse a objetivos devaluados de progreso, los cuales tienen en su arsenal mecanismos de control (cohesión) social que reproducen la pobreza. A través de estos mecanismos se procurará mantener la paz interna a un mínimo costo económico y represivo. Y esto mientras sea posible mantener alguna o varias fuentes de financiamiento activas –no importa el costo– que eviten o posterguen el colapso de la administración económica del Estado –sea vía endeudamiento, emisión monetaria o recaudación impositiva expiatoria–.

En este marco, las políticas públicas orientadas a distribuir el gasto social –en tanto instrumentos que procuran subsidiar la reproducción social con un mínimo de paz social y bajo costo represivo–, así como las estrategias de aprovechamiento de recursos productivos personales, sociales y comunitarios que movilizan los hogares, cumplen un papel clave en la administración política de los excedentes de población, con efectos directos sobre una serie de variables sociodemográficas, el funcionamiento de los mercados de trabajo y, por ende, en el patrón de distribución del ingreso y de evolución de la pobreza.

Bajo este contexto, un hecho relativamente novedoso se describe a partir de que los excedentes de población encuentran en las políticas sociales “(neo)populistas” un extenso mercado de subsistencia asociado a reglas de intercambio político-institucional. En este sentido, el Estado es cada vez más receptivo a las demandas de subsistencia y autonomía de las economías de la pobreza, y es cada vez más eficiente en cuanto a arbitrar en los conflictos que los propios actores excluidos demandan. De tal manera, lo relevante de la actual matriz social no parecen ser los emergentes de la “economía popular”, sino la creciente legitimación e institucionalización que se logra –a través del accionar de reclamadores pobres– del derecho a una asistencia social, lo cual no permite salir de la pobreza, pero sí capturar beneficios o compensaciones en tanto se cumplan reglas de compromiso político clientelar.

Todo lo cual logra ser particularmente funcional al control social que requiere cualquier programa de concentración económica para que la exclusión social no se convierta en “disfuncional” al pacto de dominación vigente. En este punto, no deja de sorprender cómo la historia parece volver sobre sus propios pasos, enriquecida de nuevos observables, mostrando una sociedad fragmentada donde los excedentes de población continúan reproduciendo economías de la pobreza para garantizar

su subsistencia, sometidos a las grietas simbólicas y en los favores sociales que ofrece el (neo)populismo. Y, en ese contexto, un escenario como el covid-19 contribuye a fortalecer dicho mecanismo y a proyectar su continuidad, o, incluso, su eventual quiebre político (dando lugar a una nueva coalición, con o sin cambio de signo), pero sin que nada sustantivo cambie en materia de reproducción de la matriz social empobrecida y desigual que atraviesa a nuestra sociedad.

UNA NUEVA MATRIZ SOCIAL DE MARGINALIDAD ECONÓMICA

Este persistente subdesarrollo parece estar asociado principalmente a factores económicos, sociales y políticos estructurales antes que a factores culturales, como los educativos, e, incluso, político-normativos. Ahora bien, esto no quiere decir que el campo superestructural no intervenga. Nuestra sociedad ha venido acumulando promesas, ambiciones y voluntades de progreso que a manera de grandes olas expansivas han probado suerte sin éxito en materia de convergencia hacia un desarrollo con equidad social. A pesar de dichos procesos, o debido a ellos, al mismo tiempo que algunos grupos de la sociedad han logrado acceder a posiciones modernas de “élite económica” y de “clase media”, están ampliamente extendidos los grupos poblacionales que continúan excluidos del progreso social.

En este marco, el control social naturalizado en el contexto del primer cuarto del siglo XXI constituye un desafío político-institucional más complejo y difícil que décadas atrás. En principio, los tradicionales procesos de modernización experimentaron profundos fracasos que, entre otros efectos, acentuaron el atraso, la pobreza y la desigualdad distributiva, incumpléndose de este modo la prometida transición hacia la modernidad. Por otra parte, aquellos aspectos estructurales que ponían límites a la integración social –la dependencia al mercado mundial y la heterogeneidad estructural interna– se habrían profundizado bajo el modelo de economía “abierta” surgido a partir de los procesos de expansión financiera y de las reformas estructurales muy difundidas en la región durante las últimas décadas del siglo XX.

En el pasado, bajo el modelo de desarrollo industrial sustitutivo de importaciones, el crecimiento estaba acompañado de niveles relativamente bajos de desempleo, que favorecerían la movilidad del sector informal de subsistencia hacia actividades cuasi informales o modernas de productividad media. Pero muy pronto esta movilidad social resultó seriamente

clausurada, debido tanto al cierre de estas empresas ante la competencia de sectores concentrados –nacionales o internacionales– como a la presencia de una larga “cola de espera” generada por los cesanteados de las actividades reconvertidas o en crisis, quienes pasaron a competir en los mercados secundarios y terciarios por oportunidades laborales escasas y de menores ingresos.

De ahí que la marginalidad económica ya no adopte la forma piadosa de excedentes sociales eventualmente necesarios para el programa de modernización, sino que se constituya, de forma más clara y abierta, en la expresión de sectores sobrantes, a los que –a través de políticas sociales eficientes– se hace necesario someter bajo un orden político-económico legitimado. Para ello, incluso, cabe servirse de los propios recursos de subsistencia que en condiciones de pobreza ofrece la economía informal a través de las estrategias doméstico-comunitarias de subsistencia. Esto implica la introducción por parte del Estado de formas más eficientes de control social en función de descomprimir la conflictividad generada por la dinámica de acumulación, dados sus efectos regresivos sobre la desigualdad y la exclusión. De tal modo que la nueva modernidad parece haber dado a luz –al menos en el caso argentino– a una nueva matriz social de marginalidad económica y control social institucionalizado con amplia capacidad de autorreproducción y legitimación.

De esta manera, el proceso de dualidad económica parece inducir problemas de diversidad en la integración de los mercados laborales: concentración económica, diferenciales de productividad intersectorial, aumento permanente de las actividades marginales de subsistencia y, eventualmente, regulaciones laborales, mayor emigración laboral y asistencia pública. No son estos comportamientos el resultado de una falta de crecimiento, sino del propio proceso de concentración, lo cual hace muy factible que elevados ritmos de crecimiento logren que la desigualdad estructural se profundice en vez de retraerse, incluso a pesar de que logre bajar la tasa de pobreza.

Si bien los trabajadores técnico-calificados logran mejores oportunidades de integración laboral, su utilización como fuerza de trabajo no llega a ser plena, al menos para la mayor parte de los sectores expulsados de actividades modernas concentradas o rezagadas o del sector público reconvertido. Una parte de los segmentos modernos sufre la caída en el sector informal de menor productividad, lo cual incrementa la competencia en el mercado secundario y terciario de subsistencia, y agrava aún más la desprotegida situación económico-ocupacional de la población que depende de la economía informal.

En cuanto a la génesis económico-social de estos excedentes de fuerza de trabajo, es posible reconocer una serie de mecanismos de tipo “estructural” –intrínsecos a un contexto de heterogeneidad estructural– que hacen posible y necesaria bajo un modelo de economía “abierta” la constitución de una “masa marginal”, sea como masa desocupada, subocupada, emigrante, economía de la pobreza, o, con mayor frecuencia, como expresión de una situación de intermitencia entre estas diferentes condiciones.

La necesidad por parte de grandes y medianas empresas del sector moderno de aumentar la productividad (en función de incrementar su capacidad competitiva), a través de la incorporación de nuevas tecnologías y cambios en la organización del trabajo, genera la incorporación de fuerza de trabajo altamente especializada. De este proceso también participa como agente expulsor el Estado, mediante el cierre de empresas públicas deficitarias y de empleados de baja calificación o con calificación tradicional (como resultado de las políticas de reducción del gasto público).

La apertura comercial y la desregulación de los mercados en los sectores modernos –antes protegidos–, tecnológicamente rezagados y con baja capacidad competitiva, afectan de manera negativa la sustentabilidad de numerosas actividades productivas tradicionales. En caso de superar la quiebra o cierre de la actividad, las empresas sobrevivientes no están en condiciones de reconvertir sus estructuras tecnológico-productivas, lo hacen en general a través de una reducción del nivel de actividad, a la vez que extienden el desempleo y la precariedad laboral. Los expulsados de estos segmentos, por lo general con niveles medios de calificación, aumentan su presión sobre los segmentos secundario y terciario del mercado de trabajo.

Las actividades empresarias cuasi informales preexistentes enfrentan amplias limitaciones para su reabsorción en mejores condiciones, incluso en un escenario de crecimiento de la demanda agregada de empleo. Esto tiene que ver con la expansión de empresas de servicios que operan en cadenas formales, las cuales limitan, recortan o, incluso, marginalizan las operaciones de microempresas familiares que procuran insertarse en los mercados de bienes y servicios formales.

Por último, la demanda agregada de consumo bajo un modelo de economía heterogénea no solo depende de los procesos de inversión, acumulación y reproducción capitalista que afectan tanto al sector concentrado como a los sectores de capital intermedios. Se debe considerar además que –bajo un modelo de subdesarrollo dual y combinado– los

excedentes generados por los procesos anteriores se desplazan de manera forzada hacia un mercado terciario de actividades de subsistencia de productividad nula –o, incluso, negativa–, lo cual se ve condicionado por el marco general que imponen tanto la dinámica de acumulación como las condiciones de reproducción social, donde las unidades domésticas cumplen un papel activo y crucial. Esto, a su vez, no deja de tener impacto sobre los comportamientos macro sociodemográficos y socioeconómicos.

Siguiendo la línea argumental hasta aquí trazada, cabe esperar que, bajo un modelo de acumulación capitalista periférico, sometido a un contexto de crisis económica sistémica –y global como la del covid-19–, la generación de excedentes de fuerza de trabajo sea principalmente una función de elásticas capacidades de creación y destrucción de empleos que ofrece el sector informal urbano-tradicional o de subsistencia, más que de la limitada capacidad que tiene el sector moderno regulado de modificar su estructuras de empleo pleno.

En tales condiciones, los sistemas de transferencias de ingreso y los programas de empleo social constituyen piezas claves del proceso de control social, en tanto alimentan, producen y reproducen una economía de subsistencia. El avance sociopolítico de la llamada economía popular o social constituye una cabal expresión de este proceso. En efecto, la existencia de una economía social de la pobreza hace posible que los excedentes de población participen de manera relativamente integrada de los procesos de reproducción social. Es decir, sin que infrinjan riesgos significativos al régimen político-institucional ni al pacto de intereses que sostiene el patrón de acumulación económica. En este contexto, un régimen político (neo)populista –sea ortodoxo o heterodoxo en materia de orientación económica– es el modelo sistémico de gobernabilidad que mejor se ajusta a lógica de reproducción social descripta.