

BREVE ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LA ARGENTINA NEOLIBERAL: FOCALIZACIÓN Y CLIENTELISMO COMO CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

Mónica A. Anís y Mario R. Villegas¹

Introducción

Este trabajo pretende realizar cierto análisis y acercar algunas reflexiones logradas durante el curso de posgrado, la lectura bibliográfica y los lineamientos de nuestras propuestas de tesis.

La preocupación por la vigencia de los derechos por parte de todos los seres humanos abarca gran parte de las mejores tradiciones de las ciencias jurídicas y sociales. En todos los casos, el debate no es sencillo pero recordamos que en la mayoría de las corrientes de pensamientos, aún con sus matices, entienden que la condición para la existencia de un derecho es la posibilidad real de ejercitarlo, caso contrario deberíamos afirmar con claridad que tenemos meros reconocimientos por parte del Estado y la sociedad, solamente de valor simbólico o retórico significativo.

Por ejemplo, si en nuestro país se garantiza el derecho a la igualdad en el acceso a los bienes sociales y culturales en sus disposiciones máximas, pero la inequidad social los hace impracticable para gran parte de nuestros ciudadanos, entonces ¿por qué no reconocer que estas personas no tienen derecho y dejar de lado el trillado argumento de su insatisfacción sistemática? ¿Por qué no les pedimos resignación por la situación de carencia, vulnerabilidad y explotación que les toca vivir? ¿Algunos derechos son más costosos o son menos priorita-

¹ El presente trabajo se encuentra enmarcado en el PI-SGCyT-UNNE N° G003-11 “Desigualdad e inequitativa transferencia de ingresos en la Argentina desde la crisis de la convertibilidad (2000-2010). Análisis de las alternativas de políticas fiscales y redistributivas integradoras para garantizar una propuesta de ingreso ciudadano”. Mónica Anís es profesora titular del Seminario de Derechos Humanos y Secretaria General Legal y Técnica de la UNNE. Mario Villegas es profesor titular del Seminario de Investigación, profesor adjunto de Derecho Financiero y Tributario y Secretario Académico de la Facultad de Derecho de la UNNE.

rios para gobierno? ¿Dónde está escrito que el Estado solo puede garantizar las libertades tradicionales y no los DESC del mismo rango? ¿Por qué podemos invertir en seguridad ciudadana o en subsidios para ciertas actividades y no en garantizar vivienda para todos los habitantes? ¿Tienen más o mejores derechos los acreedores de la deuda externa que los chicos que viven en la calle? ¿No será acaso que la desigualdad se oculta bajo la excusa de la distribución de recompensas y castigo sociales?

Como siempre, este tipo de debate vuelve a poner al Estado en el centro de la escena. El siglo XX ha enseñado que la política pública debe revertir las situaciones de desigualdad, no solo como un deber ético frente a la situación de inequidad e injusticia en un régimen democrático como pueden pensar las doctrinas progresistas, sino también porque atenta contra el propio sistema, la paz y la integridad social conforme las ideas conservadoras.

Los derechos surgen porque es la sociedad en su conjunto la que entiende que son importantes. Y en la modernidad, sin Estado no hay derechos, puesto que el ejercicio efectivo de los derechos de todos los ciudadanos, y las consecuentes políticas de provisión de bienestar, tienen en la figura del Estado a su principal promotor y garante.

En este sentido, en el siglo XX, luego de la crisis financiera de 1929 y durante el período de entre guerras, los países centrales tomaron medidas institucionales que comportaban un apartamiento de la concepción liberal tradicional sobre la capacidad del mercado como regulador social, hacia una actitud intervencionista del Estado para controlar ciertamente esas leyes mercantiles. De esta forma, se lograría potenciar con recursos públicos la inversión privada, el desarrollo de políticas sociales inclusivas, la creación de fuentes laborales y el acceso al crédito y el consumo a los diversos sectores sociales, con el propósito de buscar el crecimiento de la economía² y lograr, a partir de una nueva distribución relativa del poder adquisitivo, la confianza de los sectores del capital que permitió resolver la crisis del sistema capitalista en un contexto internacional convulsionado por la consolidación del bloque socialista, el fin de la se-

² El trabajo de Keynes (2009) proponía que los mecanismos anticíclicos significan un intervencionismo del sistema público para corregir y mejorar el funcionamiento de variables propias de la economía, recuperar la confiabilidad de los sistemas productivos y bancarios, con el objeto de corregir las deficiencias estructurales. Como la inversión privada no resultó acrecentada, la inversión pública fue la responsable de la salida de la crisis.

gunda guerra mundial y la impronta de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU en 1948.

En estas instancias históricas, aparece el Estado de Bienestar en los países desarrollados, aunque con matices que la teoría social ha tratado de ordenar.³ En general, se trata de una configuración institucional que con cierto carácter distributivo menos inequitativo de las riquezas generadas por el sistema capitalista, se orienta hacia políticas sociales inclusivas, especialmente en la provisión de bienestar o al menos de seguridad social a todos los ciudadanos, con carácter universal e incondicional. Para ello, se instrumentan medidas orientadas al desarrollo de políticas económicas monetarias y tributarias progresivas junto con acciones y normas para regular la calidad de los servicios públicos y el suministro de los mismo (salud, agua potable, seguridad, etc.), la capacidad de compra del salario real (política de precios, regulación de los mercados, etc.), las subvenciones al consumo de determinados productos o servicios, el acceso a bienes sociales y culturales (trabajo, educación, etc.), la posibilidad de obtener una renta mediante transferencias (asignaciones, ingreso ciudadano, etc.), el pleno empleo, y el completo desarrollo de las autonomías individuales de cada ciudadano.

Esta forma de resolver el conflicto capital/trabajo define la nueva estructura del modo de producción, diseñando un bloque de poder que articula las relaciones de intra e interclases y la hegemonía política, especialmente por la práctica estatal donde tienen impacto las políticas sociales que sirven para regular los derechos surgidos de las pretensiones y conflictos sociales, y a su vez evitar la aparición de nuevas luchas entre los diversos sectores y clases sociales, propia de la complejidad de las sociedades modernas⁴ por los desfases en el

³ Esping-Andersen (1993) diferencia tres modelos de Estados de Bienestar: a) el liberal o anglosajón, de carácter restrictivo donde solo se cubren los riesgos que no puede asumir una sociedad decente; b) el conservador o continental europeo, donde la intervención es subsidiaria a las instituciones sociales (como la familia); c) el socialdemócrata o nórdico donde la cobertura es universal en las prestaciones sociales. A; d) finalmente, también se habla de un modelo mediterráneo donde habría una asistencia social mínima. Actualmente hay un debate sobre la alternativa norteamericana al Estado de Bienestar (Sachs, 2006).

⁴ Como bien rescata Castel (1995), las políticas sociales no son exclusivas de las sociedades capitalistas, aún cuando en ellas la mayor complejidad obligan a pensar en su mejor desarrollo y características. Para este autor, cualquier sociedad de mediana complejidad ha requerido estas figuras y, en el exhaustivo trabajo de referencia, brinda ejemplos del desarrollo de las

propio régimen de acumulación⁵ y en las desigualdades que se generan para los asalariados.

En nuestro país, avanzado el medio siglo pasado, la intervención estatal en la economía configuró un modelo de Estado de Bienestar particular puesto que el crecimiento económico motivado por el intervencionismo estatal no vino acompañado de un proceso de consolidación institucional, ni de democratización política y social, ni del desarrollo de un sistema de partidos acorde. En concreto, implicó una significativa distribución de la renta agropecuaria desde la fracción terrateniente y el capital extranjero vinculado al esquema agroexportador hacia los empresarios industriales nacionales o extranjeros vinculados al abastecimiento del mercado interno y al propio Estado y hacia los sectores asalariados. Esto representó el intento más claro por resolver la crisis de hegemonía abierta tras la caída del régimen de acumulación agroexportador a través de una nueva redefinición de la estructura del bloque dominante. En este sentido, es decisivo el apoyo e incentivo estatal en la expansión del sector industrial de capital local o extranjero y el reconocimiento institucional de los trabajadores para la conformación de una nueva matriz social que competirá con la fracción terrateniente tradicional que estaba inserta en la producción industrial junto con otros sectores de capital extranjero y que habían formado parte del modelo agroexportador anterior.⁶

En este contexto nacional de mayor control de la dinámica económica local por parte de sectores extranjeros,⁷ se produce en el mundo, en forma

mismas durante el período mercantilista y por parte de las poliarquías imperantes durante el feudalismo europeo.

⁵ La categoría régimen de acumulación ha adquirido relevancia en los estudios sociales en nuestro país durante las últimas décadas. Nominado también como modo de acumulación, o modelo de acumulación, o patrón de acumulación, o régimen social de acumulación, este concepto ha sido discutido desde autores de gran peso en la teoría política (como Marx) como en autores locales que le aportaron diversas particularidades dentro de cada posición y de la condición histórica de nuestra realidad nacional. Así, desde la matriz heterodoxa contemporánea, aparece la llamada teoría del regulacionismo parisino (Aglietta, 1986; Boyer y Saillard, 1996), el particular cuerpo teórico pensado para entender la transición democrática en nuestro país (Nun 2001; Nun y Portantiero, 1987), y finalmente las principales corrientes locales actuales del CEIL-PIETTE (Neffa, 1998; Neffa et al., 2004 y 2010) y del CTA-CIFRA (Basualdo, 2002, 2006 y 2007).

⁶ Para ampliar: Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 2005.

⁷ El resultado de esta puja fue que, ya sea por parte de un bloque o de otro, la participación de las empresas extranjeras en el total del valor de producción industrial rondaba el 30%, pero

paulatina, un viraje del rumbo económico hacia posturas que intentaban recuperar la tradición liberal más ortodoxa con el quebrantamiento gradual del carácter intervencionista y regulatorio del Estado sobre las variables mercantiles, la perspectiva universalista en la cobertura social y previsional, las estrategias inclusivas y el reconocimiento de derechos de los trabajadores.

Así, desde la década del sesenta del siglo pasado, se avanzó hacia regímenes de acumulación que otorgaran nuevamente al mercado su papel regulador de la vida social, en el desarrollo de criterios privatistas para el crecimiento económico refugiados en un liberalismo estricto cuya principal inspiración es la lógica financiera de las actividades económicas productivas y la subordinación de los ámbitos laborales a las conveniencias de la acumulación cada vez más concentrada del capital. Como es de suponer, las problemáticas sociales quedan atrapadas en su resolución por los mecanismos propios de las leyes del mercado, a las atenciones focalizadas de las necesidades básicas insatisfechas de los sectores vulnerables, al otorgamiento de prebendas compensatorias y al crecimiento de las prácticas clientelares, como mediación política aceptada, dedicadas a moderar las revelaciones de pauperización social creciente.

Esta situación internacional, sumada a la crisis del modelo de sustitución de importaciones existente en el país, empieza a resolverse a partir de 1975 con la ejecución del plan económico conocido como “Rodrigazo” durante el gobierno justicialista de María Estela Martínez de Perón, siendo continuado y consolidado luego por la acción de la última dictadura militar (1976-1983) y especialmente por la década de gobierno de Menem (1989-1999), solo con un débil freno durante el gobierno constitucional de Alfonsín (1983-1989). Este plan implicaba inicialmente

dentro de las 100 empresas industriales de mayores ventas concentraban una parte mayoritaria de la facturación. Asimismo, aún cuando a fines de los sesenta su influencia sectorial declinó, siguió siendo mayoritaria y asumió un papel protagónico en el substancial incremento de las exportaciones de origen industrial que caracterizaron a este ciclo. En las restantes fracciones del capital industrial, no se pudo consolidar una estructura productiva nacional por la exigua participación que alcanzaron las empresas estatales en esa producción sectorial y porque las empresas que pertenecían a la burguesía nacional registraron una marcada contracción en su participación en las ventas de las grandes firmas industriales, lo cual, en los años posteriores, fortaleció la influencia estructural de las subsidiarias extranjeras en la adquisición del capital social de múltiples firmas pertenecientes a esta fracción del capital industrial nacional. Por su parte, los sectores terratenientes registraron un escaso crecimiento en su participación en las ventas de las grandes firmas y su incidencia en las exportaciones industriales era relativamente modesta. Para ampliar: Basualdo, 2010.

la abrupta interrupción del modelo industrialista para responder al nuevo funcionamiento de la economía capitalista mundializada donde la especulación financiera del capital se convirtió en el eje ordenador de las relaciones económicas por las presiones del sistema financiero internacional para expandir los flujos de capital y por el endeudamiento externo de los países dependientes.

El régimen neoliberal y las políticas sociales hasta la convertibilidad (1975-2001)

De esta manera, el régimen de acumulación nacional otorga un rol predominante al sector financiero para la asignación del excedente económico, lo que replantea el comportamiento microeconómico de las grandes firmas oligopólicas del país (nacionales y extranjeras) y el papel del resto de los sectores de la economía local.⁸ De esta forma, la especulación financiera se escindió de la economía real, con las consecuencias de diversas crisis que provocaron la destrucción del aparato productivo y también del capital ficticio, además de graves restricciones que afectaron severamente el crecimiento económico.⁹

⁸ La toma de deuda externa para colocarlos en el mercado interno (títulos, bonos, depósitos, etc.) para valorizar estos activos financieros por el diferencial positivo entre la tasa de interés interna e internacional y posteriormente fugarlos al exterior. De esta manera, el endeudamiento dejó de ser una forma de financiamiento de la inversión o del capital de trabajo para transformarse en un instrumento para obtener renta financiera.

⁹ Entre 1975-2001, la primera restricción consistió en el pago de los intereses devengados a favor de los acreedores externos (organismos de crédito internacional, bancos transnacionales y tenedores de títulos públicos y privados) que, con el 16% anual acumulativo, obtuvieron 117 mil millones de dólares. La segunda restricción fue la fuga de capitales locales al exterior de residentes locales, cuya expansión fue del 13% anual acumulativo, pero su monto fue de 138 mil millones de dólares, sin contar la significativa renta que generaron en el exterior (mayor a 140 mil millones de dólares) ni su estimación como ingresos en el orden interno (lo que haría más regresiva la distribución de la riqueza nacional). Estas cifras prácticamente superaron el ahorro externo incorporado a la economía local estimado en 120 mil millones de dólares (incluyendo la capitalización de bonos de la deuda externa utilizados en las privatizaciones y no a la instalación de nuevos establecimientos productivos) y fueron mayores que el stock de deuda externa neta (equivalente a la deuda externa bruta menos amortizaciones) que evolucionó al 12% anual acumulativo y ascendió a 138 mil millones de dólares en 2001. Más aún, eran 250 veces más grande que el monto del PBI 2002 (105 mil millones de dólares) de la salida de la convertibilidad. Fuentes: Calcagno y Calcagno, 2006; Basualdo, 2010 y 2011.

Ahora bien, estas transformaciones y esquemas de apropiación no generan renta por sí misma, por lo que la clave del excedente económico se ubica en los profundos cambios en la distribución del ingreso y en la estructura social, prerequisites que hicieron posible la valorización financiera llevada a cabo por los sectores dominantes. En este sentido, aparece como central la acción del Estado que, por un lado, garantizó el régimen de acumulación a través de medidas concretas desde el punto de vista del crédito público al convertirse en el principal sector que se endeuda en el mercado financiero interno con una tasa de interés mayor al endeudamiento externo, permitió y proveyó de divisas para la salida y la fuga de capitales al exterior, y estatizó, en determinadas etapas, la deuda externa privada. Por el otro, en ciertas etapas específicas, realizó una regresiva política de distribución del ingreso: deterioro del salario real, eclosión de la desocupación y subocupación, e inédita reducción de la participación de los asalariados en el ingreso privado, con la consiguiente concentración de las riquezas en los sectores dominantes.¹⁰

Aparece la alianza de una fracción de la burguesía agropecuaria con el capital financiero internacional, integrando a parte de los integrantes de otros sectores económicos incluso industriales, que conformaron el nuevo bloque social dominante basado en la centralización del capital,¹¹ en el cual los grupos

¹⁰ En los años de la dictadura, la concentración del ingreso se basó en la caída del salario real promedio. Durante la década del ochenta, con débiles frenos en el primer gobierno constitucional, tuvo incidencia la subocupación y los primeros atisbos de creciente desocupación. Finalmente, durante la década del noventa, se acentuó la contracción salarial, el gran crecimiento de la desocupación y de la subocupación. Estos fenómenos generaron los inéditos niveles de pobreza extrema de esos años y que eclosionaron en la crisis de la convertibilidad del año 2001 (Basualdo, 2010 y 2011).

¹¹ Mientras la concentración del capital es la incidencia de las mayores firmas de una actividad económica en el valor de producción de la misma, por su parte la centralización del capital se refiere al proceso donde unos pocos capitalistas aumentan el control sobre los medios de producción de una sociedad por su expansión en una o varias actividades económicas y en la reasignación del capital existente (compras de empresas, fusiones, asociaciones, etcétera). “No se trata ya de una simple concentración, idéntica a la acumulación, de los medios de producción y del poder de mando sobre el trabajo. Se trata de la concentración de los capitales ya existentes, de la acumulación de su autonomía individual, de la expropiación de unos capitalistas por otros, de la aglutinación de muchos capitales pequeños para formar unos cuantos capitales grandes. Este proceso se distingue del primero en que sólo presupone una distinta distribución de los capitales ya existentes y en funciones, en que, por tanto, su radio de acción no está limitado por el incremento absoluto de la riqueza social o por las fronteras absolutas de la acumulación. El capital adquiere, aquí, en una mano, grandes proporciones porque allí se desperdiga en muchas manos. Se trata de una verdadera centralización, que no debe confundirse con la acumulación y la concentración” (Marx, 1971a:526).

económicos locales ganaron posiciones en detrimento del capital extranjero y de la burguesía nacional vinculados al desarrollo industrial.¹²

En los años noventa del siglo XX, con el gobierno menemista la apertura externa de la economía fuertemente condicionada por el capital financiero mundial obligó a un reacomodamiento a la dinámica del comercio y las finanzas internacionales que se realizó en forma brusca y con la ausencia de dispositivos de protección estatal de la producción nacional y de créditos para la incorporación de tecnología, por lo que el avance importador de bienes desde el extranjero impactó negativamente sobre las numerosas actividades productivas, principalmente del segmento de las pymes.¹³ Estas políticas de liberación de los aranceles y el sostenimiento del tipo de cambio fijo del plan de convertibilidad aumentaron el flujo de importaciones que permitió solo a los grandes núcleos empresarios mantener la rentabilidad y generar una concentración creciente de los diversos mercados en los que intervienen. También, desde entonces, el achicamiento del mercado interno fue generando cada vez más restricciones acentuadas por la necesidad de obtener divisas destinadas al pago de la creciente deuda externa y a las operaciones de los núcleos concentrados del capital privado. Por eso, en los años noventa, la participación de las empresas extranjeras se acrecentó fuertemente, en especial por la privatización de las empresas estatales y por la asociación con grupos locales, lo que devino en la principal forma de propiedad dentro de las grandes firmas y, a la par, la transferencia de capital desde los vendedores locales hacia los compradores extranjeros que involucraban firmas industriales líderes y grupos económicos enteros, inaugura una novedosa fase de extranjerización de la economía local: pasan de manos nacionales a extranjeras las empresas líderes y de mayor rentabilidad.

¹² “Los grupos económicos locales (oligarquía diversificada) aumentaron su participación en las ventas de las firmas líderes durante la dictadura militar, y a partir de 1981 superaron, salvo en 1984, a las restantes formas de propiedad dentro del capital privado hasta fines de la década del noventa, a excepción (...), de las asociaciones entre el capital extranjero y los propios grupos económicos. No obstante, esta significativa incidencia de los grupos económicos locales en la economía real refleja sólo parcialmente su expansión económica, porque ellos también fueron centrales en el proceso de valorización financiera que se sustentaba en el endeudamiento externo y culminaba con la fuga de capitales locales al exterior”. (Basualdo, 2007: 141-142).

¹³ Debido a la eliminación de fuentes de empleo y a la incapacidad financiera de las pymes a los efectos de poder competir con eficiencia teniendo en cuenta su imposibilidad de cubrir los costes y los precios demandados por una reestructuración tecnológica requerida.

El Estado también cambia su rol retrocediendo en ámbitos de intervención microeconómica directa, al mismo tiempo que incrementa su involucramiento en las decisiones macroeconómicas y en el diseño de las políticas para garantizar la defensa de la autonomía del mercado a través acciones para el incremento de la competitividad, la acumulación y la rentabilidad de ciertos actores económicos con el fin de potenciar su ubicación privilegiada en los mercados,¹⁴ situación que surge por el impulso de la variación de las formas productivas y del intercambio comercial transnacionalizado.

El deterioro de la calidad de vida de los sectores mayoritarios de la sociedad argentina constituyó el resultado más evidente de la ejecución de políticas funcionales al régimen de acumulación impuesto. Así, en el mundo laboral local, se produce el traspaso desde el asalariamiento masivo, estable y protegido en condiciones dignas, hacia la precarización de los trabajadores y de sus familias. Tal retroceso implicó el incremento del desempleo y la aparición de variadas expresiones de la informalidad laboral como el trabajo en negro, el subempleo horario, el cuentapropismo forzado, las ocupaciones temporales o flexibles, y la terciarización vulnerable de las actividades económicas productivas. A esto hay que adicionar el declive de la influencia sindical sobre las poblaciones trabajadoras que se orientaron hacia la consolidación de sus aparatos para mantener el control de los sindicatos. Piénsese que la ruptura de las trayectorias ocupacionales y de la representativa sindical, luego de décadas de inserción laboral bajo condiciones aceptables y de factores de organización y presión gremial, significó un quiebre en las modalidades de inclusión e integración sociales de amplios segmentos poblacionales, ahora marginados del núcleo dinámico y estrecho del funcionamiento del aparato productivo, sin tener el respaldo necesario de sus representantes sindicales para garantizar sus derechos.

Por su parte, las políticas sociales quedaron sujetas al recorte de la inversión y el gasto público. Las prestaciones de servicios sociales y previsionales fueron derivadas hacia espacios privatizados,¹⁵ transformando el bienestar en

¹⁴ En este sentido, es notable ver el desarrollo de las megaempresas nacionales y multinacionales, los grupos financieros concentrados, los núcleos corporativos de la producción, actores que se consideran apropiados para el desenvolvimiento del proceso neoliberal y que se devienen eje del intervencionismo estatal. Para ampliar, ver Azpiazu, Manzanelli y Schorr (2012).

¹⁵ La mercantilización de los servicios sanitarios, educativos y previsionales los despoja del carácter de derechos esenciales y ataca las premisas de equidad en la planificación de los programas públicos, reemplazado por el criterio de operación contable orientada a la renta capitalista privada.

mercancía sin la obligación estatal de asistir a los sectores sociales que experimentan mayor vulnerabilidad social, y, por el otro, a la exclusión social masiva que queda presa de la limitada asistencia estatal focalizada con cierta ayuda de los organismos de crédito internacional que incidían en estas decisiones, o a programas de asistencia alimentaria que, al carecer de elementos básicos para el monitoreo, impidió conocer el destino cierto de las prestaciones reales. El programa principal de este período fue conocido como “Plan Trabajar” (desde 1996), que suponía la posibilidad de generar empleo pero que resultó un subsidio para la fuerza laboral desocupada que, a su vez, debía realizar actividades productivas o comunitarias como contrapartida.

La desregulación del Estado moldeada por la ortodoxia neoliberal, al mismo tiempo que garantizaba el accionar de las grandes corporaciones y empresas para la concentración de bienes, ingresos y riqueza favorecida por las estrategias económicas y tributarias regresivas, lo despojaba de los medios destinados a efectivizar sus capacidades administrativas, de gestión y de contralor capaz de poner freno a los abusos y las arbitrariedades financieras, comerciales y laborales¹⁶ que caracterizan el comportamiento de muchos actores del mercado. Esto afirma el carácter regresivo del perfil impuesto por la política desreguladora y privatista, coherente con la eliminación de los mecanismos de control, y sobre todo con la restricción en los sistemas distributivos estatales y de provisión de bienestar, que desembocó en la desigualdad progresiva de los ingresos con la condena a la desocupación a grandes poblaciones de trabajadores, a la flexibilización de las relaciones laborales y a la pronunciada caída de los ingresos salariales de la PEA, a la marginación de distintas capas de la

¹⁶ Esta orientación busca elevar la tasa de ganancia de las empresas a través de la liberación de las fuerzas económicas que favorece al capital más concentrado, la mayor explotación discrecional de los trabajadores y la disminución del gasto público con el fin de reducir las imposiciones tributarias al sector privado. A su vez, el abandono estatal de su injerencia en cuanto compensador parcial de las desigualdades sociales y laborales se realizó bajo la consigna de eliminar las trabas burocráticas que entorpecen un accionar empresarial eficiente, hasta lograr que el derecho del trabajo, la herramienta clave para compensar las desigualdades por medio de la intervención estatal, ha dejado de cumplir esta función de arbitraje igualador para pasar a ejecutar procedimientos legales que muestran las contradicciones entre el igualitarismo formal de las normas constitucionales y la inequidad socioeconómica del mercado laboral.

sociedad que no pudieron insertarse en el mercado ocupacional y quedaron excluidos socialmente.¹⁷

En definitiva, el abandono por parte del Estado de las funciones en el campo social, gran parte de ellas asumidas durante décadas anteriores, junto a las mutaciones del aparato productivo, degradaron principalmente las condiciones materiales de vida de la mayoría de la población nacional y orientaron la asistencia social focalizada para las situaciones más extremas de vulnerabilidad y en reemplazo de los derechos y de las prácticas universalizadoras.

Estas políticas generaron la crítica salida del modelo de la convertibilidad con el estallido de una crisis de hegemonía a fines del año 2001 y una etapa de desequilibrios institucionales graves. Resueltos a solucionar esta situación, el peronismo ocupa la conducción del Estado y se centra en realizar las funciones que, subordinadas a la conveniencia sectorial del capital concentrado, son inherentes a la lógica de acumulación privada neoliberal a través de sus políticas macroeconómicas, que luego logran la adhesión de los sectores del trabajo y de las organizaciones sociales (piqueteros, desocupados, barriales, comunitarios, etc.), por el desarrollaron las políticas sociales que resultan funcionales al logro del conformismo social. De esta forma se encararon más de 40 planes asistenciales nacionales dispersos y cerca de un centenar de programas y subprogramas alimentarios provinciales, todas regidas por la misma idea de los años anteriores: políticas focalizadas y mediación clientelar.

Las políticas sociales en la etapa de la posconvertibilidad (2002-2012)

El último tramo de la convertibilidad (1998-2002) se desarrolló en medio de una profunda recesión y de una crisis económica que redujo aproximadamente el 20% del PBI nacional, situación que cambia a partir de 2003-2012 donde aparece un acentuado crecimiento que alcanza toques cercanos al 9% anual y bajas hasta del 2%.¹⁸

¹⁷ En materia social, el aumento de los llamados nuevos pobres, debido a la caída de sus ingresos a partir de una posición de clase media, sumada al deterioro aun mayor de las condiciones de pobreza estructural, triplicó el universo de excluidos en el país. Las causas principales del incremento de la pauperización radicaron en la caída de los haberes de los trabajadores, y por ende de sus unidades domésticas, y en el alza de los precios relativos de nivel minoristas.

¹⁸ Basualdo, 2007.

Piénsese que en un contexto internacional de reducidas tasas de interés y altos precios de los bienes primarios exportables, el cambio de precios relativos provocado por la devaluación del tipo de cambio más acentuada de la historia favoreció a los bienes exportables vinculados a la actividad agropecuaria y de energía, a la protección generalizada de la oferta de bienes y servicios locales frente a los importados, y a una pronunciada caída del costo salarial y del ingreso de los trabajadores de todas las categorías ocupacionales.¹⁹ Nuevamente la salida de la crisis condujo a transferencias de riquezas de los sectores sociales subordinados²⁰ y la veloz apropiación de excedente económico por parte de los propietarios del capital a través de la licuación de sus pasivos gracias a las ganancias extraordinarias derivadas de la caída del costo salarial, las mejoras de productividad por trabajador, el elevado tipo de cambio, entre otras medidas, que sirvieron para establecer las condiciones iniciales de la fase de crecimiento económico que se dará en los próximos años.

La nueva reactivación económica obtuvo resultados positivos en la balanza comercial que benefició el desarrollo de una política monetaria de sostenimiento del tipo de cambio elevado (que le permitió al Banco Central acumular reservas de divisas),²¹ pero no tuvo como contrapartida un crecimiento significativo de las industrias sustitutivas -realizada sobre la base de la instalada capacidad ociosa-, y tampoco se logró un desarrollo del financiamiento bancario

¹⁹“La devaluación de enero de 2002, fue el desencadenante de una caída en la participación salarial muy importante. Según la serie que se consulte el descenso alcanzó entre 5pp. y 7,5pp. El efecto precios sobre el producto de ese año, ausente en las remuneraciones dada la inexistente indexación salarial, y la agudización de la pérdida de puestos de trabajo asalariados explican conjuntamente esta caída. El año 2003, aún presentando un panorama marcadamente distinto en términos macroeconómicos, también evidencia una caída en la participación, aunque de menor intensidad (de entre 1,7 y 2,7pp.) en virtud de una escasa variación de precios junto con el inicio de cierta recuperación salarial” (Lindemboin, Graña y Kennedy, 2006).

²⁰Ahorro forzoso por la limitación y prohibición de retiro de depósitos del sistema financiero (popularmente conocidos como “corralito” y “corralón”), maxi devaluación no compensada en los salarios, inflación, depresión del consumo privado, default de la deuda pública en cabeza de acreedores privados, pesificación asimétrica de créditos y deudas, y otras medidas que provocaron movimientos de transferencias de ingresos entre agentes perceptores y en los valores patrimoniales de acreedores y deudores del sistema social de pagos. Véase Lo Vuolo (2001 y 2009).

²¹ Debido a la depreciación del dólar con el euro, el tipo de cambio se mantuvo mucho más competitivo con los países de la Unión Europea. La política de apreciación del real llevada a cabo por Brasil, también mantuvo el tipo de cambio competitivo con el principal socio comercial del Mercosur.

ni una correcta reestructuración de la deuda externa de las grandes firmas oligopólicas de la economía argentina.²²

La reactivación de la actividad económica facilitó que los tributos existentes (IVA, ganancias, etc.) y nuevos (retenciones, impuesto al cheque, etc.) recompongan los recursos fiscales pero sin impacto en la masa salarial dentro del gasto estatal.²³

Una deuda pública reestructurada por el canje de los títulos en default por nuevos bonos emitidos que, además de los intereses pagados anualmente, incrementan la porción costo/rentabilidad por una variedad de componentes (cupón PBI, coeficiente CER, intereses capitalizados, etc.) que cuestiona la propia estrategia de desendeudamiento.

Durante esta etapa, la reactivación de la actividad económica es simultánea a una etapa de creación de puestos de trabajo, una mejora en la calidad del empleo regulado y estable, y de relativos incrementos del salario real tolerado por una tasa de ganancia creciente y consolidada durante esos años.²⁴ A su vez, cuando se analiza la evolución del empleo por rama de actividad, cabe observar que los porcentajes no evidencian cambios significativos respecto del período de la convertibilidad: menos del 15% de los trabajadores trabaja en la industria manufacturera y casi 4 de cada 10 trabajadores continúan insertos en actividades de servicios (financieros, inmobiliarios, comunitarios, sociales, etc.), el comercio y las otras ramas. De este modo, los datos brindan evidencia sobre la contribución marginal de la industria en la absorción de fuerza de trabajo²⁵ y la

²² Ambas atipicidades son otra expresión del papel central de esas firmas en el proceso de fuga de capitales al exterior y de la notable importancia de los autopréstamos en su endeudamiento externo (Basualdo, 2010).

²³ A tal punto que el superávit fiscal financiero primario acompañó por un tiempo la política de compra de divisas sin mediar cambios en el ingreso de los trabajadores. Esta situación se mantuvo especialmente hasta 2005; desde 2006 el sostenimiento del tipo de cambio recae casi exclusivamente en el BCRA.

²⁴ La evidencia empírica muestra que, en el año 2004, mientras el 44,1% de la PEA tenía trabajo asalariado y de servicios profesionales, esta cifra crece en los años 2007 y 2011 a porcentuales de 50,8% y 56,7% respectivamente. A la par, aún cuando han decaído varios puntos, más del 40% del empleo urbano se genera en el mercado informal secundario o marginal. Fuente: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social, IIGG-FCS-UBA, con base en datos de la EPH, INDEC (Total aglomerados urbanos, 1º Semestre EPH-Continua 2004, 2007 y 2011).

²⁵ Fuente: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social, IIGG-FCS-UBA, con base en datos de la EPH, INDEC (Total aglomerados urbanos, 1º Semestre EPH-Continua 2004, 2007 y 2011).

incapacidad de los sectores más dinámicos para absorber empleo improductivo en un contexto de crecimiento económico y bajo impacto de las nuevas normas regulatorias del empleo en la disminución de los niveles de precariedad.²⁶

Más aún, a revertirse el ciclo de crecimiento económico en el año 2007, comienzan a aparecer algunas tendencias estructurales impresas durante la etapa de la convertibilidad. Con una fuerte presión del nivel de precios internos,²⁷ se acelera la inflación y encarece el costo laboral en términos internacionales, frenando la expansión del sector productor de bienes (especialmente industrial) y revelando que su competitividad dependía de la protección cambiaria.

La continuidad de las estrategias económicas neoliberales tendrá también su correlato en las políticas sociales en el período de posconvertibilidad. Con una actitud de la misma índole paternalista que la iniciada hace 60 años por el mismo partido gobernante, la renovación de los elencos gubernamentales casi a mediados del año 2003 acentúan el perfil populista del régimen: garantizar el sistema de acumulación y lograr el control de los conflictos a través del aparato sindical y de una política social asistencialista sostenida como una graciosa concesión desde el poder estatal.

Básicamente, es un populismo que efectúa una serie de medidas de gobierno destinadas a buscar la adhesión de los sectores mayoritarios, aún en contra de la calidad institucional o de la organización democrática de la sociedad, con el objeto de mantener el sistema de acumulación económica, las estructuras y relaciones sociales de dominación, y de preservar el poder político por su popularidad entre las masas. Con beneficios limitados o soluciones cortoplacistas para los sectores populares, que no cuestiona las desigualdades en profundidad que genera el orden social imperante ni otorgan a los ciudadanos oportunidades reales para su autonomía y el ejercicio de los derechos, este régimen mantiene vigente el dominio clasista de las estructuras socioeconómicas,

²⁶ En este sentido, los autores coinciden en señalar la necesidad de una política integral de desarrollo que implique una consolidación de un sector industrial genuinamente moderno y dinámico (Pérez, 2006; y CENDA, 2010) que se encuentren respaldadas por una transformación cualitativa en la estructura ocupacional en dirección a un sistema económico más integrador de los distintos sectores de la estructura social.

²⁷ Debido al incremento del precio de las commodities junto a una expansión significativa de la demanda interna, el desacople entre la capacidad de expansión de la oferta y la demanda creciente, entre otros aspectos de relevancia (CENDA, 2010).

además de la vigencia de otros intereses de grupos de poder o presión, muchas veces garantizando la rentabilidad de los grupos concentrados o bien procurando que estos sectores económicos estratégicos cambien de titularidad hacia actores vinculados a los elencos gubernamentales. Como originario de un pragmatismo político acentuado, el populismo local no apela una ideología clara y definida sino más bien superficial pero intensiva, que le permite realizar acciones que tienen tonos más o menos progresistas hasta reaccionarios, pero siempre carismáticos en busca de la aceptación masiva del poder del grupo gobernante. Se diferencia de la demagogia porque se refiere no solo a discursos, sino también a acciones.

Por su parte, en lugar de propiciar bases horizontales para el acceso a la ayuda social, generan un mecanismo verticalista para la asistencia orientado por el control clientelar. Es decir, es estratégico la cooptación de las clases populares por parte del aparato estatal a través del clientelismo,²⁸ sobre todo porque la base social que sustenta el régimen está formada por grupos muy heterogéneos o contrapuestos (en su organización como en su ideología) que, más allá de generar los discursos de la inclusión social, se sostienen en las medidas de tipo asistencial, garantes del esquema clientelar y del aparato político que cobra el favor con la retribución electoral. Esta construcción política surge como consecuencia de los cambios operados en las condiciones sociales en la década anterior, por lo que se implementaban acciones para retener la protesta de los sectores trabajadores por medio de las estructuras sindicales y para establecer los vínculos con las organizaciones piqueteras, comunitarias y barriales para tener control territorial y ejecutar las políticas focalizadas utilizando a sus mediadores locales. En este caso, cabe distinguir que las prácticas clientelares en el propio territorio implican el abandono de la dimensión contracultural que identificaba al peronismo, rol que empiezan a cumplir las organizaciones piqueteras que cuestionan, compiten o comparten con el peronismo el predominio convencional sobre los sectores sociales afectados por la pobreza e indigencia.

Así, aún cuando en la agenda pública de los diferentes gobiernos kirchneristas se encuentran temas vinculados a la cuestión social e inclusive se llevan adelante medidas progresivas orientadas a lograr, o acrecentar, cierta legitimidad política institucional entre la mayoría de la población, pese a ello, desde el Esta-

²⁸ Existen interesantes trabajos sobre este tema en Auyero (1997, 2001) y Trotta (2003).

do no se encaran reformas trascendentes que afecten el núcleo desigualitario básico de la sociedad argentina.

En el período 2002-2012, las posturas respecto de la aplicación de políticas sociales se continuaron basando en una perspectiva focalizada que procura un estipendio para el suministro de bienes indispensables para aquellos sectores más perjudicados por la crisis que se encuentran impedidos de obtenerlos por cualquier medio económico productivo. Con una retórica discursiva expresada en una menor inequidad distributiva, propia de las prácticas populistas, esta postura tiende a legitimar, de manera implícita, las desigualdades provenientes de los desnivelados salarios, de las ganancias empresariales y de las eventuales rentas patrimoniales, por lo que el combate contra la exclusión social se agota en contrarrestar la crítica situación social a través de la inserción laboral precaria y la integración social en el ordenamiento institucional por medio de programas asistenciales y del ocultamiento metodológico del desempleo y la pobreza de los grupos menos favorecidos a través del trastocamiento de las estadísticas públicas, esquivando el debate de los factores estructurales promotores de las inequidades socioeconómicas y de la necesaria reforma fiscal para avanzar sobre un auténtico reparto de la riqueza.

La versión populista, que en parte se siente inspirada en la tradición del intervencionismo estatal, propone un esquema donde la protección social implican un ingreso temporario hasta su reinserción en el mercado de trabajo, por lo que las prestaciones sociales van acompañadas de obligaciones o de contraprestaciones por parte de los beneficiarios, que pueden involucrar tareas específicas o el compromiso con acciones sanitarias y educativas de sus familiares a cargo.

Así, los programas sociales de transferencia de ingresos condicionados han tenido su eje en las condiciones de vida de las familias y en las responsabilidades asumidas por sus beneficiarios, que definen los lineamientos básicos de la opción neoliberal, con ciertas diferencias respecto de la década final del siglo XX, pero que no deja de estar en la misma sintonía del conjunto de medidas impulsadas desde la vertiente populista emparentada a la ortodoxa neoliberal. Así, se han ensayado distintos tipos de acciones focalizadas condicionada a la realización de ciertos trámites y a la demostración de que los beneficiarios quieren salir de su situación apremiante.

Esta estrategia de asistencia social no solo es impotente para recomponer los tejidos sociales fragmentados por la crisis generada en la etapa del modelo económico de la convertibilidad sino que profundiza la base del conflicto y la

ruptura de lazos sociales preexistentes, como consecuencia del sistema de selección de familias e individuos beneficiarios. Pese a la generación de un esquema de relativa solidaridad social, persisten los estereotipos y las representaciones sociales de la población destinataria de los beneficios donde se muestran los sentimientos de malestar, confusión o de injusticia ante determinadas realidades que impactan sobre el sector.²⁹ Situación que se sobredimensiona cuando la aplicación de las políticas asistenciales en estos últimos años se impone con la retórica de la vigencia de los derechos humanos, a pesar de que la práctica y las características de los planes y programas no cumplen con los estándares mínimos para hacer efectivo el derecho a un nivel de vida adecuado³⁰ conforme el desarrollo que sigue.

En primer término, luego de declarada la emergencia (2002), donde el desempleo y la pobreza alcanzaron niveles históricos, se implementa el Plan Jefes y Jefas de Hogar (PJJH),³¹ que a través del pago de una ayuda económica garantizaría el derecho familiar de inclusión social, aseguraría la concurrencia escolar de los hijos y el control de salud, obligaría a los beneficiarios a la educación formal y capacitación para su reinserción laboral e incorporarlos a proyectos productivos o servicios comunitarios (como contraprestación). Con una amplia cobertura inicial y con gran presencia de mujeres beneficiarias,³² que lo distinga de los planes sociales de la década de los noventa, se redujo a un tercio de personas en el año 2007, puesto que los beneficiarios accedieron a una activi-

²⁹ Aunque no es el propósito de la presente trabajo desarrollar análisis de género, cabe destacar que muchos de los planes enfatiza en la familia como unidad de intervención y pone a las mujeres adultas como titulares del beneficio, por lo que la modalidad de gestión y la ideología del asistencialismo hacen suyo el discurso machista de colocar a las mujeres en el ámbito doméstico de responsabilidad del bienestar familiar.

³⁰ Ver Abramovich y Pautassi, 2010.

³¹ Junto con esta instrumentación, en el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) se crearon los planes de seguridad alimentaria y el “Manos a la obra” con microcréditos asignados a pequeños emprendimientos productivos que cubre cerca de 280.000 personas. Por otro lado, el Ministerio de Salud (MS) ejecuta cerca de 30 planes de índole sociosanitaria, y el Ministerio de Trabajo (MTESS) maneja cinco programas de capacitación laboral comprensivo de 270.000 beneficiarios (al margen del PJJH, y el PEL o PEC). Como era de esperar, la ausencia de un registro adecuado y unificado de beneficiarios, aparecen muchos casos de superposición de planes o desvíos que obstaculizan el ordenamiento y la potenciación de la asistencia social para los segmentos más desprotegidos de la sociedad. Fuente: Dintale (2004).

³² La Segunda Encuesta de Evaluación del MTESS mostró que para el año 2004 la participación femenina era del 71% en el plan, de cuyo universo casi la mitad eran relativamente

dad económica registrada, o pasaron más de tres meses sin cobrar el subsidio, o por desórdenes administrativos, o por cumplimiento de la mayoría de edad de los hijos o, principalmente, por el traspaso a otros programas sociales.³³

Por su parte, el Programa Familias exige, a cambio de la prestación, el compromiso familiar con la educación y salud de los menores a cargo, condición que se verifica dos veces al año con la presentación de los certificados correspondientes.³⁴ Desde el 2008 cubre a poco más de 500 mil familias y aproximadamente el 95% de los titulares del beneficio son mujeres.³⁵

La evidencia empírica muestra las deficiencias que trae el sistema de selección focalizado de ambos planes. Por un lado, están las personas y familias que, merecedoras de la asistencia, acceden por iniciativa propia o por vía indirecta.³⁶ Por el otro, aparecen los beneficiarios que acceden a través del manejo clientelar discrecional que, por un lado, permite que la asistencia social llegue a las personas y familias, merecedoras o no merecedoras, que responden a mediadores políticos con acceso a la burocracia estatal. Y finalmente, como con-

jóvenes (menos de 35 años de edad) y se encontraban solas con sus hijos (60% del universo femenino). Se destaca este dato puesto que el PEA nacional está conformado de manera casi similar por varones y mujeres (CELS, 2007).

³³ Cerca de 750 mil mujeres beneficiarias del PJJH pudieran optar por pasar al Programa Familias y el Seguro de Capacitación y Empleo estaba orientado al resto de los beneficiarios, con un grave problema teórico y práctico porque el énfasis está puesto en las características de la oferta y no de la demanda de trabajo, al tiempo que plantea definiciones, arbitrarias y discutibles, que exigen diversas contraprestaciones (CELS, 2007).

³⁴ El primer componente se basa en la asignación de un ingreso mensual a cada núcleo familiar beneficiario diseñado como un subsidio por hijo con las limitaciones vinculadas a la inexistencia de un mecanismo de actualización que evite la depreciación del monto contenido (CELS, 2007). El segundo componente, llamado de promoción familiar y comunitaria, se estructura en apoyo escolar para evitar el fracaso, en talleres de organizaciones de la sociedad civil sobre temas de desarrollos personales, familiares y comunitarios dirigidos a jóvenes y adultos de los núcleos familiares y en facilitar el acceso a la oferta de terminalidad educativa y formación profesional y/o capacitación (Cruces et. al., 2008).

³⁵ ELA, 2005 y 2009.

³⁶ Quienes accedieron por iniciativa propia son aquellos que se reconocieron como potenciales beneficiarios y efectuaron el trámite de inscripción en la institución estatal, a partir de información pública o de vecinos y familiares, o bien que identificadas por el Censo. Quienes accedieron por vía indirecta son aquellas personas que por recibir la asistencia sanitaria en los hospitales o asistencia ante casos de violencia de género o familiar, se las identifica como beneficiarias; esta población es cuantitativamente menos significativa pero relevante para explicar otras problemáticas que vivencian los beneficiarios (Cruces et. al., 2008).

trupartida de lo anterior, existen sujetos y grupos familiares que se encuentran desamparados de la contención estatal por la falta de información, por no acceder a los manejos clientelares que las excluyen, y por la ausencia de un ente estatal que controle estas situaciones injustas. Como existe contraprestación por parte de los beneficiarios, aún cuando se accedan por iniciativa propia o por vía indirecta, quedan insertos en la red de organizaciones de la sociedad civil o de entes estatales que los vinculan con la relación clientelar con la persistente exigencia de participación en diversas actividades sociales y políticas.³⁷ Es tan fuerte este vínculo de obligación y el poder discrecional del mediador político, que en ocasiones los libera de la contraprestación del programa sin peligro de sanciones, o bien los coloca en situaciones de abuso y explotación para cumplir con la contraprestación exigida por el programa.³⁸

Los sectores sociales permeables al asistencialismo no conciben al procedimiento clientelar como una metodología siniestra impuesta por las dirigencias políticas, sino como una alternativa concreta de sobrevivencia través de la provisión de algún empleo, subsidios, alimentos, medicamentos, entre otras. Es claro que dicho intercambio de favores no alienta la concreción de los derechos humanos pero tampoco se realiza al nivel de compra voluntades o votos a suje-

³⁷ En este sistema de clientelismo “protector” brinda la información adecuada, facilitan el trámite de inscripción e inclusive favorecen el acceso y resuelve los diferentes problemas que se presentan (altas, bajas de planes sociales, posibilidad de efectuar el traspaso a otro programa social, etc.) los beneficiarios, por su parte, deben pertenecer e incluso identificarse con las organizaciones (militantes de base, referentes del barrio, trabajadoras vecinales), o bien participar o colaborar esporádicamente (en comedores comunitarios o guarderías –pertenecientes a organizaciones de desocupados, partidos políticos, instituciones religiosas–, realizando trabajo voluntario) (Cruces et. al., 2008).

³⁸ Fijese que los trabajos exigidos como contraprestación generalmente no tienen un reconocimiento social, ni se requiere cierta calificación, ni poseen utilidad social, entre otras menciones, sino que se orientan hacia tareas más pesadas o menos aceptadas por trabajadores asalariados (ejemplo, barrer calles, limpiar los espacios verdes, albañiles para obras de infraestructura vial). En este contexto, es fácil advertir sobre la existencia de escenarios conflictivos donde predominan relaciones de abuso sobre los beneficiarios que, entre otras cosas, operan perversamente sobre el miedo a perder el programa. Tal vez por eso, aparece poco frecuente el fenómeno de la rotación de los beneficiarios entre diversas organizaciones e instituciones, escapando de maltrato o contraprestaciones estigmatizantes hacia lugares mejores para efectuar la tarea. La presencia de una población asistida, cautiva de los manejos discrecionales de la mediación política, ya sea en la órbita estatal o de las organizaciones sociales, genera trabas para utilizar la opción de traspaso de un programa a otro, así como temor a perder la asistencia o el desconocimiento absoluto de los trámites requeridos.

tos pasivos e ignorantes sino que se produce por las propias relaciones de lealtades y solidaridades interpersonales generadas entre los beneficiarios y el mediador.³⁹ Lo concreto es que esta modalidad implica claramente para los beneficiarios que el sistema público no sea considerado como agente distribuidor de bienes, sino que esa ponderación recae sobre los mediadores localizados, por lo que la estrategia no es un ataque moral a la práctica sino un emprendimiento institucionalizado que logre una auténtica integración social mediante una equidad distributiva de los ingresos.

Todo lo mencionado genera un escenario signado por la ausencia de ejecución del orden normativo y administrativo, que nos permite explicar las graves inconsistencias internas del sistema focalizado de asistencia social, su discrecionalidad por el control del aparato clientelar y el conflicto con las necesidades, motivaciones y expectativas de los beneficiarios. Esta erosión provoca un agudo malestar social y sensaciones de impotencia y frustración de los propios beneficiarios de los programas,⁴⁰ impide comprender el sentido colectivo de cualquier ayuda estatal generando efectos materiales y simbólicos negativos de la dependencia del asistencialismo estatal.

A modo de cierre. Las políticas sociales desde otra óptica

Hasta aquí desarrollamos la postura neoliberal sobre las políticas sociales que llegan a aceptar la conveniencia de satisfacer las necesidades básicas de aquellas personas que tienen el status de beneficiarios “legales” de determinados programas, ajustada al ordenamiento jurídico vigente, pero sin reconocer la obligatoriedad de la prestación pública como un derecho puesto que, para esta visión, la asistencia social es incompatible con los derechos humanos ya que la

³⁹ Ahora bien, la incidencia de cada mediador político no alcanza a una gran masa de personas asistidas sino a un grupo reducido de clientes relativamente cautivos, de allí el error de apreciación de un electorado extenso capaz de asegurar un apoyo electoral determinado y determinante. A lo sumo, en algunos distritos electorales, podrá tener impactos importantes en las internas de los partidos o para garantizar la penetración territorial.

⁴⁰ Este malestar despierta fuertes actitudes de rechazo por parte de la población asistida: reclamo de mano dura, de reglas de juego claras, de sanciones, de un sistema transparente de premios y castigos.

redistribución de la riqueza por parte del Estado propende al quiebre de la libre espontaneidad del mercado y a la subversión del ordenamiento socioeconómico liberal impuesto por la globalización económica.

Frente a esta postura, la justificación de las políticas sociales sobre la base del concepto amplio de ciudadanía,⁴¹ en cuanto piso mínimo igualitario, que permite un accionar reformista capaz de consolidar un esquema de reivindicaciones por parte del Estado respecto de una serie extendida de bienes colectivos de acuerdo con las necesidades ciudadanas, que permitan el reconocimiento de los derechos humanos, lo cual no equivale solo a brindar una asistencia imprescindible y acotada a los fragmentos más vulnerables de la sociedad, sino a socializar de manera concreta los ingresos y productos de la sociedad generados colectivamente.

En una sociedad segmentada, con fuerte precarización y con una distribución desigual del empleo, la propiedad y las rentas, resulta imperioso reivindicar el derecho humano a una vida digna con acceso a bienes y rentas suficientes para evitar la exclusión y la pobreza, respetando la universalidad e incondicionalidad de la prestación, y ampliando los derechos sociales y la plena ciudadanía social con una perspectiva igualitaria.

En el fondo, el intento de este trabajo ha sido exponer las dimensiones compleja del proceso de transferencia de ingresos de los sectores mayoritarios a los sectores económicos de concentración del capital de la sociedad argentina de las últimas dos décadas, por su impacto en el desarrollo de sus derechos humanos en relación con la democracia política, la equidad económica y la justicia social.

En este contexto, partimos de la idea de que las políticas sociales universalizadoras e incondicionales son las únicas que pueden garantizar la provisión de bienestar de tal manera que las personas puedan tener resuelto una serie de derechos y puedan ser libres en una república democrática. En otras palabras, que tengan derecho a una existencia material que no dependa de otros individuos o del aparato clientelar.

En nuestra historia nacional, vimos como las variantes neoliberales de todo tipo, cuando les ha tocado gobernar, incluida la actual versión populista, han

⁴¹ Siguiendo a Marshall (1998:15-82), en un sentido amplio, la ciudadanía es el estatus que se concede a los miembros penos de una comunidad para acceder de manera igualitaria a los beneficios de los derechos y a las responsabilidades de las obligaciones y deberes sociales. Para algunos casos de sociedades en desarrollo, la construcción de una ciudadanía ideal cumple el papel de ser el parámetro a partir del cual se define el éxito y el objeto de las aspiraciones de sus integrantes.

ejecutado políticas presupuestarias orientadas a administrar la pobreza y la desigualdad, no a reducirla ni a eliminarla.

Por ello, es necesario aplicar políticas sociales y normativas orientadas hacia el logro de una provisión de bienestar universal e incondicional para todos los ciudadanos como un derecho fundamental, y al mismo tiempo generar medidas que impidan que la tolerable apropiación y acumulación de riqueza sirva para el establecimiento de poderes fácticos capaces de actuar en defensa de sus intereses corporativos sobre el bienestar de las mayorías.

Como dicen Raventós y Casassas (2008), “reclamamos un Estado capaz de impedir toda forma de dependencia material, en hacer de la vida social un espacio que garantice a los individuos verdaderas oportunidades para que desplieguen sus identidades”, para que cada uno de nosotros pueda desarrollar su autonomía y dignidad, defender el derecho al trabajo, para lograr un reparto justo y sostenible de los recursos públicos que permita garantizar mayores pisos de igualdad social y con los cuales las instituciones públicas democráticas sean capaces de generar medidas destinadas a universalizar la independencia material y la provisión de bienestar que nos permita construir una ciudadanía que consolide formas de vida emancipatorias.

Bibliografía

- Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (comps.). *La medición de derechos en las políticas sociales*. Del puerto. Buenos Aires. 2010.
- Aglietta, Michel. *Regulación y crisis del capitalismo. La experiencia de los Estados Unidos*. Siglo XXI. México. 1986.
- Auyero, Javier (comp.). *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*. Losada. Buenos Aires. 1997.
- Auyero, Javier. *La política de los pobres. Las prácticas clientelares del peronismo*. Manantial Buenos Aires. 2001.
- Azpiazu, Daniel, Basualdo, Eduardo y Khavisse, Miguel. *El nuevo poder económico en la Argentina de los ochenta*. Siglo XXI. Buenos Aires. 2005.
- Azpiazu, Daniel, Manzanelli, Pablo y Schorr, Martín. *Concentración y extranjerización. La Argentina en la posconvertibilidad*. Capital Intelectual. Buenos Aires. 2012.

- Basualdo, Eduardo. *Sistema Político y modelo de acumulación en la Argentina. Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera (1976-2001)*. UNQ -FLACSO-IDEP. Buenos Aires. 2002.
- Basualdo, Eduardo. “La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas de la sustitución de importaciones a la valorización financiera”. En Basualdo, Eduardo y Arceo, Enrique. *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. CLACSO. Buenos Aires. 2006.
- Basualdo, Eduardo. “Concepto de patrón o régimen de acumulación y conformación estructural de la economía”. En *Documento de Trabajo N° 1*, Maestría en Economía Política Argentina. FLACSO. Buenos Aires. 2007.
- Basualdo, Eduardo. *Estudios de historia económica Argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Siglo XXI. Buenos Aires. 2010.
- Basualdo, Eduardo. *Sistema político y modelo de acumulación. Tres ensayos sobre la Argentina actual*. Atuel. Buenos Aires. 2011.
- Boyer, Robert y Saillard, Yves (eds.). *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos*. Vol. 1. Oficina de Publicaciones del CBC-UBA. Buenos Aires. 1996.
- Calcagno, Alfredo y Calcagno, Eric. *La nueva deuda externa explicada a todos*. Catálogos. Buenos Aires. 2006.
- Castel, Robert. *La metamorfosis de la cuestión social*. Paidós. Buenos Aires. 1995.
- Cruces, Guillermo, Epele, Nicolás y Guardia, Laura. *Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del milenio en Argentina*. Cepal. Buenos Aires. 2008.
- Dinatale, Martín. *El festival de la pobreza. El uso político de planes sociales en la Argentina*. La Crujía. Buenos Aires. 2004.
- Esping-Andersen, Gösta. *Los tres mundos del estado de bienestar*. Alfons. Valencia. 1993.
- Keynes, John. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. FCE. Buenos Aires. 2009.
- Lindenboim, Javier, Kennedy, Damián y Graña, Juan. “Distribución, consumo e inversión en la Argentina de comienzos del siglo XXI”. En *Revista Realidad Económica*. N° 218, febrero-marzo. IADE. Buenos Aires. 2006.
- Lo Vuolo, Rubén. *Alternativas. La economía como cuestión social*. Altamira. Buenos Aires. 2001.

- Lo Vuolo, Rubén. *Distribución y crecimiento. Una controversia persistente*. Ciepp-Miño y Dávila. Buenos Aires-Madrid. 2009.
- Marshall, Thomas. *Ciudadanía y clase social*. Alianza. Madrid. 1998.
- Marx, Karl. *El capital. Crítica de la economía política*. T. I. FCE. México. 1971.
- Neffa, Julio César. *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996)*. Eudeba-PIETTE-CONICET. Buenos Aires. 1998.
- Neffa, Julio César y Boyer, Robert (coords.). *La economía argentina y su crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas*. Miño y Dávila-PIETTE-CONICET. Buenos Aires. 2004.
- Neffa, Julio César y Toledo, Fernando C. (coords.). *Interpretaciones heterodoxas de las crisis económicas en Argentina y sus efectos sociales*. Miño y Dávila-PIETTE-CONICET. Buenos Aires. 2008.
- Nun, José. *Marginalidad y exclusión social*. FCE. Buenos Aires. 2001.
- Nun, José y Portantiero, Juan Carlos (comps.). *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Puntosur. Buenos Aires. 1987.
- Pautassi, Laura. *¡Cuánto trabajo mujer! El género y las relaciones laborales*. Capital intelectual. Buenos Aires. 2007.
- Pautassi, Laura (org.). *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social*. Biblos. Buenos Aires. 2010.
- Pautassi, Laura y Gamallo, Gustavo (dirs.). *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*. Biblos. Buenos Aires. 2012.
- Pérez, Pablo. "Tensiones entre la política macroeconómica y la política de ingresos en la Argentina post-convertibilidad". En Revista *Laboratorio*. Año 8. N° 19. Facultad Ciencias Sociales UBA. Buenos Aires. 2006.
- Sachs, Jeffrey. "El estado social de bienestar: más allá de la sociología". En Revista *Cuadernos de Economía*. Vol. XXV. N° 45. Universidad Nacional de Colombia. Colombia. 2006.
- Trotta, Miguel. *La metamorfosis del clientelismo político. Contribución para el análisis institucional*. Espacio. Buenos Aires. 2003.

Otras fuentes

CELS. *Informe anual 2006*. Siglo XXI. Buenos Aires. 2007.

CENDA. *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010*. Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino. Buenos Aires. 2010.

ELA - Equipo Latinoamericano de Justicia y Género. *Informe sobre género y derechos humanos. Vigencia y respeto de los derechos de las mujeres en Argentina*. Biblos. Buenos Aires. 2005.

ELA - Equipo Latinoamericano de Justicia y Género. *Informe sobre género y derechos humanos. Vigencia y respeto de los derechos de las mujeres en Argentina (2005-2008)*. Biblos. Buenos Aires. 2009.

Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social, IIGG-FCS-UBA. Disponible en: http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/programa/biblioteca/bolsa/c4_04.doc