

ARGENTINA POST 2001: ¿EL RETORNO DEL ESTADO?

EVIDENCIAS EMPÍRICAS PARA LA DISCUSIÓN SOBRE LA PRESENCIA ESTATAL

TAMARA SEIFFER

Introducción

La bibliografía es coincidente en afirmar que entre comienzos y mediados de la década del 70, se abrió a nivel mundial, y particularmente en Argentina, una nueva etapa del proceso de acumulación de capital, que se profundiza en los '90 y que estaría caracterizada por una fuerte concentración y centralización del capital, el predominio del capital financiero, la desregulación de los mercados, una distribución regresiva del ingreso y un cambio de paradigma a partir del abandono de la política de “sustitución de importaciones” (Rapaport, 2000; Basualdo, 2002 y 2010; Selva e Iñiguez, 2009).

El desarrollo de un fuerte endeudamiento externo y una crisis fiscal del Estado que ha dado lugar a conceptualizar el fenómeno estatal como “la crisis del Estado Benefactor”, la “disolución del Estado de Bienestar” o la “metamorfosis del Estado” (Chiroleu e Iazzeta, 2005; Morduchowicz, 2002; Koenig, 2009; Oszlak, 2000). También se ha hablado de la “desaparición” o “ausencia” del Estado por el cambio de su “rol social” (Filc, 2008; Artana, 1999; Camou, 2002). Pero, como afirma Oszlak, la “presencia” o “ausencia” del Estado no puede definirse en abstracto (Oszlak, 2000 y 2002). De hecho, si el Estado se ausentó, deberíamos contestarnos en qué ha estado ausente.

Luego, se afirma casi unánimemente, que luego del 2001 ha habido un cambio de orientación en la forma en que interviene el Estado en la economía, asignándole un rol mucho más presente e inclusivo (Selva e Iñiguez, 2009).

La primera deficiencia que cabe puntualizar en los estudios sobre el fenómeno, es el sobredimensionamiento de la intervención estatal post crisis de 2001, sin observar la “onda larga”. Si se pretende afirmar un cambio de tendencia, se impone como necesario observar la dinámica del comportamiento económico del Estado en el mediano y largo plazo.

Por otro lado, la idea de la retirada del Estado no ha sido apoyada con evidencias empíricas. Se ha generado una suerte de imagen incontrastable, principalmente en el sentido común, pero también en los ámbitos académicos, que carece de estudios rigurosos que la sustenten.

Uno de los puntos que se esgrimen es la “desregulación” del mercado por parte del Estado. Esta cuestión presenta varios problemas. El primero y principal es que no se entiende muy bien qué significa la “desregulación”. Algunos autores la identifican con las privatizaciones de las empresas públicas en los 90 y con la falta de controles posteriores, con el crecimiento del “capital financiero”, con la proliferación indiscriminada de las importaciones. Todas políticas de Estado; todas políticas de intervención, de presencia, de direccionamiento de la economía. Luego, se presenta a la regulación como un “factor externo” en el movimiento de acumulación de capital. Se termina abonando a la visión de que el capitalismo es un sistema económico donde sólo existe un “mercado libre”, “autorregulado” (Polanyi, 2006).

La posición que se adopta aquí es la de entender al movimiento de acumulación de capital como la unidad entre las relaciones indirectas (mercado) y las directas (relaciones políticas y jurídicas). Debiera observarse la historia del modo de producción capitalista, y se observará que la acción estatal, la intervención del Estado como representante político del capital total de la sociedad, es un fenómeno estrictamente capitalista. No es un fenómeno “externo”, no es algo “por fuera del mercado”, ajeno a la “libre” acumulación de capital. La “libre” acumulación de capital, el propio movimiento del modo de producción capitalista, exige invariablemente la intervención estatal y, para los términos en los que se la plantea, la regulación constante (Marx, 1999 y 2000). El contenido de esa “regulación” es otra discusión.¹

Otro problema ha sido considerar a la “descentralización” de funciones del Estado nacional en los Estados provinciales como sinónimo de debilitamiento del Estado. Un claro ejemplo son los estudios de la CTA (Lozano, 2008).² Pero el Estado es la unidad compleja de todas sus dependencias y jerarquías, más allá de su peso específico (Borón, 2007). Por eso la descentralización no puede considerarse, sin más, como debilitamiento o retirada del Estado. Esta confusión puede observarse muy claramente en los estudios sobre política educativa.³

¹Contenido que se realiza por la mediación de la lucha de clases.

²Con ese criterio debería considerarse que Estados Unidos es un país débil.

³La mayoría de los autores identifican a las políticas de descentralización educativa como la forma en la que se operó un retiro del Estado en lo que refiere a la gestión y sostenimiento del sistema educativo impulsando la privatización del servicio.

Por otro lado, como señalan Thwaites Rey (1999 y 2002) y Salvia (2008), entre otros, la clase obrera argentina ha sufrido sobremanera las consecuencias de la situación económica, y en particular de las crisis recurrentes. Pero este hecho no puede ser asimilado sin más al debilitamiento del Estado. Esto es el modo de producción capitalista: privatización de la riqueza (concentración y centralización de capital) y socialización de la miseria (pobreza, hambre, desocupación, empeoramiento de las condiciones de vida). Por supuesto que es la clase obrera la que siente sobre su espalda las consecuencias de las crisis, pero no necesariamente ello significa una ausencia del Estado. Más aún, ese argumento tiene un trasfondo: supone que si el Estado “vuelve”, la situación de la clase obrera mejora. Por eso, abunda en la literatura (sobre todo en la “crítica”, incluso marxista) la noción de que más Estado equivale a menos capitalismo. Esta posición aparece con especial fuerza en los estudios sobre mercado de trabajo y es compartida por autores que juzgan de manera contrapuesta el rol del Estado post 2001.⁴

En cuanto a los estudios sobre la política social, existe cierto consenso sobre lo que se considera una retirada del Estado que, para algunos, se revertiría tras 2002/3. Mientras que existen diversas obras que analizan la política social en los '90 en términos generales (Grassi, 2003; Alonso, 2000), no hay una producción equivalente para el período post 2001. Menos aún pueden encontrarse obras que brinden información que pueda permitirnos evaluar la evolución histórica de la política social del Estado en un plazo más largo. Al mismo tiempo, en la mayoría de los estudios priman las concepciones finalísticas de la política social (Fleury, 1999). Se privilegian así los aspectos normativos, desligados de las determinaciones materiales. Por este mismo motivo, son pocos los estudios que analizan el desarrollo de la política social en relación con el gasto que el Estado hace a tal fin. Por último, la fragmentación de las políticas sociales que muchas veces se cuestiona, es reproducida por las

Así se homologan, en forma plena, dos fenómenos: la descentralización educativa y la privatización. La mayoría de los trabajos identifican un gran hito en el proceso de privatización: los años noventa. El neoliberalismo habría consumado una progresiva desaparición estatal en el manejo de la cosa pública. Observaríamos un nuevo “Estado subsidiario”, debido a que el Estado delegaría a terceros privados funciones que le serían propias (Feldfeber e Ivanier, 2003; Feldfeber y Saforcada, 2005; Puiggrós, 2003; Paviglianitti, Tiramonti, y Tedesco, 1989; Narodowski y Andrada, 2001). No obstante, la mayor parte de los trabajos no ha encarado un estudio que permita medir el grado de privatización del conjunto del sistema educativo así como el impacto real de las políticas de descentralización. El trabajo de De Luca, a diferencia de éstos, ha evidenciado que mientras la descentralización sí logró consolidarse, el supuesto proceso de privatización no se manifestó bajo la forma de un crecimiento de la proporción de establecimientos, docentes y alumnos bajo la órbita privada sustantivo (De Luca, 2007 y 2008).

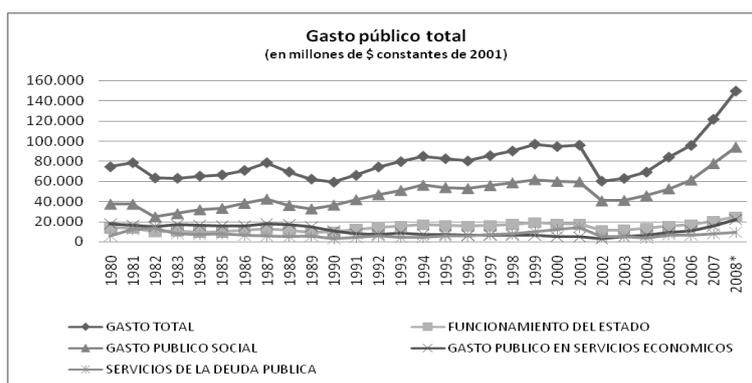
⁴El debate se plantea entre quienes sostienen que post crisis de 2001 se configuraría un “nuevo modelo social y económico” y quienes afirman que no habría un cambio sustancial. Representantes de la primer postura serían Neffa y Panigo (2009), Novick (2006) y Palomino (2007), y de la segunda el equipo coordinado por Salvia (2008 y 2010). Los trabajos de Salvia señalan que gran parte del crecimiento del empleo post crisis se debió al crecimiento del sector informal, con trabajos precarios y los que denominan “subempleos de indigencia”. Plantean que las mejoras ocurridas, lo son respecto de la fase recesiva previa a la crisis pero no así en relación a los valores de los 90. En el caso de nuestra investigación hemos confirmado este último planteo.

investigaciones científicas sobre la temática. Por ello, si bien se cuenta con análisis de políticas sociales puntuales, hay una ausencia de una historización. Este vacío hace que las afirmaciones sobre la evolución de la presencia del Estado carezcan de fundamento empírico. En este sentido la presente indagación presenta evidencia valiosa para avanzar en los problemas planteados y con ello establece los primeros pasos de una necesaria reconstrucción histórica de la política social en la Argentina reciente.

Las Políticas Sociales y el Gasto Público Social

Una de las formas de analizar la evolución de las políticas sociales, es su estudio a partir del gasto realizado por el Estado a tal fin. El presupuesto nacional, y por tanto el gasto, se estructura en 4 grandes rubros: Funcionamiento del Estado, Gasto público social (de aquí en más: Gasto social), Gasto público en servicios económicos y Servicios de deuda pública. El componente de Gasto social es el que se destina a políticas sociales. En el siguiente gráfico puede observarse la evolución del gasto a partir de estos 4 grandes rubros y su comparación con el Gasto público total.⁵

Gráfico n° 1

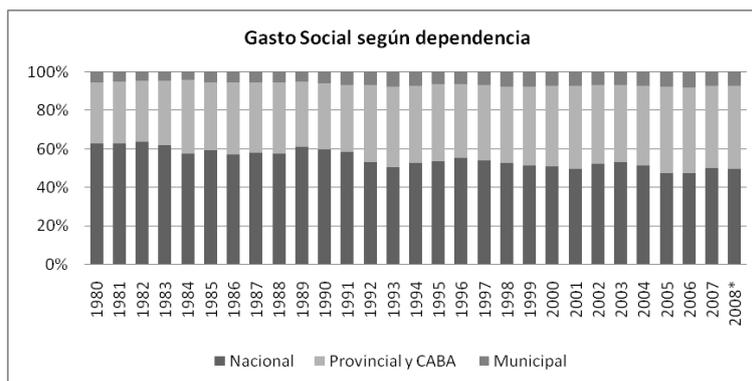


⁵Para el análisis de gasto se utilizan como fuentes las series de gasto público elaboradas por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales de la Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación. Se utiliza tanto la Serie de Gasto Público Consolidado por finalidad-función (1980-2008) que trabaja con el conjunto del Gasto Público de los tres niveles de gobierno: a) Gobierno Nacional; b) Gobiernos Provinciales y Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y c) Gobiernos Municipales; como las Series de Gasto referidas a los 3 niveles de gobierno por separado. El universo que se computa para establecer el gasto incluye las erogaciones (corrientes y de capital) del Sector Público No Financiero, independientemente de si se encuentran registradas o no en los respectivos presupuestos (gastos "extrapresupuestarios"). En todos los casos se utilizan las series de pesos constantes a valores de 2001. La última actualización de las series, según consta en la página web de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, se hizo en julio de 2010. No obstante, aparece indicado que todos los datos que se consignan para el año 2008 son cifras provisionales. Por último, cabe señalar que el uso de la serie a pesos constantes elaboradas por el Ministerio tiene el inconveniente de la utilización del IPC como deflactor, lo que tira las cifras de 2006 en adelante para arriba. A pesar de esto, como el objetivo del trabajo es un análisis de la onda larga, nos basamos en esta fuente. Un análisis que busque concentrarse en el período más reciente, requeriría el uso de otro deflactor (el más utilizado es el llamado IPC 7 provincias).

Como puede verse en el gráfico n° 1, el componente de Gasto social es el que tiene el mayor nivel de participación a lo largo de toda la serie y sigue la misma tendencia que la curva de Gasto total.

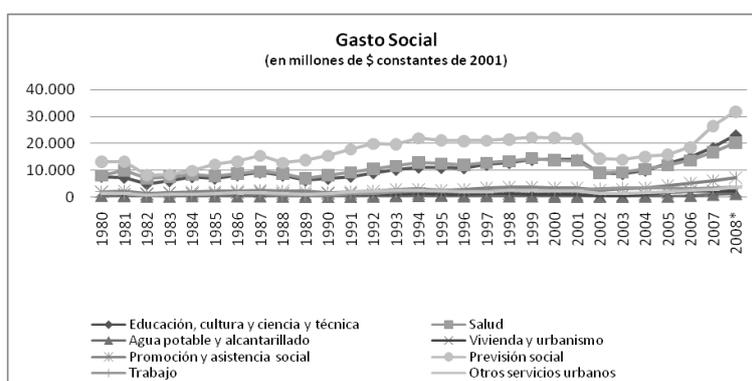
Mientras el resto de los rubros se mantienen relativamente constantes, el Gasto público en general y el Gasto social sufren una caída ante cada una de las crisis: en el '82, en el período '88-'90, en el '95-'96 y en el 2002. A pesar de ello, ante cada nueva crisis, el Gasto social pierde menos participación. Si a comienzos del período absorbía alrededor del 50% del Gasto total, ocupa más del 60% para el final del período. Post crisis de 2001, la curva de ascenso del Gasto social es la más importante de toda la serie. Es una tendencia que se verifica en los tres niveles del gasto: nacional, provincial y municipal. En términos de su participación dentro del Gasto social de conjunto, como se observa en el gráfico n° 2, desde el año 1980 hasta el 2008 se observa el aumento de la participación de las instancias municipales y provinciales, en detrimento de la participación de la instancia nacional.

Gráfico n° 2



En el gráfico n° 3, puede observarse la evolución de los rubros generales que componen el Gasto social: Educación, cultura y ciencia y técnica, Vivienda y urbanismo, Salud, Promoción y asistencia social, Agua potable y alcantarillado, Trabajo, Previsión Social y Otros servicios urbanos.

Gráfico n° 3

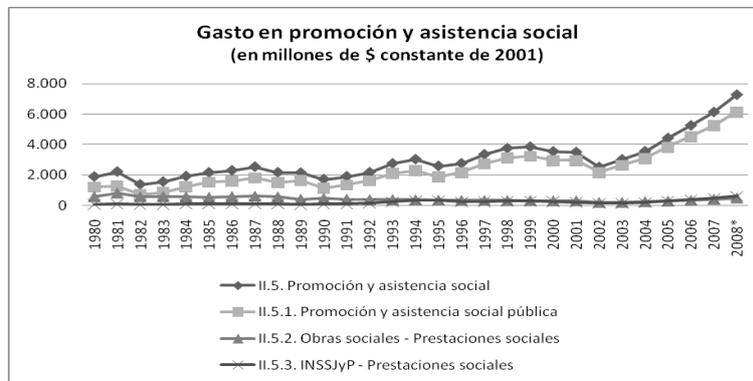


El mayor nivel de participación es del rubro Previsión Social (un promedio del 35%), seguido de Educación, cultura y ciencia y técnica (22%) y Salud (22%). El mayor gasto en Educación, cultura y ciencia y técnica corresponde a Educación básica (65%) y el mayor gasto en Salud a Atención pública de la salud (44,5%). Todos han aumentado en el período, siguiendo el comportamiento de las curvas de Gasto social y Gasto total: Educación, cultura y ciencia y técnica aumentó el 302%, Salud el 251% y Previsión el 241%. A pesar de su menor importancia en comparación con estos rubros en el Gasto total, el rubro que tuvo el crecimiento relativo más importante del período fue el de Promoción y asistencia social con el 384%. A lo largo del período ha logrado reemplazar a Vivienda y urbanismo y a Trabajo en orden de importancia, y es el rubro que más ha crecido después de la crisis de 2001.

En cuanto al proceso de centralización-descentralización del Gasto social, uno de los componentes que más fuertemente se descentraliza a lo largo de toda la serie es el Gasto en educación, con una importante caída de la participación de la instancia nacional en el año 1992, a partir del cual se mantiene relativamente constante. El Gasto en salud sufre un proceso de descentralización leve a lo largo de toda la serie y en el período post crisis de 2001 se mantiene relativamente estable con una pequeña tendencia al aumento del nivel nacional. El ítem de Previsión social se mantiene estable a lo largo de toda la serie. Por último, el componente referido a Promoción y asistencia social es uno de los que atraviesa uno de los procesos de descentralización más fuerte, con su punto máximo en el año 2001 en el que el nivel de participación nacional es menor al 20%. De allí en más, se observa el crecimiento de la instancia nacional y un movimiento fluctuante entre las instancias provinciales y municipales.

Este último rubro (Promoción y asistencia social) se desglosa a su vez en tres sub-rubros: Promoción y asistencia social pública, Obras sociales – Prestaciones sociales e Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP) – Prestaciones sociales, cuya tendencia puede observarse en el gráfico n° 4.

Gráfico n° 4



Todos los sub-rubros crecen a lo largo del período y es el sub-rubro de Promoción y asistencia social pública el que tiene la mayor participación en el total del gasto. En el análisis de este rubro por separado, puede observarse que la curva de centralización-descentralización sigue el mismo movimiento que el rubro en su conjunto, pero ha llegado a niveles de descentralización más profundos todavía. Post crisis de 2001 se verifica un aumento de la participación del nivel nacional.

El rubro Trabajo, por su parte, se desglosa en dos sub-rubros: Programas de empleo y seguro de desempleo y Asignaciones familiares.

Como puede observarse en el gráfico n° 5, el sub-rubro Asignaciones Familiares ha ocupado el mayor presupuesto del período con un promedio del 65%, mientras el restante 35% ha sido para Programas de empleo. También puede observarse que si durante la mayor parte del período el gasto en Asignaciones familiares fue más importante, durante los años posteriores a la crisis de 2001: de 2002 a 2006 la tendencia se invierte, volviendo a la “normalidad” a partir de 2007. La marcada caída en el gasto en Programas de empleo desde su pico en 2003 y este retorno a la “normalidad”, sin embargo, contrastan con los aumentos relativos que han sufrido ambos sub-rubros a lo largo del período. Mientras el gasto en Asignaciones Familiares aumentó el 122% a lo largo de todo el período, el dedicado a Programas de empleo y seguro de desempleo sufrió un aumento del 2126% en su pico más alto (2003), tendiendo luego a

estabilizarse en valores que, comparados con los de 2001 implican un aumento de más del 500%.

Gráfico n° 5



En cuanto a la participación de los distintos niveles en el gasto en Trabajo, se observa un proceso general de descentralización, con años de importante centralización que coinciden con momentos de crisis: 1995 y 2001. Luego de cada uno de estos puntos, se reinicia una caída de la participación de la instancia nacional.

A los efectos del análisis del componente asistencial de la política social, es conveniente tomar los sub-rubros Promoción y asistencia social pública y Programas de empleo y seguro de desempleo de forma agregada. Este componente, que aquí se denomina Asistencia social, como se observa en el gráfico n° 6, sufre un crecimiento constante durante el período, con un resultado final relativo del 593%.

Gráfico n° 6



Como puede observarse a partir del análisis de los distintos componentes del Gasto Público, el Gasto en asistencia es el que sufre el proceso de crecimiento relativo más importante a lo

largo de todo la serie. ¿Qué elementos explican esta situación? En el siguiente apartado intentaremos esbozar una respuesta a esta pregunta.

La asistencialización del consumo obrero

El proceso de acumulación de capital en Argentina⁶ se caracteriza por la presencia de pequeños capitales que, en virtud de su tamaño, no logran valorizarse a la tasa media de ganancia, así como por la presencia de capitales concentrados que producen esencialmente para el mercado interno a una escala muy pequeña en comparación con la que las mismas empresas operan en otros lugares del mundo cuando producen para mercados internos sustancialmente mayores o directamente para el mercado mundial. Por este motivo es necesario un flujo de riqueza adicional a la plusvalía apropiada de manera simple por los capitales industriales que los compense por los mayores costos originados por su escala restringida. Una de las formas de esa compensación se realiza a través de la extracción de una porción de la plusvalía que producen los pequeños capitales locales que va a parar a los capitales más concentrados que se vinculan entre sí en la circulación. Pero la fuente principal de compensación es la apropiación de porciones de renta diferencial de la tierra. Podría decirse que la historia de Argentina es, de hecho, la historia de la apropiación de la renta de la tierra a manos del capital a través de la mediación del Estado nacional (sea bajo la forma indirecta del tipo de cambio, como sucedía en los '90, sea bajo la forma de impuesto directos, como son las retenciones a la exportación).⁷ En nuestro país, la masa total de renta constituyó históricamente una proporción muy grande del conjunto de la riqueza disponible en la economía nacional. En sus momentos más importantes ha representado más de 40 mil millones (en 1974), 38 mil millones (en 1979), 36 mil millones (en 1990) y 51 mil millones (en 2007). Después de cada uno de esos picos, sufrió rápidos desplomes (en los años 1975, 1982, 1995, 2002).⁸ El aumento de la renta observado desde 2003 determinado por el precio y la demanda de los llamados “commodities” es la base sobre la que se sostiene la situación de prosperidad económica relativa que vive la Argentina en la actualidad.

⁶Sobre la particularidad del proceso de acumulación de capital en Argentina, ver Iñigo Carrera, 1999 y Sartelli (dir.), 2008.

⁷La importancia de la renta diferencial de la tierra en el capitalismo argentino es ampliamente reconocida. Sin embargo, las posiciones son bien diversas. Mientras para algunos autores la renta es un factor que sirve al desarrollo del proceso de acumulación de capital, para otros, implica una traba al desarrollo. Clásicos representantes de la primera postura serían Carlos Díaz Alejandro (1983) y Ernesto Laclau (1969) y de la segunda Juan Iñigo Carrera (1999).

⁸Los datos pertenecen a Juan Iñigo Carrera. Hasta 2004 presentados en Iñigo Carrera, 2007. Su actualización al 2007 se encuentra en Iñigo Carrera, 2008.

Con esta masa de riqueza adicional se pueden reproducir capitales que producen esencialmente para el mercado interno a una escala muy pequeña en comparación con la que se opera en otros lugares del mundo cuando producen para mercados internos sustancialmente mayores o directamente para el mercado mundial. Esta escala pequeña implica menor productividad del trabajo, por lo tanto mayores costos de producción, es decir precios comerciales por encima de los de producción (para que el capital se valore a la tasa general de ganancia), y ese flujo de riqueza adicional a la plusvalía apropiada de manera simple los compensa por los mayores costos originados por su escala restringida.

A mediados de la década del '70 esta fuente de riqueza adicional entra en un proceso gradual de contracción (a nivel mundial), que se expresó en la baja de los precios de las mercancías portadoras de renta, produciendo la contracción de la economía nacional.

La economía argentina pasó a tener una escala de producción relativa más pequeña agudizando su estancamiento y contracción, razón por la cual pasó a reproducirse sobre otras fuentes de valorización: la toma de deuda externa, las privatizaciones de las empresas públicas y, principalmente, el pago de la fuerza de trabajo por debajo de su valor. Así, al proceso "normal" de producción de una sobrepoblación relativa producto de la expulsión de trabajadores propia del proceso de producción de plusvalía relativa, se suma la particularidad del proceso de acumulación de capital en Argentina que agrava esta situación, pues para los capitales que operan internamente el factor clave de compensación de la caída de la renta ha sido la compra de la fuerza de trabajo por debajo de su valor. Esto sólo fue posible sobre la base del aumento del desempleo y del aniquilamiento físico y moral de los sectores más movilizados de la clase obrera operado con la dictadura militar que implicó el retroceso de su fuerza sindical y política en general.

La salida de este esquema vía devaluación de la moneda a fines de 2001 trae aparejada una nueva caída del salario real sin una recuperación significativa del empleo. Por vía del ajuste en materia inflacionaria, se produjo la pulverización de los ingresos en términos reales, que en la práctica supone una caída no menor al 20% en el curso del primer semestre del 2002. A lo largo de todo el período que se inicia post dictadura militar, los salarios reales siguen una curva descendente, que encuentra su piso en el año 2002, en el que los salarios reales sufrieron una disminución de más del 54% respecto del año 1975, previo a la dictadura. A partir de allí, se observa una curva ascendente que, sin embargo, no logra recuperar los

valores alcanzados en la década del '80 y los previos a la dictadura (Iñigo, 2007).⁹ Las estadísticas muestran que post crisis de 2001 hay una caída del desempleo abierto y un crecimiento del empleo no registrado. De allí se explica que en un contexto de crecimiento económico y disminución del desempleo abierto, el salario real, tanto registrado como no registrado, crezca, pero sin llegar a recuperar los valores anteriores y permanezcan elevados los indicadores de pobreza e indigencia. Así, la mejora relativa post crisis, establece nuevas condiciones de “normalidad”, que son peores que las observadas en décadas anteriores. Los salarios no registrados (cerca del 40% del total) crecen menos que el de los registrados. Se trata de un elemento que lejos de ser coyuntural, es constitutivo de la acumulación de capital en Argentina por la escala pequeña con que se produce. Ya no se trata simplemente de la absorción y repulsión de fuerza de trabajo por los ciclos ascendentes y descendentes del capital. En tanto la compra-venta de la fuerza de trabajo por debajo de su valor constituye una de las condiciones de valorización de esta porción nacional de capital, las fases de ascenso no llegan a incorporar a la fuerza de trabajo otrora expulsada en condiciones “normales” (de reproducción).

En la medida en que aun en contextos de crecimiento del empleo, grandes porciones obreras tienen ingresos que no les permiten garantizar su reproducción en condiciones normales, la asistencia pública cumple un rol creciente en la reproducción de la vida. El gasto en asistencia crece en términos absolutos y en su proporción respecto de la totalidad del gasto público. Ante cada crisis se observa una disminución, pero cada caída se ubica en un punto más alto que en la crisis anterior y el curso general de la tendencia es ascendente. Es un curso que, al igual que el de gasto social tomado de conjunto, no se altera por el cambio del signo político de los gobiernos de turno, es decir, no se encuentra una división en este aspecto entre los gobiernos “neoliberales” y los “nacionales y populares”.

La asistencia va incrementando su importancia relativa como fuente de ingreso de estas capas obreras frente a los salarios. Esto queda reflejado en el índice que pone en relación la evolución del gasto en asistencia social con la evolución de los salarios reales.¹⁰ Se toma como año base el primero de la serie: 1980, en donde la relación entre gasto y salario toma el valor 1. A partir de allí la curva se mueve según cómo hayan crecido o decrecido ambas

⁹La serie confeccionada por el autor está realizada en base al salario industrial registrado, por lo cual debe tenerse en cuenta que la situación para el conjunto de la clase obrera es aún peor que el indicado.

¹⁰Índice de elaboración propia realizado a partir de la serie de salario real de Juan Iñigo Carrera (2007), la serie de gasto realizada por DAGPyPS de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía de la Nación y los datos proporcionados por INDEC (2004).

variables en relación al año base. Cuando la curva desciende significa que el gasto asistencial disminuyó o que aumentó en menor medida que el salario y viceversa.

Gráfico n° 7



Siguiendo la curva que se presenta en el gráfico n° 7, puede observarse que el mayor peso de la asistencia en el consumo obrero empieza a estar marcadamente presente a partir de la década del '90 y que si bien hay períodos de reversión, éstos son cortos y la tendencia es siempre creciente. En el período post crisis hay una tendencia creciente entre 2002 y 2003, se revierte en 2004, en donde se estanca relativamente hasta el año 2006 y a partir de 2007 el gasto asistencial vuelve crecer proporcionalmente más que los salarios.

Ante la imposibilidad de satisfacer sus necesidades vía su participación en el mercado, estos sujetos dependen cada vez más de la asistencia directa para vivir, aun cuando ésta sólo alcance para mantenerlos con mínimos niveles de reproducción de la vida.

La pauperización de las condiciones de vida producto de la forma que adopta la acumulación de capital en Argentina, se acompaña con políticas pauperizadas: “pobres políticas para pobres”. En tanto la existencia de la sobrepoblación rige los movimientos del salario, para garantizar de forma extendida una fuerza de trabajo barata para el capital, los ingresos que proveen las políticas asistenciales deben ser constitutivamente bajos. Cuando la venta de la fuerza de trabajo por debajo de su valor y la no venta de la fuerza de trabajo se constituyen en condición para el proceso de acumulación de capital, los ingresos de las políticas asistenciales (sea en su forma dineraria o en especie) se ubican muy por debajo del nivel de los salarios de reproducción normal, de forma que solo pueden reproducir sujetos de forma degradada.

La masividad que cobra la política asistencial, aún en períodos de recomposición económica, es una forma de reconocimiento de la condición de sobrante de esta población. Ser sobrante para el capital incluye todos los aspectos de la vida. No sólo como se trabaja sino también qué y cómo se consume.

Conclusiones

A partir de este simple análisis se evidencia, contra lo apuntado por los trabajos reseñados, un movimiento general ascendente de la participación estatal en términos de crecimiento relativo del gasto público y, dentro de éste, del gasto social, aún en el momento que se supone de máxima retirada del Estado. El Estado no retornó porque nunca se fue.

Se plantea que es el crecimiento de la población sobrante para las necesidades del capital, el que determina la necesidad de la acción directa del Estado para la reproducción de fracciones cada vez más grandes de la clase obrera, expresada en el constante aumento del gasto en asistencia social

En tanto la capacidad de gasto del Estado depende de su capacidad de recaudación, el sostenimiento del aparato asistencial depende de los mismos factores que el crecimiento del empleo y los salarios: el crecimiento de la economía.

La posibilidad de “regulación”, de “presencia”, de “fortaleza” del Estado, se sostiene sobre la forma en que se realiza la acumulación de capital, y no la acumulación de capital en general, sino en el recorte nacional particular que es la Argentina. Lo que se intenta demostrar en este trabajo, en lo relativo a esta discusión, es que el problema del Estado argentino no es una política económica (el “neoliberalismo”), sino la economía argentina.

Por eso, mientras la economía esté en expansión (aunque sea relativa), y el Estado pueda recaudar, puede extender el gasto en general y el dedicado a asistencia social (gasto que desembolsa con la mediación de la lucha de clases).

La pregunta es qué pasara cuando este crecimiento económico, atado a la suerte de la economía de los países que demandan las mercancías agrarias producidas y de condiciones naturales que no se manejan (como lluvias y sequías), se vea interrumpido.

Bibliografía

- ALONSO, G. (2000) *Política y seguridad social en la Argentina de los noventa*, Madrid, Miño y Dávila.
- ARTANA, D. et. al. (1999) “Las transformaciones del Estado en el período 1999-2003”, en *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 6, n° 14.
- BASUALDO, E. (2002) *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del noventa*, Buenos Aires, FLACSO, Universidad Nacional de Quilmes.
- BASUALDO, E. (2010) *Estudios de historia económica argentina: desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- BORÓN, A. (2007) *Reflexiones sobre el poder, el estado y la revolución: el tema del poder en el pensamiento de izquierda de América Latina*, Córdoba, Espartaco.
- CAMOU, A. (2002) “Argentina (otra vez) en crisis. El dolor de ya no ser”, en *Anuario social y político de América Latina y el Caribe*, n° 5, Caracas, FLACSO/UNESCO/Nueva Sociedad.
- CHIROLEU, A. y IAZZETTA, O. (2005) “La reforma de la educación superior como capítulo de la reforma del Estado. Peculiaridades y trazos comunes”, en: RINESI, E., G. SOPRANO y C. SUASNÁBAR (comp.) *Universidad: reformas y desafíos. Dilemas de la educación superior en la Argentina y el Brasil*, Buenos Aires, UNGS / Prometeo Libros.
- DE LUCA, R. (2007) “La escuela argentina entre la descentralización y la privatización, 1955-2001”, en *Anuario del CEICS*, n° 1, Buenos Aires, Ediciones ryr, Buenos Aires.
- DE LUCA, R. (2008) *Brutos y baratos. Descentralización y privatización en la educación argentina (1955-2001)*, Buenos Aires, Ediciones ryr.
- DÍAZ ALEJANDRO, C. (1983) *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires, Amorrortu.
- FELDFEBER M. y A. IVANIER (2003) “La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 8, N° 18, Mayo – Agosto.
- FELDFEBER, M. y F. SAFORCADA (2005) *La educación en la Cumbre de las Américas. Un análisis crítico de las políticas educativas de la última década*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- FILC, G. (comp.) (2008) *Las políticas fiscales en la Argentina: un complejo camino hacia la equidad y la eficiencia*, Buenos Aires, Fundación CIPPEC.
- FLEURY, S. (1999) “Las políticas sociales y la ciudadanía”, Buenos Aire, INDES.

- GRASSI, E. (2003) *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*, Buenos Aires, Espacio.
- INDEC (2004) “Estimaciones y proyecciones de población. Total del país. 1950-2015”, Serie Análisis demográfico, n° 30, Ministerio de Economía y Producción, Buenos Aires, disponible en http://www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/2/proyecyestimaciones_1950-2015.pdf.
- IÑIGO CARRERA, J. (1999) “La acumulación de capital en la Argentina”, CICP, Mimeo, Buenos Aires.
- IÑIGO CARRERA, J. (2007) *La formación económica de la sociedad argentina. Volumen I. Renta agraria, ganancia industrial y deuda externa. 1882-2004*, Buenos Aires, Imago Mundi.
- IÑIGO CARRERA, J. (2008) “Terratenientes, retenciones, tipo de cambio, regulaciones específicas: los cursos de apropiación de la renta de la tierra agraria 1882-2007”, CEIP, mimeo, Buenos Aires,
- KOENIG, M. (2009) *Combatiendo al capital. Una perspectiva sudamericana del estado nacional en los tiempos de la globalización y la exclusión*, La Plata, De la Campana.
- LACLAU, E. (1969) “Modos de producción, sistemas económicos y población excedente. Aproximación histórica a los casos argentino y chileno”, en *Revista Latinoamericana de Sociología*, vol. 5, n° 2, pp. 276-315.
- LOZANO, C. (Coord.) (2008) Informe sobre el sector Público, *Instituto de estudios y formación CTA*, abril.
- MARX, K. (1999) *El Capital. El proceso de producción del capital*, Tomo I, Vol. 1, México, Edit. Siglo XXI.
- MARX, K. (2000) *El Capital. El proceso de producción del capital*. Tomo I, Vol. 3, México, Siglo XXI.
- MORDUCHOWICZ, A. (2002) *Discusiones de economía de la educación*, Buenos Aires.
- NARODOWSKI, M, y M. ANDRADA (2001) “The privatization of education in Argentina”, en: *Journal of Education Policy*, Vol, 16, n° 6, U.K.
- NOVICK, S. (2006) “¿Emerge un nuevo modelo económico y social? El caso argentino 2003-2006, en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, año 11, n° 18, Buenos Aires, pp. 53-78.
- OSZLAK, O (2002) *Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico-metodológica*, Buenos Aires, CLAD.
- OSZLAK, O. (2000) *El mito del Estado Mínimo. Una década de reforma estatal en Argentina*, Buenos Aires, CLAD.

- PALOMINO, H. (2007) “La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina”, ponencia presentada en el *8vo Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET*, Buenos Aires, Agosto.
- PANIGO, D. y J. NEFFA, J. (2009) “El mercado de trabajo argentino en el nuevo modelo de desarrollo”, Documento de Trabajo, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Secretaría de Política Económica, Subsecretaría de Programación Económica.
- PAVIGLIANITTI, N., G. TIRAMONTI, y J. C. TEDESCO (1989) *Diagnóstico de la administración central de la educación*, Buenos Aires, Ministerio de Educación y Justicia.
- POLANYI, K. (2006) *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- PUIGGRÓS, A. (Dir.) (2003) *Dictaduras y utopías en la historia reciente de la educación argentina (1955-1983)*. Colección Historia de la Educación en la Argentina, Vol. VIII, Buenos Aires, Galerna.
- RAPAPORT, M. et. Al. (2000) *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires, Macchi, Buenos Aires.
- SALVIA, A. (2010) “De marginalidades sociales en transición a marginalidades económicas asistidas”, en COHEN N. y C. BARBA (Coords.): *Los Desafíos de la Cohesión Social en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- SALVIA, A. (Comp.) (2008) *Jóvenes promesas. Trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- SALVIA, A. et Al (2008) “Cambios en la estructura social del trabajo bajo los regímenes de convertibilidad y post-devaluación. Una mirada desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural”, en LINDEMBOIM, J. (comp.): *Trabajo, Ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*, Buenos Aires, Eudeba.
- SARTELLI, E. (dir.) (2008) *Patrones en la ruta. El conflicto agrario y los enfrentamientos en el seno de la burguesía, marzo-julio de 2008*, Buenos Aires, ryr ediciones.
- SELVA, R y A. IÑIGUEZ (2009) “Descripción de la evolución del Gasto Público Consolidado del Sector Público Argentino (1980-2008)”, Documento de Trabajo, Subsecretaría de Programación económica, Secretaría de Política Económica, MEcon.
- THWAITES REY, M. (1999) “Estado y sociedad. Ajuste estructural y reforma del Estado en la Argentina de los `90”, en *Revista Realidad Económica* n° 160/1, Buenos Aires.
- THWAITES REY, M. (2002) *La (des)ilusión privatista. El experimento neoliberal en la Argentina*, Colección Extramuros, Centro Cultural Rojas, Buenos Aires, Eudeba.