

La Universidad interviene

en los debates nacionales

Los cambios en la desigualdad/igualdad como cuestión de agenda pública

Silvio Feldman



Foto: José Curro

La Universidad Nacional de General Sarmiento cumple 20 años y lo festeja ofreciendo a los lectores de Página/12 otras tantas contribuciones de sus investigadores-docentes para pensar los problemas nacionales.

Los cambios en la desigualdad/igualdad como cuestión de agenda pública

Silvio Feldman

Investigador-docente y ex rector de la UNGS

Existen procesos relevantes de cambio en relación con la desigualdad/igualdad social en los últimos 10 años en la Argentina? ¿Qué características, alcances y significaciones han tenido? Algunas de estas cuestiones forman parte del debate actual en la agenda pública, en la sociedad y en el campo académico. Ello constituye un primer aspecto que me interesa destacar respecto del período y que abordaré en este texto.

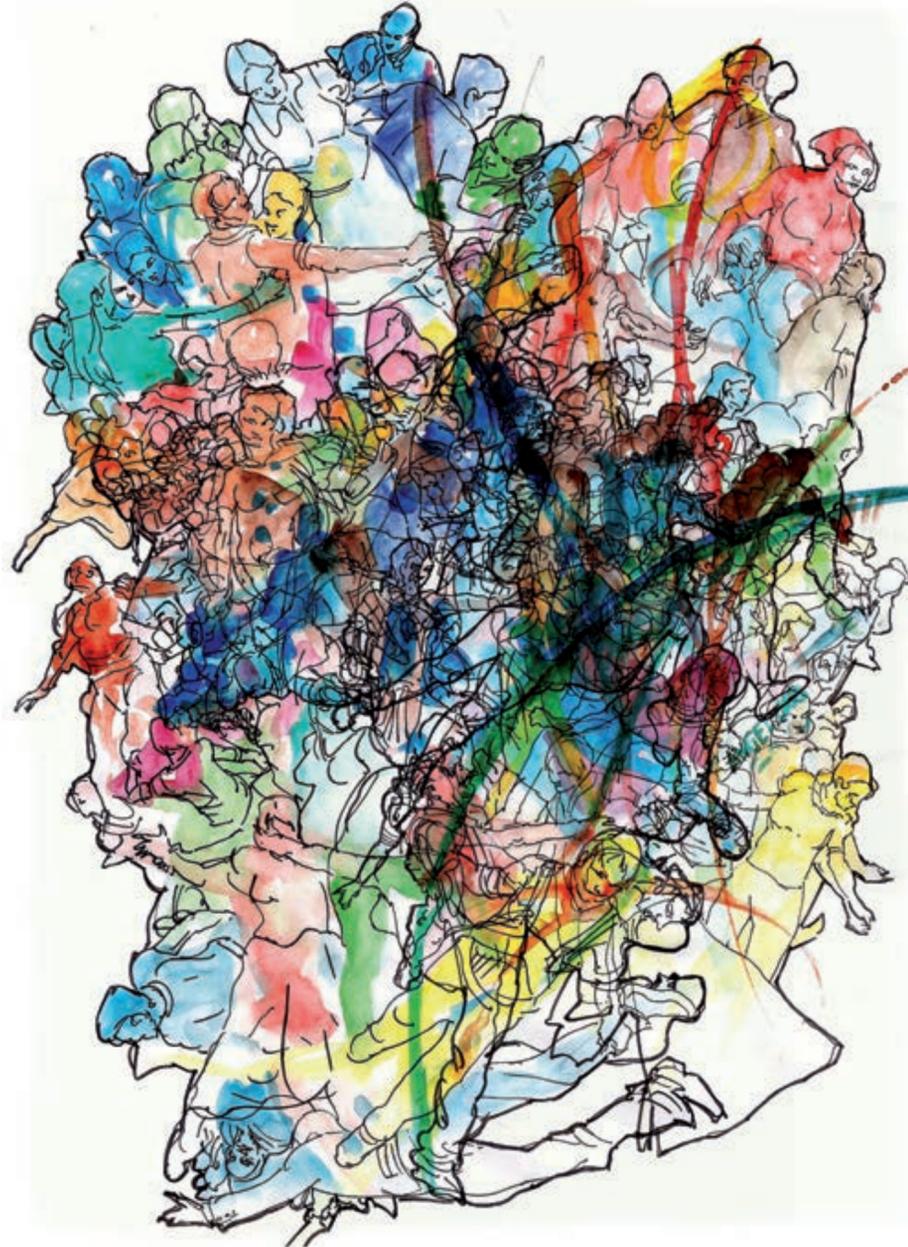
Noción de igualdad

La idea de igualdad social supone—en la perspectiva asumida—el reconocimiento de la diversidad, en múltiples aspectos que adquieren significación en la sociedad, e implica que la disparidad de condiciones para que las personas desplieguen su propia vida y las relaciones con los otros no suponga asimetrías de tal alcance que restrinjan o impidan el desarrollo de lazos sociales de paridad o tipos de reconocimiento en la dignidad, derechos o posibilidades como personas o grupos sociales, o que impliquen limitaciones o su desconocimiento en términos normativos o de hecho para unas u otros. Por ello hay que pensar la igualdad en referencia a aspectos determinados de aquella multiplicidad; aquellos que han adquirido relevancia social. La idea de igualdad no supone uniformidad. En mi perspectiva, algunos de estos aspectos tienen una capacidad estructurante, que suelen potenciarse entre sí, en relación con una mayor igualdad o por el contrario en dar lugar a condiciones de desigualdad y asimetría, como es el caso de las pertenencias de clase, las diferencias étnicas, los sectores sociales de origen, el género, la fuente y el nivel de los ingresos, la educación, las condiciones de salud, de vivienda y la capacidad que tienen las personas y los sectores sociales para acceder a condiciones relativamente más igualitarias en estos y otros aspectos, así como en las condiciones para promover y defender sus perspectivas, iniciativas, derechos e intereses en esos u otros campos.

América Latina y la Argentina

Es reconocido que América Latina registra los niveles más altos de desigualdad social. En ese marco, un rasgo singular de la Argentina era una mayor integración social, la amplitud de sus sectores medios y una marcada movilidad social ascendente. En términos muy generales, en la Argentina durante la etapa en la que predominó el modelo de acumulación basado en la sustitución de importaciones, el desarrollo del proceso de las actividades industriales y el mercado interno, y en particular con el impulso del proceso social que catalizó el peronismo, se expandió una fuerte aspiración igualitaria, en el marco de procesos de desarrollo de derechos laborales, sociales y políticos, bien que decisivamente limitados o brutalmente vulnerados durante los períodos dictatoriales.

Si bien hubo intentos previos de distinto alcance y proyección, a mediados de los años 70, y con el golpe



cívico militar del 76, se impuso el intento más despiadado y decididamente orientado a reconfigurar la sociedad argentina. Se desplegó una férrea represión y el terrorismo de Estado, así como una amplísima “suspensión” o anulación de derechos, para cortar el ciclo de movilización social, entendida como ampliación de los campos y modos de participación social de los sectores populares y más en general subalternos, que se desarrollaba en la Argentina desde fines de los años 60. Sus principales exponentes explicitaron que el objetivo de dicho golpe era disciplinar a la so-

cialidad, terminar con las condiciones que dan lugar al desarrollo de orientaciones populistas con amplio arraigo social y con el papel que en estas orientaciones se da a la política pública y al Estado, reorientar y debilitar el sindicalismo y establecer una economía de mercado de plena orientación liberal (orientación concebida en términos de lo que habitualmente se identifica en los últimos decenios como neoliberal).

Este proceso se interrumpe con la crisis del régimen militar y a partir del restablecimiento de la democracia se vive un período político y social muy complejo, mar-

cado por las decisivas acciones de los poderes fácticos durante el gobierno de Raúl Alfonsín que, además de las realizadas por el poder militar y sus aliados, incluyendo los alzamientos militares, se expresó en lo que se dio en llamar *desestabilizaciones o golpes de mercado*. Acciones y procesos sociales que se proyectan luego en las políticas de orientación neoliberal de los años 90.

Procesos y cuestión clave

En este texto postulo la importancia de considerar estos cambios tan decisivos en términos de procesos sociales, que suponen alteraciones en las condiciones sociales, que pueden desarticular o limitar, o por el contrario ampliar, campos de desarrollos, estructuras de posibilidad, dinámicas sociales con densidades y tiempos considerables, que constituyen complejas elaboraciones sociohistóricas en curso. Procesos que, al mismo tiempo, involucran contradicciones, desarrollos no lineales, situaciones inesperadas, repliegues. En dicha perspectiva, la dictadura y el terrorismo de Estado, con la suma del poder que se apropió a sangre y fuego por largos años, avanzó en desarrollar condiciones decisivas en relación con la mercantilización, la centralidad de la valorización financiera y la apertura importadora, también en reorientar los objetivos y las formas de intervención del Estado y de las regulaciones sociales, y en cambiar las condiciones de poder de los diversos sectores sociales; en resumen, en modificar las condiciones en las que se desarrollan los sujetos individuales y colectivos. De todos modos, decisivos avances se desarrollaron y se potenciaron en los años 90 en relación con: la mercantilización, la valorización financiera, la reconfiguración del tipo de intervención del Estado, las privatizaciones, la apertura importadora indiscriminada, la flexibilización y precarización laboral, la reconfiguración individualista y privatista de los sistemas de seguridad social y de las políticas educativas, de salud y de vivienda. Las condiciones para el desarrollo de los sujetos individuales y colectivos se volvieron más asimétricas, desvalorizadas y opresivas para los sectores subalternos en términos del reconocimiento y la legitimación social, de la capacidad de organización, movilización y de presión para mejorar dichas condiciones de vida.

Esa orientación neoliberal, junto con diversas políticas enmarcadas en ella, hacen crisis en el año 2001. Ciertas perspectivas de análisis postulan que lo que entró en crisis fue específicamente el régimen de convertibilidad; pero interpreto que lo que en ese momento histórico entra en crisis son muchos de los supuestos, las orientaciones y las políticas neoliberales.

Sobre todo, porque interpreto que el momento que estamos viviendo, a partir de la crisis y la demanda del “*que se vayan todos*”, es también un momento donde está en debate en la sociedad, y forma parte de la agenda pública, la reconfiguración de aspectos decisivos en lo que hace a la vida en común de la sociedad argentina, e involucra cuestiones tan amplias como diversas, con aristas y complejidades muy grandes.

Propongo como cuestión clave para pensar procesos de desigualdad/igualdad la siguiente pregunta: ¿en qué medida se generan condiciones más propicias para los sectores subalternos, o en algún sentido excluidos o limitados decisivamente en esferas vitales significativas, a fin de impulsar y defender mejoras en sus condiciones de vida, sus perspectivas, sus aspiraciones, su participación en los diversos planos de la vida social, en el destino común como sociedad? ¿O en qué medida, por el contrario, se favorece, a través de procesos políticos, normativos, institucionales, económicos, culturales, condiciones para que ello esté limitado o debilitado?

Esta perspectiva asume que al mismo tiempo que son relevantes los efectos en relación con algunos indicadores de mejoras en la igualdad, por ejemplo en

términos de ingresos, son importantes los cambios en las condiciones y factores que inciden con fuerza en la evolución de algunos de ellos, así como en modificaciones en otras dimensiones o variables que hacen a cuestiones claves de la desigualdad/igualdad.

La desigualdad en cuestión

Un aspecto clave es si los procesos de mejoras en la igualdad forman parte de las cuestiones que importan, que son vistas como socialmente relevantes, que deberían constituir objetivos de las políticas públicas, o no. Durante el predominio de las orientaciones neoliberales, se impulsó la mercantilización de diversos aspectos de la vida social y los mercados desregulados como la mejor forma de asignación de los recursos—es decir, sin marcos normativos que aseguren o promuevan objetivos, condiciones, atención de requerimientos que hacen al bien común, a bienes públicos u objetivos sociales, que la sociedad decida prioritario asegurar. Se pretendía que las mejoras en las condiciones sociales de la población surgirían como consecuencia del esperado efecto benéfico en la actividad económica de las políticas de mercados desregulados. Con la puesta en cuestión de esas orientaciones y de las consecuencias de las políticas enmarcadas en ellas, la temática de la desigualdad, de su incremento, del deterioro de aspectos que hacen a condiciones básicas para la vida de las personas, de la vida en común, la efectiva vigencia de derechos sociales fundamentales, se constituyen en tema de la agenda pública.

La nueva orientación de la política nacional postula como objetivo central de la política pública el crecimiento económico con inclusión social y los derechos humanos. Se incorpora la noción de inclusión social como prioritaria en la política nacional y, lo que no es menos significativo, de la política económica; de la orientación de dichas políticas. En ella, el trabajo es un aspecto al que se le asigna centralidad. El hecho de que la noción de inclusión social es polisémica, que se le puede atribuir alcances diferentes, y que su posible relación con la idea de igualdad es indirecta, no limita la significación del cambio referido. Así, la relevancia otorgada a los derechos humanos la potencia. La importancia que se asigna al desarrollo de la actividad industrial, y en otro orden al papel de la infraestructura y la obra pública, también en su fundamentación al desarrollo de una estructura económica y productiva congruente con las dimensiones y características de la población del país, con una sociedad y una economía que brinde condiciones de inclusión para todos, asumiendo la necesidad de asegurar la reproducción de sus condiciones de vida—reconocimiento del derecho de todos a esa condición de vida—avanza también en colocar la cuestión de una sociedad inclusiva como una orientación fundamental de la política y de la agenda pública.

Poderes fácticos y movilización de sectores subalternos

En el último decenio, la orientación de la política nacional se afirma enfrentando la pretensión de determinados poderes fácticos de imponer condiciones al gobierno de Néstor Kirchner, primero, y de Cristina Fernández de Kirchner, después, desconociendo las prerrogativas del Estado y del propio gobierno, y cuestionando sus orientaciones, así como diversas políticas que se inscriben en ellas. El Gobierno nacional se afirma reivindicando su papel y su capacidad de desarrollar políticas públicas con mayores grados de autonomía respecto de los poderes fácticos. Al mismo tiempo, desde su inicio se afirma habilitando condiciones y posibilidades para un mayor protagonismo de los sectores subalternos. Promueve el diálogo con movimientos sociales y, en general, con sectores subalternos movilizados, si bien no supone

acceder a sus demandas y limita decisivamente la presencia policial armada y frente a sus acciones para impulsar requerimientos y demandas.

El gobierno con su política pública se afirma en su capacidad para restituir condiciones de menor asimetría, menor desigualdad en la escucha y consideración de requerimientos o demandas de sectores poderosos y de sectores subalternos, en un proceso histórico-social que supone un cambio acentuado con orientaciones previas en diversos campos, en el marco de enormes desafíos y fuertes conflictos, en el que genera y enfrenta situaciones novedosas, así como cuestiones inesperadas, y da lugar a nuevas expectativas e interrogantes.

El empleo, los ingresos, la pobreza, la indigencia.

Las crisis durante el período de hegemonía de las orientaciones neoliberales dieron lugar cada vez a una acentuación del deterioro, a un nuevo escalón descendente en las condiciones de empleo, en la ocupación, en los ingresos del trabajo, en el incremento de la desigualdad en la distribución del ingreso, y en el aumento de los niveles de pobreza e indigencia.

Durante el último decenio, se revirtió dicha dinámica y la tendencia resultante, a la vez que se registraron importantes mejoras en las variables que hacen al trabajo y la distribución del ingreso, así como en la disminución de los niveles de pobreza e indigencia por ingresos, pero con un ritmo de mejora más acotado de algunas variables desde fines de 2007 y de 2008. Todo ello se dio en el marco de políticas expansivas de la actividad económica, de la actividad industrial, del consumo y de un crecimiento del nivel de actividad relativamente muy alto para la experiencia argentina.

Aumentó la ocupación, que llegó a superar los niveles previos al inicio de los 90, aún más el empleo asalariado, cuya proporción en el total de la ocupación alcanzó máximos históricos en muchas décadas, y se incrementó el empleo asalariado registrado, pero a una tasa bastante más moderada. Recién en el año 2012 se alcanzó una proporción de asalariados no registrados respecto del total de ellos inferior a la que se registraba al inicio de los 90. Los avances son muy relevantes, aunque la proporción de los no registrados es aún muy alta. La proporción de asalariados cuya relación de empleo no fue registrada por sus empleadores es un dato central en relación con la calidad de los empleos, por sus implicancias en cuanto al acceso a diversas protecciones, a la seguridad social, así como respecto de ciertas condiciones en las que se encuentran estos trabajadores en relación con las posibilidades de promover sus derechos e intereses. La cuestión está en la agenda de la política pública.

Hay al menos dos tipos de cambios significativos que tienen que ver con la perspectiva de que existan condiciones de determinación de las condiciones de empleo menos asimétricas. En primer término, un patrón de crecimiento y un aumento sostenido del empleo, con una fuerte baja del desempleo que facilita que los trabajadores pujan por mejorar sus ingresos en condiciones más favorables. En segundo lugar, el cambio en algunas de las reglas del juego, que tienen que ver con una política activa en relación con el salario mínimo y respecto de la negociación colectiva, que tienden a impulsarla y facilitarla. Vienen a trastocar la lógica que se había profundizado en los 90 (e impulsada desde antes), tendiente a debilitar la capacidad de negociación del sector laboral en beneficio de facilitar la reestructuración, en particular la flexibilización y precarización del trabajo. Así, este trastocamiento de la lógica neoliberal contribuye a mejorar las condiciones en este campo.

Hay otros cambios más recientes en el campo de la política laboral, de las regulaciones, que interesa destacar en relación con la calidad del empleo: el

nuevo “Régimen de trabajo agrario”, ley promulgada en diciembre de 2011, y el nuevo “Régimen especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares”, ley promulgada en abril de 2013. Los nuevos regímenes revierten regulaciones que instituían, en cada caso, marcadas condiciones de precariedad laboral, con condiciones de empleo y de desarrollo de los trabajos, beneficios, protecciones, derechos, sensiblemente más desventajosos, más limitados para los trabajadores de dichas actividades que los vigentes para la mayor parte de los trabajadores, quienes regulan sus condiciones de empleo por la ley de contrato de trabajo. El nuevo régimen para los trabajadores de casas particulares es muy importante para las mujeres trabajadoras con menos credenciales educativas y, en una proporción significativa, migrantes. Además, implica una valorización más general del trabajo de las mujeres en el hogar y de las actividades de cuidado realizadas en el ámbito familiar.

Sistema previsional y asignaciones familiares (AUH)

Los cambios en el sistema previsional y en el de asignaciones familiares realizados en el último decenio implican una transformación social importantísima. El sistema de privatización de la seguridad social implementado en los 90 expresaba claramente un cambio de lógica social: así, en lugar de promover un sistema solidario para atender las situaciones propias de las etapas en que no se puede trabajar, o las eventualidades y avatares de la vida que inhiben a las personas de poder hacerlo, o a las que están en situaciones de vulnerabilidad, se había convertido en un sistema de seguro, en el que predominantemente se estimulaba que cada uno se cubriera a sí mismo. El sistema privado de capitalización implicaba que cada uno acumulaba obligatoriamente, de modo de protegerse a sí mismo para la etapa de la vida en que no podría hacerlo. Los otros componentes compensaban aportes en períodos previos, o sistemas de solidaridad que tenían horizontes de cobertura muy bajos o parciales. Por otro lado, la reforma estuvo pensada para estimular el mercado de capitales, antes que para promover o asegurar la seguridad social o la solidaridad; aunque cabe acotar que incluso en relación con este objetivo resultó un fracaso completo, ya que alrededor de los dos tercios del incremento del stock de la deuda externa hasta el año 2001 se explica por el déficit fiscal provocado por la pérdida de los recursos de la seguridad social.

Finalmente: ¿qué tipo de sujeto social promovía este esquema, además del mercado de capitales? Un individuo que tendría que vivir calculando todo el tiempo dónde invierte, cómo maximiza, en qué compañía lo hace, para protegerse para el futuro, y todo eso como lógica de un sistema de seguridad social.

Considero que cambios de este tipo dan la posibilidad de cambios sociales de la máxima importancia. Además, la estatización del pilar privado supuso tomar participación en una treintena de empresas de primera línea, que estaban acumuladas antes en las AFJP, en el sector privado, y que pasaron ahora al fondo de garantías que viene a sostener el sistema de seguridad social.

Un elemento complementario es que los cambios en el sistema de seguridad social también ponen de relieve que avanzar con cualquier esque-

ma de transferencia orientado hacia sistemas más igualitarios, supone una disputa por recursos. Todos seguramente tenemos presente lo problemático que es nuestro sistema fiscal: desequilibrado, no equitativo y, al mismo tiempo, con las dificultades que existen para transitar hacia su transformación, la disputa que en cada momento supone incluso la transferencia de recursos de rentas extraordinarias. Pero son disputas que permiten cierto tipo de políticas que de otro modo serían muy difíciles o hasta imposibles de llevar adelante.

En ese sentido, interesa hacer presente que el establecimiento de la Asignación Universal por Hijo (AUH) está ligado a la modificación en el sistema previsional y de la seguridad social, en particular con el sistema de asignaciones familiares. De hecho, se impulsa como extensión del sistema de asignaciones familiares a sectores que no estaban cubiertos, e implica cambios muy decisivos por su impronta universal (aunque imperfecta), así como por su necesaria articulación con otros campos y actividades de la política social, como el de la educación y el de la salud, y lo que implica como mecanismo de transferencia directa de ingresos.

Asimismo, la AUH está ligada a los cambios en el sistema previsional y de seguridad social, por el tipo de orientación que se asume y en función de la cual se modifican reglas y criterios que limitan las solidaridades entre distintos sectores sociales, entre generaciones, entre clases, por la fuente de recursos que es indispensable movilizar para atender ese tipo de políticas y por el organismo que la administra y gestiona (ANSES).

Entre los campos alcanzados por formas de regulación propias de las orientaciones neoliberales, está el referido a los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. Es este un campo en el que las modificaciones registradas en el último decenio han sido menos decisivas. Los cambios al respecto se han visto más contenidos o trabados, y los registrados fueron inicialmente producto de fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los que dictaminó la inconstitucionalidad de aspectos determinados de la ley sancionada en 1995. Estos fallos fueron adoptados luego de los cambios en la forma de selección de los miembros de esta Corte, lo que dio lugar a su nueva integración, que considero parte de las transformaciones relevantes de este decenio. En 2012 se realizó una modificación legislativa que en lo central incrementó las indemnizaciones por accidentes de trabajo, estableció un sistema de actualización dos veces al año, redujo los plazos para cobrar, y estableció la vía judicial en el fuero civil para quienes opten por rechazar las indemnizaciones pautadas. Esta iniciativa ha sido caracterizada por algunos de sus defensores más destacados como una reforma parcial, en la medida en que hay aspectos importantes del sistema de riesgos del trabajo—entre ellos, el referido a la prevención y a la consideración que reciben las enfermedades profesionales—, que no fueron abordados en dicha modificación legislativa.

Ampliación de derechos

Durante estos años se desarrolló un proceso social de impulso a la ampliación de derechos, en particular por los derechos de género, de las mujeres, y en

relación con la diversidad, con la participación de organizaciones, movimientos sociales, militantes o dirigentes de partidos políticos, sindicatos, redes, con destacable transversalidad, y un papel determinado de la política gubernamental de avanzar en la consideración y sanción de las leyes correspondientes a diversas iniciativas en tal sentido. Un aspecto particularmente destacable es que varios de esos reconocimientos de derechos se han instituido como derechos de igualdad. Como el propio nombre lo expresa, la ley de matrimonio igualitario constituye un ejemplo notable, si bien no es el único. Forman parte del conjunto de normas de ampliación de derechos, la ley para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, la ley de educación sexual, la ley de derechos sexuales y reproductivos y la ley contra la trata de personas.

Inmigrantes

Cuando los inmigrantes ingresan y se incorporan a la vida social fuera de marcos legales que lo contemplan, con frecuencia constituyen un sector social en condiciones muy desfavorables, que facilitan diversos tipos de discriminación, explotación o desventajas en diferentes aspectos relevantes que hacen a la igualdad. Por ello, es particularmente valiosa la política y la regulación que el país adoptó en relación con los inmigrantes y la nueva ley promulgada en enero del 2004.

Mediante la norma, el Estado se compromete a asegurar las condiciones que garanticen una efectiva igualdad de trato a los extranjeros que satisfagan las condiciones establecidas para su ingreso y permanencia. Se asegura el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias a los servicios sociales y bienes públicos en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos que a los nacionales, en particular en lo referido a servicios sociales, trabajo, seguridad social, etc.

Al mismo tiempo, se establece que la irregularidad migratoria de un extranjero no impedirá su admisión como alumno en un establecimiento educativo, ni justificará que se le niegue el acceso al derecho a la salud, a la atención sanitaria o a la asistencia social. Más aún, la norma establece que las medidas adoptadas por el Estado para evitar e incluso penalizar a los empleadores que contraten a extranjeros en situación migratoria irregular, no menoscabará el derecho de los inmigrantes en relación con el empleo.

Un cierre

Por razones de espacio no he podido incluir en esta consideración otros aspectos relevantes en relación con la igualdad, como la educación, la salud y la vivienda. Me he concentrado en presentar lo que considero que son algunas cuestiones claves para pensar procesos de igualdad, y compartir elementos que permiten apreciar que durante el último decenio se desarrolló un proceso que expresa un cambio de orientación respecto de la etapa neoliberal, que entra en crisis a partir de 2001-2002, así como destacar un aspecto clave de ese cambio: el desarrollo de condiciones para una mayor participación de los sectores sociales subalternos, en las que puedan promover sus perspectivas e intereses y la mejora de sus condiciones de vida. ■

Universidad Nacional
de General Sarmiento 

Juan María Gutiérrez 1150 (entre José León Suárez y Verdi)
Conmutador: 4469-7500 - C.P. 1613 - Los Polvorines - Pcia. de Bs. As. - Argentina
info@ungs.edu.ar

www.ungs.edu.ar

prensaUNGS

