



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



La nueva cuestión social, las viejas respuestas públicas: o el vínculo entre pobreza y asistencialismo en el marco del ajuste estructural

Marcelo Fabián Repetto

1995

Cita APA: Repetto, M. (1995). La nueva cuestión social, las viejas respuestas públicas : o el vínculo entre pobreza y asistencialismo en el marco del ajuste estructural. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Administración Pública

TESIS DE MAESTRÍA

La nueva cuestión social, las viejas respuestas públicas

**(o el vínculo entre pobreza y asistencialismo en el marco del
ajuste estructural...)**

Autor: Marcelo Fabián REPETTO

Tutor: Aldo ISUANI

- 1995 -

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
CALLE DE PASADISO DR. ALFREDO L. TERRELLI 100

DEDICATORIA

Quisiera compartir el producto de tanto esfuerzo con aquellas personas que, a mi lado física y/o afectivamente, me brindaron todo su apoyo para seguir adelante en pos de un objetivo individual pero también, en gran medida, colectivo.

Por sobre todo, el recuerdo para mi madre, hermano, cuñada y sobrina, quienes conforman hoy mi núcleo familiar. Por supuesto, una dedicatoria adquiere singular relevancia: a la memoria de mi padre, fallecido en el período de mi estancia en tierras mexicanas.

A renglón seguido pero no menos importante, un especial reconocimiento para mis mejores amigas y amigos, los más cercanos, los que a través de cartas y llamados apuntalaron siempre este trabajo hoy formalmente concluido. El recuerdo entonces para Ana, Edith, Fabiana, Fernando, Grace, Guillermo, Jimmy, Sergio y Vicky, a los cuales debe sumarse el dedicado a mi sobrino Juan Manuel.

AGRADECIMIENTOS

Todo trabajo de tesis, aunque lleva una firma final, es en la práctica una conjunción de aportes, ayudas, esfuerzos. La que aquí presento no resulta una excepción a la regla y es por eso que quisiera explicitar la enorme deuda que tengo con mucha gente. Aún a riesgo de olvidarme de alguien (de antemano perdón), paso a continuación a dicha tarea.

En primer lugar, mi gratitud hacia Aldo Isuani, quien en su triple carácter de profesor, tutor de pasantía y tutor de tesis, me guió siempre, no sólo en los aspectos intelectuales sino también en aquellas dimensiones humanas que sustentan una formación profesional.

También es enorme mi agradecimiento a Mabel Thwaites Rey, quien cuando aún era yo un estudiante de licenciatura, me inició en los hermosos y difíciles caminos de la preocupación por la temática del Estado y sus aspectos circundantes, brindandome un espacio para que pudiese desarrollar mis intereses y preocupaciones teóricas y prácticas.

No quisiera olvidarme del personal académico que guía el programa de Maestría del cual tuve el honor de formar parte. Así, a Oscar Oszlak, Cristina Botinelli, Carlos Dominguez Molet y Eloisa Primavera, mi reconocimiento, el cual es extensivo a Gabriela y a todas las autoridades de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

I N D I C E

<u>INTRODUCCION</u>	1
<u>CAPITULO I: AMBITO CONCEPTUAL Y PERSPECTIVA GLOBAL</u>	4
<u>I.A. CUESTIONES, INSTITUCIONES Y POLITICAS</u>	5
<u>I.A.1. Las cuestiones sociales</u>	5
<u>I.A.2. La institucionalidad social</u>	12
<u>I.A.3. Las políticas sociales</u>	15
<u>I.B. EL ANALISIS DE LAS CUESTIONES SOCIALES</u>	23
<u>I.B.1. Primera Cuestión Social: consolidación de los Estados nacionales, auge del capitalismo exportador de materias primas, mutaciones sociales</u>	24
<u>I.B.2. Segunda Cuestión Social: La integración de las masas trabajadores, el fortalecimiento de un Estado con marcada incidencia en la dinámica económica y social</u>	29
<u>I.B.3. Tercera Cuestión Social: pobreza "nueva y estructural", reforma parcial del Estado, inercia institucional</u>	48

CAPITULO II: ARGENTINA HASTA LOS '70: UN ANALISIS HISTORICO 64

II.A. CONSOLIDACION DEL ESTADO NACIONAL, AUGE Y CRISIS DEL CAPITALISMO OLIGARQUICO: LA PRIMERA CUESTION SOCIAL 64

II.A.1. La reacción ante la formación de la clase trabajadora 71

II.A.2. Prácticas caritativas de los ricos 74

II.A.3. La autoorganización de los inmigrantes 77

II.A.4. Camino a una nueva cuestión social 78

II.B. CENTRALIDAD ESTATAL Y MODERNIZACION SOCIOECONOMICA: LA SEGUNDA CUESTION SOCIAL 78

II.B.1. La etapa "justicialista" 83

II.B.2. La etapa "desarrollista" 90

II.C. HACIA LA CRISIS DEL MODELO ESTADO-CENTRICO 93

CAPITULO III: NUEVA CUESTION SOCIAL Y RESPUESTAS NEOASISTENCIALES 96

III.A. LA LARGA MARCHA: LOS CAMBIOS SOCIOECONOMICOS 98

III.A.1. El inicio del ajuste 98

III.A.2. El regreso a la democracia 108

III.A.3. La etapa clave de la transformación 114

<u>III.A.4.</u>	<u>El peso relativo de los actores claves</u>	118
<u>III.B.</u>	<u>EMERGENCIA Y CARACTERISTICAS DE LA TERCERA CUESTION SOCIAL</u>	122
<u>III.B.1.</u>	<u>La Pobreza: Determinantes y Magnitudes</u>	124
<u>III.C.</u>	<u>LA POLITICA SOCIAL DEL GOBIERNO DE MENEM: RESPUESTAS DESDE UNA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL QUE NO CAMBIO</u>	146
<u>III.C.1.</u>	<u>¿Una nueva lógica en el seguro social?</u>	147
<u>III.C.2.</u>	<u>El universalismo descentralizado</u>	148
<u>III.C.3.</u>	<u>El neosistencialismo</u>	149
<u>CAPITULO IV:</u>	<u>NOTAS ABIERTAS A MODO DE EPILOGO</u>	164
<u>IV.A.</u>	<u>UNA MIRADA A LAS RESTRICCIONES</u>	165
<u>IV.B.</u>	<u>EL NUEVO CONTEXTO: LA FRAGMENTACION EXCLUYENTE</u>	171
<u>IV.C.</u>	<u>UN SEGUNDO MOMENTO DE LA REFORMA ESTATAL</u>	173
<u>BIBLIOGRAFIA</u>		181

INDICE DE CUADROS

<u>CUADRO 1</u> : Indicadores de empleo, ingreso y distribución	127
<u>CUADRO 2</u> : Distribución del Ingreso por Hogares	129
<u>CUADRO 3</u> : Gasto Público Social como proporción del PBI	132
<u>CUADRO 4</u> : Evolución de la pobreza en el Gran Buenos Aires	137

INTRODUCCION

La investigación social tiene un objetivo básico: explorar qué sucede con las estructuras que soportan los diversos escenarios, qué lógica sustenta el movimiento de los actores, qué mecanismos se ponen en marcha durante los procesos interactivos. La inicial preocupación por la forma en que durante la gestión de gobierno de Carlos Menem (1989-1995) se estaba respondiendo a una nueva situación social en Argentina, que por primera vez en el siglo tenía en el fenómeno de la pobreza una de sus caras visibles, hoy se ha transformado.

Sigue en pie la necesidad y el interés por explorar como se ha actuado, en términos de políticas sociales específicas, ante cambios socioeconómicos de envergadura. Sin embargo, la observación bibliográfica de campo han terminado por desplazar el núcleo analítico hacia dos fenómenos no registrados en un primer momento. Por un lado, ^{a)} la ruptura de la fórmula política que sustentaba un tipo particular de relación entre economía y política. ^{b)} Por el otro, y como resultante del agotamiento de una matriz que se definirá como Estado-céntrica, la debilidad del aparato público para actuar con autonomía, eficiencia y equidad en el área social.

Han de ser precisamente estos los aspectos que, ligados entre sí, expliquen el final de una configuración política sustentada en el activo papel del Estado, a la vez que las dificultades presentes para la emergencia de una nueva vinculación incluyente entre las esferas de la política y la economía. Aquí se inscribe el problema central. El largo proceso de ajuste estructural iniciado en Argentina a mediados de los años '70 ha dado como resultado la aparición de una nueva cuestión social, que se caracteriza por los altos índices de una pobreza heterogénea. Sin embargo, esta transformación no ha estado acompañada de cambios en lo que se habrá de llamar aquí la "institucionalidad social", conjunto de reglas, organizaciones y procedimientos de donde emergen las respuestas a los problemas propios de cada cuestión. Es este desfase, por consecuencia, el que conduce a que se mantengan políticas contra la pobreza de corte asistencial y residual, cuando lo que se requieren son acciones de otra envergadura, tanto en cantidad de recursos como en calidad de gestión.

Este trabajo se articula a partir de cuatro capítulos. En el primero se lleva adelante un esquema conceptual en el cual se presentan, en forma individual y en sus vínculos concretos, las principales categorías que han de utilizarse a lo largo de la investigación. Sobresalen, al respecto, tres conceptos: cuestión social, institucionalidad social, política social. En esa parte inicial se incluye también, en una perspectiva latinoamericana, la sucesión de cuestiones sociales a lo largo del siglo XX, así como las diversas políticas específicas, sugiriéndose una serie de elementos que deberían estar presentes en las respuestas a las demandas suscitadas en el marco del ajuste estructural.

En el segundo capítulo, donde da comienzo el análisis concreto del caso argentino, se observa el despliegue de las dos primeras cuestiones sociales, así como el tipo de acciones implementadas para responder a los desafíos de cada etapa. En el tercero, quizás el más relevante, se atiende al desarrollo global de los aspectos políticos y socioeconómicos desde 1975 en adelante, a través de lo cual se demuestra la emergencia de una nueva cuestión social con la pobreza como señal de identidad. Tras observar la magnitud y características de la marginación y exclusión social, se evalúan las respuestas llevadas adelante en los últimos años, comprobándose que las mismas no son suficiente para atender los nuevos problemas, sino que, por el contrario, exacerbaban los mismos.

Finalmente, en el capítulo cuarto y buscando interpretar las razones que sustentan el tipo de respuestas públicas puestas en marcha en los últimos años en Argentina, se pasa revista a una serie de restricciones en diversos planos, como el político, el económico, el jurídico y el organizacional. Esto conduce, por fin, a la descripción del escenario que se está plasmando en torno a una nueva relación Estado-sociedad.

Es menester apuntar, antes de invitar a la lectura, unas breves notas en torno a la historia privada de esta tesis. Concluida hacia mediados de 1994, tiempos normales ligados a los procedimientos de evaluación y una serie de razones de índole personal del autor, motivaron que un año después se arribase a la instancia de defensa. Oportunas y finísimas correcciones, sumadas a una natural mutación en ciertos ángulos analíticos por parte de quien la escribió, han dado lugar a una serie de modificaciones respecto a aquella versión original. Esto da lugar a dos reflexiones.

Por un lado, y en especial a partir de las sugerencias realizadas por una especialista en su rol de lectora externa, debe señalarse que se trató de reformular formal y sustantivamente muchos de aquellos puntos que habían sido criticados, manteniendo en otros casos la versión inicial en tanto se

consideró que podían aguantar a pie firme los embates de una crítica a la cual se está muy agradecido.

Por otro, debe remarcarse que varias situaciones de relieve se han producido en la Argentina desde 1994 a la fecha, las cuales en líneas generales consolidaron los argumentos centrales de esta tesis. Pero más allá de ello, no se consideró pertinente modificar la sustancia de la redacción del trabajo en función de esos cambios. Queda abierta la invitación a los lectores, entonces, para que incorporen en su interpretación de lo que aquí escrito fenómenos tales como la reelección de Carlos Menem en mayo de 1995, la tendencia ascendente de los índices de desempleo abierto, las derivaciones de un inminente ajuste en el sector público provincial.

Sólo resta esperar que los próximos argumentos cumplan con el objetivo de sustentar aquel conjunto de ideas apuntadas.

Capítulo I
AMBITO CONCEPTUAL Y
PERSPECTIVA GLOBAL

Este capítulo inicial tiene dos partes bien diferenciadas. En primer lugar, se pasa revista a una serie de categorías y conceptos indispensables para el análisis que se efectuará a lo largo de la tesis. Esos puntos han sido tratados aisladamente por muchos, pero casi nunca se ha explorado la relación lógica y práctica entre los mismos. Al interpretarse que el desarrollo histórico implica a lo largo de su curso la generación de determinadas "cuestiones sociales" que encierran a su vez problemas específicos, también se tiene presente que dicha evolución genera un particular tipo de avances en diversos órdenes (políticos, económicos, organizacionales y jurídicos, entre los más relevantes), los cuales pueden ser, en sus condensaciones institucionales, analizados al mismo tiempo como base y como restricción para las políticas públicas elaboradas e implementadas como respuesta a aquellos problemas. El rol que en todo este proceso le cabe al Estado, en tanto componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada y objetivado a través de organizaciones perdurables en el tiempo, será el eje sobre el cual giren las categorías a analizar¹.

En segundo término, se presenta en un nivel más descriptivo y en referencia a un marco que permite entender a varios países latinoamericanos, la secuencia de las tres principales cuestiones sociales en este siglo. Se define a cada una de ellas así como también a los problemas concretos que contuvieron o contienen, apuntándose algunos comentarios en relación a los tipos de respuestas instrumentadas a partir del despliegue de la institucionalidad social. Esto conduce a observar la relación que los clivajes acontecidos tienen con la debilidad o fortaleza del Estado en tanto autoridad pública, [así como también con las transformaciones económicas correspondientes.]

¹) El concepto de Estado ha sido tomado de O'Donnell, Guillermo "Apuntes para una teoría del Estado", en Oszlak, Oscar (Comp.) Teoría de la burocracia estatal, Paidós, Buenos Aires, 1984, pág. 200. En tanto en cierta bibliografía de política pública suele confundirse la idea de Estado con la categoría "gobierno", es que se desea marcar las diferencias. Por gobierno ha de entenderse el conjunto de individuos que tienen a su cargo dirigir y guiar las organizaciones estatales, tal como lo sugiere Deutsch, Karl en Política y Gobierno, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, pág. 20.

Al hacer referencia a países de América Latina, se quiere dar cuenta de aquellos que, en términos generales, han tenido a lo largo de casi un siglo similares características tanto en el desarrollo económico como en el modo de ejercicio de la autoridad estatal [con respecto a la gestión de políticas sociales] [Así y aun cuando difieren sustancialmente en relación a la trayectoria de los regímenes políticos durante dicho lapso] sobresalen Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay. [Al presentarse las principales acciones públicas que se han llevado a cabo para responder a las cuestiones sociales, en especial a las dos primeras, emergerán las similitudes entre dichos casos nacionales.]

I.A. CUESTIONES, INSTITUCIONES Y POLITICAS

5 Interesa desarrollar en estas primeras secciones una discusión en torno a los impactos que tienen los cambios históricos con relación a los intereses de los trabajadores o de aquellos sectores sociales con bajos ingresos o con necesidades básicas no satisfechas. Al mismo tiempo, se buscará establecer la relación de dichas transformaciones con las mutaciones de una cuestión social a otra, a la vez que con los ámbitos institucionales, para lo cual se procederá al análisis conceptual de la política social, entendida como toma de posición por parte del Estado, u otras organizaciones del espacio público que actúan por delegación del aparato estatal. }

I.A.1. Las cuestiones sociales

En este sentido, se define de entrada, junto a O'Donnell y Oszlak, lo que se entenderá en este trabajo como "*cuestión social*". Afirman los mencionados autores: "Ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente a la lista de necesidades y demandas de sus integrantes. Sólo algunas son problematizadas, en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o, incluso, individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse algo a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de

problemas socialmente vigentes. Llamamos cuestiones a estos asuntos (necesidades, demandas) socialmente problematizados².

A partir de esta definición, donde se considera lo de "cuestiones socialmente problematizadas" en un sentido amplio a partir de lo cual los ámbitos probables constituyen un abanico demasiado extenso, es menester marcar el corte que se hará aquí, reconociendo asimismo los inconvenientes de índole metodológico que ello conlleva. En este sentido, sólo se pondrá el acento en aquellas cuestiones que están vinculadas al área que comúnmente atienden, en calidad de respuesta a los problemas, las políticas sociales y que, por ende, agrupan ya sea en términos de alianzas o de conflictos, a grupos o individuos específicos. Para ejemplificar, del conjunto de organizaciones públicas sólo interesarán aquellas que en forma directa, o muy ligada, se ocupan de la problemática de empleo, salario y prestaciones a los sectores trabajadores o a aquellos grupos con necesidades básicas insatisfechas o con bajos ingresos.

Plantear el marco conceptual a partir del eje vertebral que ofrece la categoría "cuestiones", conduce a tener presente qué es lo que se busca significar al hacer referencia a los "problemas", a la vez que se torna necesario atender con algún grado de detalle a la temática que tiene que ver con los protagonistas fundamentales en la definición de las cuestiones sociales, toda vez que los problemas contenidos en las mismas reflejan con claridad las necesidades e intereses de los grupos o sectores involucrados.

En lo referido a lo que se desea expresar cuando se usa el concepto de "problema", es Aguilar Villanueva quien presenta el conjunto de posibilidades existentes, colocando el acento en quienes son los que están detrás de la formulación de los mismos: "Algunos problemas son respaldados por

²) O' Donnell, Guillermo y Oszlak, Oscar "Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación", en Kliksberg, Bernardo y Sulbrandt, José (Comps.) Para investigar la Administración Pública, INAP, Madrid, 1984. Subrayado de los autores, pág. 109.

Sobre esto, es menester señalar algunos aspectos terminológicos. En una perspectiva de influencia anglosajona, lo que aquí se trabajará como "cuestión", se expresa en esas corrientes bajo el concepto de "asunto". Ver Sánchez Gutierrez, Arturo "El proceso de diagnóstico en la elaboración de políticas públicas", en Revista Perfiles Latinoamericanos, Año 2, N° 3, FLACSO México, México, 1993. Allí se indica: "Es importante considerar al asunto de una forma amplia y dinámica para estar en condiciones de analizar los diversos ángulos de su problemática. Por un lado, el asunto podría ser definido, como lo hacen Oszlak y O' Donnell, como una cuestión que se expresa en formas de necesidades o demandas de una parte de los integrantes de la sociedad (...). Sin embargo, el asunto puede surgir del mismo aparato gubernamental, ante la necesidad de aplicar políticas cuyo efecto requiera de ajustes en otros niveles" (pág. 25).

organizaciones poderosas y argumentos culturalmente significativos; otros cuentan con voces dispersas e introducen argumentos alternativos a los comúnmente usados. Frente a algunos problemas hay rápido y mayoritario consenso entre los ciudadanos, en otros casos las opiniones se dividen. Unos son problemas de rutina, programables; otros son inéditos, a encarar de manera innovadora (...). No todos los problemas, sin embargo, logran llamar la atención gubernamental y despertar su iniciativa"³.

Esto conduce a indicar que los diversos protagonistas que intervienen en el proceso de formulación de un problema pueden ser agrupados bajo la categoría analítica de actor, sobre la cual se sigue lo indicado por Meltsner: "El término 'actor' es un concepto abierto que el analista debe adaptar a los requerimientos de su estudio. Un actor puede ser un individuo, una función, un grupo, un comité, un equipo burocrático, una coalición, o incluso, un estado"⁴. En consecuencia, para observar el papel clave que ciertos actores desempeñan en la problematización de determinados aspectos del área social, ha de observarse el entrecruzamiento de cuatro variables constituyentes, en tanto recursos potencialmente disponibles, del accionar de los mismos: a) poder de negociación (capacidad para influir en las acciones llevadas adelante por los tomadores de decisiones); b) modalidad de acción colectiva (interacción de voluntades para conjurar el problema del hombre indiferente que se desentiende de todo); c) capacidad para descifrar el contexto (posibilidades de acceder a información vasta y esencial en la toma de decisiones); y d) niveles de representación (modo de relación entre los líderes y los individuos que conforman la "base" de esos actores organizados).

Los vasos comunicantes que históricamente se han establecido entre los actores (entre los cuales, según lo apuntado, se cuenta el Estado no como ente monolítico sino, entre otras facetas, como espacio de gestión de los estratos de funcionarios con intereses particulares y como ámbito de acción de la clase política), y los usos variados que éstos han hecho de los cuatro recursos indicados, resultan ser un elemento sustancial para explicar una serie de aspectos. Entre los mismos, destacan el

³) Aguilar Villanueva, Luis Problemas públicos y agenda de gobierno. Estudio Introductorio, Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, México, 1993, pág. 23.

⁴) Meltsner, Arnold "La factibilidad política y el análisis de políticas", en Aguilar Villanueva, Luis (Comp.) La Hechura de las Políticas, Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, México, 1992, pág. 375.

modo en que se gesta una cuestión social, qué tipo de problemas encierra la misma, cómo repercute en la conformación de determinado marco institucional, cuáles son las respuestas emergentes y por qué, a la vez, los vínculos entre estos fenómenos se transforman en el tiempo y en el espacio.

El lugar de trabajadores y pobres en las cuestiones sociales

Los trabajadores y los grupos más pobres que por lo general permanecen al margen del sistema laboral formal (aunque esta situación no sea la causa de su pobreza), han sido protagonistas relevantes en cada una de las cuestiones sociales de este siglo. No significa ésto, sin embargo, que hayan sido siempre las necesidades e intereses de ambos sectores los que finalmente se plasmaron en políticas sociales concretas. A modo de ejemplo, mientras los aspectos ligados a empleo, salario y cobertura social de los trabajadores formales han provocado siempre algún tipo de respuesta estatal, las necesidades y reclamos de los sectores empobrecidos de las sociedades latinoamericanas, en cambio, derivaron por lo general en acciones públicas residuales, desorganizadas y poco constantes.

La diferencia de dotación de los recursos mencionados explica por qué las respuestas a los problemas de las distintas cuestiones sociales privilegiaron las demandas de los obreros y asalariados organizados. Es evidente que los sindicatos han tenido en los últimas décadas un elevado poder de negociación ante el poder político y los sectores empresariales, a partir de su capacidad de veto u obstaculización de los procesos productivos. Asimismo, y aun cuando casi nunca la representación que ejercen los líderes sindicales se sustenta en prácticas democráticas, las instancias burocráticas internas conducen a estas organizaciones de trabajadores a captar los cambios en el ambiente y actuar, en consecuencia, estratégicamente.

Pero si todos estos elementos describen por qué los intereses de los trabajadores incorporados a canales organizacionales han estado en el centro de los problemas de las diversas cuestiones sociales, a diferencia del lugar residual que le han cabido a las necesidades de los pobres no organizados, queda por entender qué conduce a los trabajadores a incorporarse al sindicato y llevar a cabo desde allí acciones colectivas, a la par que ver por qué ese fenómeno no se registra en el caso de los pobres. A este respecto, ha sido Olson quien desde una mirada económica a los procesos sociopolíticos generó una de las respuestas más atractivas. Este autor, partiendo del supuesto de que el individuo es racional, egoísta y maximizador de sus propios intereses, sostiene que los grandes

grupos no se mantienen organizados por expresar la sumatoria de los intereses de los miembros que lo componen, sino porque son capaces de brindar un producto secundario además del bien colectivo que proveen.

Sin entrar a discutir los argumentos de Olson, puede decirse que su planteo es atractivo porque conduce a entender los problemas a los que se enfrentan los grupos pobres, en tanto carecen de capacidad de ofrecer incentivos selectivos que atraigan a los individuos a unirse en pos de llevar adelante acciones colectivas. Lo dice Olson con claridad: "El grupo no organizado, el que no cuenta con grupo de presión ni emprende la acción, no tiende a actuar voluntariamente para favorecer sus intereses comunes (...). En el grupo grande y en un contexto sociopolítico, la persona individual no estará dispuesta a hacer sacrificio alguno para lograr los objetivos que comparte con otras"⁵. Esto conduce, teniendo en cuenta cuál es el núcleo de esta tesis, a explorar un poco más en el fenómeno de la pobreza.

En este sentido, en una primera etapa que podemos ubicar entre finales del siglo XIX y las tres primeras décadas de este siglo, los sectores con capacidad de decisión la consideraron ligada a temáticas tales como el azar o la inmoralidad. En un segundo momento (que se prolonga entre los años '30 y finales de los '70), la perspectiva dominante consideraba que se era pobre si se carecía de las condiciones mínimas indispensables para satisfacer una serie de necesidades básicas. Al respecto, se debe apuntar que en parte importante de esta larga etapa (sobre todo en los años '60), la discusión acerca de la pobreza se emparentó con los acalorados debates en torno a la temática de la "marginalidad", sobre lo cual se volverá más adelante. Finalmente, desde principios de la década de 1980 hasta la actualidad, las concepciones de la pobreza se ligan nuevamente al no acceso a una serie de satisfactores básicos, pero también a la carencia de niveles mínimos de ingreso, que origina exclusión social a partir de la caída desde un estrato social más alto, aun cuando en muchos casos se conserve el puesto de trabajo. Hoy en día, las tres facetas de la pobreza se superponen, así como también las visiones que se tienen acerca de las mismas, provocando una complejización del

⁵) Olson, Mancur La Lógica de la Acción Colectiva, Limusa/Noriega, México, 1992, pág. 180.

concepto, con repercusiones evidentes al momento de la elaboración de políticas para su reducción y posterior superación⁶.

Ahora bien, ¿qué es lo que se desea significar cuando en este trabajo emergen las referencias a pobreza? Esto remite a diversas consideraciones técnicas que están siendo debatidas hoy en día. Aun así, se puede indicar que, teniendo en cuenta la falta de ingresos para acceder a una canasta básica de bienes y servicios (que sirve para evaluar la línea de pobreza -LP- y, en consecuencia, relevante para el caso de los "nuevos pobres"), y la falta de satisfacción de cierto tipo de necesidades (que sirve para el índice de necesidades básicas insatisfechas -NBI- y, por ende, muy útil para explicar el caso de los "pobres estructurales")⁷, se entiende por pobreza la incapacidad individual o

⁶) Conviene apuntar que aquí se elude explícitamente el desafío de llegar a una definición universal de la categoría pobreza, toda vez que implicaría penetrar en un terreno que se desvía del núcleo de la tesis. Asimismo, es claro que el modo en que se la conceptualiza y mide es factor esencial al momento del diseño e implementación de aquellas políticas específicas que se propongan enfrentarla. A fines analíticos, en el estudio del caso argentino se aceptará la definición (en el caso que sea una sola) del término que hayan realizado los decisores.

⁷) Se impone aquí una extensa cita de corte metodológico. Según se apunta en El País de los Excluidos, CIPPA, Buenos Aires, 1991, la línea de pobreza presupone la determinación de una canasta básica de bienes y servicios que se construye respetando las pautas culturales de consumo de una sociedad en un determinado momento histórico. Esta canasta normativa, una vez valorizada, es la que determina la LP. Según la elaboración del INDEC en 1985, se construye la canasta alimentaria y con el valor de ella se define la línea de indigencia (LI). A partir de esta se considera el valor de la LP, la cual fue fijada en aproximadamente dos veces el valor de la LI. Según lo apuntado en Epszteyn, Eduardo y Orsatti, Alvaro Características de una línea de pobreza para Argentina, 1985, Documentos de Trabajo N° 8, IPA, INDEC, Buenos Aires, s/f, los componentes de la canasta básica de bienes y servicios son los siguientes rubros: Alimentación, Indumentaria, Vivienda, Equipamiento y Funcionamiento del Hogar, Salud, Transporte y Comunicación, Esparcimiento, Educación, y Bienes y Servicios Varios.

En lo que refiere a las necesidades básicas insatisfechas, Mínujin, Alberto y Vinocur, Pablo "¿Quiénes son los pobres en el Gran Buenos Aires?", en Revista Comercio Exterior, Vol. 42, N° 4, abril de 1992, recogen otro de los aportes metodológicos del INDEC y puntualizan cinco criterios para definir dichas necesidades, lo cual ha sido empleado en muchas investigaciones sobre pobreza. A continuación se señalan los criterios, así como los niveles mínimos de satisfacción de cada uno de ellos: Hacinamiento (Familias que habitan unidades con más de tres personas por cuarto); Tipo de Casa (Familias que habitan viviendas inadecuadas, como pieza de inquilinato o vivienda precaria); Servicios Sanitarios (Familias que viven en casas sin ningún tipo de retrete); Educación (Familias en las que por lo menos un niño en edad escolar (entre 6 y 12 años) no asiste a la escuela primaria); y Criterios combinados indicando una probable falta de ingreso adecuado (Familias con cuatro o más personas por miembro ocupado, en las que su jefe tiene un bajo nivel de educación).

Ambos métodos han sido criticados, entre otros, por Julio Boltvinik, quien, mientras del primero rescata sólo su potencial para medir la pobreza alimentaria, del segundo critica su modalidad de relevamiento dicotómico, a la par que considera que la última de las NBI apuntadas se superpone con el esquema de LP, además de no estar clara la diferenciación monetaria entre lo que se establece en la canasta de LP y lo que se estipula por NBI. En este sentido es que dicho autor, en la actualidad y a partir del aprendizaje realizado en el marco de un proyecto promovido en los últimos años por el PNUD, está fomentando el uso técnico de un nuevo método para observar la magnitud e intensidad de la pobreza, a través del MMIP (método de medición integrada de la pobreza), que engloba a varios de los aspectos contenidos en las mediciones a partir de los ingresos y las necesidades básicas insatisfechas. Ver, por ejemplo en "El método de medición

familiar para satisfacer una serie de necesidades consideradas esenciales, situación que coloca a los afectados en posición desfavorable para la participación plena en la vida económica, política y social.

Ligado a lo anterior y teniendo como guía la formulación e implementación de respuestas públicas, vale observar el planteo de Boltvinik, quien señala los diferentes impactos de cada uno de los métodos usuales para medir la pobreza: "En términos de sus implicancias de políticas, las mediciones de LP definen poblaciones-objetivos con ingresos insuficientes y que, por tanto, requieren atenderse a través de políticas salariales, de empleo y de generación de ingresos. En cambio, las poblaciones-objetivo identificadas por el método de NBI requieren créditos para vivienda, servicios de agua y de eliminación de excretas, educación y otras políticas similares (...). De lo antes señalado se deriva la conclusión de que ambas mediciones son, en la práctica, complementarias"⁸.

Hasta aquí se han visto las cuestiones y los problemas que ellas contienen. Son sólo una parte del proceso de las políticas públicas y constituyen, de alguna manera, el lado de la "demanda". Pero a efectos de una perspectiva global, es menester revisar que sucede del lado de la "oferta", es decir, del conjunto de factores y aspectos que entran en juego para que desde la autoridad pública emanen ciertos tipos de respuestas. En este sentido, ahora se procederá a realizar una mirada que se concentre en los aspectos institucionales, a la vez que se establecerá la relación de éstos con el aparato estatal y las políticas sociales específicas.

integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo", en Revista Comercio Exterior Vol. 42, N° 5, mayo de 1992. Aun reconociendo la potencialidad de este nuevo enfoque (el cual ha sufrido variaciones desde que comenzó a difundirse), aquí no se lo estudiará con mayor detalle, toda vez que nos conduciría a áreas que no serán exploradas en este trabajo. Se considera que usando un tipo de combinación menos sofisticado de los índices de LP y NBI, con el cuidado que sugieren las críticas bien fundamentadas acerca de cada uno en particular, se podrá argumentar en torno a los ejes principales de la tesis, toda vez que se podrá observar la estructura heterogénea de la pobreza, así como sus causas, en el caso argentino.

Convendría agregar, por último, que los aquí puntualizados no constituyen los únicos métodos de conceptualización y medición de pobreza. En los países centrales, por ejemplo, se tiene un conjunto de criterios más amplio para definir las necesidades básicas. A la vez, autores como Sen y Desai están en la actualidad profundizando estudios en dichas áreas.

⁸) Boltvinik, Julio Pobreza y Necesidades Básicas, PNUD, Caracas, 1990, pág. 43.

I.A.2. La institucionalidad social

Tomando en cuenta diversas interpretaciones en torno a lo que son las instituciones, se tratará de avanzar en la conceptualización de la "*institucionalidad social*", la cual debe ser interpretada en relación dinámica con las cuestiones sociales concretas y con el tipo de Estado existente en un momento dado. Las definiciones apuntadas no se excluyen entre sí, sino que partiendo de autores con diversas preocupaciones teóricas, ayudan al objetivo de esta parte del trabajo. Por un lado, la propuesta de North: "Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico"⁹. Por el otro, el planteo de Alford y Friedland, quienes las definen como: "un conjunto de pautas de actividad supraorganizativas mediante las cuales los seres humanos rigen su vida material en el espacio y en el tiempo, a la vez que como un conjunto de sistemas simbólicos de los que se sirven para categorizar esa actividad y dotarla de significado"¹⁰. Por último, lo señalado por O'Donnell: "Son patrones regularizados de interacción que son conocidos, practicados y aceptados regularmente (aunque no necesariamente aprobados normativamente) por agentes sociales dados que, en virtud de esas características, esperan continuar interactuando de acuerdo a las reglas incorporadas (formal o informalmente) en esos patrones. A veces, aunque no necesariamente, las instituciones se vuelven organizaciones formales; se materializan en edificios, sellos, rituales y personas que ocupan funciones que las autorizan a 'hablar en nombre de' la organización"¹¹.

Considerando que un aspecto central de esta tesis está dado por la atención que se presta a las políticas públicas puestas en marcha para atender determinados tipos de problemas (los cuales se enmarcan dentro de las cuestiones), resulta crucial la aproximación a la definición de lo que se interpretará por institucionalidad social, en la medida que cada uno de los momentos de la misma, que condensan posicionamientos específicos por parte de los actores y que se expresan en cambios

⁹) North, Douglass Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pág. 13.

¹⁰) Alford, Robert y Friedland, Roger "La sociedad regresa al primer plano: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales" en Revista Zona Abierta N° 63/64, Madrid, 1993, pág. 156.

¹¹) O'Donnell, Guillermo "¿Democracia delegativa?", en Cuadernos del Claeh, N° 61, Montevideo, 1992, pág. 7.

en las políticas sociales, constituyen un marco para enfrentar dichos problemas. De hecho, la red de instituciones que sustentan las políticas sociales no es fija, sino que se halla sujeto a desarrollo e innovación constantes.

La conceptualización que habrá de sustentarse es entonces la siguiente: **La institucionalidad social está constituida por un conjunto de organismos, normas, símbolos, reglas de juego formales e informales, cuyas combinaciones disminuyen la incertidumbre y encuadran la relación que en el ámbito de lo público entablan entre sí los actores participantes de la "cuestión social". La fortaleza o debilidad de la misma está ligada, aunque en forma no lineal, a un tipo de Estado concreto.**

Representa un espacio de oportunidades a la vez que un marco de incentivos, aspectos esenciales para disminuir los costos de los intercambios entre los actores. Es resultado de la condensación y síntesis de los conflictos y los consensos que en torno a intereses y preferencias vinculan a dichos participantes, así como también de la dinámica de las esferas de lo político, lo económico, lo jurídico y lo organizacional, entendidas éstas en términos de red y no de ámbitos aislados.

Se plasma tanto en determinado tipo de políticas sociales específicas (entre las cuales está "no hacer nada"), que tienen por objetivo general la reducción o eliminación de los problemas contenidos en cada cuestión social, como en tomas de posición por parte de los actores privados más relevantes.

Interpretar el marco institucional de esta manera, como expresión amplia de los aspectos políticos, económicos, jurídicos y organizacionales, y como cristalización de reglas de juego, sirve para ligar la relación entre la autoridad pública y los trabajadores o los que, a partir de los criterios apuntados, pueden ser catalogados como "pobres". Resulta un concepto relevante, entonces, tanto para evaluar como para proponer políticas sociales atendiendo a contextos diversos. En este sentido, forman parte de la institucionalidad social elementos tan diferentes como una oficina pública dedicada a atender el bienestar social, una organización no gubernamental, una ley o decreto, un renglón del presupuesto general, una negociación salarial, una movilización de los carenciados

reclamando mejores condiciones de vida, el establecimiento de una alianza entre actores claves, los rasgos de "estatismo" de la cultura política de los más pobres, entre otros.

La pregunta que en términos teóricos cobra sentido en esta exploración conceptual, es la siguiente: ¿Cuál es la relación entre la institucionalidad social y el Estado?. En primer lugar, debe indicarse que no constituyen conceptos intercambiables. Luego, señalar que, como quedó de manifiesto a partir de los ejemplos indicados más arriba, la categoría "institucionalidad social" es compleja y abarca ámbitos muy diversos, en cada una de los cuales aparece una dimensión de lo estatal. Así, se trata del Estado en tanto conjunto de organizaciones públicas, del Estado compartiendo el espacio de lo público con la sociedad civil organizada, del Estado materializándose en normas legales, del Estado programando sus ingresos y egresos, del Estado como regulador del vínculo entre capital y trabajo, del Estado como ámbito ante el cual demandar, del Estado como testigo o protagonistas de acuerdos y conflictos entre actores, del Estado como imagen presente en la subjetividad popular. En síntesis, entre una y otra categoría existe una relación causal de doble sentido: el Estado condiciona a la institucionalidad social a partir de su incidencia en la conformación de las reglas de juego, y la dinámica de éstas repercute en el fortalecimiento o debilidad de aquél.

Ciertos errores de interpretación al respecto conducen a que analistas y decisores, en tiempos de crisis y en su búsqueda de nuevas acciones dirigidas a los sectores más necesitados, propongan caminos específicos de diversa índole: acuerdo entre las principales fuerzas políticas, cambios en la normatividad, mayor flujo de recursos, etc. Sin embargo, en tanto que cada una de estas medidas propuestas o implementadas esté aislada del contexto, no tenga como sostén a un Estado con el máximo grado posible de autonomía, y no pase a formar parte de cambios del marco institucional en su conjunto (donde cada ámbito es parte de un todo y sólo cobra sentido en cuanto tal), las líneas de acción propuestas no generarán transformaciones reales, capaces de operar sobre las restricciones y conducir a una combinación factible y coherente con los objetivos y metas predominantes en un contexto determinado.

Entre el cúmulo de propuestas usualmente vigentes para solucionar los problemas inherentes a las cuestiones sociales, además de las apuntadas más arriba, sobresale la tentación de modificar los organismos públicos desde una perspectiva solamente administrativa. Son muchos los que

consideran que transformando a los mismos, se logra inmediatamente afectar la calidad y los impactos de las políticas. Está detrás de esta perspectiva la confusión entre los conceptos de "institución" y "organización". Aún reconociendo la importancia de las organizaciones y la necesidad de promover cambios en el carácter o funcionamiento de éstas, aquí se sustenta la idea de que son tan sólo una parte de la institucionalidad, porque tal como se observó en la conceptualización que se hizo de ésta, es el marco institucional el que contiene a los organismos.

Ligado a la esfera organizacional de la administración pública y al funcionamiento de la misma en tanto accionar burocrático, pensar el rol y el status de los entes que materializan aspectos relevantes de la institucionalidad social, conduce a observar en forma especial a las burocracias públicas y su relación con el contexto en el cual actúan. Esto remite, a su vez, a interrogarse sobre las relaciones que se establecen entre la política y la administración, aspecto sobre el cual ciertas versiones científicas y apolíticas han intentado fundamentar, sin éxito, la separación no solo analítica sino también práctica de dichas categorías. Aquí se prefiere, por el contrario, dar cuenta de los vínculos entre las mismas y, como lo señala Oszlak, "si la política es el principal ámbito en el que se definen las opciones que regulan y dan contenido a la actividad social, la Administración Pública no puede en modo alguno ser ajena a la política. Pero, ¿cuánto está efectivamente involucrada?. En los hechos, política y administración se funden en complejas combinaciones, donde la acción de los diversos agentes intervinientes en la implementación de políticas enfrenta límites objetivos diferentes en cuanto a sus posibilidades de comportamiento autónomo"¹².

I.A.3. Las políticas sociales

Las "*políticas sociales*", cuya enunciación básica ya se brindó en los párrafos iniciales (posicionamiento de parte del Estado o, en menor medida, de otras organizaciones del espacio público que actúan por delegación del aparato estatal, con relación a los problemas propios de los trabajadores o de aquellos sectores sociales con necesidades básicas no satisfechas o con ingresos insuficientes), resultan ser el producto y la materialización de momentos específicos de la

¹²) Oszlak, Oscar. Políticas Públicas y Regímenes Políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas, Estudios CEDES, Buenos Aires, 1984, pág. 50.

institucionalidad social, llevadas adelante por la acción de determinados organismos. Al mismo tiempo, constituyen respuestas concretas para, ya sea a partir de la anticipación o la reacción, lograr atemperar y/o eliminar los conflictos real o potencialmente presentes en las cuestiones sociales. Como lo indica Isuani: "Las políticas estatales no constituyen una respuesta "aleatoria" a los problemas sociales. Por el contrario, afirmamos que están dirigidas hacia fines que pueden ser racionalmente agrupados de acuerdo a las funciones que el Estado cumple (...), que son básicamente tres: 1) Asegurar el Orden y la Armonía Social; 2) Crear condiciones para el Proceso de Acumulación; y 3) Obtener Apoyo Político (...). Aún cuando algunas políticas estatales parecen ser "funcionalmente" especializadas, la mayoría de ellas pueden cumplir una o más funciones"¹³.

(Dichas} funciones básicas de la autoridad estatal entran en relación, al mismo tiempo, con los objetivos de individuos y grupos. Y así como no son monolíticas las metas y las acciones del Estado a partir de los conflictos y contradicciones que conviven a su interior, mucho menos homogéneos son los objetivos de los actores económicos y sociales. En la medida que no ha sido posible hasta el momento, más allá de los esfuerzos de un gran número de teóricos, elaborar las condiciones ideales de una función de bienestar social, debe pensarse que las políticas sociales que se implementan son producto, en consecuencia, de la intensidad con que los actores intervinientes utilicen sus recursos en el proceso de elaboración, pero también de implementación. A su vez, dichas intensidades se enmarcan en el conjunto de restricciones operantes, las cuales cristalizan situaciones históricas concretas.

Esto lleva a señalar junto con Majone que "la factibilidad -y no la optimalidad- es el objetivo realista que debe plantearse el analista de políticas. La factibilidad debe definirse con relación a todas las restricciones operantes (...). Las restricciones son como compendios del conocimiento empírico que se utilizan en la toma de decisiones; también constituyen recursos heurísticos de gran importancia para el aprendizaje, la predicción y la solución de los problemas (...). Para trazar las fronteras del territorio de la factibilidad, el analista debe combinar el conocimiento empírico con los objetivos de las políticas. El conjunto de restricciones representa un apretado compendio de todos los

¹³) Isuani, Aldo Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1985, pág. 13.

datos que son relevantes para tomar la decisión. Por lo general, los conocimientos disponibles no son suficientes para definir con precisión la gama de opciones factibles"¹⁴.

Encuadrar lo que se quiere significar con política social, yendo más allá de los esbozos realizados hasta aquí, es una tarea por demás difícil, más aún cuando se está tratando de construir un concepto que no se limite a explicar una política en particular, sino que sea capaz de dar cuenta de las configuraciones políticas que las enmarcan. Diferencias históricas, tanto en los niveles de desarrollo económico como de modernización de las instituciones políticas, son elementos que están presentes para condicionar la posibilidad de una definición de política social de carácter universalista en cuanto a tiempo y lugar.

La política social se construye, en tanto concepto, tal una conformación de capas superpuestas, como si se tratase de una configuración geológica. La primera de ellas está representada por la atención que desde el Estado se brinda a los pobres por su condición de tales (donde la **beneficencia** y la **asistencia pública** representan dos momentos de la misma). La segunda se relaciona con la atención particularizada a los grupos de trabajadores que integran el mercado formal (y aquí el **seguro social** es la acción principal). La tercera y última, se relaciona con la universalización de las prestaciones a los individuos en tanto ciudadanos (siendo aquí la **seguridad social** la política central). Estos tipos de política social, a partir de su factibilidad condicionada históricamente, se dieron en el marco de los diversos momentos de la institucionalidad social a lo largo del presente siglo, en algunos de los países más importantes de América Latina. No obstante su presencia en casos específicos, conviene puntualizar que los esquemas de universalismo y ciudadanía plena resultaron los más débiles, pese a un imaginario colectivo que registra como constante esa línea de acción pública.

Otra forma de enfrentar la complejidad que se genera en torno al concepto de política social, es observando las áreas específicas, lo cual permitirá entender por este tipo de política lo que se indica a continuación: a) **Las políticas de producción, administración y acceso a los servicios públicos destinados a mejorar el bienestar de la población, por ejemplo, salud, educación,**

¹⁴) Majone, Giandomenico "La factibilidad de las políticas sociales", en Aguilar Villanueva, Luis (editor) La Hechura de..., Op. cit., pág. 395 y s.

vivienda, electricidad y agua potable; b) las políticas relacionadas con el mercado de trabajo, ya sea de generación de empleo formal (y sus correspondientes formas de remuneraciones y prestaciones) o de incentivo a la generación de recursos por vías distintas de dicha formalidad; c) las políticas de asistencia focalizada en quienes no participan del sistema de seguridad social emergente de la formalidad laboral, como por ejemplo la ayuda para un piso básico de nutrición; y d) las políticas ligadas al gasto social, ya se trate de asignaciones directas, subsidios o transferencias¹⁵.

Es evidente que esta definición conduce a observar los vínculos que existen entre la misma y la política económica en sentido amplio, sobre todo a partir de un determinado momento histórico, mediados de los años treinta en adelante. Analizando el desarrollo de las políticas sociales, Lo Vuolo señala: "Las mismas se construyeron como un subproducto de las políticas económicas de manejo de la demanda efectiva (...). Tradicionalmente los gastos en finalidades sociales se han incorporado a las formalizaciones del equilibrio macroeconómico como sumatoria de la remuneración directa de la fuerza de trabajo. Es común llamar "salario social" al gastos público en estas áreas porque se asume que valoriza aquellos gastos que deberían hacer los asalariados en ausencia de las instituciones sociales. Esta línea de razonamiento lleva a conceptualizar el gasto social como parte integrante de los salarios"¹⁶.

Tras estas consideraciones, ahora sí han de puntualizarse brevemente las características sobresalientes de cada tipo de política social indicado anteriormente.

Para describir los rasgos sobresalientes de la **beneficencia**, se consignará resumidamente el planteo de Tenti Fanfani, quien expresa: "La beneficencia es la institución de ayuda social típica del momento constitutivo del Estado moderno. La beneficencia, como caridad laica (que para nosotros es sinónimo de filantropía), se organiza como actividad del poder público, pero de un modo particular. En efecto, el Estado hace beneficencia por un acto de delegación. La razón de ser de esta

¹⁵) Parte de esta puntualización de áreas correspondientes a la política social están contenidos en los planteos de Titmus, R.N., citados en Gonzalez Tiburcio, Enrique Reforma del Estado y Política Social, INAP, México, 1993, pág. 15.

¹⁶) Lo Vuolo, Rubén Políticas económicas y políticas sociales en Argentina: una contradicción persistente, Documentos de Trabajo Nº 1, CIEPP, Buenos Aires, 1990, pág. 6 y s.

primera institución de ayuda social del Estado obedece a una intencionalidad claramente ideológico-política. La estrategia de intervención propia de la beneficencia se caracteriza por la sanción ejemplificadora (los premios a la virtud), o bien por la internación-segregación. Además de ser una función delegada, es una función secundaria del Estado. La beneficencia pública se explica si se la toma en cuenta como un elemento dentro de la estrategia de dominación"¹⁷.

Las acciones benéficas estaban dirigidas en especial a los grupos considerados más vulnerables, como niños, ancianos y (por entonces) mujeres, a los cuales se solían agregar aquellos hombres adultos no incorporados formalmente a los nacientes circuitos de trabajo en cualquiera de sus ramas. Todos estos sectores, por su condición de pauperización, muestran una faceta de la realidad que desde la cosmovisión de los grupos dominantes, debe ser ocultada o tapada con ayudas puntuales y que a la vez no generen compromisos entre quienes dan y quienes reciben. Su importancia radica no tanto en el lugar que ocupa como tal en la historia de las políticas sociales, sino en que su lógica se trasladó a un tipo de respuesta posterior, de gran auge a nivel regional.

En otro de los tipos de respuestas propias de los gobiernos latinoamericanos para intervenir en los problemas sociales, está el par **seguro social / seguridad social**. Mientras el primer concepto da cuenta del modo de acción más relevante para atender a los problemas ligados a los trabajadores formales, el segundo se vincula a prácticas universalistas que en ciertos casos, como se verá enseguida, se anticiparon a la expansión de dicha modalidad en los países de mayor desarrollo. La relación entre ambos conceptos es sumamente compleja, para lo cual vale puntualizar, junto con Lo Vuolo, las principales diferencias entre uno y otro: "El esquema del 'seguro social' tiende a limitar su cobertura a la fuerza de trabajo asalariada y a algunos de sus dependientes. Se financia con aportes de los asegurados, por contribuciones de sus empleadores y complementariamente por el Estado. Los beneficios que otorga están, al menos parcialmente, vinculados con los aportes (ya sea en forma directa o indirectamente utilizando a los salarios como base común de cálculo). Se organiza en diferentes programas (usualmente separados), cada uno de los cuales se identifica con una particular

¹⁷) Tenti Fanfani, Emilio Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención/1, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1989, pág.35 y s.

'contingencia' o 'riesgo' social que motiva la cobertura. El esquema de la 'seguridad social' pretende cubrir a toda la población contra las contingencias sociales, independientemente de la actividad que realice el ciudadano y de su capacidad contraprestadora. Las prestaciones se financian con distintos recursos, incluyendo aquellos que se transfieren de rentas generales. Los beneficios otorgados son más homogéneos que los del seguro social y el sistema se organiza centralizadamente o al menos coordinando todos los programas (incluso aquellos destinados a la asistencia y el bienestar social que, en cierta manera, perderían identidad dado que el sistema cubriría por definición a todos los ciudadanos)"¹⁸.

Lo más importante de estos tipos de políticas es, además de sus impactos positivos en terminos de inclusión social (parcial en el caso del primer tipo, general en el caso del segundo), su relación directa o indirecta con el desarrollo de las políticas económicas. En la medida que el seguro social o ciertos esquemas de seguridad social se constituyeron en respuestas usuales en forma paralela al intervencionismo del Estado en la economía, se generó un vínculo unidireccional entre las dos áreas de política: la política económica era lo relevante y la política social, en cualquiera de sus modalidades pero principalmente en las referidas al mercado laboral, estaba supeditada a aquella.

En cuanto a los aspectos o áreas que componen este paquete de políticas, complejo y difícil de conceptualizar, se pueden enumerar las siguientes: pensiones de vejez, invalidez y muerte; atención médico-hospitalaria y prestaciones monetarias por riesgos profesionales; atención médico-hospitalaria y prestaciones monetarias por enfermedad común y maternidad; y prestaciones monetarias por desempleo; asignaciones familiares; sistemas nacionales de salud o programas públicos de atención a la salud; y asistencia social (tales como pensiones no contributivas o concedidas a personas sin recursos y no elegibles para las prestaciones del seguro social)¹⁹.

Sin intentar saldar esta discusión entre "seguro social" y "seguridad social", queda claro que el primer esquema se vincula con la relación entre el Estado y los trabajadores organizados, mientras

¹⁸) Lo Vuolo, Rubén Políticas económicas y políticas..., Op. cit., pág. 39n.

¹⁹) Ver el planteo de la CEPAL, División de Desarrollo Social "Dimensiones críticas de la situación social en América Latina", en B. Kliksberg (Comp.) ¿Cómo enfrentar la pobreza?, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1992, pág. 71. En este documento el organismo internacional se basa en las ideas que en torno al concepto de "seguridad social" están presentes en los trabajos ampliamente conocidos de Carmelo Mesa-Lago.

que el segundo lleva consigo el sello de la ciudadanización, aún cuando contiene aspectos propios de lo que aquí habrá de denominarse asistencia pública, la cual se conceptualiza a continuación.

Por **asistencia pública** se interpreta, al decir de Isuani, "aquellas políticas que se orientan a atender las necesidades del enfermo, el inválido, el anciano y la población carente en general que se encuentra fuera del sistema de seguridad social"²⁰. Se trata del conjunto de acciones llevadas adelante por el Estado o ciertas organizaciones no estatales pero que ocupan un espacio en lo "público" y que tienen como fin atender a ciertas necesidades básicas de los sectores marginados y más vulnerables. Aunque se pretende superadora de la lógica de beneficencia que representó su antecedente inmediato, no puede ser interpretada como una fuente de derecho ciudadano para los que reciben dicha asistencia, porque en general se emarcan en una serie de condiciones que atentan contra una real promoción del bienestar social.

Entre las mismas destacan la escasez de recursos económicos, la relación paternalista del Estado con los pobres, la poca capacidad burocrática-organizacional, la falta de inserción social de las políticas. A la vez, en lo que se refiere al financiamiento, no hay aporte de los individuos que constituyen el "grupo-objetivo" de las acciones asistenciales, lo cual refuerza la dependencia de los asistidos en relación a las burocracias y las dirigencias políticas. Cuando en el tercer capítulo se analicen planes y programas implementados en la Argentina durante los últimos años, estos aspectos serán revisados con sumo cuidado.

Aceptando que a lo largo de las últimas décadas han existido respuestas diferentes, aunque a veces se combinen, ya se trate de sectores organizados del trabajo o de grupos excluidos y marginados, es posible plantearse el interrogante acerca del origen de las líneas de acción emprendidas a partir de dos preguntas imbricadas: ¿se trató de reacciones de la autoridad a reclamos de los que luego serían los beneficiados?; ó ¿constituyó una acción anticipatoria de parte del Estado,

²⁰) Isuani, Aldo "Seguridad Social y Asistencia Pública", en Mesa-Lago, Carmelo La crisis de la seguridad social y la atención a la salud, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, pág. 113.

por temor a que los conflictos potenciales y aún no expresados se manifestasen de forma tal de tornar ingobernable el sistema en su conjunto?

Cualquiera sea la respuesta, la cual debe explorarse en cada caso particular, es indispensable indicar que lo más relevante en torno a la relación entre las cuestiones, el marco institucional y las políticas sociales está representado por el modo en que los dos últimos aspectos sirven para dar respuesta funcional a las demandas y problemas contenidos en las primeras. Entendiendo como "funcional" aquella acción que conduce a eliminar o disminuir los conflictos inherentes a cada problema, se puede decir que la revisión histórica y empírica (a la cual se procederá más adelante) demuestra que durante mucho tiempo armonizan el tipo e intensidad de problemas con el modo de respuesta, pero que existen ciertos clivajes. Estos, al tornar disfuncional e inoperante al conjunto de políticas implementadas, resultan ser oportunidades propicias para avanzar en mutaciones de índole institucional. Se trata del momento de cambio de una cuestión social a otra, donde cada quiebre entre cuestión e institucionalidad coincide con la crisis de un tipo de Estado, cuyo corolario es el posterior intento de formulación de un nuevo modo de ejercicio de la autoridad pública.

De esta forma, los tipos de políticas sociales apuntados constituyeron respuestas, con las combinaciones y articulaciones específicas de cada momento y lugar particular, a los problemas contenidos en las dos primeras cuestiones sociales generadas a lo largo del presente siglo. Corresponde, por ende, plantear otros interrogantes: ¿en qué medida estas políticas se relacionaron entre sí y fueron funcionales para el mantenimiento de un orden social incluyente que sirviese como umbral indispensable para el crecimiento económico y la gobernabilidad política? y, ¿qué sucede, al respecto, en la actualidad?

Como se verá al describir los rasgos sobresalientes de cada cuestión en particular, la tercera de ellas presenta características muy diferentes a las precedentes, razón por la cual aumenta el nivel de desafío, tanto de grupos relevantes como de expertos y decisores, por hallar un camino capaz de ser coherente con la magnitud y calidad de los problemas actuales, toda vez que en la actualidad, como se sugirió, aquellas respuestas son en gran parte inoperantes para enfrentar los desafíos del presente.

Dos son los aspectos críticos principales de esta nueva cuestión social, los cuales se observarán con mayor detalle en la presentación posterior. Por un lado, a la pobreza ligada a la

marginación, propia de la segunda cuestión social que tenía como protagonistas centrales a los denominados "pobres estructurales", se le agrega aquel grupo excluido por los efectos que en la distribución del ingreso provocó el ajuste estructural, los llamados "nuevos pobres". Por el otro, ya no existe un vínculo de articulación entre la política social y la política económica, sino que ambas se han separado y marchan por caminos diferentes, con dinámicas institucionales inconexas. En concreto, mientras el manejo de las variables macroeconómicas responde a los problemas propios de la agenda en tiempos de ajuste y más allá, la gestión social se manifiesta en forma inercial, sin capacidad de reacción ante los nuevos problemas.

El planteo central, en consecuencia, gira en torno a cual será el tipo de autoridad pública que deberá construirse en el transcurso de los próximos años, a fin de que impacte y transforme no sólo la esfera económica (como ya viene sucediendo a nivel regional), sino también la institucionalidad social. En tanto se necesitarán elaborar e implementar políticas no sólo factibles sino también racionales, capaces de atender a la pobreza en su heterogeneidad a partir de re-articular la relación entre las políticas económicas y las políticas sociales, los cambios y transformaciones que se generen en el aparato estatal serán de singular importancia.

I.B. EL ANALISIS DE LAS CUESTIONES SOCIALES

Ahora sí, habiendo señalado las características más relevantes de lo que se interpreta por "cuestión social", por "institucionalidad social" y por "política social", es posible pasar a puntualizar las tres etapas referidas con anterioridad, a la vez que se intentarán rastrear, a nivel genérico, los momentos de quiebre que explican el paso de una cuestión a otra, a partir de entender los cambios en los procesos económicos y en la relación del Estado con el mercado y la sociedad.

I.B.1. Primera Cuestión Social: consolidación de los Estados nacionales, auge del capitalismo exportador de materias primas, mutaciones sociales

Las sociedades y los Estados latinoamericanos, aunque formalmente iniciaron su proceso de conformación como tales al momento mismo de su independencia de las metrópolis europeas, debieron transitar un largo camino hasta encauzarse por la vía que los condujese a ir dando forma a un conjunto de instituciones modernas, capaces de vincular al nuevo Estado-nación con el resto del mundo.

Es por esto que, hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XIX, no puede hablarse en la región de Estados en sentido estricto, como componente político de la dominación en un territorio delimitado. Será esta la etapa donde se conforma lo que aquí se denomina la "primera cuestión social", la cual se enmarca en el final de las luchas internas, a la par que en la consolidación de una élite gobernante cautivada por el liberalismo económico (y el conservadurismo en el modo de ejercer el poder político), lo cual derivó en el inicio de un mayor vínculo con los países más avanzados de la época, como Inglaterra, Francia y Estados Unidos. Estos procesos arrojaron tres consecuencias de gran importancia, ligadas entre sí.

Por un lado, se dió inicio a un lento pero sólido proceso de industrialización, cuya etapa inicial estuvo vinculada a la producción de bienes relacionados con las materias primas exportables características de cada país de la región. Por otro, sobre todo en el caso específico de los países del Atlántico Sur, abrió las puertas a una abundante inmigración europea que, escapando a los problemas de su continente, buscaba en América trabajo y posibilidad de ascender en la escala social, cristalizándose así una sociedad civil joven y dinámica. Finalmente, comenzó a generarse un conjunto de mutaciones en las relaciones políticas, toda vez que estos actores llegaban con una larga militancia en la materia y, por ende, ansiosos de reproducir prácticas propias de sus países en sus nuevos contextos, con lo cual se generó la presión suficiente para el inicio del proceso de apertura hacia la democratización política. En cada una de estas facetas, la importancia del Estado resultó singular, facilitado así que, ante la emergencia de la primera cuestión social, se desarrollase al mismo tiempo un cierto tipo de institucionalidad social.

[Puede decirse que un actor (en este caso entendido en términos de Meltzer como coalición) era el descollante por entonces. Se trataba del conformado por los sectores dominantes oligárquicos,

clase política y económica que, por estar al frente del Estado y desde allí organizar sus acciones colectivas, gozaba de la capacidad de tomar aquellas decisiones más conveniente a sus intereses y a los de aquellas potencias extranjeras "amigas", sin necesidad de negociar con grupos o sectores internos.] Es en torno a sus necesidades y visiones acerca del orden social que emerge la "primera cuestión social", la cual puede ser enunciada de la siguiente manera: **La necesidad, del sector dominante vinculado al mercado mundial, de movilizar los recursos estatales para fomentar la incorporación económica y social de vastos grupos humanos concentrados en el área urbana e indispensables para el proceso productivo exportador, más no la incorporación política. A la vez, estaba presente la demanda de los mismos sectores altos de la sociedad para que se implante un orden público moralizador, capaz de evitar tanto la presencia pública del fenómeno de la pobreza, como sus impactos reales o potenciales.**

Los problemas son entonces muy claros y, a efectos metodológicos, se los ha de presentar en forma de preguntas: a) ¿Qué acciones públicas llevar adelante a fin de asegurar las condiciones básicas de sobrevivencia a esos nuevos grupos, quienes representaban la mano de obra más preciada para esta etapa del desarrollo del país?; b) ¿Cómo lograr moralizar el orden público, el cual, según cierta visión, estaba amenazado no sólo por los individuos nacionales marginados del proceso de modernización emprendido, sino también por la presencia creciente de extranjeros y, por ende en esta primera etapa del flujo migratorio, "diferentes"?; y c) ¿Qué tipo de arreglos institucionales construir para facilitar la inclusión económica y social de estos grupos inmigrantes, al mismo tiempo que su exclusión política?.

Dos fueron básicamente las respuestas que desde la institucionalidad social conformada alrededor de un tipo de Estado moderno, con cierta autonomía de decisión más allá de su poca legitimidad de origen, se ensayaron para atender esta serie de problemas. Por un lado, la beneficencia. Por otro, el nacimiento del seguro social y/o, en países o esferas concretas, la seguridad social. Cada una de ellas atendió a sectores bien identificados de la población, diferentes entre sí. Esto se dio en un espacio de lo "público" que tenía, en cuanto a aspectos sobresalientes, tanto la

presencia estatal como la de diversos sectores privados, en especial los grupos oligárquicos ligados a la beneficencia²¹.

La beneficencia

Obsérvese la primera de las respuestas apuntadas. Se registran, en la experiencia regional, tres fuentes de las prácticas benéficas. Por un lado, y sin duda la más importante, está la acción llevada adelante por los sectores de mejor posición económica y social a partir del principio de la caridad cristiana. Por otro, y vinculada a la anterior, la que tiene a la misma Iglesia Católica como protagonista central. Finalmente, las prácticas de cacicazgo que se dieron en muchas zonas rurales.

En lo que respecta al papel de los sectores más ricos de las sociedades latinoamericanas, debe decirse que sus prácticas de beneficencia se encuadraban en la delegación de funciones realizada por el Estado. Importa, asimismo, tener presente cómo dichos grupos caracterizaban la beneficencia, en tanto se encaraba el proceso de la acción benéfica como si se tratase de una cruzada de conversión de aquellos que no eran capaces de satisfacer su propio espacio de pertenencia social. Se era pobre, según las damas y grupos que llevaban adelante este tipo de respuesta, por las propias faltas que aquellos cometían (pensadas en términos de inmoralidad) o por circunstancias del azar. Al respecto, "se postula que existe una relación de interdependencia entre ambas dimensiones de la vida: la necesidad puede llevar a la inmoralidad y la ausencia de virtud puede provocar la necesidad. La acción de la beneficencia se inscribe claramente como una iniciativa del poder público. No es una respuesta a una demanda o a una exigencia de los necesitados"²².

Tal lo sugerido, aunque estas tareas de atención a los pobres eran llevadas adelante por las mujeres de mejor posición económica y social, el apoyo financiero estatal resultó indispensable para el funcionamiento de la lógica de beneficencia. Los estrechos vínculos entre las "damas de caridad" y los gobernantes facilitaban este accionar en torno a los problemas sociales.

²¹) En casos particulares, también aparece un tercer tipo de respuesta, el mutualismo, como una acción clave llevada adelante por los mismos inmigrantes, pero ésta no es generalizable a toda América Latina.

²²) Tenti Fanfani, Emilio Estado y pobreza: estrategias.../1, Op. cit., pág. 25.

(En cuanto al activo rol de la Iglesia como institución o de miembros de ella en particular, puede decirse que fue una práctica generalizada en los países que aquí se tienen como marco. En Brasil y Chile, sobre todo, la historia de la beneficencia se empalma con un creciente papel de las entidades religiosas en una vida social marcada por la desigualdad y la miseria. En otro sentido, es en las zonas rurales donde sobresalen los vínculos entre el tipo de políticas planteadas y una cultura paternalista que liga la vida cotidiana del patrón y los trabajadores del campo. En las haciendas mexicanas durante el porfiriato, en las regiones de plantaciones del Brasil o en las zonas campesinas de Chile, se registra el mismo proceso, cuya consecuencia en cuanto a las relaciones sociales las expresa Lechner para la situación chilena, al señalar que "para los campesinos, que constituían la mayor parte de la población de fines del siglo XIX, sólo existían relaciones inmediatas de lealtad, no teniendo conciencia de la violencia más allá de la relación personificada entre patrón y peón"²³.]

El origen del par seguro social / seguridad social

Respecto al nacimiento de este tipo de respuesta, y las consecuencias que la misma tiene, debe indicarse que en el marco brindado por la dinámica competitiva del capitalismo y la consolidación de un Estado moderno de índole liberal, los mayores impactos han de concentrarse en los réditos políticos e ideológicos que la implementación de este tipo de políticas brinda a los decisores. Se trate de ayudar al establecimiento de un tipo de orden social inclusivo (con niveles relevantes de salud y educación, por ejemplo), se trate de generar las bases para un posterior uso clientelar de quienes se benefician de ella (en especial, vía las acciones ligadas al seguro social). Cuales de estos fines determinó el surgimiento de políticas de seguro social y de seguridad social no puede ser establecido "a priori", ya que, como apunta Isuani, esto "es preciso descubrirlo en el interior de las circunstancias históricas en las cuales dichas políticas fueron formuladas. Existen, sin embargo, algunos criterios generales que pueden ayudar a determinar cuál fue el fin perseguido. Ellos son la naturaleza del régimen, las características ideológicas y políticas del movimiento obrero,

²³) Lechner, Norbert La democracia en Chile, Signos, Buenos Aires, 1970, pág. 36.

el tipo y nivel de los conflictos en los que participó el movimiento obrero y las características de otras políticas estatales, tales como las represivas y la laboral"²⁴.

[Este conjunto de aspectos servirá para observar, en los análisis concretos, dos fenómenos. Por un lado, si se trató de una acción anticipatoria del Estado atendiendo a potenciales demandas generales o fue una derivación de la presión de los sectores trabajadores. Por el otro, si las acciones emprendidas corresponden al tipo de dinámica de una seguridad social ligada al concepto de ciudadanía plena o a un seguro social emparentado a la pertenencia al mercado formal de trabajo.

A efectos de explorar el carácter de la acción estatal en los orígenes del seguro social, dos casos regionales resultan pertinentes. En Brasil se trató de una respuesta que buscaba anticiparse a conflictos obreros, y fue así que "en noviembre de 1930 se creó el Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio, a la par que en febrero de 1931 el Departamento Nacional de Trabajo, con el objeto -este último- de promover medidas de previsión social y supervisar el cumplimiento de las disposiciones sobre condiciones de trabajo"²⁵. En Chile, por su parte, el seguro social surge como respuesta estatal a una clase obrera cada vez más organizada y con capacidad de demandar, razón por la cual se ponen en marcha una serie de iniciativas que buscan salir al cruce de reclamos cada vez más violentos. Destacan, al respecto, la creación del Seguro Obrero (1924) y la Caja de Previsión para los empleados particulares (1925), así como la aprobación de un Código del Trabajo (1931)²⁶.

El otro aspecto apuntado, referido a las zonas grises entre el nacimiento del seguro social concentrado en los trabajadores del sector formal y el alcance más universal de la seguridad social, presenta situaciones de diversos tipos. Y aunque en general se trata de procesos donde sobresalió el primer tipo de políticas, el caso uruguayo parece la excepción, ya que desde sus inicios las acciones estatales en el área social tuvieron un carácter amplio que no quedó sujeto a la dinámica del mercado laboral, en parte debido a causas de índole demográfico: "El lento crecimiento vegetativo de la población preservó al país de excedente o saturación poblacional, como es corriente en otros países.

²⁴) Isuani, Aldo Los orígenes conflictivos..., Op. cit., pág. 17.

²⁵) López, Ernesto El surgimiento del varguismo y del peronismo, FLACSO México, México, s/f, pág. 58.

²⁶) Para más datos, ver Foxley, Alejandro; Aninat, Eduardo; y Arellano, José Pablo Las desigualdades económicas y la acción del Estado, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, pág. 19.

Probablemente este factor haya sido uno de los presupuestos básicos para que el Uruguay, dentro del sistema capitalista periférico, haya alcanzado dentro de su economía de pequeña escala y agroextensiva, niveles de modernización similares a los de sociedades avanzadas"²⁷.

Análisis global

En conjunto, las distintas respuestas condujeron a que las tensiones sociales propias del tránsito de un siglo a otro en el marco de procesos modernizadores, no fueran elementos de ruptura del modelo oliárquico predominante en los principales países de América Latina (salvo la excepción que significó la Revolución Mexicana, por supuesto). Mientras la beneficencia impidió que una masa empobrecida fuese la señal de identidad de las grandes urbes que se estaban conformando por entonces, el naciente sistema de seguro social condujo a separar los problemas laborales de posibles intentos, por parte de los sectores trabajadores, de salidas políticas revolucionarias. Todo esto le permitió al Estado oligárquico, a partir de sustentar un tipo determinado de institucionalidad social que generaba incluso "bolsones" de seguridad social en los sectores de salud y educación, consolidar su poder hasta las primeras décadas del siglo, momento en el cual la presión de los sectores trabajadores por lograr participación política comenzó por fin a socavar la lógica y los pilares del régimen.

I.B.2. Segunda Cuestión Social: La integración de las masas trabajadores, el fortalecimiento de un Estado con marcada incidencia en la dinámica económica y social.

El tránsito de una cuestión social a otra se originó en muchos de los países latinoamericanos tanto por razones internas como externas. En relación a las primeras, además de la apuntada presión de los sectores subalternos para extender su ciudadanía política, se deben destacar los conflictos en el seno del propio grupo dominante, fruto de las diversas visiones en cuanto a la salida a la crisis política desatada por la movilización de los excluidos del sistema político. En lo que refiere a las causas exógenas, los impactos de la Primera Guerra Mundial, sumado a la gran crisis financiera que

²⁷) Mazzei, Enrique y Veiga, Danilo "Pobreza urbana y marginalidad en el Uruguay", en Revista Paraguaya de Sociología, Año 22, N° 63, Asunción, mayo-agosto 1985, pág. 60.

en 1929 sacudió a los Estados Unidos y al resto del mundo, fueron minando las bases de la relación que en muchos países de América Latina se establecía entre la política y la economía, así como también entre la política y la esfera social. En definitiva, la combinación de todos estos factores desembocó en el debilitamiento de las bases de un Estado que había sido "capturado" hasta entonces por los grupos más ligados a la economía mundial, razón por la cual se desmoronaron las bases de un marco institucional específico.]

Se abre así una etapa donde, entre los años '30 y finales de los '70, al agotamiento del modelo oligárquico propio de varios países latinoamericanos, le continuó un creciente avance hacia la conformación de un Estado que cobraría cada vez mayor importancia en la dinámica de los dispositivos propios del mercado y de la sociedad, al aumentar su autonomía y su base de legitimidad más allá del tipo de régimen político. En relación a este último aspecto, y llamando "populista" a la instancia estatal prototípica de esta etapa, Borzutzky afirma: "El Estado populista operó en diferentes regímenes políticos en los diversos países de la región. En la Argentina y el Brasil operó en regímenes autoritarios caracterizados por un ejecutivo fuerte que dominaba los otros poderes del Estado, y por la creación de estructuras corporativas que ligaban al Estado con la sociedad. En Chile el Estado populista operaba con formas democráticas, un régimen multipartidista y un sistema presidencial en el cual el congreso desempeñaba un importante papel político"²⁸. Y aunque esta autora no los mencione, puede apuntarse que México se acerca a su modo a la experiencia de Argentina y Brasil, mientras que Uruguay tiene amplias similitudes con el caso chileno.]

[Será en este marco de cambios en los patrones de relación con la economía mundial y de incorporación de crecientes masas de individuos a un cinturón industrial ubicado en las inmediaciones de las grandes urbes, que se consolida un tipo de autoridad pública muy ligado a las problemáticas específicamente sociales y a las expresiones institucionales correspondientes, contexto en el cual emerge la segunda cuestión social del siglo. A esta cuestión se le ha de dedicar un amplio espacio, toda vez que aún con cambios a lo largo del tiempo, se mantuvo durante cerca de cuatro décadas y es la que, durante los años '80, se modificó en forma sustancial. Entender su lógica y

²⁸) Borzutzky, Silvia "Políticas y reformas de la seguridad social", en Mesa-Lago, Carmelo (ed.) La crisis de la..., pág. 341.

observar a sus actores será indispensable para interpretar los procesos actuales, en la antesala de un nuevo siglo.

Antes de indicar en que consiste esta cuestión, conviene señalar que entre los grupos, sectores y ámbitos más relevantes, además del mismo aparato estatal, tanto en su faceta burocrática como en su calidad de escenario de acción de la clase política, se encuentran los sectores industriales ligados a una nueva etapa del desarrollo capitalista, a la vez que también las cúpulas de los sectores trabajadores más organizados. Esta combinación compone el conjunto de élites dominantes de esta etapa. Finalmente, con un alto nivel de desorganización, pero con relevante potencial político disruptor, también destacan los sectores sociales que habitan en las cercanías de los flamantes cinturones industriales y que no están incorporados a la formalidad laboral. Es pertinente señalar, a estas alturas, que son muy diferentes las dotaciones de recursos claves de poder que cada uno de estos actores tiene, lo cual conduce a que los intereses de alguno de ellos se imponga sobre el de los demás.

Ahora sí, la segunda cuestión social puede ser descripta como sigue: **La necesidad del conjunto de las élites dominantes de hacer uso del aparato estatal para cooptar políticamente a los sectores trabajadores, los cuales eran factor clave en el nuevo modelo de desarrollo vinculado al mercado interno y a la sustitución de importaciones. Al mismo tiempo que las políticas de seguro social ligadas al empleo y al salario eran las que descollaban en la gestión hacia los obreros y empleados, se necesitaba asistir (aunque sea residualmente) a quienes por diversas razones no eran aptos para incorporarse al mercado laboral, a fin de evitar una alta conflictividad social.**

Los problemas emergentes se enunciarán, como interrogantes, de esta manera: a) ¿Qué tipo de políticas instrumentar para, al mismo tiempo que mejorar las condiciones de vida de los grupos trabajadores, se los pudiese cooptar políticamente; b) ¿Cuál debía ser el tipo de acciones macroeconómicas que debían llevarse a cabo para determinar la modalidad de las políticas sociales?; y c) ¿Cómo enfrentar los aspectos no controlables de la urbanización creciente?

En términos de respuestas públicas, se pueden indicar, además de una mayor extensión de la cobertura de salud y educación, dos caminos. Primero, una promoción amplia del seguro social, a partir de la influencia que al respecto tuvo la organización laboral fomentada y monitoreada "desde

arriba" por el Estado. Segundo, en esta misma época también se generó otra faceta de la política social, ligada a la atención en forma asistencial (con clara influencia de la vieja práctica benéfica) de los sectores marginados del mercado de trabajo. Ambas modalidades tuvieron como consecuencia, en muchos casos, el establecimiento de una universalización meramente formal, ya que en la práctica sólo contaban las relaciones clientelares. A un mayor análisis de dichas políticas se regresará más adelante, después de transitar algunos caminos teóricos que contextualizan a las mismas.

Referido al espacio de lo "público", y como ha de sustentarse luego, este era identificado esencialmente con el aparato estatal, a la vez que con la presencia de los entes semiprivados propios de los trabajadores organizados. Vinculado a esto, y como aspecto central de las políticas sociales de esta etapa en la región, destaca el hecho de que las mismas no tenían autonomía en relación a lo que sucedía con las políticas macroeconómicas, sino que estaban ligadas (en forma dependiente) a lo que sucedía en los mercados de factores y en los aspectos técnico-económicos de la estructura fiscal y el gasto público.

Sobre el rol estatal y las políticas de inclusión

Es interesante observar cuál es, desde el plano de la teoría, el principal eje de una política social en el marco de procesos de industrialización de gran alcance, toda vez que durante años se entendió que, en tanto haya creación de puestos de trabajo, los problemas sociales estarían resueltos. Offe, quien interpreta que la política social resulta ser la forma en que la autoridad pública efectúa la transformación duradera de obreros no asalariados en obreros asalariados, apunta a remarcar que el proceso capitalista de producción, tanto en su fase embrionaria como en la posterior a la crisis de 1929, se caracteriza por la desorganización y movilización de la fuerza de trabajo, lo cual implica siempre un serio inconveniente para tomar posible un modelo de desarrollo basado en la industrialización.

Es aquí donde el rol de las políticas estatales se jerarquiza, ya que no existen razones firmes para que individuos desposeídos de sus medios de trabajo o subsistencia procedan, espontáneamente, a una proletarización "activa", es decir, a vender su fuerza de trabajo en el mercado laboral. Existen otras rutas alternativas, como por ejemplo practicar la mendicidad y/o valerse de la caridad pública.

En esta línea argumentativa, Offe indica: "Claramente la transformación a gran escala de la fuerza laboral proletarizada en trabajo asalariado -el nacimiento de un mercado de trabajo- no es un resultado "natural" (...). Avanzamos la tesis de que la transformación completa y global de la fuerza laboral desposeída en fuerza asalariada activa ni fue ni es posible sin políticas estatales. Si bien no todas esas políticas se consideran convencionalmente parte de la "política social" en sentido estricto, realizan la función de incorporar la fuerza de trabajo al mercado de trabajo"²⁹.

En América Latina, a diferencia del enfoque de este autor inspirado en los países centrales, los estudios en torno a la relación entre la Estado y las políticas sociales no han tenido hasta el presente una identidad propia, sino más bien han sido temáticas periféricas a otros tipos de análisis, concentrados, por sobre todo, en los modelos de desarrollo en un sentido amplio.

Esto obliga a hacer el esfuerzo de leer entrelíneas los aspectos que aquí resultan relevantes. A este respecto, se pasará breve revista a los estudios sobre el populismo y la centralidad estatal, los que en conjunto permiten arrojar luz sobre algunas características sobresalientes de la cuestión social propia del período comprendido, aproximadamente, entre 1930-1980.

A nivel regional, dicha etapa tiene como elemento central el tránsito de una sociedad tradicional a una sociedad moderna, donde la conformación de un mercado de trabajo formal resulta de singular importancia. Esto implica reconocer, entre otros factores, la extensión de la participación en múltiples ámbitos de vastos sectores sociales. Al mismo tiempo, se genera la marginación de aquellos que no encontraron lugar en el nuevo escenario, quienes se transforman en aquel grupo que los expertos denominan "pobres estructurales". Todo esto vinculado, a su vez, con la crisis del anterior tipo de Estado, y la conformación tanto de un nuevo modo de ejercicio de la autoridad pública como de institucionalidad social.

[Este proceso conformativo de un nuevo escenario puede plantearse en términos de nacimiento de una nueva matriz, la cual articuló de similar manera, en los diferentes casos latinoamericanos apuntados, lo social, lo económico y lo político-estatal. Esto quiere significar que,

²⁹) Offe, Claus Contradicciones en el Estado del Bienestar, Alianza Universidad, Madrid, 1990, pág. 80.

más allá de diferencias al nivel del régimen político entre los diversos países de la región, el patrón de integración social obedeció a una lógica semejante, como se intentará mostrar a continuación.

Interpretando al período apuntado como el de la "matriz clásica", Garretón señala: "La base material de este modelo fue lo que se ha llamado el modelo de sustitución de importaciones, con débil capacidad de los actores empresariales privados y un rol preponderante del Estado como agente de desarrollo y redistribución. En el plano político, el modelo predominante fue lo que se llamó el "Estado de compromiso", el que implicó una pauta de arreglos inestables entre los grupos incorporados y de integraciones parciales de los diversos sectores sociales a la vida moderna combinado con un sistema de exclusiones, caracterizadas por una inestabilidad que se expresaba en ciclos recurrentes de autoritarismo y democracia en lo que respecta al régimen político"³⁰.

En esta misma línea, concentrada en el peso y la modalidad de acción del Estado, entendido este como un actor clave no sólo en la esfera política, sino también, como ya se apuntó, en los ámbitos económicos y sociales, resalta el trabajo de Cavarozzi. Este se refiere a la conformación y consolidación de una "Matriz Estado-céntrica"(MEC). Tras indicar el modo en que Estado y mercado se relacionan, y la importancia que en el vínculo entre ambas esferas tiene la estructuración de un mercado formal de trabajo moderno y dinámico, Cavarozzi avanza en la descripción de la articulación entre sociedad civil y Estado, señalando: "El segundo mecanismo de la MEC relacionó la sociedad civil por un lado y el Estado por el otro. En este caso, me refiero a otra dimensión estatal: aquella que engloba los diferentes estratos de agencias y políticas encargadas de poner en marcha diferentes tipos de control, directo (institucional) e indirecto (cultural), sobre la participación política y social. El espacio (domain) de la sociedad civil se extendió bajo la MEC; el fenómeno abarcó tanto la emergencia y fortalecimiento de organizaciones de trabajadores, pobres urbanos y, en menor medida, los campesinos, como el surgimiento de movimientos sociales que, más tarde, declinaron inevitablemente"³¹. Lo institucional, visto aquí como lo organizacional-normativo, y lo cultural, se enlazan para conformar esa red vincular que funcionó a lo largo de muchos años. En la

³⁰) Garretón, Manuel Antonio Transformaciones socio-políticas en América Latina, 1972-1992, FLACSO Chile, Santiago, 1992, pág. 5.

³¹) Cavarozzi, Marcelo "Más allá de las transiciones democráticas en América Latina" en Revista de Estudios Políticos, Nueva Etapa, N° 74, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pág. 312.

relación de estos aspectos con los económicos y políticos, radica la perdurabilidad de esta fórmula en muchos de los países de la región.

Habiendo presentado el esquema sugerido por Garretón y Cavarozzi, el cual será el marco en que se presenten muchos de los principales argumentos de esta tesis, se torna necesario indicar brevemente la dinámica del desarrollo que se registró en América Latina entre 1930 y 1980 aproximadamente, así como sus impactos sociales. Con diferencias de un país a otro, en términos globales se puede decir que este fue un período de crecimiento económico sostenida, en cual se apoyó en la expansión de la capacidad productiva y una sostenida inserción en los mercados mundiales a partir de la exportación de bienes primarios. En este contexto hubo mejoras en el bienestar social, como lo certifica el siguiente comentario: "Se registraron notables logros en el área social. Se produjeron caídas radicales en la mortalidad, especialmente infantil, y aumentó en más de 13 años la esperanza de vida al nacer; se incorporó a una elevada proporción de niños a las escuelas y se ampliaron las coberturas de las enseñanzas medias y superior; el analfabetismo se transformó en residual para numerosos países; se acrecentó el acceso de la población a las vacunas y a los servicios de agua potable, alcantarillado y, en menor grado, vivienda"³².

Pero en paralelo a los cambios económicos y ciertos impactos en el bienestar básico de los latinoamericanos (que aun siendo importantes no dejaban de ser insuficientes), estaba la necesidad de extender el sistema de derechos. En este sentido, un aspecto clave contenido en la segunda cuestión social está representado por los vínculos existentes entre la necesidad de avanzar en algún tipo de ciudadanía para los nuevos grupos activos, y la forma de articular un determinado compromiso estatal para sustentar ese proceso. Así, valen los aportes de Portantiero y De Ipola, cuando expresan: "Si la emergencia de los populismos no puede ser mecánicamente ligada a un estadio de desarrollo, es evidente, en cambio, que ella es el resultado de una crisis estatal como superación de la cual la populista es una de las alternativas probables (...). En esa ocasión se produce un doble proceso: el "pueblo" se constituye en sujeto político y, a la vez, un orden estatal nuevo se conforma. Si esto es así, el examen del populismo debe ser desagregado en tres niveles: el de las demandas y tradiciones nacional-populares (no clasistas) que se inscriben en su ideología; el del

³²) CEPAL Notas sobre el desarrollo social en América Latina, Santiago, 1991, pág. 10.

populismo como movimiento de nacionalización y ciudadanización de las masas; el del populismo como forma particular de compromiso estatal"³³.

Era precisamente la dinámica social de esa enorme masa de población que se incorporaba rápidamente a la modernización económica la que planteaba nuevos y enormes desafíos a los decisores de la región. El problema es puesto en los términos precisos por Durruty, quien señala: "Con respecto a los grupos sociales, la desintegración de la sociedad tradicional se manifiesta en su desubicación con respecto al lugar (tipo de participación) que les correspondía. Dicha desubicación es denominada con el concepto de 'puesta en disponibilidad'; a esta 'puesta en disponibilidad' los grupos afectados pueden actuar de dos maneras: con formas de anómia y desorganización individual o tratando de estructurar nuevos roles que impliquen participación (es decir, participando más intensamente que antes o en esferas otrora excluidas): movilización..."³⁴.

Estos planteos conducen a remarcar la discusión, nunca definitivamente saldada, en torno al grado de fortaleza y autonomía estatal en el período de medio siglo que se está revisando, lo cual se liga a las relaciones entre el Estado y la institucionalidad (y su mutua dependencia). Este tipo de Estado, con su capacidad para sostener política y económicamente las respuestas encaminadas a reducir o eliminar los conflictos contenidos en los problemas sociales, ayudó a generar una institucionalidad social apropiada para las demandas del momento. Se podría hablar, en este sentido, de un "patrón estatista de institucionalización"³⁵.

Así, un elemento resulta sustancial: la importancia del rol que ciertos actores (políticos, económicos y sociales) han desempeñado en la dinámica global de la región durante todo el medio siglo posterior a la crisis del '29, donde Estado y actores se necesitaron mutuamente, porque, como

³³) Portantiero, Juan Carlos y De Ipola, Emilio "Lo nacional popular y los populismos realmente existentes", en Rubinstein, Juan Carlos (Comp.) El Estado Periférico Latinoamericano, Eudeba/Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1991, pág. 205.

³⁴) Durruty, Celia Clase obrera y peronismo, Pasado y Presente, Córdoba, 1969, pág. 32. En este punto, la autora está analizando el trabajo de Germani, Gino Los procesos de movilización e integración y el cambio social en América Latina, texto clave para interpretar la etapa estudiada.

³⁵) Esta categoría representa una derivación, con responsabilidad exclusiva del autor, de dos aportes que dan cuenta, para la etapa que se está analizando, de un "patrón estatista de politización". Por un lado, Cavarozzi, Marcelo La política: clave del largo plazo latinoamericano, mimeo, México, 1992. Por otro, Kohli, Atul Democracy and Discontent, India's Growing Crisis of Governability, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

señala Paramio, "esto nos conduce a un doble vínculo de dependencia: el Estado depende en su legitimidad de su capacidad para ofrecer mejoras económicas a un conjunto de actores sociales que, a su vez, dependen del Estado sustancialmente para mantener su posición económica y social"³⁶.

Vale apuntar que dichos grupos y sectores son aquellos con poder de negociación y capacidad para presionar, lo que en términos de políticas sociales conduce a destacar (con las obvias diferencias en la dotación de recursos claves en cada uno), además de los políticos, los burócratas y los empresarios, a los trabajadores organizados. En tanto un papel clave dentro de la institucionalidad social conformada en esta etapa le cabe a los sindicatos, conviene seguir a Viguera: "Un elemento central en la caracterización del Estado populista suele ser el carácter "corporativo" que se le atribuye, sobre todo por la cooptación y estrecho control que implica sobre los sindicatos: la legislación populista, a la vez que legaliza la existencia de éstos, les pone pautas y límites que los encuadran dentro del marco de la conciliación de clases"³⁷.

Al desplazar el análisis al plano de las políticas sociales, y pese a que estaban supeditadas a la dinámica de las políticas macroeconómicas, aquellas cumplieron una función clave en el control de uno de los potenciales modos de acción de las masas que observaba Durruty. Así, el **seguro social** resultó funcional para enmarcar la movilización de los trabajadores organizados.

Fue en el marco de la apuntada lógica de relación entre la autoridad pública y determinados actores donde los esquemas de seguro social adquirieron en la mayoría de los países latinoamericanos gran importancia, debido a un fenómeno de dos vías. Mientras le servían a la autoridad pública para ganar en legitimidad ante los sectores sindicales con capacidad de veto, también permitían a éstos contar con los recursos para ofrecer incentivos selectivos y mantener así el respaldo de su base trabajadora, ya sea a través de mecanismos directamente administrados por ellos

³⁶) Paramio, Ludolfo "La crisis de unos actores: América Latina ante la década de los noventa", en Revista Nexos, N° 168, México, Diciembre de 1991, pág. 30.

³⁷) Viguera, Anibal. "Populismo y 'neopopulismo' en América Latina: hacia un estado de la cuestión", en Revista Mexicana de Sociología, N° 3/93, México, 1994, pág. 52. En torno a la discusión sobre el significado del concepto de "corporatismo", se recomienda observar la obra de Philippe Schmitter, en especial Teoría del neocorporatismo, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1992. Este autor separa los "corporatismos societales" de los "corporatismos estatales", siendo estos últimos los que mejor explican muchos de los casos latinoamericanos, el de Argentina en particular.

o por vía de presión a la burocracia estatal. Este doble juego sentó las bases para una movilidad social ascendente y en algunos casos, inclusión política efectiva, siempre bajo la forma de una ciudadanía que Dos Santos dio en llamar "regulada": "Por ciudadanía regulada entiendo un concepto de ciudadanía cuyas raíces se encuentran, no en un código de valores políticos, sino en un sistema de estratificación ocupacional, y qué, además, tal sistema de estratificación ocupacional está definido por norma legal. En otras palabras, son ciudadanos todos aquellos ciudadanos miembros de la comunidad que se encuentran localizados en cualquier ocupación reconocida y definida por ley. La extensión de la ciudadanía se da, pues, vía reglamentación de nuevas profesiones y/o ocupaciones en primer lugar, o mediante ampliación de los derechos asociados a estas profesiones, antes que por expansión de valores inherentes al concepto de miembro de la comunidad"³⁸.

Para interpretar su rápida expansión en la región a partir de los años '40, se debe tener en cuenta el atractivo que este tipo de políticas tenía para los que estaban al frente del aparato estatal. Sobre esto apunta Malloy: "En realidad, parte del atractivo político de estos programas era el hecho de que en teoría estabilizarían y asegurarían los niveles de ingreso de ciertos sectores de la sociedad sin alterar la estructura de la distribución actual. Otro aspecto del atractivo, particularmente para los políticos, era el hecho de que los costos de tal seguridad se socializarían en el conjunto de la sociedad y, lo que es quizás más importante en los momentos reales de la toma de decisiones, también se socializarían a través del tiempo, es decir, de las generaciones"³⁹. Es así como este esquema de acción política permite explorar la idea de que, en una gran cantidad de casos, ha servido para que el Estado se anticipe a potenciales conflictos con la clase trabajadora.

Aquí algunas referencias regionales. En Brasil, por ejemplo, el Estado populista recurrió al control de un recurso clave de la dinámica obrera: los fondos de pensión. Entre 1933 y 1953 dichos fondos fueron reorganizados a nivel nacional bajo la supervisión estatal, y al mismo tiempo que quedaba garantizada la cobertura de la mayoría de los trabajadores urbanos del sector formal, la

³⁸) Dos Santos, Wanderley Ciudadanía e Justiça, Campus, Rio de Janeiro, 1979, pág. 75 (traducción personal).

³⁹) Malloy, James "Statecraft, política y crisis de la seguridad social", en Mesa-Lago, Carmelo La crisis de..., Op. cit, pág. 45.

autoridad pública regulaba el conflicto social⁴⁰. Un caso similar se da en México, donde en paralelo a la expansión de las funciones del seguro social bajo los gobiernos de Cárdenas y Avila Camacho (1934-1946), por ejemplo la promulgación de la Ley del Seguro Social en 1943, se produce la cooptación de los trabajadores urbanos y rurales vía la creación de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Nacional Campesina (CNC), respectivamente. En cuanto a Chile, un reciente estudio sobre las distintas etapas del gasto público y las políticas sociales muestra que entre 1932 y 1964, por ejemplo, el gasto social benefició preferentemente a los sectores medios y trabajadores organizados⁴¹.

A proposito de la marginalidad y el asistencialismo

Resulta casi de sentido común afirmar que los años '60 fueron una etapa de cambios y transformaciones en todo ámbito y lugar, así como también el marco para la elaboración de diversas explicaciones acerca de lo que estaba aconteciendo. La estructura social latinoamericana no habría de ser una excepción, y fue así que la temática de "la marginalidad" ocupó un lugar muy destacado en las diversas problematizaciones de científicos sociales, planificadores y decisores de la región. En lo que respecta a la relación entre Estado, mercado laboral y dicha temática, ante la presencia de obstáculos al desarrollo, Grassi *et al* ~~nos~~ dicen: "El Estado devenía un actor fundamental en el proceso de acumulación y las políticas sociales se dirigían a la promoción social que, vía la remoción de esos obstáculos, se entendía como "cambio" e "integración a la producción moderna". Por eso decimos que el modelo no preveía "excluidos", sino que definía "marginales" por adaptación cultural (lo que podía corregirse con políticas deliberadas de integración) o por elección. A su turno, la Teoría de la Dependencia puso en discusión lo que la "ideología integradora" ocultaba: la marginalidad como rasgo estructural del capitalismo dependiente"⁴².

⁴⁰) Ver Maddison, Angus La economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento: Brasil y México, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pág. 117.

⁴¹) Arellano, José Pablo Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984, CIEPLAN, Santiago, 1985.

⁴²) Grassi, Estela; Hintze, Susana; y Neufeld, María Rosa Políticas Sociales. Crisis y Ajuste Estructural, Espacio, Buenos Aires, 1994, pág. 18.

No habrá de intentarse aquí una revisión sistemática y con pretensiones desmedidas en cuanto a lo que se ha escrito y discutido sobre el punto en cuestión. Por el contrario, y a los efectos argumentativos de este trabajo, se buscarán articular las principales líneas que desde diferentes posiciones se trazaron al respecto, intentando re-analizar la marginalidad como una expresión concreta (aunque difusa) de una determinada cuestión social. En este sentido, interesa por sobre todo la relación que esta temática tiene con el mercado de trabajo y más específicamente con la pobreza. También, y con ello se cerrará esta sección, se procederá a revisar el tipo de políticas sociales que en términos generales se articulan como respuesta a la marginalidad.

Es Germani quien, tras aceptar que las discusiones sobre la marginalidad han derivado muchas veces en debates acerca de la problemática mayor de los orígenes del subdesarrollo, reconoce cinco grandes factores causales de explicación sobre dicho fenómeno de la marginalidad: "1) factores de orden *económico-social*; 2) de orden *político-social* de distribución del poder en la sociedad; 3) de orden *cultural* (en sentido antropológico); 4) de orden *psicosocial* y de tipo de personalidad; y 5) de orden *demográfico* (...). Según los primeros, la marginalidad sería generada fundamentalmente por determinadas condiciones o características estructurales del orden económico-social, o de determinadas políticas dentro de un orden económico-social dado, condiciones y políticas tales que impedirían o crearían límites insoportables para la absorción de la totalidad de la población por el sistema económico del país"⁴³.

Si es que sólo se ha acompañado a Germani en la primera de las fuentes de explicación posible, es a partir de la perspectiva que arroja el observar aquel debate casi treinta años después. Así, cuando uno reconstruye la problemática, ^{se} descubre que han sido las aproximaciones centradas en la estructura socioeconómica y la dinámica de la economía mundial las que han predominado, incluso hasta el agotamiento mismo de las discusiones.

Aun hecha esta aclaración, es apropiado recorrer el camino del concepto "marginalidad"⁴⁴. Hacia finales de los años '50, los teóricos del desarrollismo fueron los primeros que, con carácter

⁴³) Germani, Gino "Aspectos teóricos de la marginalidad", en Revista Paraguaya de Sociología, N° 23, Asunción, enero-abril (1972), pág. 13.

⁴⁴) Se observó, para este punto, el sugerente trabajo de Bennholdt-Thomsen, Veronika "Marginalidad en América Latina. Una crítica a la teoría", en Revista Mexicana de Sociología, N° 4, México, 1981.

descriptivo y dentro de una visión que jerarquizaba el eje tradicional-moderno, hablaron de marginalidad como integración aún no alcanzada. Resultó una organización ligada a la democracia cristiana en la región, el Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina (DESAL) la que indicó hacia 1969: "El término marginalidad designa a los grupos sociales que, no obstante ser miembros de la sociedad de un país, no llegan a penetrar en la intimidad de sus estructuras. Campesinos e indígenas han quedado al margen del proceso de modernización, proceso éste desordenado pero sin emvargo efectivo también en el mundo latinoamericano"⁴⁵.

Nótese como, en un principio de la discusión, se planteó que eran marginales aquellos que no habían podido ingresar (todavía) a los circuitos modernos de consumo. Esto habría de ser superado por los exponentes de los nuevos caminos intelectuales (sobre finales de la década de 1960), quienes avanzaron en el entendimiento del problema al situar la discusión en el plano mismo de los procesos productivos. Destacan, en este sentido, los miembros del proyecto que sobre marginalidad se llevó a cabo en el Instituto Torcuato Di Tella, es decir, Nun, Marín y Murmis. Estos, junto a los sugerentes aportes de Quijano, replantearon el tema de la marginalidad y lo encuadraron en los lineamientos de un marxismo crítico.

En un trabajo pionero en la materia, Nun situa el tema a partir de elaborar el concepto de "masa marginal": "La incorrecta asimilación de las categorías "superpoblación relativa" y "ejército industrial de reserva" ha llevado a confundir, en el estudio del capitalismo, los procesos específicos que generan una población excedente con los efectos que ésta provoca en el sistema. Por el contrario, ambas cuestiones deben diferenciarse: al indagar esos procesos específicos, se obtienen las características propias de la "superpoblación relativa" de ese modo de producción; el concepto de "ejército industrial de reserva" corresponde, en cambio, al exámen de sus efectos de las relaciones de esa superpoblación con la estructura global (...). Llamaré "masa marginal" a esa parte afuncional o disfuncional de la superpoblación relativa. Por lo tanto este concepto -lo mismo que el de ejercito industrial de reserva- se sitúa a nivel de las relaciones que se establecen entre la población sobrante y

⁴⁵) DESAL Marginalidad en América Latina, mimeo, Barcelona, 1969, pág. 49.

el sector productivo hegemónico. La categoría implica así una doble referencia al sistema que, por un lado, genera este excedente y, por el otro, no precisa de él para seguir funcionando"⁴⁶.

Es este el enfoque que, en forma no siempre explícita, se empalma con una pujante "teoría de la dependencia" que cuestionaba, con diversa intensidad y aristas ideológicas, las prácticas de los años '60 en la región. La promesa desarrollista, que alcanzó su auge tras el agotamiento de la primera fase de sustitución de importaciones, había sido sólo eso, promesa. La tendencia hacia el pleno empleo, propia de las características del modelo sustitutivo, comenzaba a quedar atrás, dando lugar a una rápida tecnologización de los procesos productivos y una mayor diferencia (y desigualdad) entre las economías nacionales.

Discutiendo la relación existente entre marginalidad y desocupación (sinónimos en la argumentación de Nun), Quijano plantea que la marginalidad también tiene otras características. Este autor refiere entonces a la presencia de un "polo marginal", conformado por: "1) Ocupaciones de mínima productividad, que usan recursos residuales de producción u otros no-residuales pero en escala muy limitada, que requieren calificaciones cuya significación es ya obsoleta o está en curso de serlo respecto de las necesidades respectivas de los niveles dominantes de las ocupaciones del sistema; 2) ocupaciones completamente desligadas de la producción directa de bienes y por lo tanto de la producción de valor, que exigen ninguna o muy baja calificación y que, por eso, tienden a ser inestables"⁴⁷.

Ese polo marginal no está compuesto, en consecuencia, de los expulsados de un sistema que está experimentado una rápida revolución tecnológica, sino de los niveles más bajos del mismo. Se genera, en el proceso de marginalidad mismo que se expresa en una terciarización temprana del mercado laboral, una segregación ocupacional que habrá de ser permanente e irreversible. Como ya se anunció antes, la causa última radica, para Quijano y los demás autores de esta corriente y más allá de los matices diferentes, en la dependencia de los países latinoamericanos con respecto a las economías centrales.

⁴⁶) Nun, José "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal", en Revista Latinoamericana de Sociología, N° 2, Buenos Aires, 1969, pág. 184 y s.

⁴⁷) Quijano, Anibal "Redefinición de la dependencia y proceso de marginalización en América Latina", en Quijano, Anibal y Weffort, Francisco Populismo, marginalización y dependencia, Educa, San José de Costa Rica, 1971, pág. 196.

Si la gran disputa sobre la marginalidad la establecieron los desarrollistas y los marxistas (con predominancia en el plano académico de estos últimos), otros autores trataron de terciar en la polémica desde posiciones un tanto diferentes. Sobresale la crítica de Cardoso a quienes se apoyaban en una cierta versión de la teoría dependientista en cuya elaboración más fina participó. Discutiendo en particular el concepto de "masa marginal" sugerido por Nun, afirma: "Metodológicamente el concepto de "masa marginal" no se inserta en el mismo universo de discurso del concepto de ejército de reserva, se refiere a una teoría de la funcionalidad de las poblaciones con respecto a los sistemas de producción y no a la teoría de la acumulación (...). Sin embargo, este procedimiento podría justificarse operacionalmente sin mayores pretensiones, como medio para indicar una situación donde no hay empleo para todos aún con la expansión del sistema económico (...). Pero, en el caso de Nun, el concepto deja de ser operacional y de permitir sea la descripción de una "situación de consumo", sea la provisión de una forma de comportamiento (mayor o menor integración social o política, por ejemplo) pues son marginales tanto los empleados como los desempleados, estén de modo estable en esa condición o no, desde que el observador fije su atención en el sector monopolístico y observe, a partir de él, a los otros sectores"⁴⁸.

Obsérvense rápidamente otra serie de reflexiones. Por un lado, el aporte de Kowarick, quien analizando el proceso brasileño llega a sostener que el trabajo marginal contribuye a la valorización del capital y su acumulación⁴⁹. Por otro, el llamado de atención de Franco sobre la ideologización excesiva del concepto que nos ocupa, cuando dice: "La ausencia de los supuestos fundamentales para justificar las esperanzas de muchos autores en el potencial político revolucionario de los grupos marginales hace que sea necesario el uso de una mucho mayor prudencia en los juicios que al respecto se formulan"⁵⁰. Finalmente (al menos en esta breve revisión del tema), las reflexiones de Touraine, quien afirma que "la marginalidad está menos ligada al funcionamiento de la economía

⁴⁸) Cardoso, Fernando Henrique "Comentario sobre los conceptos de sobrepoblación relativa y marginalidad", en Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, N° 1/2, Santiago de Chile, junio/diciembre 1971, pág. 74.

⁴⁹) Ver Bennholdt-Thomsen, Veronika "Marginalidad en América Latina...", Op. cit, pág. 1515.

⁵⁰) Franco, Rolando "Sobre los supuestos económicos y sociales de la marginalidad y de la acción política de los grupos marginales en América Latina", en Revista Desarrollo Económico, Vol. 14, N° 55, octubre-diciembre de 1974, Buenos Aires, pág. 528.

urbana que a la desarticulación entre la industrialización y la urbanización y por lo tanto al funcionamiento de la sociedad agraria"⁵¹.

Este serie de aportes tienen, a los efectos de los intereses de esta tesis, algo en común: en ningún momento identifican marginalidad con pobreza. Aun cuando las diversas corrientes se centran en sectores con múltiples carencias, tales los casos de campesinos, indígenas o desocupados, la pobreza no es un concepto que emerge para describir la situación de dichos sectores. Surgen así, a partir de la lógica que se viene intentando plasmar, algunos interrogantes: ¿qué papel desempeñaba el Estado ante la presencia de un fenómeno cuya presencia, más allá de las explicaciones posibles, era una palpable realidad?, ¿cuál era la relación que se establecía entre la clase dirigente, la alta burocracia y estos sectores marginales?

Ambas preguntas están ligadas, y es Touraine quien provocativamente las emparenta, cuando dice: "Los marginales son constituidos como categoría social por la acción administrativa del Estado. La legislación social protege a los trabajadores, pero no a todos, solamente a aquellos que tienen cierta antigüedad y regularidad en el trabajo. Del mismo modo, los sindicatos, a menudos asociados al Estado, organizan y defienden más fácilmente y de más buena gana a los obreros no marginales y concentrados en las empresas de cierta importancia. Estos procesos de integración social contribuyen a aislar y por lo tanto a marginar a los trabajadores situados en las condiciones menos favorables"⁵².

Si esta descripción es correcta, y así se considera acá, queda entonces por saber cómo era el vínculo entre un Estado capitalista que cristaliza una correlación de fuerzas determinada, y los sectores marginales. Al respecto, es Quijano quien señala: "Dado que la acumulación de capital y la apropiación privada de la producción social es la característica dominante del sistema, los beneficios que la burguesía obtiene vía los medios técnicos, tampoco llega hacia la mano de obra marginalizada, sino a través de una precaria política de asistencialismo, que subsidia un mínimo nivel de sobrevivencia de los marginados, como recurso para amortiguar los conflictos sociales (...). Ese tipo de relaciones de dominación no pueden engendrar relaciones de clases directas, y es en

⁵¹) Touraine, Alain Las sociedades dependientes, Siglo XXI, México, 1978, pág. 109.

⁵²) Touraine, Alain Las sociedades..., Op. cit., pág. 123.

función de ello que las relaciones de grupo de la población marginalizada tienden a establecerse con el Estado más bien que con la clase dominante como tal"⁵³.

Volviendo a aquel planteo de Durruty sobre las posibles conductas de los sectores marginados, es evidente que la asistencia estatal buscó evitar que los mismos actuaran anómicamente. Si bien no era el caso de los sectores rurales (muy importantes en amplias zonas de Brasil y México, por ejemplo), la situación era distinta en cuanto a los marginados ubicados en las periferias de las grandes urbes, quienes aun desorganizados y con escasez de recursos a movilizar, lograban ser clientela, efectiva o potencial, del asistencialismo promovido por el aparato público.

De este modo, la asistencia pública aparecía como una acción residual en el mapa de respuestas estatales a la problemática social (pocos recursos, acción paternalista, incapacidad administrativa). A partir del hecho de que el modelo de desarrollo imperante era en términos generales suficiente para generar una integración social capaz de promover orden y, en menor medida pero igualmente relevante, progreso, las formas de asistencia a los marginales tenían más bien un carácter desorganizado, que reproducía la misma desorganización de los sectores asistidos, siendo su importancia menor tanto en términos de apoyo financiero como de recursos burocrático-administrativos movilizados al efecto. Así, por ejemplo, entre 1971 y 1983 los dos organismos responsables de la asistencia pública en Brasil (la Legião Brasileira de Assistência y la Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor) realizaron en conjunto apenas el 1% del gasto destinado al área social⁵⁴.

Esta modalidad asistencial se implementaba en términos de dádiva del aparato estatal y no de derechos para aquellos individuos y grupos marginalizados, lo cual conduce a indicar que las prácticas de beneficencia, propias de principios de siglo como ya se vió, no eran parte del pasado, sino que reaparecieron a manos de las burocracias públicas. Esto explica lo formulado por Zermeño, cuando ejemplificando con un caso en particular comenta que "en México se espera mucho más del

⁵³) Quijano, Anibal "Redefinición de la dependencia y..", Op. cit., pág. 200.

⁵⁴) Maddison, Angus La economía política de..., Op. cit., pág. 119. Aunque algunas actividades aledañas a la asistencia pública las realizan otros organismos públicos, igualmente el gasto apuntado es muestra cabal de la residualidad de este tipo de políticas, fenómeno que no concuerda con los altos índices de pobreza de los países de la región, Brasil en especial.

Estado para resolver las necesidades de los pobres, que del esfuerzo propio"⁵⁵. Estos sectores, por carecer de instancias organizativas, veían obstruidas sus posibilidades de canalización de demandas concretas, aunque debe indicarse que, en los casos que se trató de grupos que habitaban los grandes centros urbanos, su amenaza creíble de ejercer cierta forma disruptiva de acción política permitió a los mismos recibir mayores beneficios que los sectores ubicados en zonas rurales o, incluso, en áreas urbanas pero alejadas de los grandes centros de decisión política y burocrática.

En este marco, la imposibilidad de consolidar acciones colectivas en pos de articular presiones perdurables en el tiempo por parte de los potenciales beneficiarios de la asistencia pública, condujo a que la burocracia adquiriese una relevancia desmesurada, toda vez que la dotó de una facultad discrecional para disponer de los recursos públicos. Así, se generó un doble vínculo clientelar que pasó a constituir parte importante del marco institucional de esta etapa. Por un lado, entre cada gobierno (en forma independiente de las características del mismo) y el colectivo de funcionarios. Por el otro, entre ambos actores y los grupos asistidos.

Será en esencia esta continuidad de las políticas asistenciales, aun cuando el sujeto "marginado" haya sido desplazado por analistas y decisores por el sujeto "pobre", uno de los núcleos centrales del presente trabajo.

Análisis global

Durante casi medio siglo, y junto a la expansión de prácticas de carácter universal como aquellas vinculadas a las áreas de salud y educación, el seguro social y la asistencia pública fueron respuestas suficientes para evitar que los conflictos y los problemas tomaran al sistema ingobernable. Más allá del embrión de radicalización que sobre finales de los '60 y principios de los '70 sacudió a algunos países latinoamericanos, lo cierto es que aún en ese contexto convulsionado, estas políticas sociales aún gozaban de legitimidad, a la par que era factible su implementación.

La institucionalidad social creada y consolidada al mismo tiempo que el crecimiento de un Estado cuya importancia fue remarcada, y las respuestas ensayadas para responder a los problemas

⁵⁵) Zermeño, Sergio "México: Estado, pobreza y democracia", en Revista Foro Internacional, Vol. XIX, N° 3, 1979, pág. 448.

ligados a las necesidades sociales, se respaldaron en múltiples pilares: a) una especie de "empate" político entre las fuerzas y los partidos más ligados a los sectores que preferían despreocuparse de los problemas sociales y aquellas agrupaciones que defendían, por causas diversas, los intereses de los más necesitados. Esto generó una cultura política que vinculaba a gobernantes y gobernados a partir del criterio común de que el Estado era el máximo responsable del bienestar de los trabajadores y de los más necesitados; b) una solidez financiera del sector público, dada por su capacidad extractiva respecto a los sectores exportadores de materias primas, por la capitalización inicial del sistema previsional y, en menor medida, por la posterior posibilidad de crédito externo a tasas de interés atractivas; c) un sistema legal que, aun en el marco de contextos muchas veces ajurídicos, era funcional a la dinámica política y económica; y d) una estructura organizacional capaz de generar los autoincentivos suficientes para dotarla de flexibilidad a fin de responder a los problemas propios de esta etapa. □

Sin embargo, la fortaleza del Estado que servía para abrir los cauces de la integración social o para fomentar un modelo de desarrollo hacia adentro, comenzó a "disolverse". En el marco de los efectos de la crisis fiscal desatada y el agotamiento del uso de la inflación como elemento clave de la relación entre política económica y política social⁵⁶, dos son los elementos que deben tenerse presente para analizar los por qué del debilitamiento de la autoridad pública. Por un lado, la mayor vulnerabilidad que registraron varios países de la región ante los vaivénes de un escenario internacional que había sufrido la crisis petrolera y su posterior impacto financiero. Por el otro, la exacerbación de las contradicciones al interior de los países latinoamericanos, vinculadas en especial a las pugnas distributivas, las dificultades para legitimar el sistema político, y las modificaciones en las conductas o las identidades de los actores con capacidad de veto. La agregación de estos factores derivó en que, a mediados de la década de los '70 o, en casos específicos, principios de los '80, se registrasen cambios significativos que condujeron en la aparición de una nueva cuestión social.

⁵⁶) Resulta interesante tener como punto de referencia, en relación al papel de la inflación en la dinámica de los procesos de América Latina, el trabajo de Hirschman, Albert "La matriz social y política de la inflación: elaboración sobre la experiencia latinoamericana", contenido en el libro del mismo autor, De la economía a la política y más allá, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

El resultado de estos procesos fue no sólo el debilitamiento del Estado y la consiguiente apertura hacia cambios en el modo de gestión pública (sobre todo en el área económica), sino la permanencia de una institucionalidad social que no ha sido afectada en su lógica de funcionamiento. En la medida que la autoridad legítima central se encontró inmersa en un proceso caótico de deconstrucción, el marco institucional en lo social quedó sin sustento real, lo cual se expresa en prácticas inerciales, apoyadas en normas imposibles de ser ejecutadas, organismos disfuncionales, viejas reglas de procedimiento, símbolos inoperantes.

I.B.3. Tercera Cuestión Social: pobreza "nueva" y "estructural", reforma parcial del Estado, inercia institucional

Esta emerge en el escenario que, a partir de la serie de razones apuntadas antes, se ha venido conformado a lo largo de las últimas dos décadas. En este lapso no sólo se ha detenido el proceso de movilidad ascendente propio de décadas pasadas en muchos países de la región, sino que, también, ha crecido el número de pauperizados y excluidos, modificándose en cantidad y calidad el conjunto de pobres. Todo esto a partir de cambios estructurales en el terreno productivo y laboral, transformaciones que no sólo se explican por las mutaciones en la forma de producción a partir de los avances tecnológicos, sino también por el modo en que se generó el agotamiento de la centralidad estatal antes descripto.

A propósito del impacto de las mutaciones en los patrones productivos, aspecto que ha de tener una fuerte influencia en la definición de las características de una nueva cuestión social, debe indicarse que entre la evolución tecnológica y el establecimiento de un determinado tipo de relaciones laborales, se extiende un amplio conjunto de conflictos sociales. A este respecto, es menester observar el planteo de Lipietz: "La tecnología ofrece potencialidades, pero no determina el futuro. Los agentes sociales procuran escapar de una situación de crisis de los antiguos acuerdos. De este modo, luchan unos contra otros por la búsqueda de nuevos compromisos. La dirección de estas luchas está influida por el desafío de la crisis de los antiguos compromisos. Los agentes sociales persiguen respuestas todavía inexistentes para cuestiones existentes. Las respuestas propuestas por

las fuerzas sociales, en cualquier país que sea, dependen de las tradiciones y experiencias locales"⁵⁷. Esto lleva a tener presente la fortaleza o debilidad de cada actor implicado en la conformación de la nueva cuestión social, a la vez que a recordar el proceso político de debilitamiento de la autoridad pública iniciado en el marco de la crisis terminal de la matriz política y socioeconómica presentada antes.

En este sentido, se deben remarcar algunos elementos. En primer lugar, y a partir de su relación con los gobernantes de turno, se consolidan grupos económicos poderosos ligados más al mercado financiero que al sector industrial. En segundo término, en lo que constituye uno de varios fenómenos novedosos en relación a los cambios en la estructura social, comienza a generalizarse la situación donde muchos individuos, en el gradual proceso de empobrecimiento y aún manteniendo en ciertos casos su condición de trabajadores, por sus niveles de ingreso no pueden adquirir la canasta básica de bienes y servicios.

En relación a estos aspectos, resulta esencial atender a la redefinición del rol del Estado en las esferas de la economía y la sociedad. Al respecto, analizando los efectos de los mecanismos amplificadores que son parte del fenómeno de los "ajustes caóticos" que se dieron en América Latina a lo largo de los años '80, apunta Cavarozzi: "La noción de "mecanismos amplificadores" está aludiendo, al menos implícitamente, a un fenómeno más global y de carácter político: la deconstrucción de toda autoridad pública. El "ajuste caótico" no es meramente un proceso económico; es, más bien, la manifestación de la crisis terminal de una matriz, la que denomino MEC. Por tanto, el "ajuste caótico" no comprende únicamente el colapso de los mecanismos técnicos y burocráticos de regulación estatal; también incluye la ruptura de los instrumentos políticos a través de los cuales el Estado promueve el consenso, o al menos la aquiescencia de la mayoría de la población en torno a objetivos fijados colectivamente"⁵⁸.

Como consecuencia de los dos procesos señalados [enmarcados a la vez en una notoria redistribución regresiva del ingreso,] la nueva estructura social se caracteriza actualmente por un doble fenómeno. Por un lado, el aumento del número de pobres a causa de la falta de ingresos, ya sea

⁵⁷) Lipietz, Alain Las relaciones capital-trabajo en los comienzos del siglo XXI, IDEP, Buenos Aires, 1992, pág. 9.

⁵⁸) Cavarozzi, Marcelo "Más allá de las transiciones...", Op. cit, pág. 318.

por disminución del salario real o por el aumento del desempleo y subempleo generados en el marco del ajuste. Por el otro, la ya conocida existencia de un vasto sector de pobres que, a partir de no poder satisfacer sus necesidades básicas, en muchos casos por la ineficiencia en la gestión de los gastos sociales, son ahora más pobres que en décadas pasadas.

Rearticulando lo antedicho y en pos del trazado del mapa de actores relevantes en esta nueva etapa del proceso histórico de América Latina, y más allá de las diferencias de matices en los diversos casos nacionales, destaca un sector empresarial fortalecido en tanto permanece ligado a un mercado mundial en transformación, a la vez que desaparece como sector importante la fracción industrial emparentada con la economía interna. Al mismo tiempo y como consecuencia de lo anterior, el actor sindical pierde fuerza y protagonismo a la luz de los cambios en los patrones productivos, lo cual conduce a la disminución del número de trabajadores formales y, por ende, a menores tasas de sindicalización. Por otro lado, se presenta también el cada vez más numeroso sector de empobrecidos, en sus diferentes modalidades. Por último, sobresale el rol desempeñado por los principales organismos financieros internacionales, quienes han adquirido cada vez mayor importancia, tanto en los diagnósticos como en la elaboración de políticas concretas. Aquí, como en otros pasajes de esta tesis referidos a la problemática de los "actores", conviene subrayar que el posicionamiento de los mismos es jerárquico y corresponde al nivel de correlaciones de fuerzas existente en un contexto determinado, lo cual condiciona el orden de las preferencias y la agenda que de éste se deriva.

Referido al papel del Estado, cuyo rol central tanto en sus aspectos burocráticos como esencialmente políticos fueron el eje de la institucionalidad social conformada a partir de los años '30, el mismo ha experimentado notorias transformaciones en sus aspectos económicos, no sucediendo lo mismo en lo que respecta al área social.

Conjugando los aspectos relacionados con los cambios en la esfera productiva y los impactos de los procesos de ajustes estructurales en el modo de ejercicio de la autoridad pública, se puede definir a la tercera cuestión social de esta manera: **La necesidad de los sectores más dinámicos de la economía por impulsar la transformación del papel del Estado en dicha área, a fin de disponer de mayor libertad de acción para aumentar sus tasas de ganancia, lo cual se relaciona con mutaciones en el modelo tecnológico-productivo. Ligado conflictivamente a esto, la presión**

de organismos multilaterales y sectores sociales en pos de la instrumentación de los cambios necesarios para atender a las demandas de los cada vez más numerosos sectores empobrecidos, lo cual implicaría una reformulación del vínculo que entre las políticas económicas y sociales se está generando por el cambio en el rol estatal.

Los problemas están encerrados en un conjunto de preguntas claves, que sin duda constituyen la agenda de discusión actual de estudiosos, expertos, políticos y, también, de la sociedad en su conjunto: a) ¿Cómo congeniar los cambios en el rol económico del Estado con un papel renovado en el área social?; b) ¿Qué combinaciones plasmar entre políticas económicas y sociales para atender a un nuevo escenario en lo que refiere a la estructura social?; c) ¿Cuáles han de ser las respuestas sociales a ponerse en marcha en el marco de transformaciones profundas e irreversibles en el modelo tecnológico-productivo?. Cada una de ellas, en forma independiente de los vínculos entre las mismas, remite a múltiples campos analíticos. De las respuestas a las que se arrije desde el ámbito de lo público, y de sus instrumentaciones correspondientes, habrá de depender la forma en que se plasmen en los próximos años a nivel regional la consolidación democrática y el desarrollo económico.

Para intentar comprender los límites en los cuales se articulan hoy los problemas señalados, a la vez que sus potencialidades, conviene indicar que el actual espacio de lo "público" conserva todavía una fuerte identificación con el Estado pese a los cambios experimentados por este, perdurando a la vez, aunque con mayor debilidad que antaño, las organizaciones de bienestar social administradas por los sindicatos de trabajadores. Lo novedoso está representado por el creciente papel que va adquiriendo, como lo hizo a principios de siglo, el sector privado. Por un lado, siendo el actor clave en la desincorporación y privatización de amplias franjas de las actividades estatales en la materia (como educación, salud y sistema previsional). Por el otro, a partir del peso relevante que van cobrando las Organizaciones No Gubernamentales, en tanto juegan un rol estratégico para responder a las complejidades y urgencias de la nueva cuestión social.

En este contexto, cuando muchos analistas consideran que los años `80 representaron para América Latina una década perdida en cuanto al crecimiento y el desarrollo, sobresalen dos puntos: 1) las restricciones para modificar una institucionalidad social deslegitimada, lo cual implica no sólo el impacto negativo que genera mantener, por ejemplo, políticas asistenciales, sino también los

inconvenientes severos para continuar con las prácticas universales en salud y educación o con el sistema mismo de seguro social; y 2) la profundización de la crisis fiscal, que pone límites a la capacidad extractiva de la autoridad pública en el marco de una clara concentración del ingreso.

De esta manera, aumenta la pertinencia del siguiente diagnóstico: Para responder a los nuevos problemas emergentes de una cuestión social sin precedentes de familia con las que le antecedieron, no sirve utilizar las herramientas propias de una institucionalidad social que sí operó con cierto éxito hasta tiempo atrás. Su disfuncionalidad, su falta de legitimidad y su incapacidad para adaptarse a las mutaciones experimentadas, las cuales se reflejan en una nueva cuestión social, colocan en la agenda pública el tema de los cambios a nivel de la misma institucionalidad social. En síntesis, no se puede responder al problema de la pobreza con los instrumentos preparados para administrar la riqueza, como se lo está haciendo a la fecha en muchos países de la región.

Las transformaciones han conducido a una ruptura del equilibrio institucional. Para interpretar lo que significa el equilibrio institucional, en la actualidad roto, es menester observar el planteo de North: "El equilibrio institucional sería una situación en que dada la fuerza negociadora de los jugadores y el conjunto de operaciones contractuales que componen un intercambio económico total, ninguno de los jugadores consideraría ventajoso dedicar recursos a reestructurar los acuerdos. Obsérvese que una situación así no significa que todo el mundo esté satisfecho con las normas y los contratos existentes, sino solamente que los costos y beneficios relativos de alterar el juego entre las partes contratantes indican que no es aconsejable hacerlo. Las limitaciones institucionales existentes definieron y crearon el equilibrio"⁵⁹.

Los cambios son evidentes. Las nuevas reglas de juego en el área económica tornan imposible recrear las condiciones más positivas propias de los años inmediatos a la segunda posguerra, etapa en la cual el Estado contó con la capacidad para afectar la redistribución de recursos (sea en términos de seguro social, sea en términos universalistas en sectores específicos, sea en forma residual hacia los más necesitados). Esa disvinculación entre las dos esferas más relevantes de las políticas públicas (las económicas y las sociales), directamente relacionada con el debilitamiento que experimentó el aparato estatal en la etapa de ajuste estructural, abrió los cauces para la

⁵⁹) North, Douglass Instituciones, cambio..., Op. cit., pág. 113.

emergencia de la tercera cuestión social, la cual se caracteriza por el aumento creciente de la pobreza, categoría que engloba a la heterogénea relación entre los grupos ya apuntados de pobres estructurales y de nuevos pobres, además de dos grupos cuya importancia no debe descuidarse: los indigentes y los vulnerables.

En este contexto y cuando la mayoría de los países latinoamericanos han experimentado experiencias de cambio profundo (con los consiguientes costos sociales), van cobrando mayor fuerza los consensos en torno a la necesidad de reorientar los ejes centrales sobre los cuales ha girado, en este siglo, el área social. Se verá, sin embargo, que los criterios que están sirviendo de guía para emprender las transformaciones a nivel regional no parecen ser los más apropiados, teniendo en cuenta la magnitud y las características de los nuevos problemas.

Las consecuencias de una nueva cuestión social

Primero, un diagnóstico: "Es constatable que la pobreza, a pesar de los recursos empleados en la acción social, se ha incrementado a mayor velocidad en los últimos quince años. A la vieja pobreza latinoamericana, producto de procesos rápidos de urbanización y del deterioro de las condiciones de intercambio de sus monoexportaciones, se viene a sumar la 'nueva pobreza'. Esta es la que se produce en el marco de la crisis de los ochenta y de las políticas de ajuste destinadas a combatirla. Esta pobreza se une a la anterior para formar un cuadro dramático de la región que hace cada vez más difícil enfrentarla y, además, tiene una calidad distinta vinculada a un estilo perverso de modernización"⁶⁰.

A partir de lo indicado se interpreta como, cambios profundos en la estructura socioeconómica, sumado a la crisis de las respuestas en términos de políticas sociales, han dado lugar a que todo el conjunto de certezas y certidumbres conformado bajo la lógica de la expansión de las tareas estatales, esté hoy cuestionado. En este marco, los sistemas de seguro social sufren los embates de las mutaciones en el mercado de trabajo y en sus aspectos financieros aun cuando la

⁶⁰) Blanco, Carlos "La reforma del Estado y la política social", en Revista Reforma y Democracia, Nº 1, Caracas, 1994, pág. 100.

presión de las organizaciones de trabajadores consiga desacelerar la crisis; por otro, los sectores de salud y educación marchan a la deriva pese a los primeros cambios ensayados; finalmente, la asistencia pública y su lógica benéfica sustentada en escasos gastos sociales sólo reproduce y amplifica la pobreza vieja y nueva.

Una serie de aspectos comienzan a caracterizar el nuevo escenario social, actualmente en proceso de conformación. Estos elementos actúan como restricciones al momento de elaborar cambios factibles y racionales en la acción pública hacia los problemas sociales, en especial la pobreza.

Sabiendo que lo factible está respaldado en la observación de las restricciones operantes, debe, entonces, reconocerse a las mismas. Como ya se apuntó, es el conjunto de aspectos que sustentaban el equilibrio institucional de la fórmula política predominante entre las décadas de 1930 y 1980 el que a la fecha está resquebrajado. Los golpes militares, o regímenes civiles autoritarios en su caso, y posteriormente los gobiernos que encabezaron la transición democrática, fomentaron la transformación del Estado en el área económica de forma tal que los mayores costos cayeron sobre los sectores trabajadores, los estratos medios, y los ya empobrecidos. A esto se agrega, como marco global, un proceso donde los acelerados cambios en la relación Estado-mercado rompieron los vínculos entre las políticas económicas y las políticas sociales.

En cuanto a otras restricciones, esencialmente políticas, se debe apuntar que los organismos estatales especializados en el área social empezaron a perder capacidad de gestión y sus funcionarios a experimentar desmotivación, al mismo tiempo que la cultura política comenzó a transformarse en detrimento de las pautas de solidaridad y cooperación construidas en la etapa de centralidad estatal, lo cual derivó en pérdida de incentivos y canales apropiados para llevar adelante acciones colectivas.

En tanto se fue debilitando el papel regulador del Estado, el empresariado dejó de ser presionado por los demás actores en torno a los problemas sociales, aprobando tácitamente el mantenimiento de las viejas políticas sociales destinadas a atender a los reclamos de los trabajadores y los más necesitados. A la vez, los líderes sindicales quedaron atrapados en una lógica que los conducía a colocarse repetidamente en posiciones defensivas para defender los cada vez menores recursos económicos, políticos y organizacionales que sustentaban su poder.

Se agregan, asimismo, otros factores: a) mutaba el papel del financiamiento externo abundante, pasando de solventar gastos bélicos o infraestructuras muchas veces innecesarias, a tomarse en una enorme deuda para los países de la región; b) se profundizaba aún más la crisis fiscal, desarticulándose los pactos previos que sostenían la capacidad extractiva del sector público; c) se acrecentaba el desprestigio de los partidos políticos, así como la ausencia de movimientos sociales fuertes y con legitimidad de origen, lo cual hacía que los sectores que sufrieron las consecuencias de las políticas de ajuste estructural quedaran sin ninguna posibilidad endógena de canalizar sus cada vez más urgentes demandas.

A la sombra de todos estos procesos, emparentados a la vez con transformaciones de los sistemas productivos y en paralelo a los altos índices de crecimiento poblacional que presenta la realidad latinoamericana, se puede sugerir hoy la idea de "población excedente". No se trata de restricciones en términos de posibilidades geográficas, sino más bien de incapacidad de la esfera económica moderna para incorporar a todos aquellos en condiciones de trabajar. A su vez, en tanto se trata de un fenómeno de carácter general, la posibilidad de soluciones en términos migratorios parecen condenadas, de antemano, al fracaso. Esto deriva en que la población excluida, que no reconoce en su composición grandes diferencias entre sectores históricamente pobres y aquellos recientemente pauperizados, encuentre cerradas las puertas que conducen a la posibilidad de llevar adelante acciones colectivas, en tanto la necesidad de sobrevivir en un contexto que les es hostil, coloca a los pobres en condiciones de franca rivalidad entre sí, lo cual fomenta la erosión de la conciencia de organización en pos de expresar demandas específicas. Se ingresa así a un círculo vicioso. El mismo se completa con un creciente aumento de los índices de violencia, en sus múltiples manifestaciones. Se genera entonces la demanda, hacia la esfera estatal o incluso hacia instancias privadas, y por parte de los sectores y grupos "incluidos" en el modelo, de una intensificación de las prácticas represivas.

Con este contexto como telón de fondo, se han de destacar a continuación los principales aspectos que deberían estar presentes al momento de encarar el proceso de cambio en la institucionalidad social en su conjunto, lo cual habría de significar la reorientación del actual proceso de reformas del Estado que se está llevando a cabo en la región. El objetivo guía debería ser hallar un nuevo punto de enlace funcional entre los ámbitos del Estado y el mercado, es decir, un nuevo

equilibrio institucional. En este sentido, cobra singular importancia el planteo de Oszlak: "Las nuevas fronteras que se están dibujando entre la sociedad y el Estado deben preservar, para este último, un territorio y un papel irrenunciables: un ámbito de intervención y un papel conciliador entre las demandas de estabilidad, crecimiento y equidad en las que se funda, desde sus orígenes, el orden capitalista. La redefinición de reglas de juego entre ambas esferas no debe implicar la desaparición del Estado. Sin duda, su transformación cualitativa y cuantitativa será inevitable, pero la continuidad de su existencia y la posibilidad de que siga desempeñando un papel socialmente relevante y deseable requerirán que el propio proceso de transformación esté inspirado en una concepción que rechace, simultáneamente, las nociones antitéticas acerca de la inevitable supremacía del mercado sobre el Estado, o de éste sobre aquél"⁶¹.

Marco contextual y cambios institucionales

El primer aspecto que conviene apuntar está referido a la necesidad de tomar racionales, y no sólo factibles, las respuestas que emergan de un marco institucional acorde a las transformaciones experimentadas en los últimos veinte años. Ahora bien, ya sabiendo por los aportes de Majone lo que implica la factibilidad, se impone una pregunta: ¿qué significa que las respuestas públicas deben implementarse racionalmente?. Esto conduce a avanzar un poco más en la relación entre administración y política, para lo cual debe observarse el concepto de racionalidad administrativa. Para que ésta se haga efectiva, Offe señala un conjunto de cinco condiciones a cumplir: "a) Distancia: el sistema político-administrativo debe hallarse aislado en medida suficiente de su medio - el sistema económico y el proceso donde se forman las exigencias y el apoyo político- para ser relativamente independiente de sus requerimientos funcionales o exigencias políticas específicas; b) Además de esta diferenciación externa, el sistema político-administrativo debe exhibir una diferenciación interna que evite la interferencia entre instituciones responsables de su legitimación y funciones directivas; c) A despecho de esta doble y necesaria diferenciación, el sistema político

⁶¹) Oszlak, Oscar "Estado y sociedad: las nuevas fronteras", en Kliksberg, Bernardo (comp.) El rediseño del Estado, INAP/Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pág. 47.

requiere una coordinación que evite actuar de modo mutuamente contradictorio a sus diversos centros y departamentos, no debe permitirse que las políticas particulares se cancelen unas a otras; d) El sistema político debe tener a su disposición información suficiente sobre los procesos que tienen lugar en su medio y que son relevantes tanto para salvaguardar el sistema como para evitar conflictos; y e) Finalmente, el Estado debe exhibir una capacidad de previsión cuyo alcance cronológico sea congruente con su propio horizonte planificador"⁶².

Con estos criterios como base, se pasará a focalizar el interés primordial de esta investigación. Ningún actor sociopolítico u organismo relevante discute la necesidad de continuar llevando adelante acciones que atiendan con eficiencia a los sectores trabajadores formalizados, a la par que se mantengan algunos criterios de universalidad (y equidad) en lo que respecta a salud y educación. No obstante esto, se reconoce como un dato la crisis financiera por la que atraviesan dichos sectores. Aquél beneficio que para los políticos otorgaba el carácter de "costo intergeneracional" apuntado por Malloy para el sistema previsional, finalmente mostró su efecto boomerang, empalmándose con la crisis fiscal que socavó las bases de la centralidad estatal y las políticas de alcance global. Los desafíos específicos de este tipo de respuestas estatales no se profundizarán en esta tesis, toda vez que el objetivo de la misma es concentrarse en lo que tiene de novedoso esta tercera cuestión social: *el aumento exponencial de los índices de pobreza*.

En torno a esto último, y paradójicamente luego de ser jugadores claves en la dinámica y el tipo de ajuste excluyente que se llevó a cabo en América Latina en los últimos años, resultan ser algunas agencias financieras multilaterales las que presionan a los gobiernos de la región para el urgente establecimiento de una nueva agenda en materia social, camino en el cual algunos países están avanzando a paso lento y de forma no integral, en sectores aislados.

Sin embargo, no todas las recomendaciones tienen las mismas características. Destacan, por ejemplo, las realizadas por el Banco Mundial (BM), en tanto este organismo ha sugerido a los diversos gobiernos latinoamericanos prácticas que en materia de combate a la pobreza articulaban tres criterios fundamentales: privatización, focalización y descentralización. Para llevar adelante las políticas emergentes de dicha tríada, este fomentó la experiencia de los Fondos Sociales o Fondos de

⁶²) Offe, Claus Contradicciones en el..., Op. cit., pág. 68.

Inversión, que, junto a una serie de prácticas alternativas, van dando lugar a un esquema como el siguiente: las tareas del sector público en materia de pobreza se concentran (focalizan) flexiblemente (descentralizan) en aquellos grupos en extrema pobreza que no han podido acceder a las prácticas de mercado en materia social (privatizan)⁶³.

Podrían retraducirse las recomendaciones del Banco Mundial diciendo que en el plano del discurso enfatizan el carácter *promocional* que deben asumir las políticas (generación de empleos e inversión en recursos humanos, especialmente) por sobre la dimensión asistencial de las mismas. Las características serían las siguientes: la corresponsabilidad, del Estado y los beneficiarios, en el diseño de la política (autodefinición de necesidades), y en la implementación; la institucionalización de las políticas, al establecer criterios de asignación racional como el de la focalización; el no-clientelismo, al asignar por necesidad de los beneficiarios y no por apoyo político gubernamental; y el aumento de los recursos destinados al combate a la pobreza, como resultado de la mayor concentración estatal sobre los sectores con menor capacidad de pago para proveerse de servicios en el mercado.

En tanto se ha avanzado ya en este tipo de líneas de acción, y tomando en cuenta que se mantienen o en muchos casos se han agravado los índices de pobreza, desigualdad y marginación en América Latina, es que aquí se considera a esos caminos como no recomendables a efectos de servir de base para una política integral y sistemática para enfrentar los nuevos problemas, lo cual no implica negar lo atractivo de muchas de las recomendaciones apuntadas. Al menos en la forma que se los está recorriendo en ciertas experiencias a nivel regional y en tanto no generan cambios profundos en el marco institucional en el cual están insertos, suelen tener el efecto de exacerbar los problemas y el desfasaje entre la magnitud de los mismos y el conjunto de respuestas puestas en marcha. En suma, parecen estar conduciendo a la conformación de una residualidad de nuevo tipo⁶⁴.

⁶³) Se recomienda atender a los siguientes tres documentos del Banco Mundial, donde se articulan diagnósticos y propuestas de políticas: La pobreza en América Latina. El impacto de la depresión (1986); Poverty. World development report 1990 (1990); y Los recursos humanos en América Latina y el Caribe (1993). Todos editados por Banco Mundial, Washington D.C.

⁶⁴) Ver, entre otros trabajos de gran importancia, el aporte de Stewart, Frances La protección de los pobres durante el ajuste en América Latina y el Caribe en la década de 1980, Documentos de Trabajo N° 13, UNICEF, Argentina, Buenos Aires, 1993. En la misma línea crítica se inscribe el análisis de Isuani, Aldo "Política social y dinámica política en América

En una dirección un tanto distinta se están moviendo los planteos que en forma conjunta desarrollan el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sobre todo en lo referido al concepto de "reforma social". En los lineamientos de las recomendaciones de ambos organismos puede leerse: "Se define a la reforma social como un proceso que contribuye al desarrollo humano, mediante la integración de políticas e instrumentos dirigidos a incorporar de manera eficiente a todos los miembros de la sociedad al proceso de crecimiento, en un contexto de aumento general del bienestar. La reforma social que se propone es un complemento ineludible y esencial de las reformas económicas, toda vez que apunta a garantizar la viabilidad económica, política y social de las mismas. La lógica esencial de la reforma social es la participación, planteada en términos del acceso de toda la población a las oportunidades económicas en condiciones que equilibren la productividad creciente y la equidad. Con la reforma social se trata de superar las fallas básicas de las políticas sociales aplicadas durante varias décadas, que fueron concebidas como si se tratara de enfrentar un problema sectorial aislado, o se diseñaron con carácter asistencial, sin integrarlas con suficiente fuerza en una política general de desarrollo"⁶⁵.

Más allá de las diferencias en los criterios que sustentan cada organismo o actor participante en el debate acerca de como enfrentar la exclusión social en América Latina, y en parte porque comienza a reconocerse el fracaso de las acciones orientadas exclusivamente por el enfoque del Banco Mundial, lo cierto es que existe amplia coincidencia en el sentido de que se está avanzando en la construcción de una caja de herramientas compleja y flexible para atacar la problemática de la pobreza⁶⁶.

Latina. ¿Nuevas respuestas para viejos problemas?, en Revista Desarrollo Económico, Vol. 32, N° 125, Buenos Aires, abril-junio de 1992.

⁶⁵) Banco Interamericano de Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Reforma Social y Pobreza, Washington, 1993, pág. 1.

⁶⁶) A los efectos de tener puntos de referencia en torno al debate sobre las orientaciones de las políticas sociales recientes, se recomiendan, además de muchas de las obras directamente analizadas aquí, una serie de trabajos muy importantes: a) CEPAL Equidad y transformación productiva. Un enfoque integrado, CEPAL, Santiago de Chile, 1992; b) PNUD Informe sobre el Desarrollo Humano 1993, PNUD/CIDEAL, Madrid, 1993; c) Kliksberg, Bernardo (comp.) ¿Cómo enfrentar la pobreza?, GEL, Buenos Aires, 1992; d) Kliksberg, Bernardo (comp.) Pobreza. Un tema impostergable, CLAD/FCE/PNUD, México, 1993; e) Draibe, Sonia "Neoliberalismo y políticas sociales: Reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas", en Desarrollo Económico, Vol. 34, N° 134, Buenos Aires, julio-septiembre 1994; y f) Laurell, Asa Cristina Estado y políticas sociales en el neoliberalismo, Friedrich Ebert Stiftung, México, 1992.

Pero ningún conjunto de instrumentos es solución por sí mismo. La dimensión de lucha y conflicto político coloca en su justo lugar el tema de los mecanismos apropiados para enfrentar la pobreza. En este sentido, es pertinente el análisis de Nelson: "El compromiso político es importante para cualquier iniciativa, pero hasta el compromiso más decidido debe ser moderado por los cálculos del riesgo político y el imperativo de la supervivencia política. Promover y proteger los intereses de los pobres es, en el mejor de los casos, uno entre muchos objetivos para los dirigentes y gobiernos, y generalmente no goza más que de muy baja prioridad entre las diversas preocupaciones. Los intereses creados por la riqueza son desde luego un obstáculo que entorpece la adopción de ciertas medidas claves favorable a los pobres. En numerosos países, sin embargo, la oposición elitista a las medidas favorables a los pobres puede ejercer una influencia menos crucial en el modelado de las políticas para la distribución de los recursos que las reclamaciones con que compiten los grupos de clase media, así como de los trabajadores, para obtener su parte de los recursos del estado, grupos que están en mejor situación que los pobres, aun de ningún modo son ricos, y que están mucho mejor organizados, tienen una voz más fuerte y desarrollan una mayor actividad política"⁶⁷.

Tomando en cuenta esta dimensión de la política cotidiana, es pertinente señalar que todos los cambios a emprenderse para impactar en la modificación de la institucionalidad social en su conjunto, más allá de las medidas particulares, deberían adquirir un carácter incremental⁶⁸. Se aprovecharían, de esa forma, las experiencias pasadas y las bases de apoyo que brindan tanto los aspectos formales como los informales, reconociendo que estos últimos perduran a lo largo del tiempo más allá de las reglas formales. Aceptando esto, y teniendo presente en especial el caso de aquellos países latinoamericanos que aún no han avanzado en la materia (como el caso nacional ha observarse, Argentina), se proponen a continuación una serie de aspectos que debiesen estar presentes en el proceso de cambio en el área social. No se trata de políticas específicas, sino que

⁶⁷) Nelson, Joan "Una política de ajuste favorable a los pobres", en Nelson Joan (comp.) Coaliciones frágiles: La política del ajuste económico, CEMLA / SERFIN, México, 1991, pág. 121.

⁶⁸) Para entender el significado de prácticas incrementales, se recomienda observar: a) Lindblom, Charles "La ciencia de salir del paso", en Aguilar Villanueva, Luis (comp.) La Hechura de..., Op. cit.; b) Lindblom, Charles "Todavía tratando de salir del paso", en Aguilar Villanueva, Luis (comp.) La Hechura de..., Op. cit.; y c) Dror, Yehezkel "Salir del paso, ¿ciencia o inercia?", en Aguilar Villanueva, Luis (comp.) La Hechura de..., Op. cit.

éstas debiesen estar contenidas en la red que se plantea a continuación, la que a su vez se relaciona conflictivamente con el conjunto de restricciones antes indicado.

Bases para el cambio en la Institucionalidad Social⁶⁹:

1) Deberían generarse las instancias de concertación necesarias entre dirigentes políticos, burocráticos, empresariales, sindicales y de medios culturales, a fin de que la problemática de la pobreza adquiriera un lugar destacado en la agenda pública. De esta forma, "ser pobre" dejaría de ser un motivo de vergüenza, con lo cual se facilitaría la elaboración de políticas específicas.

2) El conjunto de políticas sociales a implementarse para enfrentar la pobreza debería tener como principal característica ser políticas de Estado, es decir, se debiese sustentar en un acuerdo político tal que permitiera eliminar el peligro del cortoplacismo y la falta de certidumbre, propios de cada gestión de gobierno.

3) Necesitan enfatizarse, en tanto criterios prioritarios para las políticas sociales destinadas a enfrentar la pobreza, dos tipos de acciones: a) las ligadas a aumentar el nivel educativo en sus múltiples dimensiones; y b) vinculadas con la anterior, las destinadas a disminuir el alto crecimiento poblacional. → *en 3 países*

4) Se tomaría urgente instrumentar, a partir de la utilización de los recursos organizacionales y humanos ya disponibles, un mecanismo eficaz y flexible de obtención de información estadística, a

⁶⁹) Las que siguen son un conjunto de líneas directrices que intentan, a partir de concentrarse en un área específica, sumarse a varios intentos semejantes. Se desea destacar el paquete de propuestas formuladas por CEPAL en Papel del Estado y reforma de la gestión pública, CEPAL, Santiago, 1993, en tanto están orientadas al conjunto de las políticas sociales y no solamente a las acciones contra la pobreza. Dichas recomendaciones son: 1) mejorar la capacidad de diseño - incluyendo el frecuente rediseño- de las políticas; 2) potenciar la participación; 3) sistematizar consultas con el sector privado; 4) sistematizar y potenciar el instrumento de las metas ministeriales; 5) asegurar la especialización y flexibilidad de las instituciones públicas; 6) aumentar la eficiencia del gasto público; 7) mejorar la gestión de los recursos humanos; 8) afianzar el proceso de descentralización; 9) generalizar instrumentos eficaces y mecanismos transparentes de gestión; 10) orientar adecuadamente la regulación; 11) mejorar la atención y el servicio a los consumidores del sector público; 12) mejorar la gestión de las empresas públicas; 13) hacer bien las privatizaciones necesarias; 14) perfeccionar el control y la evaluación de las políticas.

fin de que los decisores puedan implementar políticas con la mayor certidumbre posible, toda vez que para intervenir en el ámbito social se debe saber lo que sucede en el mismo.

5) Se torna prioritario definir criterios claros a fin de determinar los niveles del sector público en los que se elaborarán e implementarán esas políticas, jerarquizando el rol de los municipios, previa capacitación de los agentes políticos y burocráticos con algún nivel de responsabilidad en los mismos.

descentralización

6) Debería avanzarse en forma concertada, a partir de la fortaleza de la autoridad estatal y de la cooperación entre los actores relevantes, en la articulación de un Nuevo Pacto Fiscal de carácter progresivo, tanto en relación a la base imponible, como en el vínculo entre los distintos niveles de la organización política, Estado, Provincias y Municipios, buscando dotar a las instancias descentralizadas de un mayor nivel de recursos.

7) Se necesitaría fomentar una nueva relación entre el Estado y los sectores sociales, buscando que el vínculo entre ambas esferas sea de corresponsabilidad en las acciones llevadas adelante para atender a los problemas emergentes de una nueva cuestión social. Esto implica ayudar al fortalecimiento de las organizaciones sociales no lucrativas, a la vez que reformular el papel de las burocracias públicas en el sentido de concentrar esfuerzos en la capacitación de los pobres, aprovechando los procesos de aprendizaje ya experimentados por estos para sobrevivir en la pobreza.

8) Se considera relevante el poder establecer novedosos mecanismos de control del personal del sector público afectado a la implementación de las políticas sociales para enfrentar la pobreza, con el objetivo de evitar derramas de recursos hacia los sectores históricamente mejor organizados pero con menores necesidades.

9) Debería promoverse la creación de una estructura financiera y de asesoramiento con recursos y flexibilidad suficiente para ser capaz de apoyar a los sectores pobres, tanto en términos crediticios como de información sobre mercados. Dichos préstamos se orientarían, en consecuencia, a

promover aquellas actividades productivas con posibilidades reales de acceder a los circuitos comerciales más dinámicos.

10) La implementación de las políticas debería realizarse tanto bajo el principio de la universalización como de la focalización. En el caso de las primeras, ejemplos relevantes lo constituyen salud preventiva y educación elemental. En lo que respecta a las segundas, son ejemplares los casos de las políticas de nutrición y las acciones para la creación de fuentes de trabajo por fuera del mercado laboral formal.

Para que la puesta en marcha de este conjunto de criterios vinculados con un potencial proceso de transformación en la institucionalidad social sea exitoso, es decir, capaz de responder a partir de políticas concretas a los problemas de una nueva cuestión social, debe sustentarse en la cristalización de una nueva relación entre Estado, mercado y sociedad civil. Un Estado fuerte (tanto política como técnicamente), un mercado dinámico (capaz de facilitar la acumulación y el crecimiento del producto global), y una sociedad civil rearticulada (con sus propias instancias de organización y canalización de demandas además de la que brindan los partidos políticos). Se puede decir, entonces, que reforma estatal, transformación económica, organización social y nacimiento de una nueva institucionalidad social, son procesos dinámicos que se deben de retroalimentar virtuosamente.

El producto de estas mutaciones incrementales debería ser, a efectos de lo que aquí interesa, una nueva institucionalidad social. No será un camino fácil para recorrer. Intereses largamente consolidados se expresan, como se vio, en forma de restricciones de toda índole, lo cual obstaculiza el proceso de cambios en la dirección hasta aquí sugerida. En la lista de defensores del statu quo destacan, entre otros, algunos grupos importantes de la clase política, los niveles más altos de la distribución del ingreso, los líderes sindicales, las agrupaciones profesionales, las burocracias de los organismos públicos vinculados al área social. Todos ellos, actores centrales en la anterior configuración política, interactúan en forma no cooperativa al momento en que se avanza hacia la consolidación de una nueva matriz política, económica y social. Hasta aquí la perspectiva global.

Capítulo II
ARGENTINA HASTA LOS '70:
UN ANALISIS HISTORICO

Comienza aquí la revisión en perspectiva que, en torno a las temáticas precedentes, se realizará sobre un país específico: Argentina. El objetivo fundamental de este capítulo es explorar el despliegue de la institucionalidad social en el caso elegido, en lo que refiere a la relación de la misma con los distintos tipos de Estado y en el marco de las dos primeras cuestiones sociales apuntadas anteriormente, en términos globales, para varios países latinoamericanos.

En líneas generales, se buscará demostrar que la modalidad de gestión de la autoridad pública existente en cada una de las etapas constituyó el eje de la institucionalidad social, que encuadró a su vez una serie de respuestas funcionales a los problemas de las cuestiones sociales específicas. Al mismo tiempo que la crisis del Estado oligárquico ayuda a explicar el tránsito desde la primera a la segunda cuestión social, el paulatino debilitamiento de la matriz Estado-céntrica posterior a los años '30 da cuenta del proceso de emergencia de una nueva serie de fenómenos.

II.A. CONSOLIDACION DEL ESTADO NACIONAL, AUGE Y CRISIS DEL CAPITALISMO OLIGARQUICO: LA PRIMERA CUESTION SOCIAL

El contexto en el cual se ubicará esta parte del análisis tiene como un punto de partida mediados del siglo pasado, y se extiende hasta las primeras tres décadas del actual. Pensar a la Argentina como país remite a observar de inmediato la formación y consolidación del Estado nacional. Aunque la independencia de la metrópoli España se formalizó a principios del siglo XIX (1816), no fue sino hasta 1862 cuando se logró generar un ordenamiento básico, el cual se había plasmado, jurídicamente, en la Constitución Nacional aprobada en 1853. De allí en más, una vez encauzada la difícil relación entre Buenos Aires (punto estratégico a partir de su cercanía con el puerto más importante) y el interior, se comenzó a avanzar en la promoción de un modelo de país

capaz de relacionarse con el mundo y, en especial, con el cada vez más dinámico mercado internacional.

No se trató, sin embargo, de un proceso armónico y lineal. Como señala Oszlak, "asumiendo la responsabilidad de imponer un orden coherente con las necesidades de acumulación, el estado comenzaba a hallar espacio institucional y a reforzar los atributos que lo definían como sistema de dominación (...). La legitimidad del estado asumía ahora un carácter diferente. Si la represión -su faz coercitiva- aparecía como condición necesaria para lograr el monopolio de la violencia y el control territorial, la creación de bases consensuales de dominación aparecía también como atributo esencial de la "estatidad". Ello suponía no solamente la constitución de una alianza política estable, sino además una presencia articuladora -material e ideológica- que soldara relaciones sociales y afianzara los vínculos de la nacionalidad. De aquí el carácter multifacético que debía asumir la presencia estatal y la variedad de formas de penetración que la harían posible"⁷⁰.

Fue recién cerca de 1880 cuando un sector relevante de la clase enriquecida logró plasmar su propio proyecto. Bajo el principio rector del liberalismo económico y el conservadurismo político, una fracción de esa clase dominante constituida a partir de las alianzas entre diferentes sectores de la actividad productiva, se propuso encaminar a la Argentina hacia su identidad como país moderno. La transformación básica de las materias primas para la exportación constituyó el primer objetivo económico del grupo dirigente, y para esto se contó con el fuerte respaldo de las inversiones extranjeras, en especial las británicas.

El anterior fue sólo uno de los aspectos sobresalientes, ya que dicho proceso generó también la necesidad de promover una amplia política inmigratoria, buscando atraer a europeos deseosos de construir no sólo sus propios proyectos individuales o familiares, sino de participar, como mano de obra (calificada para la época) en una empresa colectiva de mayor envergadura. La derivación inmediata de ambos fenómenos habría de ser una creciente urbanización y la modificación global de la estructura social argentina. Las masas de europeos que arribaron al puerto de Buenos Aires fueron sobre todo italianos (casi un 70% del número global), aunque los españoles también representaron

⁷⁰) Oszlak, Oscar "Reflexiones sobre la formación del estado y la construcción de la sociedad argentina", en Revista Desarrollo Económico, Vol. 21, N° 84, enero-marzo, Buenos Aires, 1982, pág. 539.

un alto porcentaje. A modo de ejemplo, en 1889 llegaron al país un total de 260.909 extranjeros. Comenzó entonces, casi de inmediato, el proceso de integración social y económica.

Con respecto a los impactos en la estructura social, se desarrollaron con rapidéz vínculos familiares tanto entre los recién llegados y los naturales del país, como entre los mismos inmigrantes. Así, entre 1869 y 1895, la población creció de 1.737.076 a 3.954.911 habitantes, con una tasa anual de aumento poblacional del 4,9%, casi sin parangón en el mundo de entonces, lo cual representó un evidente crecimiento en la oferta de trabajo. Esto conduce al otro aspecto que se desea resaltar.

El mismo tiene que ver con la importancia de los extranjeros en la formación de un mercado de trabajo moderno. En relación con el número de trabajadores industriales, sobre todo ligados a los molinos harineros y frigoríficos y, en menor medida a la fabricación de material ferroviario y maquinarias agrícolas, se puede indicar que de acuerdo al censo de 1895, dos tercios del personal empleado en ese tipo de establecimientos industriales era extranjero. Pese a que por esos años el total de obreros sólo ascendía a cerca de 200.000, igualmente se crearon una cantidad importante de sindicatos y agrupaciones de trabajadores, que habrían de ser muy importantes en el desarrollo de esta primera etapa de la institucionalidad social⁷¹.

Estas transformaciones globales tuvieron consecuencias, como no podía ser de otra manera, en la constitución de grupos y sectores que consolidaron o conquistaron posiciones estratégicas y poder de negociación a partir del uso de determinados recursos, en especial organizacionales. Vale apuntar, entonces, cuáles fueron los actores claves de estas décadas fundamentales en la formación de la Argentina moderna.

Destaca en primer lugar, y cómo grupo dominante, la élite oligárquica, dueña de los principales recursos económicos así como también administradora del poder estatal, aspectos estos que le permitían tomar decisiones acordes a sus intereses particulares. Este sector muestra a la vez dos facetas, ya que mientras los hombres se encargaron de la política (en especial a través del Partido Autonomista Nacional -PAN-) y los negocios, las esposas y demás mujeres de sus familias se dedicaban a perseguir fines, desde su perspectiva, altruistas.

⁷¹) La serie de datos precedentes fueron extraídos de Gallo, Ezequiel y Cortés Conde, Roberto La República Conservadora, Paidós, Buenos Aires, 1972, pág. 51 y s.

En esta descripción de los principales sectores, también debe destacarse a la clase media ligada al área de servicios en rápida expansión, en especial por la modernización del aparato estatal. Este fue un grupo que habría de encontrar en el naciente partido radical su base de expresión política y, por ende, su medio para ejercer presión en pos de lograr satisfacer sus demandas. Es pertinente señalar, no obstante, que este canal partidario no aseguraba la satisfacción de los intereses de los sectores medios, toda vez que los intentos de llevar adelante acciones colectivas, en pos de una mayor democratización, chocaron durante muchos años con los obstáculos colocados por la oligarquía y el poder político. Otro actor importante aunque por supuesto subalterno resultó ser la clase trabajadora vinculada a las áreas más dinámicas de la economía agroexportadora, grupo que, compuesto en parte importante por esos sectores inmigrantes, cobraba cada vez mayor relevancia en la escena económica y social. En lo que refiere a sus expresiones organizacionales y representativas de canalización de demandas (todas ellas perseguidas y reprimidas durante muchos años por los grupos dominantes), sobresalen tanto los sindicatos de diversas tendencias de izquierda como las instancias partidarias, en especial la socialista.

Finalmente, existe otro grupo, sin sustento organizativo y sin identidad colectiva pero igualmente importante para esta tesis, el cual está constituido por aquellos individuos (tanto mujeres como hombres), que por razones diversas se encontraban en condiciones de total pauperización, alejados del incipiente circuito laboral pese a vivir, la gran mayoría de ellos, en las grandes ciudades. Su incapacidad para presionar o sus dificultades para emprender acciones colectivas en pos de reclamar por sus derechos, son factores que ayudan a explicar el escaso interés que estos sectores despertaron en los decisores públicos.

En este contexto de mutaciones profundas y de rápida expansión de un capitalismo oligárquico que conforma a la vez el mapa de actores relevantes descrito, es que surgió en Argentina la primera de las cuestiones sociales, en especial a partir de las necesidades del sector dominante. Este, reconociendo la existencia de demandas de los otros grupos y sectores (en especial trabajadores del sector servicio o industrial), consideraba que debía "hacerse algo" antes de que se llegase a situaciones de inestabilidad política o social, con sus consecuentes impactos en el terreno económico. La oligarquía, ubicada estratégicamente al frente del aparato estatal, comprendió que no sólo debía taparse la mala imagen que en las grandes urbes daban los pobres, al fin de cuentas un

aspecto menor toda vez que existían los espacios privados suficientes para "estar entre iguales". También entendió que la expansión del capitalismo argentino habría de sustentarse no sólo atrayendo inversión extranjera, sino a la vez sentando bases fuertes en lo que se refiere a integración social y económica de esos enormes grupos de trabajadores, llegados en casi su totalidad desde tierras europeas. Al mismo tiempo, se les debía impedir a estos la expresión política plena, toda vez que desde sus ámbitos de origen no sólo habían traído el deseo y la capacidad de trabajo, sino también sus ideas anarquistas o socialistas.

Los problemas giraban entonces en torno a aspectos bien concretos: ¿Cómo lograr al mismo tiempo una mínima base de educación y salud para los trabajadores, una moralización del orden público, y una fórmula capaz de sustentar el elitismo político?. Para entender el por qué son estas y no otras las formulaciones en términos de problema, debe atenderse a una perspectiva no sólo estructural, sino también a una que jerarquice discursivo-ideológico. Al respecto, conviene observar lo que apunta Fraser discutiendo la temática de las necesidades: "El discurso de las necesidades se presenta como un espacio de contienda, donde los grupos con recursos discursivos (y no discursivos) desiguales compiten por establecer como hegemónicas sus interpretaciones respectivas sobre lo que son las legítimas necesidades sociales"⁷². El grupo dominante contaba, para encabezar una serie de respuestas que habrían de superponerse y combinarse, además de su dominio en el plano de las ideas, de un Estado que había sido cooptado por ellos para ser utilizado en función de sus propios intereses.

Esta autoridad política, acorde a su rol de apoyo al desarrollo productivo agroexportador y en tanto eje de la institucionalidad social, había ya penetrado en distintas esferas y se había encargado, entre otras actividades, de organizar los servicios básicos de comunicación, de promover los flujos inmigratorios y de ofrecer respaldo para la llegada del capital extranjero. Al mismo tiempo, desde el sector público se había avanzado en la promoción tanto de la higiene como del sistema de educación elemental, entendidas éstas en términos de acciones básicas para comenzar a dotar a la clase trabajadora de los niveles mínimos de recursos para su integración plena al circuito productivo. A

⁷²) Fraser, Nancy "La lucha por las necesidades: Esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío", en Revista Debate Feminista, Año 2, Vol. 3, México, marzo de 1991, pág. 11.

continuación se observará esto con algún grado de detalle, toda vez que habrá de conformarse así una modalidad de intervención en términos de seguridad social que se extenderá dificultosamente a lo largo de las siguientes décadas⁷³.

En relación a lo primero, y teniendo en cuenta que resultaba esencial promover niveles básicos de higiene y salud en la población, toda vez que el proyecto de país puesto en marcha no podía darse el lujo de que pestes o enfermedades muy contagiosas disminuyeran en forma abrupta el número de la población en condiciones de trabajar, se llevaron adelante algunas medidas claves. En 1880, por ejemplo, se creó el Departamento Nacional de Higiene, que incorporó bajo su responsabilidad a la Comisión Asesora de Asilos y Hospitales, poniéndose en marcha, a la vez, el Servicio de Higiene Escolar. Al poco tiempo, en 1883, por presión de algunos políticos y profesionales que impulsaban la idea de que el tema salud fuera responsabilidad estatal y no benéfica, se creó la Dirección de Asistencia Pública de Buenos Aires. Además, en 1895 se formó una Comisión de Obras de Salubridad, la cual, en 1912 sufrió modificaciones y pasó a ser Obras Sanitarias de la Nación.

En cuanto a lo segundo, la educación elemental, una de las primeras tareas desde el momento del arribo de las masas de inmigrantes, consistió en promover, "desde arriba", un alto grado de identidad cultural, para lo cual el aspecto educativo resultó prioritario. Así, en 1884 se instituyó el Sistema Nacional de Educación. Años después, en 1905, a través de la Ley Láinez, el Gobierno Central quedó facultado para instalar escuelas en cualquier parte del país, bajo las consignas de obligatoriedad, laicidad y gratuidad. Sus resultados, en cuanto al aprendizaje del castellano y la disminución del analfabetismo, fueron excelentes y notorios desde los momentos iniciales de su implementación.

Fueron estas las respuestas que, con un tendencial carácter universalista y emparentadas al concepto de seguridad social aquí utilizado, se elaboraron con el fin de comenzar a enfrentar esta primera cuestión social. Sin embargo, las mismas no eran de ninguna manera suficiente para

⁷³) Una cantidad importante de los datos apuntados en torno a los organismos y normas que conformaron estos dos momentos de la institucionalidad social argentina a lo largo del presente siglo han sido tomados de un sólido trabajo de Lo Vuolo, Rubén El Estado de Bienestar en la Argentina contemporánea, Documentos de Trabajo Nº 9, CIEPP, Buenos Aires, 1993.

responder a los problemas reales y concretos ya apuntados, toda vez que no atendían, por ejemplo, a la presencia de los más pobres o al conjunto de necesidades específicas de los grupos trabajadores. Fue entonces que desde el Estado, o en su defecto desde la acción de sectores privados muy ligados al mismo, se ensayaron dos tipos de respuestas concretas, las cuales habrían de vincularse de diversas maneras con estas políticas globales. Para los trabajadores, se promovió el nacimiento de la cobertura ante ciertos riesgos de sus propios oficios, lo que en el caso argentino parece emparentarse en sus orígenes a la categoría de seguro social apuntada en el capítulo inicial. En cambio, para los más pobres y marginados, se consolidaron los mecanismos de beneficencia que ya tenían una historia en paralelo a la conformación de la autoridad pública centralizada.

Vale la pena observar que no fueron estas las únicas acciones que se pusieron en marcha en Argentina de la época para atender las necesidades de los actores subalternos en relación a la cuestión social de principio de siglo. Aunque con una escala de valores seguramente diferente a la que sostenía las perspectivas de la clase dominante en cuanto a cuál era la naturaleza de los problemas de entonces, los mismos inmigrantes (en especial los italianos), generaron sus propios mecanismos de atención en cuestiones tales como salud y previsión social, entre otros. Lo hicieron a través del mutualismo.

En el siguiente estudio de cada una de estas acciones implementadas, se tratará de ir consolidando el siguiente planteo: Cada una de las políticas resultó ser el producto pero a la vez la cristalización del marco institucional vigente. En este sentido, debe analizarse no sólo el tipo de Estado, sino también la fortaleza de cada actor y el contexto general en el cual los mismos se mueven e interactúan. En síntesis, será sólo a partir de la observación de los ejes centrales de la institucionalidad social articulada alrededor del Estado oligárquico, que estas políticas estarán dotadas de sentido. Se pasa al análisis puntual.

II.A.1. La reacción ante la conformación de la clase trabajadora⁷⁴

Para el modelo de país que la clase dominante promovía a partir de la utilización del aparato estatal, los sectores trabajadores eran realmente importantes. A la vez, dichos grupos ya habían constituido sus propios mecanismos de canalización de demandas, lo cual les permitía en cierta forma cuestionar, desde el plano de la práctica y del discurso, y en aspectos puntuales, las posiciones del estrato ligado al circuito agroexportador. Así como las medidas promovidas por la oligarquía en salud y educación estaban destinadas a dotar a la mano de obra de los niveles mínimos indispensables para cumplir con sus tareas, los reclamos de los obreros a través de los cauces de sus propias organizaciones, sumado al rol cada vez más activo de las expresiones partidarias opositoras, dotaban a aquellos de un creciente poder de negociación. Esto obligó a que el aparato estatal oligárquico movilizase los recursos disponibles a fin de anticiparse a potenciales conflictos, mayores a los ya existentes, para lo cual, con el apoyo legislativo de los diputados y senadores afines al sector dominante, se promovieron las bases fundacionales de un sistema de seguro social.

Dos son los procesos que han de revisarse en el nacimiento del seguro social en la Argentina. Antes de pasar al análisis de los mismos, conviene indicar que, para la etapa de tránsito entre el siglo pasado y el actual, el reclamo de los trabajadores tanto al Estado como a los patrones se concentraba, con desigual intensidad, en los siguientes puntos: 1) Salarios justos; 2) Disminución de la jornada de trabajo; 3) Abolición del trabajo nocturno; 4) Protección del trabajo de mujeres; 5) Prohibición de ocupar a menores; 6) Descanso semanal; 7) Seguro contra accidentes de trabajo; 8) Prohibición del trabajo a destajo.

De este conjunto de demandas, la acción del aparato de gestión pública (reconociendo el atraso en la materia y los peligros que ello generaba para la espectacular expansión económica) se concentró sólo en dos de ellas, pudiendo hacer ésto a partir de que la clase trabajadora, pese a su peso importante, no tenía aún posibilidades de establecer niveles de representación tales que eliminase todo problema de acción colectiva a su interior, lo cual se tradujo en una clara

⁷⁴) Las principales argumentaciones contenidas en esta parte del trabajo reconocen como fuente principal a Isuani, Aldo Los orígenes conflictivos..., Op. cit.

fragmentación de sus demandas y presiones⁷⁵. En primer lugar, el grupo dominante, a través del Estado, atendió aquel reclamo que desembocó en la norma legal que decretó la obligatoriedad de la indemnización por accidentes de trabajo. En segundo término, reconoció la validez de la demanda referida a la implementación de la jubilación para distintos sectores de trabajadores.

A principios de este siglo resultó ser el Congreso el ámbito de discusiones apasionadas pero poco efectivas para los intereses de los sectores medios y trabajadores, ya que estos no tenían aún representación significativa en la instancia legislativa. Así se explica que, en los primeros años del siglo, se logró expedir casi sin oposición una ley que permitía expulsar a los extranjeros que, con su acción y al sentir de los grupos dominantes, "atentaban contra los verdaderos intereses nacionales", toda vez que se asociaba a aquellos con la promoción de las numerosas huelgas que sacudieron la década inaugural del siglo XX.

Fue recién tras la promulgación de la Ley Saénz Peña en 1912 que radicales y socialistas logran encontrar los canales y las motivaciones necesarias para presionar a los conservadores en el sentido de generar una mayor cobertura social para la población, en especial la trabajadora. Esto, sumado a la tarea permanente de las organizaciones sindicales de los obreros, desembocó en que no sólo se sancionase la Ley Orgánica del Departamento Nacional del Trabajo (1912), sino también, en 1915, la Ley N° 9688, la cual estaba relacionada con accidentes de trabajo. En el artículo 1° de dicha norma, se señaló: "Todo patrón sería responsable de los accidentes ocurridos a sus empleados y obreros durante el tiempo de la prestación de los servicios, ya sea en ejercicio de la ocupación en que se los emplea, o por caso fortuito o fuerza mayor inherente al trabajo".

En lo que refiere a la cuestión de las jubilaciones, ya desde 1904 se había otorgado la cobertura a todos los trabajadores de la administración pública, quienes formaban parte de la clase media, algunas de cuyas franjas estaban dispuestas a presionar políticamente a través del radicalismo. Aún así, no fue sino hasta 1912 cuando el tema reingresó a la agenda en forma de problema, sobre todo a partir de una huelga de los trabajadores ferroviarios. Este conflicto repercutió

⁷⁵) En esta primera etapa de conformación de las organizaciones de trabajadores, las mismas contaban aún con la posibilidad efectiva de fomentar acciones colectivas consistentes, toda vez que no tenían las posibilidades de ofrecer incentivos selectivos. Al respecto, recuerdese las referencias a la obra de Mancur Olson.

no sólo en los intereses comerciales de los británicos dueños de este medio de transporte, sino en la economía en su conjunto, toda vez que era el medio usual por el cual se trasladaban los productos exportables hacia el puerto de Buenos Aires.

Mostrando señales de que sólo gozaba de autonomía en relación a aquellos sectores que no fuesen el agroexportador, el Estado promovió los cambios legislativos pese a la oposición del incipiente sector industrial y de los mismos trabajadores. Con idas y vueltas, en 1915 se promulgó la Ley Nº 9635, entre cuyos artículos figuraba la coparticipación de empleadores y trabajadores en el financiamiento del naciente sistema. Esta medida generó oposición tanto del sector empresarial como de las mismas organizaciones obreras, aunque por razones diferentes.

Tanto por la dinámica del capitalismo mundial como por las transformaciones al interior del país, Argentina comenzó a mostrar hacia la mitad de la segunda década del siglo evidentes señales de cambio, propios de un modelo estatal e institucional que comenzaba a entrar en crisis. Las demandas de los sectores medios y trabajadores (cuyas expresiones políticas eran el radicalismo y el socialismo respectivamente, aunque en este último caso sin tanta fuerza política), sumado a los primeros síntomas de la crisis del modelo agroexportador en relación al mercado internacional, desencadenó una serie de conflictos y tendencias al interior del grupo dominante, lo que se expresó en evidentes diferencias en la siguiente contienda por el Poder Ejecutivo.

Fue así que en 1916 el radicalismo ganó las elecciones presidenciales con Hipólito Yrigoyen como líder. Su base de apoyo sustentada en los sectores medios se tradujo, entre esa fecha y 1930, en la extensión de la cobertura previsional a los trabajadores de los servicios públicos, los bancarios y los empleados de las compañías de seguro. Sin embargo, el problema se concentraría en la relación con los obreros, entre otras razones porque la falta de sanciones penales creíbles dificultaba la implementación de medidas contra el trabajo dominical o la ya citada norma de indemnización en caso de accidentes laborales.

En cuanto a los conflictos entre el radicalismo gobernante y los trabajadores industriales, los mismos tuvieron su máximo hito en 1919, con la represión a obreros metalúrgicos en lo que la historia dio en llamar la "Semana Trágica". A la expansión de las protestas ligadas a la problemática social, el radicalismo respondió con medidas puramente formales, aunque no menos importantes, como la legislación relacionada con las asociaciones profesionales, conciliación y arbitraje y otras

por el estilo. No era ésto lo que reclamaban los obreros, quienes concentraban sus demandas en mejores salarios, negándose a pagar parte de los aportes jubilatorios. Aún así, en 1923 (bajo la presidencia de Marcelo T. de Alvear), se promulgó la Ley N° 11289, de jubilación para varios sectores del mercado laboral. La norma acordaba la creación de cuatro cajas de previsión social para: empleados y obreros de la marina mercante; empleados y obreros de los establecimientos industriales, empleados y obreros de periodismo y las artes gráficas; y empleados y obreros de los establecimientos mercantiles.

Lo importante radica en que, tanto en lo que refiere a los accidentes laborales como a la instauración de las jubilaciones, el Estado (tanto en su fase oligárquica pura como en su etapa más democrática) resultó ser el promotor de nuevas prácticas y normas más allá de los intereses de los propios trabajadores y, en menor medida, de los sectores del empresariado industrial, por otra parte actor aún poco relevante si se lo compara con los grandes terratenientes. Se confirma así la segunda hipótesis que Isuani, en el texto que ha servido de guía para esta parte, formula de la siguiente manera: "En el contexto de un Estado liberal y de un movimiento obrero en su etapa formativa, las políticas de seguridad social deben provenir de una iniciativa básicamente estatal"⁷⁶.

II.A.2. Prácticas caritativas de los ricos⁷⁷

Toda cuestión social tiene detrás de sí un conflicto ideológico de envergadura, el cual se expresa, entre otras formas, en los espacios discursivos. Conceptos como "orden", "moral", "dignidad", son parte de cualquier proceso de tránsito de una sociedad a otra, de un modelo de desarrollo a otro. La etapa que se está analizando no fue la excepción y, en la medida que los sectores sociales más carenciados y al margen del sistema laboral no tenían cauces relevantes para expresar sus demandas y cuestionar el orden social vigente, quedó en manos de los grupos dominantes, poseedores de los recursos políticos, organizacionales y discursivos, establecer en forma

⁷⁶) Isuani, Aldo Los orígenes conflictivos..., Op. cit., pág. 18. En esta obra, el autor denomina "seguridad social" a lo que en esta tesis se define como "seguro social". Recordar, al respecto la diferenciación entre ambas políticas apuntada por Lo Vuolo.

⁷⁷) Los principales ejes del análisis de este tipo de respuestas han sido inspirados por Tenti Fanfani, Emilio Estado y pobreza: estrategias.../1, Op.cit.

unilateral el tipo de intervención a llevarse a cabo desde las instancias públicas hacia aquellos. La forma elegida fue la beneficencia.

Esto marca con claridad un aspecto relevante de como el espacio institucional en el área social va respondiendo funcionalmente a la cuestión social vigente, a partir de una perspectiva vinculada a la visión de la clase dominante, la cual podría ser resumida de esta manera: "A las personas no se les debe permitir llegar a ser tan pobres como para ofender o causar dolor a la sociedad. No es tanto la miseria o los sufrimientos de los pobres, sino la incomodidad y el costo para la comunidad lo que resulta crucial para esta concepción de la pobreza. La pobreza es un problema en la medida en que los bajos ingresos crean problemas para quienes no son pobres"⁷⁸.

Es así como la oligarquía argentina, sobre todo a partir de la incesante labor del sector femenino de la misma, se propuso desde los inicios mismos de la organización nacional plasmar un tipo de orden público donde no se notasen las desigualdades sociales, de por sí existentes. El organismo clave para analizar el desarrollo de este tipo de intervención social en la Argentina es, sin duda, la Sociedad de Beneficencia. Creada tempranamente el 2 de enero de 1823 por decreto firmado por el Gobernador de Buenos Aires, Martín Rodríguez, la misma resultó ser el fruto de la inspiración de Bernardino Rivadavia. Pensada para darle un lugar a las damas de la alta sociedad, los mecanismos utilizados reproducían en parte los lineamientos de la caridad cristiana.

Con una dinámica de acción muy ligada a los vaivenes políticos propios de la conformación del Estado nacional, la tarea de dicha Sociedad se concentró, hasta 1876, en aspectos vinculados a educación y salud. A partir de esa fecha se dedicó en especial a tareas en el área sanitaria, instalando y, a la vez, administrando hospitales. Fue el funcionamiento de este organismo un claro ejemplo de como la autoridad pública delegaba parte de sus funciones, pese a que en términos de recursos le correspondió al Estado participar con la mayor proporción del presupuesto utilizado, de por sí magro.

La relación entre el aparato estatal y la instancia organizacional apuntada se manejó siempre dentro de los parámetros que brindaban las relaciones informales entre sectores de clase alta. Aún

⁷⁸) Citado en Sen, Amartya "Sobre conceptos y medidas de pobreza", en *Revista Comercio Exterior*, Vol. 42, Nº 4, México, abril de 1992, pág. 310. El comentario pertenece a Rein, Martín "Problems in the Definition and Measurement of Poverty".

así, ciertos grupos de la dirigencia política eran concientes de que esa delegación de funciones debía comenzar a revertirse, con lo cual se intentó, entre finales del siglo XIX y principios del actual, limitar la acción del mencionado organismo. Sin embargo, esos intentos fracasaron, tanto que, por ejemplo, al crearse el ya citado Departamento Nacional de Higiene, la Sociedad tuvo voz y voto además de otras prerrogativas de gran importancia.

Conviene atender a la relación que dicho ente tuvo con los pobres, en especial con mujeres, niños y ancianos. Preocupados ante la mendicidad, situación a la cual detestaban por "las molestias" que ocasionaba, los promotores de la beneficencia concentraron discrecionalmente sus esfuerzos en lo que ellos dieron en llamar los "pobres vergonzantes", es decir, a los que eran capaces de enfrentar su situación con resignación, sin caer por ello en situaciones de degradación o, mucho menos, en actos de rebeldía por su estado de carencia.

A este tipo de pobres, "dignos" según la óptica de los oligarcas, se les atribuían valores tales como el tesón, la honradez, el amor filial. Al mismo tiempo, la distribución del ingreso era vista por quienes otorgaban este tipo de premios como un aspecto ahistórico, casi aleatorio. Así, al decir de Rodríguez Larreta en 1910 y según lo citado por Tenti Fanfani, "aquí como en todas partes, la riqueza proyecta la sombra de la miseria y sin la generosidad y el sacrificio de los predilectos de la fortuna, no se llegaría a realizar en esta patria la armonía de la sociedad humana". Estos mecanismos de incentivo sólo servían para promover recursos simbólicos, aún cuando los sectores dominantes ya percibían para entonces el peligro que la pobreza significaba en cuanto a la expansión de las ideas revolucionarias tanto anarquistas como socialistas, ideologías éstas con mayor arraigo, pero no en forma exclusiva, entre los sectores trabajadores, cuyo papel e importancia creciente ya se indicó.

Lo que no habían logrado los aislados oponentes a esta forma de intervención social, lo logró la misma dinámica del proceso histórico. Es así que, cuando los cambios estructurales comenzaron a sucederse a ritmo vertiginoso a partir de los efectos de la modernización emprendida ya bien entrado el siglo XX, la Sociedad de Beneficencia perdió importancia a partir de su escasa capacidad para atender aspectos de gran envergadura, generados a la par de los cambios económicos y demográficos. No obstante esto, perduró con su acción de índole filantrópico-caritativa por algunas décadas más.

II.A.3. La autoorganización de los inmigrantes⁷⁹

La masiva llegada de inmigrantes (en especial italianos) al continente americano, generó la creación y expansión de diversos mecanismos que resultaron muy importantes tanto para la integración de los mismos a un nuevo contexto, como así también para la satisfacción de necesidades puntuales. La Argentina resultó ser uno de los países que en mayor número recibió a los hombres y mujeres que huían de una Italia dividida y en conflicto permanente. Aunque los grupos inmigrantes no constituyeron un actor en sí mismo (ya que formaban parte del sector trabajador o, en menor medida, de los primeros pequeños industriales), igualmente su modalidad para llevar adelante acciones colectivas en el ámbito social constituyó un fenómeno a tener en cuenta.

Como se indicó, los italianos representaron la mayoría de los extranjeros llegados al puerto de Buenos Aires entre 1857 y 1930, siendo las dos últimas décadas del siglo pasado la etapa de mayor auge⁸⁰. Y al momento de unirse, al poco tiempo de su llegada, las sociedades de ayuda mutua constituyeron la instancia organizacional que contó con mayor respaldo. Dichas entidades funcionaban cumpliendo variadas actividades, como agencias de seguro, centros de actividad social o espacio de salvaguarda de ciertas formas culturales.

Fue *Unione e Benevolenza* la primera sociedad de ayuda mutua de la Argentina, fundándose en 1858. Su primer gran obra fue la inauguración, en 1867, de una escuela primaria y una biblioteca, lo cual llenó en parte el vacío que significaba la ausencia de escuelas públicas, las cuales recién comenzaron a plasmarse hacia 1884. Pero no sólo se atendieron aspectos educativos, sino que también se brindó ayuda sanitaria, asesoramiento legal y otros servicios indispensables para la integración de los italianos a la vida económica y social de su nuevo país.

Con el correr de los años, el número de sociedades de ayuda mutua se expandió. Sin embargo, problemas financieros de varias de ellas condujo a que antes del ingreso al nuevo siglo, comenzara a cobrar cuerpo la idea de una federación de sociedades italianas, lo cual se plasmó en los

⁷⁹) La fuente principal para esta parte del trabajo está dada por el artículo de Baily, Samuel "Las sociedades de ayuda mutua y el desarrollo de una comunidad italiana en Buenos Aires: 1858-1918", en *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 21, Nº 84, Buenos Aires, enero-marzo de 1982.

⁸⁰) Ver, para mayor información, Díaz Alejandro, Carlos *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, Yale University Press, New Haven, pág. 24.

años subsiguientes. Aún en el marco de esta federación, quedó claro que eran las sociedades más grandes y abiertas quienes podían controlar el movimiento mutualista. Entre las razones para ello, destacan la antigüedad y el consiguiente liderazgo en la representación entre los miembros de la comunidad; la ausencia de políticas sociales bien desarrolladas por parte del Estado, sobre todo en salud y educación; el ritmo importante pero gradual de la inmigración, que permitió a las sociedades absorber a la mayoría de los que arribaban; el equilibrio entre italianos del norte y del sur, lo cual generó vínculos particulares al momento de la organización para enfrentar los problemas de la integración a la nueva tierra.

II.A.4. Camino a una nueva cuestión social

En tanto el mundo se sacudía por la crisis financiera que en 1929 asoló a los Estados Unidos y, por ende, al capitalismo en su conjunto, la Argentina comenzaba a experimentar cambios globales en sus estructuras socioeconómicas y en la correlación de fuerzas entre los principales actores. Estas mutaciones en cuanto a las capacidades de los diferentes grupos o sectores para entablar luchas políticas o establecer alianzas, derivaron en la aparición de una nueva cuestión social. Pero no sólo eso. También se fue transformando el modo de ejercicio de una autoridad pública que extendía sus tentáculos a múltiples espacios económicos y sociales, lo cual dio lugar a un nuevo tipo de institucionalidad social. Esto trajo como consecuencia, finalmente, reajustes en las políticas sociales existentes hasta entonces, o incluso la aparición de nuevos tipos de acciones públicas.

II.B. CENTRALIDAD ESTATAL Y MODERNIZACION SOCIOECONOMICA: LA SEGUNDA CUESTION SOCIAL

Esta segunda parte del análisis debe contextualizarse temporalmente, para el caso argentino, entre principio de los años '40 y mediados de la década del '70. Desde 1930, fecha del primer golpe de Estado en el país y también momento de la creación de la Confederación General del Trabajo, y

hasta 1943 (período que las corrientes de análisis histórico han denominado la "década infame"⁸¹), se produjo en Argentina la transición entre dos modelos, no sólo de desarrollo económico sino también de gestión política, estructura demográfica y modo de integración social. Resalta, entre una serie de fenómenos importantes, una segunda corriente migratoria, tratándose esta vez de aquella que provenía desde el área rural y los países limítrofes y que se dirigía hacia la periferia de los grandes núcleos urbanos, a partir de la atracción que ejercían éstos por la presencia de un cordón industrial en rápido crecimiento.

Es una etapa que generó como resultado la emergencia de un Estado que habría de constituirse en actor central y fundamental, moldeando un cierto tipo de marco institucional a partir de un intervencionismo económico marcadamente antiliberal. Lo hizo utilizando las políticas de subsidio y proteccionismo como piezas claves de las acciones económicas, a la vez que ejerciendo una práctica discrecional y fragmentadamente mediadora entre capital y trabajo. Este último factor resultaba indispensable en el nuevo modelo de desarrollo, que tenía como característica el retroceso evidente del sector agro-exportador, hasta entonces el actor hegemónico de la vida política y económica. Sobre las políticas públicas (económicas y sociales) relacionadas con los trabajadores y con aquellos grupos que, por diversas causas no lograban formar parte del mismo o estaban en situación de marginación, girará esta parte del trabajo.

Mientras los conservadores no terminaban de retirarse de la escena y los radicales sufrían las consecuencias de haber sido expulsados del gobierno a través del uso de la fuerza, los militares se colocaban en el centro del escenario. Abandonando sus cuarteles y pasando a ocupar posiciones claves, encontraron en 1943 al hombre que pronto sería también el líder de esas masas que día a día poblaban las periferias de las grandes ciudades para incorporarse al modelo de industrialización naciente: Juan Domingo Perón.

Esa masa la constituían grupos de trabajadores con carencias y necesidades, pese a que ya formaban parte relevante de la escena productiva. Esto se certifica a partir del comentario que sigue: "En abril de 1943, el Departamento Nacional del Trabajo elevó un informe al Ministerio del Interior,

⁸¹) Etapa en la cual los sectores conservadores, ante la imposibilidad de mantener el control del aparato estatal a través del voto popular (el cual les era esquivo), recurrieron sistemáticamente al fraude electoral.

de quien dependía, que señala su alarma frente al estado de cosas imperantes, y en el que manifiesta que pese al ascenso de la industria, la situación del trabajador argentino se ha deteriorado y mientras las empresas cosechaban importantes beneficios, aumenta constantemente la brecha entre los salarios y el costo de vida⁸². Eran conflictos que, sin embargo, no daban cuenta de graves penurias, de por sí inexistentes, como crisis nutricionales o situaciones semejantes.

A la sombra del ascenso de Perón, y a partir de su gestión en el puesto clave de la Secretaría de Trabajo y Previsión, se empezó a consolidar desde 1943 un nuevo tipo de Estado. Fuerte, con capacidad de regular tanto al capital como al trabajo, el aparato público fue el espacio desde el cual cobró cuerpo la posibilidad de redistribuir ingresos hacia los sectores subalternos a partir de la extracción de la renta agraria, hasta entonces el sector económico privilegiado. Véase como Perón entendía el rol del Estado, en los inicios mismos de su carrera política, 1943: "El Estado Argentino tratará de intensificar el cumplimiento de su deber social. Todos los conflictos que detienen la actividad industrial o comercial afectan profundamente la economía pública y privada, y además destruyen el equilibrio de la armonía social tan necesario para una evolución progresista. En este sentido el Estado no puede continuar siendo un espectador irresoluto y estático. Es necesario interpretar la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión como un organismo (creado) para enfrentar la solución de los problemas originados por una época de evolución y cultura de masas, por una división equitativa de los frutos de la tierra y del trabajo"⁸³.

Tras la crisis financiera mundial de 1929, en los países latinoamericanos, y Argentina no fue la excepción, las políticas sociales quedaron ligadas en forma dependiente a la dinámica económica. Aunque podría tomarse en consideración una larga etapa que se extiende por un período muy extenso (entre los '30 y los '80 aproximadamente), al interior de la misma se pueden y se deben distinguir claramente distintos momentos históricos. Esta subdivisión permite, a un mismo tiempo, remarcar tanto la continuidad en ciertas líneas directrices en el vínculo cuestión social-respuestas

⁸²) Cantón, Darío; Moreno, José; y Ciria, Alberto La democracia constitucional y su crisis, Paidós, Buenos Aires, 1972, pág. 201.

⁸³) Mensaje radial de Juan Domingo Perón el día 2 de diciembre de 1943. Citado en Little, Walter, "La Organización Obrera y el Estado Peronista" en Revista Desarrollo Económico, Vol. 19, N° 75, Buenos Aires, octubre-diciembre de 1979, pág. 333.

derivadas de la institucionalidad social, como explorar las rupturas acontecidas ante sucesos específicos.

En relación a lo anterior, y con la intención de pasar revista a la expansión de la institucionalidad social durante la etapa que se analiza, se acepta la división propuesta por Torrado, quien apunta lo siguiente: "Consideramos imprescindible discriminar las estrategias de desarrollo -y, consecuentemente, los períodos- que se indican a continuación: Estrategia "justicialista" (1945-1955); Estrategia "desarrollista" (1958-1972); y Estrategia "aperturista" (1976-1983)"⁸⁴. De estas etapas, en el marco del presente capítulo sólo han de estudiarse las dos primeras, toda vez que la tercera de ellas se analizará en otra parte de esta tesis.

Más allá de las diferencias posibles de observar en cada período, es factible distinguir a lo largo de los mismos la presencia de algunos actores claves. De las mutaciones en el poder de negociación, en la modalidad de acción colectiva, en la capacidad para descifrar contextos siempre cambiantes y en las características de representación que se registran en cada uno de los grupos o sectores que se indicarán a continuación, habrá de depender la forma en que se desarrollaron las políticas públicas destinadas a enfrentar, en calidad de respuestas, los problemas propios de la segunda cuestión social.

Tomando en cuenta el papel central que le cabe a la autoridad pública en esta etapa, es pertinente resaltar el papel de la clase política y de los colectivos de funcionarios, grupos que encuentran su fuente de recursos vía su papel dentro del Estado. Así, mientras la clase política compete (no siempre a través de los canales que definen a un régimen democrático) para acceder a posiciones de gobierno, el estrato de funcionarios se consolida en sus posiciones a partir del rol central que les compete en la implementación de las acciones específicas.

Esto conduce, intentando trazar el mapa de los actores más relevantes a lo largo de toda la etapa, a ver la forma en que tanto los sectores empresariales como los líderes de los sindicatos de

⁸⁴) Torrado, Susana Estructura social de la Argentina: 1945-1983, Ediciones de la Flor, Buenos Aires, 1992, pág. 51. La autora indica las razones metodológicas que la llevan a dejar de lado los años 1956-1957 (gobierno de la "revolución libertadora"); lapso octubre 1963/junio 1966 (breve interregno de un gobierno radical dentro del modelo desarrollista); y años 1973-1975 (tercer gobierno justicialista). Aunque por razones diversas, aquí también se consideran períodos prescindibles para el objetivo de esta tesis. En caso de ser relevante el tratamiento puntual de algunos de estos períodos, se indicará la forma en que ingresa a la argumentación presentada.

trabajadores se fortalecieron a la par de su estrecha relación con el Estado. Mientras este necesitaba a aquellos para asegurar respaldo político y reducir al mínimo los conflictos sociales, las organizaciones patronales y obreras requerían del aparato estatal para generar satisfacción de sus intereses sectoriales, ya sea para maximizar la tasa de ganancia en el caso de las primeras, o para aumentar los niveles de calidad de vida de sus afiliados a fin de perpetuarse al frente de los gremios, en lo que se refiere a las segundas. Es interesante destacar el papel de los sindicatos, ya que pese a estar vinculados en forma directa al justicialismo, igualmente aún con Perón en el exilio resultaron ser el canal político de presión sectorial, a la par que expresión de demandas de los obreros. Es un claro ejemplo, aunque no el único, de la continuidad en ciertos parámetros de una misma institucionalidad social.

Por último, y pese a que por su carencia de recursos es difícil considerarlos como actores, se debe mencionar a los grupos de mayor marginación. Estos tuvieron sólo relativa importancia, en la medida que pudiesen ser utilizados por las burocracias públicas o la clase política para fomentar acciones clientelares que favoreciesen a estos últimos sectores.

Se puede avanzar ahora, tras presentar una panorámica sobre los actores partícipes del escenario emergente en entreguerras, hacia la caracterización de la segunda cuestión social, cuyo carácter y alcance debe ser interpretado a la luz de las diferentes dotaciones de recursos con que contaban esos grupos y sectores. Dicha cuestión está relacionada con la presión de las elites (políticas, burocráticas, empresariales, sindicales) para utilizar al Estado y sus mecanismos de gestión, a fin de que este, al mismo tiempo que asegurase el proceso de acumulación, generase los mecanismos de integración de los trabajadores y los marginados para dotar de legitimidad al sistema en su conjunto, más allá de las características que asumiese el régimen político. Esto condujo a problemas específicos, como la búsqueda de mecanismos políticos apropiados para incorporar a los trabajadores, la conexión entre políticas macroeconómicas y políticas sociales o las acciones a llevar a cabo para enfrentar los conflictos propios de la presión socio-demográfica.

En este marco se gestaron los dos tipos de política social más destacados a lo largo de una etapa que tuvo sus propias diferenciaciones internas. Por un lado, la consolidación de la llamada oficialmente seguridad social (aunque en la práctica se tratará de algo más cercano a un sistema híbrido de seguro social). Por el otro, la asistencia pública. Mientras la primera se encargaba de

atender la conflictividad del proceso mediante el cual los trabajadores se incorporaban y se asentaban en el mercado formal, la segunda actuaba residualmente para atender a los marginados y grupos de alto riesgo, aunque en verdad, por la propia dinámica social (durante muchos años de movilidad claramente ascendente), eran numéricamente poco relevantes los que estaban en dichas situaciones.

Para estas dos respuestas básicas, más la constante expansión de los servicios sanitarios y educativos, se contó con un aparato estatal cada vez más partícipe en la economía y la dinámica social, lo cual derivó en que, en lo referido a su aspecto organizacional, fuese creciendo hasta límites insospechados y cuyas consecuencias habrían de expresarse décadas después. Así lo expresa Martínez Nogueira: "Como los contenidos de políticas ganan en complejidad a medida que se incrementa el carácter estratégico de las intervenciones del Estado, el número de instrumentos necesarios para su implementación se multiplica. También, el número de organizaciones públicas que participan en la responsabilidad, produciendo así la fractura de la misma. Cada una de esas organizaciones desarrolla una perspectiva particular de la que se convierte en impulsora y defensora. Por otra parte, esta perspectiva suele tener asociada un interés burocrático o corporativo, lo que es particularmente evidente en el caso de la complejidad estructural de los ministerios más grandes"⁸⁵.

II.B.1. La etapa "justicialista"

Es sin duda ésta la etapa más importante de todas las que se engloban alrededor de lo que aquí se ha llamado "segunda cuestión social", toda vez que en la década comprendida entre 1945 y 1955 (llegada de Perón al poder y su posterior caída) se conformaron no sólo los principales actores económicos y societales del período que se extendería hasta 1975 aproximadamente, sino también un modo particular de ejercicio de la autoridad pública y un determinado tipo de institucionalidad social. Al mismo tiempo, se gestó una cultura política estatista que, en el transcurso de esas décadas, habría de desempeñar un papel clave en la dinámica global de la relación Estado-sociedad.

⁸⁵) Martínez Nogueira, Roberto "La reforma del Estado en la Argentina. La lógica política de su problemática organizacional", en Revista Perfiles Latinoamericanos, Año 1, N° 1, FLACSO México, México, 1993, pág. 38.

Lo que en realidad produjo la llegada del peronismo al poder fue la rearticulación de la relación del Estado con los grupos empresariales, los trabajadores organizados, y con la sociedad en su conjunto. Esto se logró a partir de la puesta en marcha de una estrategia distribucionista que se basó en la expropiación de una parte relevante de la renta agraria y en el apoyo a los empresarios vinculados al mercado interno, lo cual generó efectos positivos en los ingresos de los asalariados, quienes se convirtieron, a partir de su posesión de importantes recursos organizacionales, políticos y económicos, en actores claves del período.

Esto cristalizó en la agenda pública una nueva cuestión social y la necesidad, por ende, de poner en práctica un conjunto novedoso de políticas sociales, capaces de generar el orden necesario para enfrentar una nueva modalidad de desarrollo. Este abanico de acciones a llevar a cabo debía no sólo responder a la presencia de los más pobres dejando de lado una beneficencia propia de etapas oligárquicas que ya había mostrado sus límites, sino también que, en lo fundamental, debía integrar completamente a los trabajadores a partir de la profundización de la cobertura en cuanto a sus necesidades más importantes.

Es la etapa de auge de la centralidad estatal. Es el momento donde se conforma un nuevo orden institucional. Es, en suma, la fase de modernización plena de la Argentina, para la cual la extensión de la ciudadanía se tomaba una necesidad real. Se trata del período donde la regulación estatal adquirió niveles muy importantes, tanto para fijar reglas de juego de la relación capital-trabajo como para satisfacer, al menos en forma parcial y muchas veces discrecionalmente, las necesidades y las urgencias de muchos sectores, en términos de políticas sociales. Es la época donde se conforma, también, un imaginario colectivo plenamente estatista, al que muchos autores han conceptualizado con la categoría de "estadolatría".

En cuanto a instituciones y mecanismos de gestión creados y desarrollados bajo la influencia del peronismo, es menester destacar algunos esquemas jurídicos de articulación de lo que aquí se ha denominado seguro social y asistencia pública. Al respecto, como lo certifica Little, "en el régimen peronista sólo había cuatro maneras por las cuales el Estado podía ejercer sus poderes coercitivos y de legislación para atenuar la lucha social y ganar el apoyo hacia Perón: a través de la legislación general a favor de los pobres, a través de legislación específica que beneficiara a ciertos grupos,

ejerciendo la influencia del Estado en situaciones especiales y por medio de la intervención financiera y legal directa"⁸⁶.

Sumado a esto, resulta interesante la descripción de cómo se fue ampliando y articulando el andamiaje que sostuvo una de las áreas centrales de las políticas sociales (la previsional) durante algo más de una década. En torno a esto, conviene tomar en consideración el planteo de Carciofi: "Hacia mediados de la década del '40 se produce una transformación importante de la seguridad social, que habría de marcar un rumbo definitivo para los años posteriores. Esta transformación estuvo caracterizada por los siguientes rasgos. En primer lugar, emerge con propiedad una activa política previsional, impulsada ahora desde el Estado y orientada a poner cierto orden en un cuadro dominado en forma casi exclusiva por presiones e iniciativas de carácter corporativo. En segundo lugar, y como consecuencia inmediata de lo anterior, se impone una tendencia hacia la homogeneización de los requisitos y beneficios de los distintos regímenes. Tercero, y como producto del rápido avance de legislación específica, el sistema asiste a una expansión cuantitativa a través de la incorporación sucesiva de distintos grupos de actividad laboral al régimen previsional. En cuarto lugar, cabe destacar que la intervención estatal en el periodo de auge, impulsando la cobertura horizontal del sistema (1945-56), no avanzó en el control financiero ni administrativo del mismo (...). Por último, y quizás como elemento central, es el cambio operado en la concepción previsional. Se produce en estos años un verdadero punto de ruptura: se abandona la idea de capitalización que había estado presente en los diversos regímenes de concesión de beneficios que reconocían las diversas cajas, para ser sustituido por uno de reparto"⁸⁷.

Como se vio, estas transformaciones en las acciones vinculadas al mercado formal de trabajo se pudieron llevar a cabo a partir del hecho que la institucionalidad social, respaldada en la fortaleza de la autoridad pública (a partir de alianzas y mecanismos de cooperación entre Estado, grupos empresariales y sindicatos), era favorable a la extracción de recursos al sector hasta entonces privilegiado, el agro-exportador. A la vez, se contaba con la voluntad política, expresada en

⁸⁶) Little, Walter "La Organización Obrera y...", Op.cit., pág. 336.

⁸⁷) Carciofi, Ricardo La desarticulación del pacto fiscal. Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas, Documentos de Trabajo N° 36, CEPAL, Buenos Aires, 1990, pág. 8.

particulares mecanismos de intercambio entre los actores claves, de redistribuir parte de dichos excedentes a favor de los trabajadores.

Refiriéndose al modo en que estos procesos se expresaron en la Argentina, y ubicadas en el plano de lo que antes se denominó "ciudadanía regulada", Grassi *et al* afirman: "La expansión de los derechos sociales no está ligada a la expansión de la ciudadanía, sino a la constitución misma de otra categoría: los trabajadores. Más aún, de los trabajadores formales, porque la expansión de la legislación protectora y regulatoria del trabajo, favoreció la incorporación, en esta instancia identificatoria, de un conjunto extenso de categorías ocupacionales. La universalización, en este caso, se derivó de la amplitud de esta categoría, casi superpuesta a la de ciudadano, más que de la ampliación de los derechos de ciudadanía"⁸⁸.

De este modo, las respuestas a los problemas sociales de esta etapa vinculan de inmediato al Estado con los sindicatos, actores esenciales en la estructura de poder encarnada en el peronismo, vínculo este que dio forma y contenido a los aspectos corporativistas propios del fortalecimiento de la centralidad estatal en el caso argentino. La integración de las masas puestas en disponibilidad a partir del proceso de modernización que representó el auge de la industria de bienes de consumo, necesitaba de arreglos institucionales específicos. Los sindicatos, respaldados por el Estado, así como las obras sociales administradas por aquellos, fueron los mecanismos más idóneos para encauzar las potenciales movilizaciones obreras.

Al respecto, Carri se propone revisar los impactos de la Ley de Asociaciones Profesionales, la cuál fue reglamentada mediante el Decreto N° 23.852/45 y que marcó un hito en la construcción de la institucionalidad social argentina, comentando: "En primer lugar, la Ley establece una relación de dependencia de los sindicatos frente al Estado, a través del control que el Poder Ejecutivo ejerce sobre los ingresos y gastos de la organización gremial, y la capacidad del Ministerio de Trabajo y Previsión para retirar u otorgar personería gremial a las asociaciones obreras (...). El nuevo proletariado, sin experiencia sindical y en su mayor parte proveniente de las áreas rurales, consideraba natural que las conquistas le fuesen otorgadas por el gobierno. De allí que el sindicalismo de Estado apareciese a los trabajadores asalariados como el mejor medio para mantener

⁸⁸) Grassi, Estela; Hintze, Susana; y Neufeld, Maria Rosa Políticas Sociales..., Op. cit., pág. 15.

y aumentar sus conquistas sociales. De este modo las masas trabajadoras se convierten en impulsoras de la fusión de los sindicatos con el Estado..."⁸⁹

Esta fusión entre los trabajadores organizados y el aparato estatal, tuvo como enlace el desarrollo de las obras sociales, las cuales cubrían algunas necesidades de los trabajadores del mercado formal, al llevar adelante una parte importante de lo que en el capítulo inicial se definió como política social, toda vez que desde este tipo de instancia semi-pública se respondió a parte de los problemas ya apuntados. Apunta al respecto el mismo autor: "Los sindicatos cada vez más grandes e importantes dan mayor preponderancia a la acción asistencial y a la obra social, a la defensa de las condiciones de trabajo y de los niveles de empleo, a medida que se avanza en el período peronista (...) La Ley de Asociaciones Profesionales, que impone las retenciones obligatorias de las cuotas sindicales con destino a la obra social y gremial de los sindicatos, es el instrumento legal que permite el fortalecimiento de la estructura económica y financiera de los mismos. La amplitud del movimiento sindical, que llega con su influencia a todos los rincones del país, permite elaborar planes de obra social de vastos alcances, servicios asistenciales y legales, proveedurías, colonias de vacaciones, formación profesional, etc."⁹⁰

Es el momento de observar como este esquema de cobertura a los trabajadores sindicalizados respondió a la variante de seguro social, aun cuando el concepto de seguridad social ganaba lugar en el discurso oficial. En este sentido, Lo Vuolo brinda una visión clara del tema, a la vez que permite enlazar este tipo de respuestas con la otra que se desarrollará a continuación: "La instrumentación del sistema de seguridad social en la Argentina resulta de la expansión y masificación de distintos subsistemas de seguros sociales. No es un sistema de seguridad social en el estricto sentido de otorgar derecho a recibir beneficios a todo ciudadano que refleja la necesidad de recibirlo. De esta manera se delimita quienes acceden a ciertos servicios por "derecho propio" (expresado en los aportes y contribuciones sobre los ingresos personales) y quienes son marginados al espacio de la beneficencia"⁹¹.

⁸⁹) Carri, Roberto. Sindicatos y Poder en la Argentina, Sudestada, Buenos Aires, 1967, pág. 29 y s.)

⁹⁰) *Ibidem*, pág. 56 y s.

⁹¹) Lo Vuolo, Rubén Políticas económicas y políticas..., Op. cit., pág. 37.

felt p. 88

instituciones privadas"⁹⁴. Respecto a sus actividades, la Fundación desarrolló su acción de carácter asistencial en dos frentes a la vez: Por un lado, la ayuda social brindada en grandes establecimientos de internación. Por el otro, a partir de la distribución de subsidios y bienes materiales de la más diversa índole y en cantidades que, para la época, resultaban muy importantes.

[El ámbito social y geográfico donde se focalizó el grueso de las tareas de este ente fue el compuesto por la red de villas miserias o villas de emergencias ubicadas en la periferia de las grandes ciudades, en especial en Conurbano Bonaerense. En torno a éstas, y aunque se registran fenómenos semejantes en otros países latinoamericanos, es pertinente apuntar algunas precisiones. Son conjuntos de viviendas sumamente precarias, ubicadas en las cercanías de las principales zonas fabriles. Por lo general no poseen una red importante de servicios sociales, y siempre se registran altos niveles de hacinamiento, situación en que vive la numerosa población con escasa inserción laboral formal, aún pese a su cercanía a los medios de producción.]

Conviene interrogarse acerca de las formas de financiamiento de esta política social, dada la envergadura que alcanzó en el tiempo que funcionó. Desde su creación hasta el momento mismo en que pasó a denominarse "Fundación Eva Perón", los fondos fueron aportados por el Tesoro Nacional. En cambio, desde 1950 en adelante, cuando esta entidad de derecho privado logró su personería jurídica y cuyas funciones fueron consideradas de orden público e interés nacional, la mayor parte de los recursos comenzaron a provenir del sector formal de trabajo, ya que según el ordenamiento legal correspondiente, la Fundación pasaba a disponer del 3% de los aguinaldos (2% a cargo de los empleados y obreros y 1% de los empleadores). Certifica esto los vínculos entre seguro social y asistencia pública durante la primera experiencia del peronismo en el gobierno, a la par que el amplio margen de autonomía del Estado para ser el rector de la distribución del ingreso.

Es de remarcar aquí que este tipo de accionar asistencial, más allá de ciertos logros parciales y de su explícita concepción de que quienes recibían la ayuda eran portadores de derechos, se tornó sumamente irracional e ineficaz observado desde una perspectiva que privilegia la certidumbre de lo estatal por sobre el cortoplacismo de lo gubernamental. El clientelismo y la falta de criterio que

⁹⁴) Tenti Fanfani, Emilio Estado y pobreza: estrategias.../1, Op. cit., pág. 77. Los datos contenidos en esta sección referido a la Fundación "Eva Perón" pertenecen al mismo trabajo.

primó en dicha gestión derivaron solamente en la generación de una base de apoyo político que habría de mantener su lealtad al peronismo a lo largo de las siguientes décadas. Significa ésto que la beneficencia continuaba presente, aunque redefinida en tiempos de extensión del derecho electoral (razón por la cual era necesario un discurso emparentado con la idea de ciudadanía), cuando desde la clase dirigente se elaboraban intervenciones hacia los más pobres. A la vez, nuevamente volvió a ponerse de manifiesto la delegación de la autoridad pública en materia de combate a la pobreza, ya que la Fundación fue, de alguna manera, un organismo formalmente privado con intervención en la problemática pública y con financiamiento aportado o regulado desde la instancia estatal.

II.B.2. La etapa "desarrollista"

Este segundo período dentro de la larga etapa de centralismo estatal que se está analizando, resultó también una fase de marcado perfil industrialista, aunque en este caso se trató más bien de fomentar la producción de bienes intermedios y bienes durables, proceso en el cual las empresas transnacionales desempeñaron un papel preponderante, pasando a ser el actor empresarial más destacado. Aquí el Estado continuó desempeñando un papel esencial, ya que habiendo consolidado su posición central en la vida económica y social durante los años anteriores, mantuvo un rol clave a partir de su lugar en el proceso de planificación. Al respecto, desde una perspectiva regional, señalan Cibotti y Weffort: "En América Latina el Estado no sólo tiene que crear condiciones propicias para el incremento y diversificación de la producción y asegurar una mejor distribución del ingreso. También debe ocuparse directamente de producir bienes y prestar servicios, constituyendo uno de los principales factores del proceso de desarrollo"⁹⁵.

En lo que refiere a los principales lineamientos de política social originados en los años previos, se evidenció una tendencia firme hacia la continuidad. Eran tan sólidos los ejes sobre los cuales giraba por entonces la institucionalidad social, que en las reformas constitucionales de 1957, al dejar de lado la Carta Magna promovida por el peronismo ocho años antes, se promulgó el artículo 14 bis, el cual consolidaba lo hecho en la materia durante la década anterior. Este dice así: "El

⁹⁵) Cibotti, Ricardo y Weffort, Francisco "La planificación del sector público: Una perspectiva sociológica", en Revista Desarrollo Económico, Vol. 7, Nº 26, Buenos Aires, julio-septiembre de 1967, pág. 56.

trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo, vital, móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial".

A lo largo del gobierno de Frondizi, ningún cambio relevante se hizo en materia tanto de seguro social como de asistencia pública (lo cual significa que continuaban, inercialmente al menos, las formas y las prácticas del período anterior). Fue recién sobre el abrupto final de la administración Illia, hacia mediados de los años '60, al crearse la Secretaría de Vivienda, que se reformularon las bases de la política habitacional, lo cual se profundizó pocos años después al ponerse en marcha el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), el cual se articuló con el Banco Hipotecario de la Nación, organismo pionero fundado a fines del siglo XIX.

En lo que refiere a aspectos vinculados a las políticas concentradas en los trabajadores formales, dicha área volvió a adquirir cierta dinámica bajo el gobierno militar del General Onganía. Resalta al respecto la creación, en 1967, de la Secretaría de Seguridad Social (obsérvese la confusión que en términos conceptuales se expresaba desde el nivel estatal). Aunque auspiciosos los cambios formales, en la práctica sólo aumentaron la centralización, la crisis financiera, y la consolidación de ciertas situaciones de privilegio. Por otro lado, y a partir tanto de la particular relación de los militares con los líderes sindicales que buscaban construir un "peronismo sin Perón", como de los efectos del conflicto social conocido como el "Cordobazo" encabezado por sectores radicalizados, el gobierno creó en 1970 el Instituto Nacional de Obras Sociales, en el cual estaba previsto un Fondo de Redistribución, cuya función era transferir recursos desde las obras sociales más ricas a las menos poderosas. Asimismo, para atender a las personas de más edad, se estableció el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, pasando a ser rápidamente la obra social más importante tanto en cantidad de afiliados como de recursos que administraba. Referido al sistema previsional en su conjunto, las leyes N° 18.037 y 18.038 de 1967 reagruparon el total de cajas existentes (trece hasta entonces), en sólo tres: una para los trabajadores autónomos, una para los dependientes del Estado y una para los dependientes del sector privado. Es importante remarcar que

continuaron con régimen especial las cajas que nucleaban a los miembros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, así como también a los trabajadores de las administraciones públicas provinciales y municipales. Hasta aquí lo que sucedió en el campo de las instancias del seguro social.

Mientras tanto, en el ámbito de la asistencia pública, un proceso interesante comenzó a gestarse en paralelo a las discusiones ya presentadas en torno a la marginalidad (que dicho sea de paso, no resultó en Argentina un concepto preponderante en la agenda pública de entonces). Dicho fenómeno está relacionado con aquello que los militares golpistas de 1966 denominaron "desarrollo de la comunidad". Con ciertas ideas derivadas de la propuesta formulada por los Estados Unidos a principios de los '60 en el sentido de una "Alianza para el Progreso", esta concepción de política social se proponía superadora de la asistencia pública, la cual permanecía, en el imaginario colectivo argentino, identificada a la acción llevada adelante por el peronismo. Estos intentos de transformación se sustentaban en la concepción de que debía dotarse a los sectores más carenciados de los servicios básicos (tanto de infraestructura como de organización), a fin de que los mismos sirviesen como base para la promoción del desarrollo económico.

La cristalización organizacional de esta concepción resultó ser la creación, en 1966, del Ministerio de Bienestar Social, dentro del cual se estructuró la Secretaría de Promoción y Asistencia a la Comunidad. Al año siguiente, se constituyó el Fondo Fiduciario de Promoción y Asistencia a la Comunidad, entidad privada cuyo objetivo central fue contribuir como instancia de financiamiento de aquellos programas y proyectos de promoción y asistencia encuadrados en el ámbito de la mencionada Secretaría.

Pese a la difusión parcial que en sus orígenes logró esta forma de intervención social, en realidad dicha iniciativa no llegó nunca a sobrepasar los límites clientelísticos y residuales que han tenido históricamente las políticas de corte benéfico y asistencial, las cuales, como fue observado, se han concentrado en la atención de aquellos grupos cuyo habitat principal son las villas miserias, ámbito donde, desde su conformación a mediados de la década de los '40, se registran por sobre todo carencias en la infraestructura básica. La dinámica descrita remarca la continuidad de una forma específica de institucionalidad social, la cual no pudo ser transformada en su raíz siquiera por un gobierno militar que se proponía fundacional, como lo fue el de Onganía.

del período 1970-1975. La conjunción de ambos factores conduce al elevado déficit de 1975. El desequilibrio de este año resultó 8 veces superior al de 1970 y duplicó el déficit correspondiente a 1974. Mas aún, por primera vez en más de una década y media, el déficit superó largamente el 10% del PBI (...). El shock de precios no sólo disminuyó la presión tributaria explícita, sino que también modificó en modo significativo la estructura de la recaudación (...). La estructura tributaria tiende a sesgarse hacia impuestos atados al nivel de precios. En el caso argentino, esto favoreció también la proliferación de impuestos sobre salarios. La facilidad recaudatoria de estos ingresos y el escaso rezago entre devengamiento y cobro, prevalecieron sobre los impuestos que recaen sobre la renta y el patrimonio"⁹⁷.

Habrían de ser los cambios en las esferas de la sociedad y la economía, a la vez que la deslegitimidad en el modo de ejercicio de la autoridad estatal (con sus efectos en la orientación del gasto público social, en la distribución del ingreso y en el mercado laboral), lo que comenzó a modificar la estructura del país en su conjunto. Se estaba a punto de ingresar a una nueva vuelta del espiral de la inestabilidad política, situación agravada por la explosión del mecanismo inflacionario.

¿Cuáles serían los impactos en torno a las acciones públicas ligadas al área social?. Desde una perspectiva global, apuntan Golbert y Lumi: "Si se analiza lo sucedido con las políticas sociales desde la década de los '40, se observa que el propósito fundamental de esas políticas fue extender la cobertura al conjunto de los grupos ocupacionales. Detrás de ese propósito estaba el supuesto de un crecimiento permanente de la economía, con la consecuente creación de nuevos puestos de trabajo y la incorporación de nuevos beneficiarios de las políticas de bienestar social. Pero ya a mitad de la década de los '70 comienzan a observarse cambios en el funcionamiento de la economía. En efecto, a partir de 1975 las principales variables económicas muestran signos de ruptura con la evolución de la economía de los años de postguerra"⁹⁸

El conjunto de respuestas que se desarrolló desde un tipo específico de institucionalidad social para atender en forma separada a los sectores trabajadores y a aquellos que permanecían fuera del mercado formal, se vio sacudido por las transformaciones socioeconómicas que impactaron en el

⁹⁷) Carciofi, Ricardo La desarticulación del pacto fiscal..., Op. cit., pág. 5.

⁹⁸) Golbert, Laura y Lumi, Susana Políticas Sociales: ¿Existen..., Op. cit., pág. 6.

equilibrio entre los actores más importantes. A la par de este proceso de cambios, sobre todo centrado en el terreno económico pero cuyas consecuencias generaron una nueva cuestión social, se planteó un gran interrogante en torno a cómo habría de transformarse el Estado a fin de responder a los nuevos desafíos, pero también para sostener mutaciones en una institucionalidad social acorde a los nuevos problemas. Sobre estas temáticas girará el próximo capítulo.

Capítulo III
NUEVA CUESTION SOCIAL Y
RESPUESTAS NEOASISTENCIALES

Como derivación del proceso de modernización política y económica que, tal fue observado precedentemente, significó un tipo de desarrollo apuntalado desde la centralidad estatal, la sociedad argentina mostraba, hacia mediados de la década de los '70, altos niveles de inclusión. Se debía, en especial, a una extensión casi universal de la formalidad laboral, lo cual permitía que la marginación y la pobreza no llegasen, de ninguna manera, a los altos niveles de otros países de la región. Esto se emparentaba con la presencia de un actor sindical con alta capacidad de negociación tanto con el empresariado como en el mismo aparato público, lo cual conducía a que los elevados niveles de empleo estuviesen correlacionados positivamente a una importante participación de los trabajadores en la distribución del ingreso nacional.

En cuanto al Estado, más allá de las oscilaciones en el régimen político, desempeñaba por entonces un papel preponderante en la regulación de la dinámica económica y social⁹⁹. Resumiendo lo indicado en las páginas anteriores, era una autoridad pública que, actuando como mediador entre capital y trabajo, mantenía la capacidad para generar un tipo especial de distribución de los recursos. Lo hacía en forma discrecional en tanto no existían reglas claras y formalizadas, a la par que actuaba en forma segmentada, privilegiando la relación con los sectores empresariales y sindicales, mientras que, sólo residualmente, atendía a pobres y marginados¹⁰⁰.

Todo este andamiaje político descripto comenzó a cambiar desde los meses previos al golpe de Estado de 1976, más precisamente a partir del período mayo/junio de 1975, cuando se produjo el

⁹⁹) Analizando procesos de mayor alcance que un caso nacional en particular, algunos autores refieren a esta doble tarea estatal de regulación con los nombres de Estado de Bienestar Keynesiano y Estado de Bienestar Bismarckiano. Ver, al respecto, dos importantes trabajos. Por un lado, Therborn, Göran "Los retos del Estado de Bienestar", en Muñoz de Bustillo, Rafael Crisis y futuro del estado de bienestar, Alianza Universidad, Madrid, 1989. Por el otro, Isuani, Aldo "Bismarck o Keynes: ¿Quién es el culpable?", en Isuani, Aldo; Lo Vuolo, Rubén y Tenti Fanfani, Emilio El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis, Miño y Dávila/CIEPP, Buenos Aires, 1991.

¹⁰⁰) En relación al accionar discrecional y segmentado de la autoridad pública durante la matriz de centralidad estatal, ver Cavarozzi, Marcelo; Nelson, Joan; y Urrutia, Miguel Economic and Political Transitions in Latin America. The Interplay between Democratizations and Market Reform, en prensa, 1994.

llamado "Rodrigazo"¹⁰¹. De allí en adelante, gobiernos de distinto perfil y legitimidad de origen fueron el marco de procesos dísimiles en lo particular, pero coherentes en su conjunto. Así, mientras la etapa de la última administración militar constituyó el marco donde se produjo el quiebre de cierto tipo de organización social (modificando la relación de fuerzas entre las clases y los grupos, destruyendo identidades colectivas, provocando el miedo y la parálisis de los sectores populares), a la vez que el agotamiento de un modelo de desarrollo (fortaleciendo a los sectores de la burguesía más concentrada y ligada a las finanzas, destruyendo a las pequeñas y medianas empresas, reestructurando el mercado laboral en detrimento de los trabajadores), los gobiernos democráticos que se instalaron desde 1983 cargaron con la responsabilidad de la reforma del Estado.

Hoy, cuando promedian los años '90, resultan visibles los cambios que en materia económica y social presenta la Argentina si se compara con el escenario existente dos décadas atrás. Asimismo, el aparato estatal ha experimentado un proceso de profunda transformación, avanzándose en el desmantelamiento de su papel como regulador del mercado. La combinación de estos fenómenos ha dado como resultado la emergencia de una nueva cuestión social, no obstante lo cual se mantienen, en tipo y forma, las políticas sociales tradicionales (situación que expresa la continuidad en la institucionalidad social nacida en la etapa estado-céntrica).

El presente capítulo revisa, en primer término, el proceso de mutación que desde mediados de los '70 a la fecha ha experimentado la modalidad de gestión de la autoridad pública, en tanto se modificó la relación entre política-economía, a la vez que se observa la relación de dicho proceso con la nueva cuestión social. Luego, se caracteriza a la misma a partir de la problemática de la pobreza, fenómeno del que se analizan causas y magnitud. Por último, se evalúan los principales programas que durante el gobierno de Menem (iniciado en 1989) se han puesto en marcha para enfrentar la nueva situación social, mediante lo cual se intenta demostrar que en nada se modificaron

¹⁰¹) Se denominó "Rodrigazo" al paquete de medidas económicas que modificó la historia inflacionaria del país, en el marco de la gestión del Ministro Celestino Rodrigo. Según se apunta, desde fines de los '40 hasta 1975, la tasa inflacionaria promedio se ubicó entre el 30 y el 40%. Sin embargo, a partir del episodio indicado, la media fluctuó en torno al 30% trimestral. Ver Cavarozzi, Marcelo El Régimen Militar de 1976, inédito, 1994. Se puede señalar, asimismo y más allá de lo apuntado por el citado autor, que este régimen de alta inflación resultó sólo el prolegómeno de un camino hacia la hiperinflación, la cual se desataría sobre finales de la década del '80.

las lógicas de acción contra la pobreza previas a que se transformase la estructura socioeconómica del país.

III.A. LA LARGA MARCHA: LOS CAMBIOS SOCIOECONOMICOS

III.A.1. El inicio del ajuste

Fue con el caótico gobierno civil de Isabel Perón que comenzó la transformación no sólo de las relaciones económicas y sociales, sino también, aunque incipiente, del mismo rol estatal. Se iniciaría entonces la disolución del tipo de vínculo existente entre aquellas políticas vinculadas al manejo de las variables macroeconómicas y las referidas al área social que, como se observó, habían estado ligadas de una forma determinada a lo largo de las décadas anteriores y cuyos efectos ayudaron a que la pobreza no fuese un sello distintivo de la estructura social argentina. En este sentido, y en tanto lo reclama la lógica del presente trabajo, vale acotar que entre 1973 y 1976 las acciones sociales marcharon a la deriva, prisioneras de conflictos intensos entre actores sólo guiados por sus intereses particulares. Ejemplo de ello es que el proyecto de un Sistema Nacional Integrado de Salud finalmente se plasmó sin que en el mismo estuviesen incorporadas las obras sociales, prueba palpable del poder de veto que aún poseía el actor sindical, pese a tratarse de una negociación promovida por un gobierno de su mismo signo ideológico.

Estas diferencias al interior del mismo peronismo habrían de expresarse en una profunda crisis, no sólo hacia adentro de esta organización partidaria, sino que, por su efecto perverso, también afectaría al gobierno democrático de entonces e, inclusive, a la misma autoridad pública. Al respecto, y reflexionando en torno al diagnóstico que por la época hicieron las fuerzas armadas, Canitrot apunta: "Graves en sí, los problemas económicos no eran sino una manifestación de la intensidad de conflictos sociales -en particular sobre la distribución del ingreso- escapados de todo control. Los enfrentamientos políticos continuaban en un nivel de extrema violencia, pero, paradójicamente, no ocurrían entre partidos de distintos signos (...). El peronismo era el escenario de una lucha política despiadada (...). El objetivo de largo plazo de las Fuerzas Armadas era producir una transformación completa en el funcionamiento de la sociedad argentina, tal que fuera imposible

la repetición del populismo y de las experiencias subversivas del primer quinquenio de la década del '70"¹⁰².

Al caer el gobierno peronista y al iniciarse un nuevo proceso militar, se arriba a la que junto con Torrado se denominó, en el capítulo anterior, la etapa "aperturista". Por entonces, hacia mitad de los '70, el sistema capitalista mundial estaba inmerso en las consecuencias de la reciente crisis petrolera. Sumado a ésto, y como una forma de respuesta para evitar nuevos problemas de uso energético, los países centrales aceleraban el cambio tecnológico-productivo. Dichos aspectos, tanto los endógenos como los de origen externo, confluyeron en socavar las bases de la matriz Estado-céntrica, fenómeno complejo que habría de extenderse durante más de una década y que, sin embargo, no afectaría los cimientos mismos de una institucionalidad social conformada a partir de la posguerra.

[La característica central de la Argentina de la época resultaba ser la evidente sedimentación de conflictos, en diversas áreas. Poco a poco, problemas no resueltos o solucionados sólo en forma parcial, se habían ido acumulando de manera tal de obstruir, entre otros, el dinamismo político, económico y organizacional-burocrático. A esto se sumaban una serie de cambios incipientes en la escena mundial, que parecía sentar las bases para un nuevo proceso macro de acumulación capitalista a nivel global.

Es en este contexto más profundo, donde se imbrican causas endógenas y exógenas que debe ser interpretado el golpe militar de marzo de 1976. Aunque la mala administración del gobierno civil encabezado por Isabel Perón y el descontento de la ciudadanía a causa de la existencia de grupos guerrilleros fueron factores importantes, la naturaleza y alcance de esta nueva y dramática interrupción del orden constitucional superaban la simple coyuntura.

Sin embargo, aunque mirado en perspectiva es obvio que no se trató de una situación similar a las otras experiencias autoritarias que desde 1930 habían alterado la vida política del país, en términos analíticos es coherente sostener que implicó un ambiguo proceso: por un lado, resultó ser un último intento por salvar algunos de los mecanismos y las prácticas anteriores, propias de la

¹⁰²) Canitrot, Adolfo La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976, Estudios CEDES, Vol. 2, N° 6, Buenos Aires, 1979, pág. 5 y s.

matriz de centralidad estatal; por el otro, significó el primer paso hacia la creación de nuevas reglas de juego, donde el aparato estatal habría de empezar a perder su papel estelar.

Pronto comenzarían a observarse los mecanismos a través de los cuales se llevaría a cabo este doble y contradictorio proceso de intentar salvar ciertas prácticas de la vieja fórmula política y a la vez proceder a modificar de raíz algunas de las estructuras básicas del país, cristalizadas precisamente por el modo de funcionamiento de dicha matriz. La modalidad elegida por la coalición autoritaria, consistió en socavar las bases de sustento del anterior andamiaje social, a partir de fomentar políticas económicas vinculadas a la apertura económica hacia el exterior en detrimento de la industria nacional y, por ende, de los asalariados en su conjunto. De esta manera, los actores y agentes protagonistas históricos de las políticas sociales perdieron centralidad, debiendo comenzar a jugar un papel defensivo, más ligado a la protección de algunos mecanismos de seguro social que a la lucha por más empleos y mejores salarios.

Comenzaba, al mismo tiempo, a desarticularse el pacto fiscal basado en la extracción de la renta agraria. Cambios cada vez más pronunciados en la disminución de los precios de las materias primas, así como una fuerte alianza entre los grupos terratenientes y los líderes responsables de manejar la economía, iban dejando de lado la principal fuente de recursos de la anterior configuración política. Esto no sólo repercutía sobre el tipo y la intensidad de la acumulación (para cuya nueva modalidad era relevante atacar los intereses de los asalariados), sino también sobre la legitimidad del régimen militar, por ejemplo en la medida que se achicaban los márgenes para los subsidios a la alimentación que habían servido para aquietar los reclamos de los pobres urbanos durante las décadas previas.

Es en este contexto que, como uno de los elementos fundamentales a tenerse en cuenta en el análisis de la transformación de la estructura económica, política y social de la Argentina, para lo cual era sustancial contar con los recursos suficientes para generar ciertos niveles mínimos de consenso entre la población, no puede dejarse de lado la temática de las nuevas fuentes de recursos líquidos, así como tampoco sus impactos sobre las transformaciones macroeconómicas en el mediano plazo.

La cantidad de fondos externos que comenzaron a llegar a partir de la segunda mitad de los años '70, además de actuar como un reemplazo de emergencia de la agotada renta agrícola y servir

para fomentar las prácticas financieras especulativas a la vez que acrecentar el nivel de armamento de las fuerzas armadas, debía tener alguna justificación que la sostuviese en términos de apoyo activo o, al menos, aceptación pasiva por parte de la sociedad. La solución encontrada por los militares fue el fomento de un tipo particular de modernización del país, cuya expresión emblemática resultó ser la construcción de una red de autopistas en la ciudad de Buenos Aires. Dicha acción habría de impactar directa y negativamente en el área social, en particular en lo que respecta al sector habitacional.

En relación a ésto, se implementaron una serie de acciones cuyo fin último era la exclusión social, la cual se profundizó a partir de las expropiaciones llevadas a cabo para la construcción del nuevo sistema vial, a lo cual se le debe sumar la modificación en las prácticas de renta de viviendas. El corolario de ambos procesos resultó ser el aumento de las villas de emergencia, tipo de habitat históricamente ligado a las situaciones de marginalidad y pobreza desde los inicios mismos del ahora agotado modelo de sustitución de importaciones. Así lo describe Oszlak: "En su condición de locatarios, los sectores populares quedaron definitivamente librados a su suerte. Proporcionalmente muy pocos alcanzaron la condición de propietarios. Quienes pudieron continuar alquilando sus viviendas, debieron conformarse con menores comodidades o vieron reducidos sus niveles de vida. Otros continuaron librando una batalla judicial perdida de antemano, pero que al menos les permitía postergar el momento del desalojo y el costo familiar aparejado. Finalmente, un gran número emprendió un singular vía crucis, que los llevaría a recorrer alojamientos precarios; viviendas de familiares, éxodo hacia el interior o radicación en villas urbanas y suburbanas"¹⁰³.

Históricamente, y como fue observado, estos conglomerados habitacionales constituían las áreas geográficas donde, durante años, se habían aplicado políticas de corte asistencial. Sin embargo y pese al aumento de personas y hogares a ser atendidas por los primeros impactos de la transformación emprendida bajo el régimen militar, no aumentó el gasto en infraestructura básica ni se modificaron las prácticas hacia los sectores empobrecidos. Peor aún, a partir de la concepción de que la población (sobre todo si vivía en condiciones de marginalidad) era real o potencial enemiga

¹⁰³) Oszlak, Oscar El derecho al espacio urbano: políticas de redistribución poblacional metropolitana en un contexto autoritario, CEDES, Buenos Aires, 1982, pág. 134.

de los instauradores del orden, a la vez que el caldo de cultivo para prácticas subversivas, se buscó la forma de ocultar su presencia no sólo ante la opinión pública internacional, sino también ante aquellos argentinos que todavía permanecían incluidos dentro del sistema económico y social, los cuales se ilusionaban con una sobrevaluación de la moneda nacional que les permitía (momentáneamente) sentirse en pleno ascenso social.

En paralelo, y tras haber logrado el primer objetivo de derrotar militarmente a la guerrilla (lo que se llevó a cabo a partir de una sistemática violación de los derechos humanos), el gobierno militar empezó a mostrar algunas grietas en su frente interno¹⁰⁴, no obstante lo cual se buscó avanzar en el intento de reformular determinadas modalidades de acción por parte del aparato estatal.

En tanto y en cuanto se empezaban a manifestar algunos de los ejes de la crisis fiscal, los escasos cambios del accionar del Estado en materia social fueron en realidad una reacción sólo desde la óptica económico-financiera, tratando de evitar que las consecuencias negativas de los problemas tributarios se transformasen en obstáculos insalvables para la faceta novedosa del modelo en marcha: el cambio de reglas de juego en el terreno económico. Así se explica, en lo que respecta a elementos claves de la institucionalidad social, la provincialización de ciertos servicios públicos claves, como agua y saneamiento, salud y educación primaria. En todos los casos, lo que se deseaba era sólo un alivio financiero para el gobierno central, toda vez que se transfirieron las agencias, los hospitales y las escuelas, pero no los recursos para que dichas entidades funcionasen. Al mismo tiempo, disminuyó el gasto en dichas áreas, ya que "entre 1975/80 el gasto público en educación se redujo a una tasa anual acumulativa de -0,2% y el correspondiente al programa de salud pública propiamente dicha cayó el -0,7 anual"¹⁰⁵. Algo similar sucedió en lo referido al saneamiento básico.

Aún bajo un gobierno con deslegitimidad de origen, y pese a los datos apuntados en torno a la disminución del gasto público en áreas específicas, hacia 1980 Argentina seguía siendo uno de los países con mejores indicadores sociales en una perspectiva comparada con el resto de América Latina. Esto se confirma con algunos ejemplos: En 1980 Argentina registraba una esperanza de vida

¹⁰⁴) Ver Cavarozzi, Marcelo El Régimen..., Op. cit.

¹⁰⁵) Barbeito, Alberto y Lo Vuolo, Rubén La modernización excluyente, UNICEF/CIEPP/Losada, Buenos Aires, 1992, pág. 130.

de 69 años (contra 63 años del promedio conjunto de América Latina y el Caribe); una tasa de mortalidad de menores de cinco años del 31 por mil en relación con los nacidos vivos (contra 91 por mil). A la vez, hacia los primeros años de la década de los ochenta, la proporción de analfabetos era de 5% (contra 18%); y la tasa neta de escolaridad ascendía al 94% (contra 82%). Sin embargo, otros indicadores marcaban a las claras la falta de semejanza en la calidad de la provisión de los servicios sociales, como lo demuestra el hecho de que también hacia 1980, nada más que el 57% de la población urbana argentina estaba abastecida con agua de red. Entre 24 países latinoamericanos y caribeños, este porcentaje era sólo superior a Bolivia, Guatemala, Haití, Honduras, Paraguay y Perú¹⁰⁶.

Habiendo adelantado ya los impactos que en términos de gestión pública tuvieron la restricción externa representada por el endeudamiento con agentes internacionales y la profundización de una gravísima crisis fiscal, conviene reflexionar al respecto, ya no sólo en términos coyunturales, sino observando sus efectos en un horizonte temporal de más largo alcance. Pequeña en los años '60, la deuda externa alcanzó en el siguiente decenio niveles sumamente elevados. El origen de la deuda obedeció a la acción de dos demandantes de créditos externos. Por un lado el propio Estado. Por el otro, el sector privado. Pero por la particular relación que en la Argentina mantienen los grupos económicos más concentrados con el Estado, terminó siendo este último quien, a principios de los años '80 y mediante diversos mecanismos técnicos, nacionalizó la deuda. Esto se tradujo en un fuerte alivio para los sectores empresariales, al mismo tiempo que hipotecó el futuro tanto de la mayoría de la población como de los posteriores gobiernos democráticos, más allá del signo político de los mismos.

No podría entenderse este resultado y su vinculación con un nuevo mapa de actores, si no se prestara atención a las consecuencias globales de la acción de la última dictadura militar. Para dar un ejemplo de ésto, conviene señalar las cifras que apuntan Carciofi y Cetrángolo: "La deuda externa total creció 427% entre 1976 y 1982; y los pasivos externos del estado 450% (...). De otro lado, la

¹⁰⁶) Datos obtenidos del trabajo de Beccaria, Luis y Carciofi, Ricardo "Políticas Públicas en la provisión y financiamiento de los servicios sociales", en Minujín, Alberto (ed.) Desigualdad y Exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo, UNICEF/Losada, Buenos Aires, 1993.

pérdida de competitividad, las altas tasas de interés doméstica, y el estrechamiento del mercado interno llevaron a una crisis que envolvió a la mayor parte del sector productivo privado (...). De allí en más la brecha fiscal adquirió una gravedad que dominaría el curso de los acontecimientos futuros. A las dificultades coyunturales e históricas que acumulaban las finanzas estatales se sumaba una nueva tarea: la generación del superavit primario para la compra del excedente privado de divisas que requería el servicio de la deuda"¹⁰⁷. Fue a través de este proceso que el endeudamiento externo se constituyó en un problema crucial, además de un factor de marcada incidencia tanto en el corto como en el mediano y largo plazo, no sólo para el desarrollo económico, sino también en lo que refiere a la dinámica política y social, cuyas facetas más evidentes, pero no exclusivas, resultan ser los cambios en la composición de las cuentas nacionales y el gasto público.

La derivación inmediata de la crisis de la deuda desatada en 1982 fue el cierre de los canales de financiamiento externo, lo cual condujo al gobierno autoritario a profundizar en el uso sistemático de prácticas ya conocidas cuando se trataba de encontrar instrumentos destinados a generar equilibrios coyunturales: el endeudamiento interno y la utilización del impuesto inflacionario. Estas medidas, sumadas a aumentos salariales que acrecentaron el nivel de inflación, fueron puestas en práctica a principios de los '80 por un gobierno militar muy cerca de abandonar el poder, en un intento por controlar las principales variables, tarea difícil si se atiende al dato de que el Producto Bruto Interno de 1983 resultó igual al de 1975 y que el déficit fiscal de ese año fue equivalente al 15.6% del producto, el más alto desde que se cuenta con mediciones confiables"¹⁰⁸.

En este contexto, dichos procesos no fueron ordenados ni tampoco racionales y sostenibles en términos políticos, sino más bien se caracterizaron por lo que algunos autores han dado en llamar "ajustes caóticos"¹⁰⁹, categoría gráficamente clara y con poder explicativo también durante parte importante del primer gobierno de la transición democrática, que habría de iniciarse a finales de 1983.

¹⁰⁷) Carciofi, Ricardo y Cetrángolo, Oscar Argentina: El sector público en los ochenta, CEPAL, Buenos Aires, 1992, pág. 50.

¹⁰⁸) Ver Damill, Mario y Frenkel, Roberto Malos tiempos. La economía argentina en la década de los ochenta, Documentos CEDES N° 46, Buenos Aires, 1990, pág. 23.

¹⁰⁹) Destacan, al respecto, los diversos trabajos de los economistas argentinos Frenkel, Damill, Fanelli y Rozenwurcel.

Primer esbozo del quiebre institucional (o el inicio de la crisis del "patrón estatista de institucionalización")

El impacto de mayor relieve de toda la gestión militar resultó ser la fisura generada en el modo de articular las políticas públicas más importantes (las económicas y sociales). Hacia la primera etapa del gobierno militar, la clase trabajadora aún mantenía expectativas y memoria colectiva acerca de buenas condiciones de vida, a la vez que conservaba la capacidad para hacer oír su voz (vía negociación de los líderes sindicales, o vía movilización directa) en pos de reivindicaciones de aquellas demandas que, durante las tres décadas anteriores, fueron satisfechas. Y lo habían sido a partir de una institucionalidad social de la cual derivaba aquel conjunto de políticas sociales ya observado (seguridad social en salud y educación, seguro social, y asistencia pública), las cuales daban como resultado la integración de amplios sectores a un estilo de vida moderno y dinámico.

Se deben tener presentes los cambios que comenzaban a gestarse a nivel mundial, en especial en la configuración del sistema capitalista, para poder interpretar las características centrales que comenzó a adquirir el nuevo tipo de Estado en la Argentina. El conflicto entre los movimientos finales de la vieja matriz y los iniciales de una nueva se expresa con nitidez en los embrionarios cambios producidos en la relación economía-política, que a su vez explican y son explicados por la paulatina transformación de la autoridad pública. El aparato estatal, articulador de conflictos y pugnas entre los sectores relacionados de distintas formas a la acumulación capitalista en el país, se fue reformulando en paralelo a algunos de los cambios endógenos más profundos de la economía y la política, donde destacan, además del fortalecimiento de aquellos grupos económicos con capacidad para ligarse a las tendencias del comercio mundial y la destrucción de la nunca consolidada industria nacional mercadointernista, la drástica reducción del poder del actor sindical y las transformaciones en la naturaleza de las demandas sectoriales.

Para interpretar cabalmente el significado de esta retroalimentación entre ruptura del modo de gestión Estado-céntrico y las características de la institucionalidad social, conviene observar cómo el gobierno autoritario, desde el momento mismo de asumir, enfrentó una de las áreas claves: el mercado laboral. Era allí donde se originaban la fuerza de los sindicatos de asalariados y los recursos para el bienestar de estos, y así lo indica Marshall: "La política laboral pretendió disminuir el ingreso

de los trabajadores y su capacidad de consumo, profundizar la heterogeneidad de los asalariados, desmantelar el sistema centralizado de negociación salarial y socavar el poder económico y político de los sindicatos"¹¹⁰.

No sería ésta la única expresión de la embestida frontal contra los trabajadores organizados, ya que debe agregarse, por ejemplo, el ataque directo al funcionamiento de las obras sociales, las cuales fueron intervenidas a partir del argumento (no explicitado por los gobernantes de turno) de que dichas organizaciones constituían la base de apoyo y fortaleza de los líderes sindicales plenamente identificados con el movimiento peronista. Mientras se permitía la libertad de afiliación a las mismas (en contra del carácter obligatorio que habían tenido desde su creación bajo el primer gobierno de Perón), se promovió un fuerte gasto en salud hacia el sector no público, a partir de la contratación que las obras sociales hacían de servicios privados. Para controlar aún más a estas entidades, en 1980 se sancionó la ley N° 22269, mediante la cual aumentó el poder de la ya existente Secretaría de Seguridad Social, entidad que se transformó en el interlocutor oficial ante las obras sociales.

Aún es posible agregar un tercer elemento que se suma a los ya indicados en torno a la pérdida de poder de los sectores trabajadores. Este tiene que ver con cambios en los aportes que los diversos estratos realizaban al sistema de la seguridad social. Al respecto, y en lo que representa una clara muestra del perfil ideológico del gobierno militar, en 1980 se modificó la contribución del empleador al sistema previsional y al programa de vivienda, lo cual se reemplazó con un monto equivalente obtenido a partir del aumento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que, como se sabe, es un impuesto evidentemente regresivo ya que recae en forma inmediata sobre el consumo y, por ende, sobre todos los sectores sin diferenciación alguna.

Con este conjunto de medidas, enmarcadas en un rápido y desordenado movimiento hacia la apertura de la economía que socavó las endeble bases de la industria local, las políticas del área económico-laboral ya no llevaban tras de sí el sello de la formalidad laboral y el seguro social. En consecuencia, a los efectos de contracción de la demanda interna (con sus impactos en el mercado de trabajo formal y en las condiciones de vida de la población) que derivaban de las acciones

¹¹⁰) Marshall, Adriana Políticas Sociales: el modelo neoliberal, Legasa, Buenos Aires, 1988, pág. 11.

económicas, se le deben sumar el crecimiento considerable del subempleo, del empleo precario y/o irregular. La pasividad estatal ante esto, implicaba, al mismo tiempo que una clara manifestación de desinterés de los grupos gobernantes, una mayor debilidad del aparato público, en tanto era incapaz de intervenir para atemperar unos costos sociales que crecían aceleradamente.

Así se encontraban la política, la economía y la sociedad en aquella Argentina de finales de 1983, época donde resalta la esperanza que vastos sectores sociales depositaron en un régimen político en particular: la democracia. Se creía que ésta, como régimen político pero también como forma posible de convivencia cotidiana, podría rearticular la relación entre las esferas señaladas de forma tal que el país ingresara por fin a un tipo de orden basado en la negociación racional, la transparencia, el desarrollo y la integración social.

En un contexto que mostraba signos de cambios importantes en la relación cívico-militar, se apostaba a la construcción de una democracia que, como conjunto ideal de reglas consensuadas, de un sistema de partidos dinámico y de una cultura política dialógica, fuese capaz de lograr pautas civilizadas de convivencia. En este tipo de análisis faltaba, sin embargo, un buen diagnóstico sobre qué cambios se habían producido en el terreno socioeconómico a lo largo de los últimos diez años, más allá de reconocimientos parciales de que faltaban elementos para una transición exitosa. Como lo señala Marshall, "el impacto de las políticas económicas y sociales aplicadas durante 1976-1983 se manifestó en parte durante esa misma época, pero también se lo experimentó en forma diferida en el tiempo, y muchos de sus efectos más profundos se percibieron recién con posterioridad a la iniciación, después de 1983, del régimen de gobierno constitucional"¹¹¹. Esto resulta de gran importancia, toda vez que si se lleva a cabo un análisis estático, por ejemplo en lo que se refiere al tema salarial, no se perciben los impactos de la gestión militar. En el aspecto indicado y a causa de los masivos aumentos otorgados por el gobierno autoritario durante el transcurso de 1983 (buscando, como se indicó, una retirada con cierta dosis mínima de reconocimiento social), los salarios reales habían recuperado los niveles medios de 1974, con promedios muy superiores a los del período 1976-1982.

¹¹¹) Ibidem, pág. 13.

Se puede decir, a modo de cierre de esta sección, que los mayores impactos intertemporales de la gestión del gobierno militar fueron en los ámbitos de la economía y la sociedad, toda vez que en lo referido al lugar del Estado en el escenario general, tal lo apuntado, resalta una especie de manifestación final del antiguo modelo de centralidad de un tipo particular de autoridad pública, lo cual significa que aún mantenía su lógica de antaño y que, en consecuencia, sostenía a la institucionalidad social propia del período 1940-1980.

Pese a que el discurso había sido evidentemente privatizador y antiestatista, en la práctica fue poco lo que al final del proceso se había hecho al respecto. Así lo expresa Bressan: "En realidad la propuesta de cambio que se declamaba desde los niveles oficiales en esta época -el proclamado estado subsidiario- significó una alternativa más de supervivencia del modelo en crisis. A pesar de que su existencia ya no garantizaba el crecimiento de la economía y el bienestar general, de algún modo aseguraba los beneficios de grupos corporativos que lo habían tomado como un espacio abierto a sus intereses sectoriales"¹¹².

III.A.2. El regreso a la democracia

La tarea no era simple. Las demandas no eran homogéneas y, en muchos casos, expresaban intereses contradictorios aún cuando la transición hacia el nuevo régimen político se basó en una suerte de pacto cultural entre la dirigencia y la ciudadanía¹¹³. Así, por el lado de los reclamos de la sociedad en general, casi se exigía transitar hacia un sistema democrático que revitalizara no sólo la inclusión política como característica básica, sino también que satisficiera las expectativas de reparación en los aspectos distributivos. La clase política, a su vez, se movía en el estrecho camino de generar acciones acordes a las demandas difusas pero importantes de las mayorías (cuyos principales canales de expresión habrían de ser, en esos años, las instancias sindicales), o ceder ante las presiones del actor empresarial, que en conjunción con los principales organismos multilaterales, presionaba para que se acelerase el camino hacia un modo particular de inserción de la economía en

¹¹²) Bressan, Juan "El contexto, la coyuntura y la reforma del estado en la transición democrática argentina", en Revista Administración Pública y Sociedad, N° 6, IIFAP, Córdoba, julio 1992, pág. 68.

¹¹³) Ver, al respecto, el trabajo de Cavarozzi, Marcelo y Landi, Oscar "Argentina, crisis y posttransición", en Revista América Latina Hoy, Segunda Epoca, N° 2, Madrid, noviembre de 1991, pág. 54.

un nuevo orden económico internacional, proceso apenas insinuado en la etapa previa y que requería un mayor ajuste, con los costos sociales correspondientes.

En ese marco, la agenda del primer gobierno de la transición democrática tenía como punto prioritario, además de la urgente acción en torno a la problemática de la violación a los derechos humanos llevada a cabo por las salientes fuerzas armadas (situación que, junto con la derrota en Malvinas, habían socavado la legitimidad del régimen autoritario), el enfrentar una crisis socioeconómica multifacética. Sin embargo, la concepción que la nueva administración tenía de la crisis era poco clara y, por sobre todo, no había conciencia de que el modelo imperante desde los años '40 se había agotado. Comenta Carciofi: "Si bien no se afirmaba que la única restricción era de origen externo, tampoco se sacaban las conclusiones pertinentes de un modelo que había dado señales de agotamiento. Y que una de sus manifestaciones particulares -la crisis del sector público-, requiriese del Gobierno recientemente instalado, la revisión a fondo del "pacto fiscal" sobre el que se había montado el crecimiento económico desde la posguerra"¹¹⁴.

Dos lógicas estaban en tensión. Sea para atender los nuevos reclamos ciudadanos, sea para lograr el apoyo de los líderes de la producción (y por ende actores claves en la generación de puestos de trabajo), lo cierto es que se tornaba esencial, además de un mejor diagnóstico en torno a la crisis, avanzar en una profunda reforma del Estado cambiando las reglas de juego. En síntesis, se planteaba el desafío de conciliar el ataque a la crisis fiscal con la satisfacción de demandas sociales largamente postergadas. Quedaba por resolver, sin embargo, la dirección que adquirirían dichas transformaciones, toda vez que serían diferentes de acuerdo al conjunto de decisiones políticas que se tomaran.

Enmarcando al agotamiento de la fórmula política autoreferenciada en el Estado, sobresalían lo inadecuado del modo de ejercicio de la autoridad pública, la continuidad en la forma corporativa de agregación de las demandas sectoriales, el creciente endeudamiento externo, la falta de inversión pública y privada, el rápido avance hacia un mayor desempleo y precarización laboral, el fin de la ilusión del ascenso social de los estratos medios. Para cada uno de estos aspectos, que expresaban la casi total ruptura de los arreglos institucionales fundamentales, la crisis fiscal en tanto desfasaje entre

¹¹⁴) Carciofi, Ricardo La desarticulación del pacto fiscal..., Op. cit., pág. 51.

lo que se gasta y lo que se recauda, sirve como variable explicativa (claro que no la única). Se trata de una crisis que deriva del agotamiento de las complejas forma de interacción que establecieron el Estado y los principales actores locales a lo largo del período de centralidad estatal, a lo cual se le deben agregar el atraso en la tarea de modernización del sistema tributario y, como elemento exógeno, las transformaciones en los patrones de circulación del capital a nivel mundial.

Con este contexto como telón de fondo, lo político y lo económico se impusieron a lo social. Fue así como en esta última área se continuó, en términos generales, con los mismos lineamientos de etapas anteriores, pese a que los reclamos por nuevas reglas de juego y los atrasos en la materia (por ejemplo en educación y salud) eran visibles¹¹⁵. Solamente se aplicó, en términos de novedad, una amplia política nutricional, el Programa Alimentario Nacional (PAN). Esta acción representó la primera vez en el siglo que en el país, rico en recursos naturales, se recurría a atender a amplios sectores de la población con carencias alimentarias. Y si bien en el momento no se interpretó el real potencial de esta señal, comenzaba a manifestarse cada vez con mayor nitidez el nacimiento de una nueva cuestión social.

Conviene realizar una somera descripción de dicho programa¹¹⁶. Con sustento normativo a partir de la promulgación, en marzo de 1984 y con el voto unánime de ambas Cámaras Legislativas, de la Ley Nº 23.056, tenía como objetivo fundamental el "enfrentar la crítica situación de deficiencia alimentaria aguda de la población más vulnerable y de pobreza extrema" (art. 1º). A la vez, buscaba "fomentar y orientar la solidaridad social, la donación de bienes y servicios del trabajo voluntario, mediante la participación comunitaria y de difusión de los objetivos y contenidos del programa" (art.

¹¹⁵) A lo largo de la gestión radical, se intentaron cambiar algunos de los ejes en materia de educación y salud. En cuanto a lo primero, a partir de la convocatoria al Congreso Pedagógico Nacional. En cuanto a lo segundo, a través de la promoción del Seguro Nacional de Salud. En uno y otro caso los intentos resultaron fallidos, tanto por los errores propios del oficialismo como de la presión de las corporaciones interesadas en cada caso particular (la Iglesia en la educación y los sindicatos y colegios de profesionales en la salud).

¹¹⁶) Para la descripción del PAN se ha recurrido al trabajo de Tenti Fanfani. Emilio Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención/2, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1989. En esta obra, el autor también describe otros programas menores de la gestión del gobierno radical en el período 1983-1989: el Programa Social Nutricional y una serie de acciones referidas a la minoridad, la ancianidad y la discapacidad. Sin embargo, a efectos de esta tesis, sólo se considera relevante el ya indicado Programa Alimentario Nacional, sea por la magnitud de los recursos, sea por la modalidad que adquirió en su implementación.

5º). El financiamiento correspondía en casi su totalidad a aportes del Tesoro Nacional y, según cifras ex-post, se destinó un monto cercano a los 150 millones de dólares por período presupuestario.

Se explicitaba su carácter de transitorio (dos años en principio), lo cual certifica que la clase política responsable de la transición hacia la democracia no tenía una idea cabal de cómo estaba el mapa social tras los duros años de la dictadura militar. Esto se relaciona, a la vez, con la carencia de datos desagregados capaces de servir para la puesta en práctica de políticas a ser implementadas con éxito, tanto en términos de eficiencia como de equidad. Así era posible que los responsables del programa, que dependía en términos organizacionales del Ministerio de Salud y Acción Social, tuviesen un alto grado de discrecionalidad para elegir a quienes se beneficiaría, como así también para decidir qué tipo de bienes y servicios serían distribuidos, toda vez que el texto legal nada especificaba al respecto.

En líneas generales, varios son los defectos que a la distancia pueden encontrarse al evaluar la puesta en marcha del mismo, muchos de los cuales derivan de lo antedicho en cuanto a la falta de control efectivo sobre los implementadores. Sobresale que, pese a tener en términos discursivos una doble dimensión, asistencial y promocional, fue sólo la primera de ellas la que se plasmó en la *práctica*. Se hizo del programa un uso clientelar, a la vez que la falta de participación real de los sectores más pobres, tanto en la administración como en la decisión acerca de los contenidos básicos de la denominada "caja PAN", condujo a eliminar, en la práctica, toda potencialidad de fomento de la organización social.

En el marco de los primeros años de la transición democrática, Argentina estaba sumida en una profunda crisis que a estas alturas atravesaba no sólo la economía y la sociedad, sino también la forma de gestión de la autoridad pública, es decir, de procesar demandas e intereses contrapuestos. Se liga ésto a la creciente presión que ejercían la restricción externa y la cultura inflacionaria, lo cual conducía, en tanto se reproducía el tipo de ajustes caóticos experimentados sobre el final del gobierno autoritario, a acelerar la marginación social. Como si se tratase de un círculo vicioso, tal fenómeno socavaba a la vez la aún débil legitimidad del régimen democrático naciente, lo cual arrasaba con los primeros intentos serios de reforma estatal.

Una prueba palpable del encadenamiento indicado está dada por lo sucedido con el conjunto de planes económicos instrumentados a partir de mediados de 1985. Con el Plan Austral en marcha, y tras casi dos años de cambios leves, hacia 1987 se tomó la decisión política de enfrentar seriamente los problemas estructurales que afectaban a la economía del sector público, y cuyas repercusiones en el área social eran sustanciales. Pero ya era tarde, tal lo muestra Carciofi: "Recién en 1986, y con más fuerza al año siguiente, luego de haber experimentado el desgaste que provocaban los ajustes transitorios de la brecha fiscal y la recurrencia de las dificultades, se hizo presente un diagnóstico de corte estructural. Fue en ese entonces que el Gobierno intentó desplegar un bagaje más amplio de recursos. Las acciones requeridas, intensivas en materia de legislación, le fueron esquivas o le implicaron costos importantes, habida cuenta de que el capital político y parlamentario no era el mismo en el inicio de la gestión"¹¹⁷.

Este desfase entre las propuestas de transformación y los tiempos políticos abrieron las puertas para que el abrupto final del primer gobierno de la transición democrática llegara sin que se enfrentase seriamente el desafío de reformar el aparato estatal, a estas alturas dramáticamente debilitado en cuanto a su capacidad de gestión. Se registraba el fracaso, también, en el intento por poner freno a las expectativas inflacionarias que, instaladas en la conducta de la población en general, y en los actores relevantes en particular, se habían por el contrario exacerbado. Fue sobre este creciente descontento hacia el gobierno democrático que se montó la acción de los sectores económicos más relevantes para llevar adelante, el 6 de febrero de 1989, un movimiento que actuó como un verdadero "golpe de mercado"¹¹⁸ y que desencadenó el principio del fin de la gestión Alfonsín. La hiperinflación había llegado, y con ella el final de un tipo de Estado, la desestructuración de toda la pirámide social argentina y la plena emergencia de la tercera cuestión social.

¹¹⁷) Carciofi, Ricardo La desarticulación del pacto fiscal..., Op. cit., pág. 51.

¹¹⁸) Se conoce, en la bibliografía más relevante sobre el periodo, como "golpe de mercado" al episodio mediante el cual los principales agentes y operadores económicos abandonaron los tácitos acuerdos con el gobierno en su conjunto y con el equipo económico en lo particular, para generar una estampida en el precio del dólar. Esto, en una economía tan fuertemente "dolarizada" como lo era por entonces (y lo es aún) la argentina, provocó un descrédito muy grande en la administración radical, próxima a enfrentar elecciones presidenciales tres meses después, durante mayo de 1989.

¿Qué circunstancias económicas brindan elementos para explicar la aparición de la misma? Muchos podrían ser los datos y los indicadores a citarse para responder a este interrogante. Aquí sólo se han de privilegiar algunos, todos concentrados en la década de los '80: En el período 1981-1989 el PBI cayó 13.5% y el PBI per cápita lo hizo en un 23.5%, registrándose en la hiperinflación de 1989 la peor caída (-5.5%)¹¹⁹. En lo que refiere a la inversión pública, la misma llegó a su máximo nivel en los primeros años del gobierno militar (cabría aquí indicar que se trataba de un tipo de inversión ligada a obras de escasa relevancia), con una cifra cercana al 12% del PBI, disminuyendo luego en forma abrupta, para alcanzar en 1990 solo un 4% del PBI¹²⁰.

Han de ser estos elementos vinculados a la restricción externa (caída en el ingreso nacional y falta de inversión pública), los que, sumados a los cambios en el mercado de trabajo y a la dinámica del gasto social en su conjunto (sobre los cuales se profundizará más adelante), expliquen el carácter y la intensidad que adquiere la nascente tercera cuestión social. Esta, sentadas sus bases de emergencia a partir de lo ocurrido en el período que se inició en 1975 y se extiende hasta finales de los años '80, habría de manifestarse con nitidez en el momento justo del cambio de gobierno democrático, cuando el aparato estatal estaba, en la práctica, incapacitado para actuar. Reflexionando en el marco de una coyuntura crítica (cuando Alfonsín comenzaba a abandonar el gobierno y Menem se aprestaba a asumir antes del plazo previsto por la constitución), O'Donnell indicó: "Baste señalar que la crisis, más allá de sus dimensiones económicas, políticas y sociales, afecta al propio estado en algunos de sus aspectos más constitutivos. Durante varios días la Argentina ha sido un país sin moneda (...). Un estado sin moneda se complementó con un estado sin capacidad de coerción"¹²¹.

¹¹⁹) Ver Teubal, Miguel "Impacto de las políticas de ajuste", en Revista Realidad Económica, N° 96, Buenos Aires, 5° bimestre 1990, pág. 7.

¹²⁰) Al respecto, ver Barbeito, Alberto y Lo Vuolo, Rubén La modernización..., Op. cit., pág. 195.

¹²¹) O'Donnell, Guillermo Argentina de nuevo, Working Paper N° 152, Helen Kellogg Institute, Notre Dame, 1991, pág. 1.

III.A.3. La etapa clave de la transformación

Con un voto mayoritario que expresó el mismo nivel de expectativa, aunque relacionado con distintas demandas, que aquél cristalizado en el voto a Alfonsín en 1983, había triunfado Carlos Menem. Comenzaba, hacia mediados de 1989 y tras el abrupto cambio de gobierno, el momento de la etapa crucial del ajuste estructural, el cual estaría enmarcado en las consecuencias que en términos sociales provocó el estallido de una crisis hiperinflacionaria sin parangón en la historia del país. En este sentido, mientras que los mecanismos amplificadores contenidos en el tipo de ajuste llevado adelante a lo largo de los años anteriores profundizaban el final del modelo de desarrollo a la vez que un tipo determinado de autoridad política ligado a la matriz de centralidad estatal, se sentaban las bases para un tipo de disciplinamiento social sobre el cual se sustentaría la etapa clave del proceso de cambio hacia una nueva configuración política.

El grupo que llevó a cabo esta tarea estableció algunas alianzas políticas históricamente ajenas a la tradición peronista, rearticuló otras, y con cinco meses de anticipación al plazo previsto, se dio a la tarea de gobernar un país al borde del caos económico y social. Así, "con sus nuevos aliados, con la compañía de los grandes sindicatos (que ocuparon el Ministerio de Trabajo y obtuvieron el control de las obras sociales), con la aquiescencia aunque no con el fervor de su partido, Menem congregó alrededor de su presidencia una poderosa coalición y dió comienzo a su gobierno"¹²².

Por entonces estaban rotos muchos de los lazos de solidaridad social construidos a la sombra de la centralidad estatal. Por un lado, la experiencia del autoritarismo militar generó el inicio de una etapa de descomposición de ciertas formas de organización comunitaria, a partir del uso sistemático del terror como mecanismo de disciplinamiento. Por el otro, los desbordes hiperinflacionarios que marcaron los meses finales de la gestión radical y el primer período del gobierno de Menem, se sumaron al factor antedicho para sentar las bases que sustentan la explicación de por qué el ajuste estructural no encontró una oposición organizada, sino que se plasmó sobre una población temerosa que sólo reclamaba niveles básicos de certidumbre.

¹²²) Damill, Mario y Frenkel, Roberto Malos tiempos. La..., Op. cit., pág. 42.

Para interpretar la modalidad que adquirió el proceso transformador, debe tenerse presente que la suma de elementos reseñados hasta aquí (a los cuales se les debe agregar la total inoperancia de la administración pública, en sus distintos niveles, para actuar en un nuevo escenario) llevaron a la Argentina hacia una crisis que la hizo tocar fondo. Buscando entender qué se desea significar con el concepto de "tocar fondo", se apunta la caracterización que de esta expresión realiza el mismo O'Donnell: "Es la convergencia de los siguientes factores: 1) un Estado que como principio del orden tiene una autoridad minúscula sobre la conducta de muchos actores, que como burocracia llega a límites extremos de desintegración e ineficacia, y que en algún momento del tiempo se vuelve incapaz de mantener la moneda nacional; 2) un movimiento obrero completamente derrotado en el sentido de que ya no es capaz de oponerse a las políticas neoliberales, excepto con protestas desagregadas y efímeras; 3) una clase capitalista que sustancialmente se devoró a sí misma, con los ganadores metamorfoseándose en conglomerados centrados financieramente y orientados hacia afuera (junto con los ramos del comercio y los profesionales que proveen el consumo suntuoso); y 4) un sentimiento generalizado de que la vida bajo una inflación continua e incierta es tan insoportable que cualquier solución es preferible, incluso si esa solución ratifica un mundo aún más desigual en el que se han perdido muchas formas de sociabilidad solidaria"¹²³.

Se imponen aquí, entonces, dos interrogantes: ¿Qué temática adquirió carácter prioritario en la agenda de un nuevo gobierno que debía remontar esta caótica situación? y, ¿cuáles ejes se constituyeron en centrales en la gestión de un peronismo que, más allá del discurso populista en tiempos de campaña electoral, en nada se parecía al de antaño, ese que aún permanecía vivo en el imaginario político de la sociedad, en especial de los trabajadores y los pobres?. En respuesta a la primera cuestión, sobresale con nitidez la reforma del Estado en aquellas áreas ligadas al terreno económico. En lo que respecta a la segunda pregunta, se pueden destacar las siguientes temáticas: a) Privatización de las empresas públicas y el consiguiente despido de parte de su personal; b) Adelgazamiento de la estructura organizacional a partir no sólo de la supresión de entes específicos, sino de despido de un gran número de trabajadores; c) Transformación de su antiguo rol de árbitro en

¹²³) O'Donnell, Guillermo "Estado, democratización y ciudadanía", en Revista Nueva Sociedad, N° 128, Caracas, diciembre de 1993, pág. 86.

los conflictos entre capital y trabajo, a partir de la promoción (de facto y de jure) de la flexibilización laboral.

Cada uno de los items indicados se relaciona, directa o indirectamente, con el mercado laboral, lo cual significa, en el presente esquema analítico, atender a la crisis tanto en lo que refiere a los impactos en el conjunto de la estructura social, como en lo relacionado con las políticas sociales. Esta crisis profunda, en su manifestación económica pero también política, estalló sobre un mercado laboral que poco a poco había ido perdiendo sus características de altos niveles de formalidad. Para tener una idea aproximada de los porcentajes de población en condiciones de integrar el sistema laboral, importa destacar que según mediciones confiables, hacia 1990 la Población Económicamente Activa (PEA), ascendía a un porcentaje oscilante entre 37.5% y 38% de la población total¹²⁴.

Iniciar un proceso de cambio de esta envergadura, en medio de una crisis que afectaba tanto la economía como la política y las relaciones sociales, implicaba gozar del respaldo y la confianza de los organismos crediticios multilaterales, cuyo rol central ya se sugirió. En este sentido, se contó con el apoyo de los mismos desde el primer día de gestión del nuevo gobierno, tal como lo expresa el siguiente comentario de un alto funcionario del Banco Mundial: "En Argentina se realiza un esfuerzo decidido y visible por cambiar la estructura de la economía. Un elemento clave en el programa es la privatización de una serie de empresas públicas (...). El programa de Argentina es el más radical y sostenido en su historia económica"¹²⁵.

Era tal la urgencia por remover los obstáculos que impedían la concreción de una nueva agenda económica, fomentada, difundida y apoyada por los citados organismos (apertura comercial, reducción del déficit, privatización, inversión externa directa, seguridad en los derechos de propiedad, desregulación, flexibilización laboral), que en lo referido al ámbito social nada relevante se hizo en un principio, salvo atacar y dejar de lado aquellos programas más identificados con la anterior administración democrática. En este sentido, y en tanto el Estado reformulaba su posición

¹²⁴) Según se indica en Lo Vuolo, Rubén El Estado de Bienestar en..., Op. cit.

¹²⁵) Discurso de S. Shald Husain, vicepresidente, América Latina y el Caribe, a los directores ejecutivos del Banco Mundial, 3 de diciembre de 1990. En Frenkel, Roberto; Fanelli, José; y Rozenwurcel, Jorge Crítica al Consenso de Washington, Fondad/ Cepes/Desco, Perú, 1992.

ante el mercado avanzando aún más en la separación entre las políticas económicas y sociales, estas últimas quedaron relegadas en la agenda de transformación. En lo que respecta a enfrentar la pobreza, destaca, más allá del discurso en sentido contrario, el mantenimiento de las prácticas residuales del asistencialismo.

De esta manera, y a diferencia del primer gobierno de la transición democrática (donde la política en tanto espacio de debate desempeñó un papel sustancial en la agenda), con la nueva administración fue la economía el área prioritaria para los actores centrales, lo cual expresa en sí otra dimensión de la política, el proceso efectivo de toma de decisiones. Así se explica como la esfera organizacional-burocrática ligada a las áreas sociales mantuvo modalidades de acción vinculadas a una dinámica inercial, lo cual habría de profundizar acciones ya ineficientes e inequitativas, en tanto el correspondiente estrato del funcionariado público continuó guiándose por sus antiguos vínculos corporativos con sectores privados o semipúblicos, donde destacan (según el sector del que se trate) asociaciones profesionales, sindicatos, líderes barriales o regionales.

En este proceso de doble velocidad (rápido en lo económico, muy lento en lo social), la gestión menemista no tuvo en un principio la prolijidad y la coherencia que, en una mirada retrospectiva, podría imaginarse. Por el contrario, se sucedieron, en cuestión de pocos meses, modificaciones del perfil de su acción política, hasta desembocar finalmente en cambios que se plasmaron luego en nuevas reglas de juego en lo económico, las cuales están hoy en proceso de institucionalización. Afirma Smith: "Los dos primeros años y medio de la "revolución productiva" de Menem exhibieron una confusa y vertiginosa sucesión de cambios políticos, guiados no por otra cosa que el ensayo y el error, y que incluyeron más de una docena de "planes" económicos. A un fugaz intervalo de estabilidad le sucedió una segunda vuelta de hiperinflación y una costosa "hiper-recesión", preludios de un compromiso creciente con las reformas estructurales orientadas al mercado"¹²⁶.

Es tras la puesta en marcha del Plan de Convertibilidad en 1991 que se inicia la etapa más coherente de la gestión de Menem. Desde ese entonces se ha logrado bajar la inflación a niveles que

¹²⁶) Smith, William. "Estado, mercado y neoliberalismo en la Argentina de la posttransición: el experimento de Menem" en Revista El cielo por asalto, Año 3, Nº 5, Buenos Aires, otoño de 1993, pág. 61.

parecían imposibles poco tiempo atrás. El freno a esta distorsión económica sentó las bases de la estabilidad al mismo tiempo que se aceleró el proceso de privatización, todo lo cual arrojó una mejora en el comportamiento de las principales variables macroeconómicas, entre las cuales se incluye el ingreso de los trabajadores y, por ende, con impacto en los niveles de pobreza. Sin embargo, la profundización del ajuste en el sector público trajo aparejado, por otro lado, un mayor índice de desempleo, ya que a los expulsados de la administración central se sumaron quienes perdieron sus puestos de trabajo en un sector fabril que no alcanza a lograr su salida de la crisis.

Se está en condiciones, tras el recorrido llevado a cabo por las mutaciones políticas, económicas y sociales experimentadas en la Argentina a lo largo de los últimos veinte años, de trazar el mapa de aquellos actores que han de participar en la emergencia de una nueva cuestión social, así como en el tipo de respuestas que se están implementando para atender los problemas contenidos en la misma.

III.A.4. El peso relativo de los actores claves

En cada uno de los análisis de los sucesivos gobiernos, se han ido esbozando los cambios que se estaban generando en lo referido a aquellos grupos, sectores o entidades que, como fue apuntado en la inicial presentación conceptual, son los que ponen en la agenda pública una cuestión (así como dan forma a sus problemas específicos). Es esta la razón por la cual, antes de presentar la tercera de las cuestiones sociales en la Argentina de este siglo, resulta necesario sintetizar lo más relevante del conjunto de actores, atendiendo a cómo las mutaciones a nivel de las correlaciones de fuerzas derivaron, para cada uno de ellos, en distintos grados de poder.

En términos generales es menester observar cuál es el tipo de actor estatal que emergió de los constantes cambios, con ajustes y desajustes, en lo que refiere a la forma de ejercer niveles mínimos de autoridad política. Ya no se trata de aquél Estado que se constituyó en centro de la vida económica y social a lo largo del período 1945-1975 y que tenía, entre una de sus características sobresalientes, capacidad de extracción tributaria. Ahora, más bien, se observa un aparato estatal con fortalezas y debilidades. Fuerte en su relación con los trabajadores y los estratos medios. Débil en cuanto a una serie de aspectos claves: capacidad para regular la dinámica del mercado y de los

en los seguros de cambio y en la estatización de la deuda privada externa; 3) Regímenes de promoción industrial, con subsidios que en lugar de aparecer como gastos públicos se encubren en reducciones de impuestos debido a desgravaciones y diferimientos fiscales; 4) Avaes otorgados por el sector público para el endeudamiento del sector privado para la realización de obras públicas en algunos casos y grandes proyectos de inversiones en otros (papel, petroquímica, siderurgia), que terminaron siendo pagados por el Estado¹²⁷. En los últimos años, han pasando de ser contratistas del Estado a la vez que subsidiados por éste, a nuevos dueños de las empresas públicas a través del proceso de privatización, todo lo cual ha repercutido notoriamente en una distribución del ingreso claramente regresiva¹²⁸. Por la combinación de esta serie de elementos, se puede indicar que son actualmente los únicos actores con efectiva capacidad de veto de las políticas gubernamentales.

En lo referido al otro actor económico descollante, el **sindicalismo**, sus líderes se convirtieron en la principal oposición a la administración Alfonsín que asumió sobre finales de 1983 la responsabilidad de la transición democrática. En parte obligados por la dinámica política, y en parte por su propia elección a partir de evaluar los costos y los beneficios de semejante comportamiento, lograron a través del mecanismo de la huelga general (13 en el período 1983/1989), aumentar coyunturalmente su poder de negociación para ciertos temas específicos, como el futuro de las obras sociales o las formas de organización interna de cada gremio. Pero, pese a dichas muestras de fuerza en apariencia tan grande, el actor clave del bienestar de los trabajadores estaba estructuralmente debilitado a partir de los cambios en el mercado laboral (y por consiguiente en la estructura social) acontecida a lo largo de las últimas dos décadas. Es así que su capacidad para promover o vetar acciones públicas se ha visto notoriamente disminuida por la acumulación de derrotas, tanto a nivel de participación de los trabajadores en el ingreso nacional, como en lo referido

¹²⁷) Estos mecanismos son presentados por Quiroga, Hugo. Autoritarismo y reforma del Estado, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1989, pág. 87. En la misma línea de trabajo pueden citarse dos obras muy importantes: 1) Azpiazu, Daniel; Khavisse, Miguel; y Basualdo, Eduardo El nuevo poder económico, Hyspamérica, Buenos Aires, 1986; y 2) Azpiazu, Daniel y Basualdo, Eduardo Cara y contracara de los grupos económicos. Estado y promoción industrial en la Argentina, Cántaro, Buenos Aires, 1990.

¹²⁸) En torno al significado que este proceso tiene en cuanto a una nueva fase de acumulación en el capitalismo argentino, ver Thwaites Rey, Mabel "Apuntes sobre el Estado y las privatizaciones", en Revista Aportes, Año 1, N° 1, Buenos Aires, otoño de 1994.

a la conservación de niveles cercanos al pleno empleo. Esto es el resultado de un proceso que, originado previamente al gobierno de Menem, acentuó sus rasgos sobresalientes a lo largo del mismo. Se suma a lo anterior los efectos de una flexibilización de las relaciones entre capital y trabajo más de facto que de jure. Es así como, hoy en día, los elevados índices de desempleo y subempleo, y en líneas generales toda la precarización laboral, constituyen elementos a tener presente no sólo para explicar la caída del poder de las organizaciones de trabajadores, sobre todo de aquellas ligadas a la industria, sino también el aumento de los niveles de pobreza y marginación social.

Debe agregarse, aunque no se profundice en su estudio, la presencia de un conjunto de actores de singular peso: los **organismos internacionales**. Ya sean aquellos vinculados al sistema crediticio, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Interamericano de Desarrollo, o las agencias que, desde áreas específicas diversas, pertenecen todas al sistema de Naciones Unidas, cumplen un papel destacado. Así como su lugar ha sido clave para entender la dinámica que adquirieron los cambios en las reglas de juego económico (sobre todo el primer grupo de entidades indicado), poco a poco también van adquiriendo peso en las tendencias de cambios que lentamente empiezan a generarse en aquellas reglas ligadas al área social.

Por último, deben apuntarse algunos comentarios en torno a los **sectores empobrecidos**. Se trata de grupos que, ya sea por el agotamiento de las funciones sociales del Estado o por las mutaciones en el mercado laboral, quedaron o continuaron a merced de la manipulación clientelar de los políticos de turno e, inclusive, de las debilitadas burocracias. Pese a que su presencia es cada vez más visible, tanto que representa la señal de identidad de la nueva cuestión social que se analizará enseguida, su peso específico en la delimitación de los contornos de la misma ha sido escaso, casi nulo. Para explicar las razones de esto último, deben observarse las transformaciones en la coalición que encarna la actual fase del peronismo, ya que en tanto esta agrupación reformuló su marco de alianzas, los menos favorecidos quedaron sin canal de expresión de sus urgentes demandas. Al mismo tiempo, tampoco las redes de organizaciones no gubernamentales actualmente en formación han sido capaces de articular las demandas y los intereses específicos de los empobrecidos. Se

presenta aquí una doble carencia: de "voz", pero también de "salida". Queda por ver, siguiendo el clásico aporte de Hirschman, que sucede a largo plazo con la "lealtad"¹²⁹ (hacia el peronismo).

Antes de pasar a la segunda parte de este capítulo, vale la pena subrayar el planteo de Smith, quien presenta los ejes posibles de un escenario hoy en plena conformación: "Las reformas neoliberales orientadas hacia el mercado ya han forjado cambios profundos, tal vez irreversibles, en el estado, la sociedad civil y la economía política. Es posible que estas transformaciones puedan contribuir al nacimiento de una economía más eficiente y dinámica. Podrían hasta llegar a ser compatibles con la consolidación de un orden político democrático. No obstante, hay una preocupación legítima de que las políticas y los procesos aquí considerados -fortalecimiento de los mecanismos de mercado, erosión de la capacidad reguladora del Estado, y la castración de los partidos políticos y de los actores colectivos (especialmente de los que representan a los grupos subalternos)- podría también significar que el orden institucional emergente, si bien democrático, será asimismo fuertemente elitista y socialmente regresivo"¹³⁰.

Esta transformación en el mapa de actores encuadra el desfase entre la magnitud de los nuevos problemas (que se observarán en la segunda sección) y el tipo de respuestas que para los mismos han sido elaboradas en los últimos años (sobre lo cual girará la tercera sección).

III.B. EMERGENCIA Y CARACTERISTICAS DE LA TERCERA CUESTION SOCIAL

Cada cuestión social ha reflejado, en forma a veces clara, a veces velada, los conflictos de intereses entre los actores participantes en los contextos donde aquellas emergen, a la vez que el vínculo de dichos sectores o grupos con el aparato estatal. Asimismo, todas y cada una de las cuestiones que a lo largo del desarrollo histórico han adquirido relevancia y marcado los ejes sobre

¹²⁹) Ver Hirschman, Albert Salida, voz y lealtad, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

¹³⁰) Smith, William "Estado, mercado y...", Op.cit., pág. 81.

los cuales giran múltiples aspectos y dimensiones, son en sí una cristalización de la tensión existente entre lo político, lo económico y lo social, lo cual se expresa, por lo general, en términos de marcos institucionales.

No sorprende, entonces, que la tercera de las cuestiones sociales surga como consecuencia de tres procesos superpuestos. Por un lado, la necesidad del actor empresarial de profundizar las transformaciones del mercado de trabajo, ya sea presionando por reformas en la normatividad vigente o a través de cambios tecnológicos, buscando de ese modo disminuir los costos finales con el objetivo de poder participar en un cada vez más competitivo escenario comercial en proceso de globalización. Por otro, la presión ejercida por los organismos crediticios multilaterales a fin de acabar con el intervencionismo estatal (que implicaba la renuncia de la autoridad pública a recurrir al déficit en sus cuentas). Finalmente, la decisión del grupo político encabezado por Menem de poner fin a la inestabilidad a partir de tejer una red de alianzas heterogénea pero capaz de sustentar la gobernabilidad.

La sumatoria de estos fenómenos generaron evidentes impactos en la estructura social, aumentando los índices de pobreza y exclusión social. Así, las características fundamentales de la nueva cuestión social, cuyo marco coyuntural resulta ser la estabilidad y la baja notoria de la inflación pero también el crecimiento errático de la economía y el desprestigio tanto de la clase política como de los principales partidos, están dadas por una serie de factores: a) la disminución de la participación del sector asalariado en un ingreso nacional que, a su vez, no ha crecido en términos significativos; b) el desempleo, subempleo y precarización creciente; c) la falta de eficiencia en el gasto público social.

Esta conjunción de elementos conduce a su vez a un triple fenómeno: primero, la profundización de la crisis en ciertas áreas ligadas a los sistemas de seguro social¹³¹; segundo, la acentuación de los rasgos de deterioro de los sectores de salud y educación; finalmente, al aumento exponencial de los índices de pobreza, ya se trate de insatisfacción de ciertas necesidades básicas, o de falta de ingresos para adquirir la canasta básica de bienes y servicios. Sobre esto último, y en tanto

¹³¹) Se recomienda, sobre esta temática, observar los siguientes trabajos: Isuani, Aldo y San Martino, Jorge La Reforma Previsional Argentina. Opciones y riesgos, miño y dávila editores/CIEPP, Buenos Aires, 1993; y Durán, Viviana La evasión en el sistema de seguridad social argentino, CEPAL, Buenos Aires, 1993.

es notoria la debilidad de los grupos pobres y marginados en cuanto a la capacidad para expresar sus demandas y necesidades (más allá de lo que representan algunas acciones anómicas y desorganizadas de empleados públicos en provincias muy pobres durante los últimos tiempos), la alarma en la materia está siendo encendida por las entidades internacionales (algunos de los cuales fomentaron el tipo de ajuste llevado a cabo) o por los componentes de la débil red de entidades intermedias.

Del conjunto de fenómenos apuntados, se pondrá especial énfasis en el último (pobreza), indicando al mismo tiempo que esta tercera cuestión social encierra una serie de problemas cruciales, los cuales se presentarán en la parte final de esta sección.

III.B.1. La Pobreza: Determinantes y Magnitudes

A diferencia de las otras cuestiones sociales, donde ocupaba un lugar residual, en la actual etapa de la historia argentina la problemática de la pobreza adquiere un papel central, tanto por su magnitud como por su heterogeneidad, lo cual remite a la revisión de las causas que la han puesto en un destacado lugar en la agenda de problemas (más allá del grado de importancia que le confieren los decisores). Tras presentar primero los lineamientos descriptivos generales de la pobreza en el país, se pasará al estudio de los aspectos vinculados al ingreso, el empleo y el gasto social, para volver entonces propiamente al análisis de la pobreza, pero ya desde una mirada que se concentre en su magnitud. Luego, se revisará globalmente el fenómeno.

Primero una descripción general. Dos son las expresiones fundamentales de pobreza que presenta el actual mapa en la materia para el caso argentino, a lo que se deben agregar otros aspectos de menor relevancia, todos los cuales están ligados entre sí tanto en términos de medición como en lo que respecta a la elaboración de políticas para su superación. Por un lado, está el conjunto de quienes, históricamente, han vivido en situaciones de carencia, es decir los pobres estructurales. Su origen se remonta a la etapa de inmigración desde el área rural o los países limítrofes hacia los grandes centros urbanos, en los años iniciales del auge industrial, y se caracterizan por tener necesidades básicas insatisfechas (vivienda, educación o saneamiento). El asentamiento más habitual lo constituyen las ya nombradas villas miserias.

Por el otro, destacan los nuevos pobres, (también llamados pauperizados) quienes aún habitando en casas apropiadas y manteniendo niveles satisfactorios educativos, reciben tan pocos ingresos que no pueden acceder a la adquisición plena de la canasta básica de bienes y servicios. Para entender de qué se está hablando al hacer referencia a esta categoría, conviene marcar la relación que la misma tiene con la de los "no pobres" y la de "pobres estructurales". Plantea Minujin: "La profundidad y persistencia de la crisis iniciada a mediados de la década del setenta trajo aparejado que centenares de miles de familia de clase media y de ex-pobres estructurales que habían podido en el pasado escapar de la miseria, hayan visto reducir sus ingresos hasta caer por debajo de la línea de pobreza, límite que indica quiénes pueden acceder a una canasta básica de bienes y servicios y quiénes no pueden hacerlo. Estos dos grupos constituyen los llamados nuevos pobres, asemejados a los no pobres en una serie de aspectos socioculturales, que incluyen el acceso a la enseñanza media y superior, el número de hijos por familia más reducido que entre los "pobres estructurales", etc. Pero en igual situación que estos en lo que hace a variables asociadas a la crisis, debido al desempleo, falta de cobertura de salud, precariedad laboral, entre otros"¹³².

Existen asimismo dos situaciones relacionadas con la pobreza que merecen algunos comentarios. Una, la que representa el subgrupo conformado por los indigentes, es decir, aquellos cuyos magros ingresos no les permiten siquiera satisfacer sus necesidades alimentarias. La denominada línea de indigencia en general representa la mitad o un poco menos de la línea de pobreza, tal como se indicó en la nota metodológica del capítulo inicial de esta tesis. Otra, la que deriva de quienes integran un grupo aún no pobre, pero que está muy próximo a serlo si se lo observa a partir de los ingresos: los vulnerables, conjunto de la población que está cerca del límite fijado técnicamente por la línea de pobreza.

Cada uno de estos fenómenos (la existencia de pobres estructurales, nuevos pobres, indigentes y vulnerables) tienen su explicación macro en las transformaciones que ha experimentado el sistema capitalista (en sus aspectos vinculados a la producción y distribución pero también en lo

¹³²) Minujin, Alberto y Kessler, Gabriel Del progreso al abandono. Demandas y carencias de la nueva pobreza, Documentos de Trabajo N° 16, UNICEF Argentina, Buenos Aires, 1993, pág. 1. Es interesante apuntar que parte importante del grupo de los "nuevos pobres" lo constituyen jubilados y pensionados, fenómeno que marca la relación perversa entre las diversas políticas sociales, toda vez que la causa de lo indicado debe buscarse en la crisis terminal que experimentó en los últimos años el sistema previsional argentino.

referido a la dimensión político-estatal), tanto a nivel general como en la situación particular de Argentina. En lo que al caso nacional respecta, el marco está dado por el período de veinte años que ligan al gobierno de Isabel Perón con la actual administración de Carlos Menem, y que ya fue analizado. A efectos de observar lo sucedido, y como camino necesario a recorrer para pasar luego a describir la magnitud de la pobreza en el país, habrá que detenerse en lo que ha sucedido en el mercado laboral, en la distribución del ingreso y en el gasto público social, toda vez que en la dinámica de estos aspectos (que interactúan entre sí) radica el conjunto de causas fundamentales que explican la aparición de una nueva cuestión social y, dentro de la misma, la temática de la pobreza.

Dinámica de Empleos e Ingresos

Tal lo que se ha ido señalando a lo largo del texto, el estrecho vínculo entre políticas económicas y políticas sociales (con predominancia de las primeras) resultó ser, en Argentina, una de las características centrales del tipo de respuestas implementadas para las dos primeras cuestiones sociales. Es por esto que la ruptura de dicha relación sirve para entender los principales ejes de la nueva cuestión, ya presentada. Y de las reformulaciones en las acciones económicas claves, destacan aquellas ligadas al mercado laboral, tanto en términos de empleos, como de la relación directa de estos con los ingresos de la población a partir de la dimensión salarial. Aquí se observará qué ha sucedido con estas áreas, centrando el análisis en tres preguntas sustanciales: ¿qué tan grande ha sido el producto nacional en los últimos años?, ¿qué tan transitable es el camino para ingresar, vía empleo, a la redistribución del mismo?, y ¿qué tan importante resultó ser la participación de los trabajadores en dicho reparto?. De las respuestas a estos interrogantes podrán extraerse conclusiones vinculadas a los fenómenos de nuevos pobres y vulnerables.

La revisión será en forma secuencial. En primer lugar, el período que se extiende desde mediados de los '70 hasta finales de los '80, en tanto representó ese el lapso donde se debilitó el tipo de ejercicio de la autoridad pública propio de la fórmula de centralidad estatal, a la par que se avanzaba, tras el golpe militar de 1976, hacia la apertura económica y una nueva distribución de los recursos estratégicos. En segundo término, se analizará lo sucedido a partir del arribo de Menem al poder, toda vez que ahí se inició la etapa clave de las transformaciones estructurales, en

concordancia con la agenda propiciada por los organismos multilaterales y que se engloba bajo el llamado "Consenso de Washington"¹³³.

Para el análisis del período 1974-1990, será de utilidad el siguiente cuadro, el cual brindará importante información:

CUADRO 1: Indicadores de empleo, ingreso y distribución

Año	Salario Industrial Base:1980 =100	Ocupación Industrial (en miles)	Tasa Desocupación (%)	Tasa Subocupación (%)	Coef. var. distribuc. ingreso	% remuner. en Ingreso Nacional	% de hogares pobres
1973	114,7	2.010				44	
1974	127,5	2.120	4,2	5,0	90	45	
1980	100,0	2.132	2,6	5,2	95	39	8
1985	109,7	2.050	6,1	7,3	119	38	
1987	97,4	2.125	5,9	8,4	121	37	
1989	79,1		7,8	8,9	121	28	
1990	85,6	2.025	7,4	9,0	128	32	27

"Fuente: La serie de salario es la calculada por el INDEC. Las tasas de desocupación y subocupación son un promedio simple de las dos observaciones de cada año. La distribución del ingreso corresponde al Gran Buenos Aires. Las familias pobres se definen como aquellas con un ingreso inferior a la "línea de pobreza"¹³⁴

¹³³) Para una comprensión global de esta temática, se recomienda: Frenkel, Roberto; Fanelli, José; y Rozenwurcel, Jorge *Crítica al Consenso...*, Op. cit.

¹³⁴) Publicado en Beccaria, Luis. "Reestructuración, empleo y salario en la Argentina", en *Revista Estudios del Trabajo*, Nº 3, primer semestre de 1992, pág. 66.

Se observarán en primer término los salarios industriales, referencia básica para todo el esquema de distribución del ingreso en la Argentina. Durante los primeros años del gobierno de Perón/Perón (1973/74), y antes de que se arribase a la crisis del modelo, el nivel de remuneración era muy alto. Luego, con las fuerzas armadas en el poder, la caída en relación a los anteriores niveles fue notoria, pero no tanto como lo sería a lo largo del gobierno radical, donde, sobre todo en su etapa final (1989, cuando estallaron los índices inflacionarios), se registraron históricos bajos salarios. Ya en el primer año de la administración Menem comenzó un leve repunte, que se consolidaría en los momentos posteriores.

Observando ahora los niveles de ocupación, sobresale que el número de empleos industriales se mantuvo casi constante entre 1973 y 1990, razón por la cual, al crecer la Población Económicamente Activa, fueron aumentando las tasas de desocupación y subocupación. En ambos casos, los datos para el último año que figura en el cuadro muestra un incremento cercano al doble en comparación a 1974, año de la muerte de Juan Perón¹³⁵.

En lo referido al porcentaje en que las remuneraciones a los trabajadores participan en el Ingreso Nacional (cuyo volumen no creció durante los '80), y pese a un leve repunte durante el primer año del gobierno de Menem, el valor de esta variable en 1990 muestra una disminución enorme en relación a la que se tenía antes del golpe militar. Esto condujo a que aumentase el coeficiente de distribución del ingreso, como se deriva de la información suministrada. Mayores datos al respecto aportará el Cuadro 2, donde se analiza la forma en que, hacia 1990, se distribuía el ingreso de los hogares por sectores. Allí se observa cómo, mientras disminuyeron los ingresos de los estratos bajos y medios, aumentaron los del estrato alto.

¹³⁵) Algunos especialistas señalan que resulta un error concentrar el análisis del desempleo desde 1974 en adelante, proponiendo en cambio una perspectiva de más largo alcance temporal. Ver Lindenbolm, Javier "Reestructuración industrial y empleo. Mitos y realidades", en Revista Desarrollo Económico, Vol. 32, N° 126, Buenos Aires, julio-setiembre de 1992.

CUADRO 2: Distribución del Ingreso por Hogares

Período	Ingresos			
	Bajos	Medios	Altos	Total
1974	11.4	60.6	28.1	100.1
1978	10.2	53.7	36.1	100.0
1985	9.9	56.8	33.3	100.0
1989	7.9	50.5	41.6	100.0
1990	9.7	55.0	35.3	100.0

"Fuente: En base a datos de la EPH (INDEC)"¹³⁶.

Conviene agregar que la sumatoria de los factores indicados en los dos cuadros anteriores se reflejaron en el creciente aumento de la pobreza por ingresos, conjunto de la población que llegó a su límite superior entre 1989 y 1990, cuando los procesos de hiperinflación dieron forma definitiva a los problemas propios de la tercera cuestión social. Es así como se explica, volviendo al Cuadro 1, el aumento del 8% al 27% de hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza entre 1980 y 1990. Se abordará este tema más adelante, en detalle.

Ahora bien, ¿qué ha sucedido en los inicios de la década de los '90, a partir del escenario emergente y que se refleja en la información analizada?. Según lo muestran los relevamientos estadísticos más recientes, los índices de desempleo abierto han crecido, mucho de lo cual se debe al ajuste de la dotación de trabajadores del sector público (400.000 durante la gestión de Menem). Tomando en consideración la segunda de dos mediciones anuales (mes de octubre), Monza muestra que en 1991 la desocupación abierta se situaba en 6%, en 1992 en 7% y en 1993 en 9.3%¹³⁷. En lo que se refiere a los ingresos reales y considerando la evolución de los mismos, (ya no en porcentajes como lo expresaba en el Cuadro 2, sino en comparación a un valor igual a 100 para 1980), Beccaria

¹³⁶) En Beccaria, Luis "Distribución del Ingreso en la Argentina", en *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 31, Nº 123, Buenos Aires, octubre-diciembre de 1991, pág. 327. Los periodos indicados corresponden a la medición de la EPH del mes de septiembre de cada año.

¹³⁷) Reportaje a Alfredo Monza "Entre desempleo y subocupación ya suman un 40%", en *Cash*, Nº 215, Buenos Aires, 5 de junio de 1994. De esta misma fuente se tomó el total de expulsados del sector público.

puntualiza la evolución de los ingresos de los distintos estratos sociales desde la grave crisis de 1989 hasta 1992. Así, el de los sectores de menores ingresos evolucionó desde un bajísimo 36.9 en 1989 hasta 64.6 en 1992. En cuanto al estrato de ingresos medios, pasó de 42.0 en 1989 a 74.9 en 1992. A su vez, corroborando la fuerte concentración del ingreso que se ha dado en los últimos años (pese al escaso o nulo crecimiento del producto), conviene indicar que el estrato de ingresos altos ascendió de 60.6 en 1989 a 93.8 en 1992¹³⁸. En cuanto a esta serie de datos, cabe una pregunta: ¿Hasta dónde la mejoría en los ingresos está deteniendo el proceso de pauperización de la fuerza de la trabajo y, por ende, dejaría de ser un problema significativo la presencia de los "nuevos pobres"?

La respuesta es negativa, en tanto las puntualizaciones hechas expresan claramente que sólo aquéllos que permanecen dentro del mercado laboral han recuperado sus niveles de vida, pero que en cambio sigue siendo una realidad el carácter excluyente de las transformaciones experimentadas y actualmente en marcha. Esto se refuerza con el señalamiento del mismo Monza, cuando afirma: "No hay duda alguna de que las distorsiones de la ocupación en el caso argentino ya han pasado a adquirir un carácter esencialmente estructural, esto es, el de un atributo que se ha conformado a lo largo de un período prolongado, que constituye una pieza clave del funcionamiento del sistema económico-social y que no puede ser modificado sino al cabo de un período igualmente prolongado y como resultado de un esfuerzo intenso, salvo que se confie, con imprudencia, en la eventual ocurrencia fortuita de una coyuntura favorable extrema"¹³⁹.

No se trata solamente de reconocer el carácter estructural de estos problemas, sino de pensar escenarios futuros a partir de reconocer la diversidad de categorías descriptivas al interior del sector laboral. Es así como en el mismo documento se apunta que, aún cuando la economía argentina experimente un crecimiento sostenido y se expanda la productividad agregada, sólo se subsanaría el desempleo abierto que hoy existe, a la vez que se absorbería a una pequeña proporción del subempleo visible. No se corregirán, por tanto, otros síndromes del mal desempeño del mercado de trabajo, por ejemplo la subutilización de la fuerza de trabajo, situación que afecta a casi un 38% de la

¹³⁸) Datos tomados de Beccaria, Luis "Estancamiento y distribución del ingreso", en Minujin, Alberto (editor) *Desigualdad y exclusión...*, Op. cit.

¹³⁹) Monza, Alfredo "La situación ocupacional argentina: diagnóstico y perspectivas", en Minujin, Alberto (ed.) *Desigualdad y Exclusión...*, Op. cit., pág. 112.

PEA argentina, es decir, a casi cinco millones de personas. A este fenómeno debe agregársele el dato según el cual, en caso de llevarse a cabo el ajuste en los sectores públicos provinciales, el número de trabajadores que perderían su fuente laboral ascendería a una cifra que oscila, según las fuentes, entre 200.000 y 400.000¹⁴⁰.

Se debe acotar, asimismo, que no ha disminuido sino que parece crecer la incidencia del empleo doméstico, que si bien es registrado dentro del rubro de "asalariado", por lo general carece de toda cobertura real si se lo compara con otras categorías del mercado laboral formal. Haciendo un análisis global de la precarización, Marshall comenta: "A la inestabilidad inherente a las contrataciones temporarias se suma la ilegalidad de las condiciones contractuales. Esto se manifiesta tanto en la elevadísima proporción de trabajadores que no recibe los beneficios sociales estatuidos, particularmente los que se derivan del sistema de seguridad social(...). Además, inestabilidad e ilegalidad se conjugan con una situación precaria en cuanto a la regularidad del ingreso (...). La exigua afiliación sindical confirma, y contribuye a, la vulnerabilidad y la desprotección de los trabajadores temporarios"¹⁴¹.

Evolución del Gasto Público Social

Compleja es la definición, desde el punto de vista metodológico, de lo que es el Gasto Social¹⁴². Aquí ha de trabajarse con el concepto apuntado por Barbeito, quien indica: "El gasto público social comprende las erogaciones destinadas a finalidades de educación, salud, vivienda, asistencia social y previsión social. Dentro del mismo incluimos el gasto efectuado por las obras sociales y las cajas de asignaciones familiares, puesto que operan bajo regulación y administración estatal, directa o indirecta, y su financiamiento tiene carácter compulsivo mediante vías impositivas

¹⁴⁰) Tomado de Reportaje a Alfredo Monza "Entre desempleo...", Op. cit.

¹⁴¹) Marshall, Adriana "Empleo temporario y empleo incierto: dos caras del trabajo "temporario" en la Argentina", en Revista Desarrollo Económico, Vol. 31, N° 122, Buenos Aires, julio-setiembre de 1991, pág. 276.

¹⁴²) Ver, para un panorama global, el trabajo de Irrázaval, Ignacio "Consideraciones sobre el impacto redistributivo del gasto social en Chile", en Revista Administración Pública y Sociedad, N° 7, Córdoba, diciembre de 1992.

sobre los salarios"¹⁴³. El análisis de este aspecto de la economía pública permitirá extraer, en especial, algunas conclusiones en referencia a los fenómenos de los pobres estructurales y los indigentes.

Se presenta a continuación el Cuadro 3, a partir del cual ha de abordarse este aspecto, tan importante en cualquier estudio de pobreza y política social.

CUADRO 3: Gasto Público Social* como proporción del PBI (en %)

	Educ.	Salud	Viv. Social	Biens. Social	Sdad. ocial	Asig. Fam.**	Otros Ser.Sc.	Total
1980	3.32	3.47	0.87	0.56	6.24	1.09	0.67	16.20
1981	3.37	4.54	0.52	0.64	6.76	0.92	0.68	17.44
1982	2.50	3.46	0.53	0.39	4.72	0.57	0.43	12.60
1983	2.78	3.26	0.76	0.45	4.48	0.64	0.46	12.83
1984	3.34	3.40	0.64	0.57	5.00	0.53	0.42	13.91
1985	3.50	3.81	0.66	0.82	6.16	0.63	0.63	16.20
1986	3.79	3.99	0.76	0.83	6.19	0.89	0.68	17.13
1987	4.13	4.15	0.84	0.89	6.63	0.81	0.75	18.20
1988	3.69	3.93	0.63	0.74	5.64	0.46	0.64	15.73
1989	3.35	3.70	0.53	0.90	4.48	0.49	0.65	14.11
1990	3.32	3.75	0.67	0.56	6.08	0.47	0.69	15.54
1991	3.37	3.81	0.62	0.56	6.50	0.62	0.89	16.37
1992	3.33	3.42	0.53	0.64	7.62	0.54	0.76	16.85

*Gobierno Central (incluido empresas), provincias y municipios.

** Incluye "Relaciones Laborales"

Fuente: Vargas de Flood, M. y M. Harriague El gasto público consolidado. Documento de Trabajo N° GP/01 de la Secretaría de Programación Económica (Versión corregida con nuevos datos del PBI), Buenos Aires, junio de 1993¹⁴⁴

Observando los principales resultados que ofrece este cuadro, destaca que, en líneas generales y abarcando parte del gobierno militar, toda la gestión radical y los tres primeros años de la

¹⁴³) Barbeito, Alberto Distribución de ingresos, pobreza y Estado de Bienestar, CIEPP, Documentos de Trabajo N° 3, Buenos Aires, 1990, pág. 15.

¹⁴⁴) Tomado de Beccaria, Luis y Carciofi, Ricardo "Políticas públicas en la provisión y...", Op. cit., pág. 213.

administración de Menem, los porcentajes globales resultan ser importantes si se los observa desde una perspectiva comparada con otros países de la región a partir de la relación con el Producto Bruto Interno. Haciendo referencia al casi 17% del PBI que se gastó en 1992 en finalidades sociales, Beccaria y Carciofi apuntan: "Este monto, que comprende a las erogaciones del nivel nacional, provincial y municipal (e incluye las actividades de organismos no estatales como las obras sociales sindicales) equivale a 27.000 millones de dólares (...). Estos datos ubican a la Argentina, dentro del contexto latinoamericano, como un país donde la magnitud del gasto es significativa. Por ejemplo, Chile destina 15% del PBI, México 8%, Costa Rica 22%"¹⁴⁵.

Este alto nivel de gasto, que podría ser leído como un índice positivo toda vez que demuestra la magnitud de los recursos destinados al área social, en realidad debe ser observado con cuidado si se lo hace desde un contexto como el actual, donde ya existe una nueva cuestión social. Encubre, al menos, dos cosas. Por un lado, la absoluta ineficiencia en el uso de los montos de dinero disponibles. Por el otro, el hecho que no haya un aumento significativo de los recursos económicos destinados al efecto (como se verá enseguida) significa que los actores más relevantes (clase política, burocracia, empresarios y líderes sindicales, en especial) no han considerado como prioritario que se deba transformar el nivel y/o la orientación de los gastos sociales. Esto último se refleja, entre otros aspectos, en las escasas posibilidades políticas (pese a la factibilidad técnica) de aumentar la base tributaria real, las dificultades para transferir recursos desde el sistema de obras sociales a otros renglones del gasto social, los altísimos costos que en términos de salarios al personal implican las áreas de educación y salud, y la fuerte presión que, aun en forma indirecta, sigue generando el endeudamiento externo.

Obsérvese ahora la evolución del gasto por sectores y por gobiernos, a partir del análisis de los correspondientes niveles en términos de porcentaje de un PBI sobre el cual ya se han señalado sus problemas de crecimiento¹⁴⁶.

¹⁴⁵) Ibidem, pág. 224.

¹⁴⁶) Conviene indicar tres breves acotaciones metodológicas: a) se trabaja con dos decimales por considerar que una mayor desagregación no resultaría relevante; b) cuando se hace referencia al rubro "Seguridad Social", se está analizando lo que en esta tesis hemos definido como los sistemas de Seguro Social; y c) en el rubro "Salud" no se están incluyendo los gastos que en este sector se realizan desde las obras sociales (casi un 60% del total de lo que se gasta en salud en términos totales), los cuales se registran en el rubro "Seguridad Social".

Educación: Mientras el promedio general asciende a 3.37, en el periodo militar analizado se gastó 2.99, durante el radicalismo 3.63 y en la mitad del sexenio menemista 3.34.

Salud: El promedio global se sitúa en 3.75, mientras que entre 1980-83 se gastó 3.68, entre 84-89 3.83 y entre 90-92 3.66.

Vivienda: El promedio es de 0.66. Los militares gastaron 0.67, los radicales 0.68 y los peronistas 0.60.

Bienestar Social: El promedio es de 0.66. Los militares situaron este renglón del gasto en 0.51, los radicales 0.79 y los peronistas 0.59.

Seguridad Social: El promedio es de 5.89. Los militares gastaron 5.55, los radicales 5.68 y los peronistas 6.73.

Asignaciones Familiares: El promedio es de 0.66. Los militares 0.80, los radicales 0.64 y los peronistas 0.55.

Otros Servicios Sociales: El promedio es de 0.64. Los militares 0.56, los radicales 0.63 y los peronistas 0.78.

Total: El promedio general del gasto social asciende a 15.62. En los años del gobierno militar que analizamos, fue de 14.77. Durante la gestión radical de 15.88 y en los primeros tres años de administración peronista 16.25.

Haciendo algunos comentarios generales en relación con la evolución del gasto social, se puede indicar que en aquellos sectores vinculados a prácticas universalistas, cuyos ejemplos más importantes son "Educación" y "Salud", el mayor promedio de gasto lo tuvo el gobierno radical. No obstante, dicha administración no alcanzó a modificar la lógica perversa de que el mayor porcentaje de dicho gasto se concentre en el pago de remuneraciones mensuales, lo cual no está mal en sí mismo, salvo cuando se observa que se pagaban muchos salarios pero de escasísimo monto.

También en el área de vivienda fue el radicalismo quien más gastó. Es éste un sector que merece algunos comentarios adicionales tomando en consideración el eje sobre el cual gira esta tesis. De acuerdo a los criterios utilizados aquí para definir a las NBI, tres de ellas están ligadas directamente a la temática habitacional. Es por ésto que los bajos niveles de gasto destinados al efecto (más allá de las diferencias entre los gobiernos analizados) sientan las bases para la perduración o el aumento de los porcentajes de población pobre por NBI, más aún cuando se observa

el funcionamiento del sector a través del FONAVI y el BHN, cuyas acciones están dirigidas a satisfacer de habitat a los sectores de ingresos medios.

Por otro lado, en lo referido a las prácticas asistenciales hacia los sectores más pobres de la población, rubro identificado con el nombre de "Bienestar Social", también correspondió al período 1984-1989 el mayor promedio de gastos, sobre todo a partir del fuerte impacto que tuvo en dicho índice las altas erogaciones relacionadas con el ya citado Programa Alimentario Nacional. Aún así, este rubro es uno de los menos significativos en términos comparados con los otros componentes del gasto social. Si se tiene en cuenta que las acciones contra la pobreza, en sus múltiples manifestaciones, normalmente están financiadas a partir de este ítem, se podrá comenzar a tener una idea cabal de la importancia que los diversos gobiernos le han dado, y le dan en el presente, a esta temática.

Mientras en lo referido a "Otros Servicios Sociales" es el gobierno peronista el que más ha gastado en términos comparativos, en "Asignaciones Familiares" el comportamiento del gasto es directamente decreciente, desde 1980 a la fecha, lo cual se vincula directamente a la crisis del mercado laboral en su dimensión salarial.

Por último, en lo que el cuadro muestra como "Seguridad Social", y para efectos de este trabajo es el conjunto de subsistemas del Seguro Social, el mayor gasto promedio se genera en la actual gestión peronista.

Todo esto conduce a la reflexión global de que mientras los últimos años de la gestión militar se caracterizaron por un gasto debajo del promedio del período 1980-1992, el radicalismo se concentró en prácticas que buscaban atender a las demandas más generales, no ligadas a intereses corporativos. Es justamente ésto lo que caracteriza a los primeros años de la actual gestión peronista, ya que mientras el promedio de gasto en educación, salud, vivienda o bienestar social es menor que en relación al gobierno democrático anterior, los gastos relacionados con los actores corporativos (en especial los sindicatos) aumentaron en grado considerable, siendo a la vez la causa principal del mayor nivel de gasto social desde el año 1990 a la fecha.

Al hacer un análisis sobre la apropiación de los recursos, Lo Vuolo se sitúa en una perspectiva de evolución histórica y afirma: "A comienzos de la década del noventa, más de un tercio del gasto público social de Argentina correspondía a la política previsional, mientras que la

educación y obras sociales se apropiaban de un quinto cada uno. Cerca del 10% se destinaba a la salud pública y el resto correspondía a vivienda y desarrollo urbano, asignaciones familiares y a un variado grupo de programas de asistencia social. Asimismo, desde el segundo lustro de la década del setenta se observa una clara tendencia hacia la descentralización de los gastos, particularmente de aquéllos organizados más universalmente (salud y educación pública)¹⁴⁷.

La información anterior motiva tres comentarios. Por un lado, son los ámbitos emparentados con la estructura del seguro social (en particular el sistema previsional y las obras sociales) adonde se concentran parte muy importante del total del gasto. Por otro, que los recursos destinados a educación y salud ocultan la ineficiencia en la administración de los recursos humanos y materiales, a la par que reflejan la falta de voluntad para emprender la modernización de la infraestructura y la capacitación de los agentes de dichas áreas. Finalmente, que la magnitud del gasto orientado al conjunto de sectores apuntado deriva en una sistemática escasez de recursos para atender las carencias de los más pobres, justamente un conjunto poblacional en constante crecimiento, como ha de observarse con mayor detalle a continuación.

La magnitud de la pobreza

El análisis de la pobreza, además de las causas y determinaciones ya apuntadas, requiere una observación en torno a su magnitud. También aquí, como ya se hizo con las temáticas del empleo y el ingreso, es pertinente dividir el análisis en dos partes. Por un lado, el periodo que se extiende aproximadamente entre 1975 y 1990. En segundo término, desde allí en adelante. Esto se justifica en la medida que en los últimos tres años se ha tornado evidente una mejoría en determinados indicadores económicos, lo cual tiene efectos casi inmediatos en relación a algunos de los conjuntos de la población pobre, presentados oportunamente en términos conceptuales.

Para el análisis de los dos periodos se ofrecerá un cuadro con la evolución de la pobreza, donde se remarca la diferenciación al interior de la misma entre pobres estructurales y nuevos pobres. Aquí, como en algunos rubros analizados más arriba, el punto de referencia lo constituye el

¹⁴⁷) Lo Vuolo, Rubén "Estabilización, ajuste estructural y política social. Los inocentes son los culpables", en Bustos, Pablo (comp.) Más allá de la estabilidad, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 1995, pág. 250.

Gran Buenos Aires. La elección de los investigadores no es casual, sino que obedece al hecho de que en dicha área se concentra el mayor número de población en condiciones de pobreza, cualquiera sea el método de medición, lo cual ha permitido un monitoreo constante de la dinámica de cambios en la estructura social. Por el contrario, en relación a lo que sucede a nivel nacional, los problemas de medición son mayúsculos, tanto en lo referido al nivel provincial como al nivel de las ciudades medias¹⁴⁸. Esto último implica un serio problema en torno a la formulación de políticas de alcance nacional, toda vez que se actúa a tientas sobre un escenario difuso.

CUADRO 4: Evolución de la pobreza en el Gran Buenos Aires 1980-1992

	1980	1986	1987	1989	1990	1991	1992
Pobres	20,6	21,4	26,2	41,1	34,5	30,9	27,2
Estructurales	16,4	15,1	13,9	17,8	16,1	15,7	15,0
Nuevos Pobres	4,2	6,3	12,3	23,3	18,4	15,2	12,2
No Pobres	79,4	78,6	73,8	58,9	65,5	69,1	72,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración en base a datos de la EPH correspondiente al mes de octubre de cada año¹⁴⁹.

¹⁴⁸) Un conjunto relevante de trabajos que han avanzado en la materia es desarrollado por una dependencia del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, el CEPA (Comité Ejecutivo para el estudio de la Pobreza en la Argentina) Necesidades Básicas Insatisfechas. Evolución Intercensal 1980-1991, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires, 1993. Se trata de cuatro estudios donde se sistematizan las transformaciones en relación a la población pobre por este método de medición. El problema mayor está en que, muchas veces por falta de coordinación entre los organismos estatales, no se utiliza esta información en la elaboración de las políticas correspondientes.

En cuanto a mediciones sobre desocupación, cuya incidencia en la pobreza ya se ha indicado, existen cifras confiables. Según se indica en Reportaje a Alfredo Monza "Entre desempleo...", Op. cit., las diez ciudades argentinas con mayor desocupación a octubre de 1993 y medido en porcentajes de la PEA son las siguientes: Santa Fe y Santo Tomé=14,9; Bahía Blanca=14,8; Alto Valle Río Negro=13,1; S.M.Tucumán y Tafi Viejo=11,8; Gran Rosario=11,8; Comodoro Rivadavia=11,6; Neuquén=11,5; Conurbano Buenos Aires=10,5; Salta=10,1; y Gran Catamarca=9,7.

¹⁴⁹) Extraído de Minujin, Alberto Desigualdad y Exclusión..., Op. cit., Introducción, pág. 17.

En primer lugar es posible analizar la perspectiva general en términos de la relación al número de pobres y no pobres. Conviene subrayar que hacia principios de los años '90, según resultados definitivos del Censo 1991, la población argentina ascendía en dicho año a un total de 32.615.528 habitantes¹⁵⁰. En este sentido, tomando en cuenta que a lo largo del período que se extiende entre 1980 y 1992, la pobreza aumentó en un 32%, al pasar de 20.6% a 27.2% del total de hogares, el número de pobres ascendió a cerca de nueve millones de personas. Como se analizará a continuación, dicho aumento del conjunto de la población pobre obedece en su totalidad al crecimiento del subgrupo de los nuevos pobres.

Esto se deriva de que los pobres estructurales disminuyeron en el porcentaje general, al pasar de 16.4% en 1980 a 15.0 en 1992, con lo cual la explicación del aumento global debe buscarse en el proceso de pauperización. Así, los nuevos pobres crecieron un 381.2%, ya que de 3.2% que representaban a principio de los '80, se elevan a 12.2% en 1992.

A la luz de estos datos pero también desde la perspectiva que ofrece la evolución del gasto social, el empleo y los ingresos, se observarán los aspectos más importantes del comportamiento de los niveles al interior de una pobreza claramente heterogénea.

***Pobres estructurales:** Como fue apuntado a lo largo de este trabajo, es pobre estructural aquél que tiene al menos una de las necesidades básicas insatisfechas (NBI). Conduce ésto a retomar la temática de los recursos económicos destinados al área social. Teniendo presente que en el período que se extiende desde 1980 hasta 1992 el gasto público social mantuvo sus niveles históricos, no se han producido aumentos en el subgrupo de los pobres por NBI, pese a la ineficiencia en su asignación y uso. Sin embargo, y aunque no existen estadísticas confiables al respecto, algunos estudios están comenzando a demostrar que estos pobres son cada vez más pobres, es decir, van aumentando el número de necesidades básicas sin satisfacer.

Por otro lado, en la conceptualización de esta forma de medición que se ha tomado en el presente trabajo (recordar la extensa nota metodológica al principio de la tesis), figura un aspecto

¹⁵⁰) INDEC Censo '91. Resultados definitivos del total del país. Anticipo., Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Buenos Aires, 1993.

infraestructura de servicios sociales adecuados, debieron dejar el trabajo que los mantenía fuera de la pobreza para poder cuidar a sus hijos, situación ya conocida entre los pobres estructurales. La pauperización comienza cuando, por distintas causas, se pierde el segundo trabajo.

3) Por cambio de trabajo: Este es el caso de sujetos que vivieron en la última década un cambio profundo en su situación laboral, ya sea de una situación de cuentapropismo a una con relación de dependencia, o viceversa. La común en este grupo es que el cambio (obligado por las circunstancias o electivo) desde el punto de vista económico fue muy desfavorable.

4) Por aumento de nivel de gastos sin correlato en los ingresos: A diferencia de los grupos anteriores, es un tipo de pauperización producido por un descalabro en los egresos familiares. El caso típico de este subgrupo es el de parejas jóvenes o de mediana edad cuya familia va creciendo, con lo cual el nivel de gastos aumenta, pero sus ingresos se mantienen más o menos fijos. Por lo general esto sucede cuando el salario social es escaso o nulo, con lo cual al carecerse de obra social y de asignaciones familiares, todo gasto relacionado a los hijos debe ser erogado por los padres.

5) Familia monoparental: Es principalmente el caso de madres solteras o separadas que reciben escasa o ninguna ayuda del padre de los hijos. El problema puede ser en el polo de los ingresos, en el de los gastos, o en ambos.

6) Jóvenes sin inserción en actividades acordes a su calificación: Se trata de un grupo con características muy particulares, ya que provienen de hogares no pobres pero cuyo nivel de ingresos actuales los sitúa en la pobreza. Un caso esquemático es el de jóvenes casados con hijos pequeños, por lo general con algún título terciario o universitario, pero que no han accedido a un puesto acorde a su calificación y se encuentran en alguna ocupación de baja calificación y bajos ingresos.

7) Por descapitalización: Bajo este concepto se hace referencia a los casos puntuales o a procesos cuya característica relevante es haber provocado una pérdida parcial o total del capital familiar. En general esta descapitalización no es la causa de la caída, sino una agravante de la misma.

-¿Cómo cayeron?

1) Caída abrupta: el derrumbe: Incluye a las siguientes situaciones: a) pérdida de la fuente de ingresos única, sin que pueda ser reemplazada por otra del mismo nivel; b) pérdida del ingreso suplementario; y c) gran descapitalización en un gran negocio.

Se trata de hogares donde las dificultades de adaptación a su nueva posición social son mayores. Fue tan abrupta la caída que quienes la sufrieron no articulan su situación con causas políticas o de un nivel macro, sino más bien se percibe al nuevo lugar como una desgracia, un accidente, o el resultado exclusivo de negligencias personales.

2) Caída escalonada: En este caso, un primer golpe empuja hacia un escalón más abajo, proceso de adaptación, búsqueda de estabilidad, y nuevo golpe. Así se repite la situación en un círculo vicioso, donde la resignación de ciertos satisfactores va en paralelo a cada caída.

Se trata de un subgrupo donde se reconocen e identifican causas estructurales de su nueva situación, con lo cual se es propenso a buscar en la sociedad (entendida ambigüamente como el Estado, los empresarios, los políticos u otros) las soluciones a sus necesidades no satisfechas.

3) Caída natural: el deslizamiento: Se trata de un subgrupo que observa su caída como un descenso constante, sin puntos-claves de referencia, a la vez que es vivido sin ninguna reflexión crítica, casi como si se tratase de un fatalismo.

En cuanto a la modalidad de adaptación a la pobreza, en este caso se produce una especie de ajuste casi inconsciente que acompaña a la pérdida del poder adquisitivo.

Tal lo indicado antes, debe prestarse atención a otros dos subgrupos que completan el mapa de la pobreza en el país. Por un lado los **indigentes**, los cuales, aún cuando no son identificados por las mediciones más usuales, son parte del escenario cotidiano en las zonas de mayor carencia. Sus necesidades alimentarias (y en muchos casos también de vestimenta) crecen en momentos de alta inflación o inestabilidad económica, razón por la cual, en la actualidad, no son el sector más relevante dentro de la problemática de la marginación.

Tampoco lo son quienes integran el otro de los subgrupos apuntados, los **vulnerables**. A partir del mejor comportamiento de la economía argentina desde la puesta en marcha del Plan de Convertibilidad, el número de "nuevos pobres" ha caído en forma considerable, tal como se deriva del Cuadro 4 si se observan los índices para el año 1989 y 1992, pasando de 23,3% de la población total a 12,2%. Este dato, de por sí muy positivo, oculta sin embargo que muchos sectores sociales hoy tienen un ingreso tal que no les permite mirar con tranquilidad su futuro. Se apunta: "Hay una dinámica masa de familias a uno y otro lado de la línea de pobreza que se rotan en sus lugares. La

pobreza se extiende así sobre una franja de hogares vulnerables, y la incorpora. El hecho de que actualmente casi la mitad de los no pobres estén por debajo de las 2 líneas de pobreza implica una alta proporción de personas en riesgo"¹⁵².

Un análisis global de la tercera cuestión social

Este intento de revisión global en torno a la problemática de la pobreza tiene que ser observado desde dos perspectivas. Por un lado, aquella que refiere al tipo de fenómenos políticos y sociales que implican los procesos globales a nivel de gasto público social, ingresos y empleo. Por el otro, la que tiene como centro del análisis el tema específico de la pobreza y su relación con el conjunto de aspectos que rodean a una nueva cuestión social.

En torno a la dimensión sociopolítica, se desean presentar dos hipótesis de trabajo formuladas por Isuani desde una óptica latinoamericana pero con inmediata aplicación al caso argentino, a partir de una perspectiva que tiene como horizonte la diferenciación entre el rol económico y el rol social que desempeña el Estado: "Como primera hipótesis se afirma que la ideología de revalorización del mercado y las políticas de ajuste estructural que surgieron en América Latina como respuesta a la crisis de la década de 1980, apuntan fundamentalmente a desmantelar el EBK pero no alteran sustancialmente al EBB (...). La rigidez a la baja del gasto social oculta la creciente regresividad que ha ido adquiriendo en los últimos años y permite formular una segunda hipótesis cuyo contenido indica que el EBB se ha tomado más desigual concentrando sus beneficios y excluyendo población"¹⁵³.

El primer punto a destacar es la coincidencia, en líneas generales, con el contenido de ambas hipótesis. Representa esto mismo un motivo para hacerlas parte del trabajo en tanto diagnóstico. Pero se quiere ir más allá de presentar el escenario, a fin de cuestionar en qué medida esta perdurabilidad de una acción atada al esquema de seguro social que acentúa cada vez las

¹⁵²) Mínujin, Alberto y López, Néstor Sobre pobres y vulnerables: el caso argentino, Documento de Trabajo N° 18, UNICEF Argentina, Buenos Aires, 1993, pág. 18.

¹⁵³) Isuani, Aldo "Estado de Bienestar, conflicto social y desigualdad", en Revista Administración Pública y Sociedad, N° 7, IIFAP, Córdoba, diciembre 1992, pág. 16 y s. Por EBK el autor entiende el Estado de Bienestar Keynesiano, y por EBB, Estado de Bienestar Bismarckiano.

desigualdades se vincula con el desinterés de la dirigencia (tanto política como sectorial) por el área social, lo cual en la práctica parece actuar como un freno a los cambios que, bajo la doble perspectiva de la equidad y la eficiencia, se requieren en dicho ámbito.

En primer lugar, se observa que los seguidores de la perspectiva neoliberal¹⁵⁴ han optado por concentrar sus energías y movilizar sus recursos para socavar las bases de la acción económica del Estado propio de la fórmula política predominante hasta entrados los años '80, dejando en consecuencia que la dinámica social desde el sector público mantuviera el discurso y la práctica de antaño. Significa ésto que aquéllos que sólo articulan su acción a partir de esta visión de la política y la economía (siendo la administración Menem un ejemplo claro más no monolítico de ello) nada harán por modificar la institucionalidad social a fin de adecuarla a los requerimientos de una nueva cuestión social.

[En segundo término, y más allá de los vaivenes electorales, sobresale la ausencia de un proyecto alternativo capaz de articular una real alternativa de poder. Esta falta de perspectivas globales, aún cuando la problemática social aparece en los discursos y en las plataformas de las expresiones partidarias de oposición, se traduce en incapacidad para ganar espacios políticos de forma tal de evitar que se imponga un cierto tipo de refortalecimiento de la autoridad estatal, lo cual está sucediendo a imagen y semejanza de la coalición de grupos y sectores encabezada por Carlos Menem.]

Éstos fenómenos se enlaza, a su vez, con el hecho de que los sectores empresariales (quienes mayores recursos podrían aportar, vía tributación, para enfrentar la pobreza) y la dirigencia sindical vinculada a las áreas de industria y comercio (cuyas instancias organizacionales reciben parte importante del dinero destinado a política social), han mostrado poco interés por entablar mecanismos de cooperación y presionar a los políticos y la alta burocracia en pos de cambiar ámbitos y mecanismos de gestión ligados a lo social. Prefieren, en cambio, sostener y apoyar la emergencia de un Estado que, en nada parecido al que se articuló durante la configuración política del período entre los '40 y los '70, pueda servir a sus intereses de corto plazo.

¹⁵⁴) Marco ideológico que se ha impuesto como guía de acción de las élites latinoamericanas (y argentinas en lo particular), pero que también ha pasado a formar parte, acriticamente, del "sentido común" de la inmensa mayoría de los habitantes de esta región.

Ahora ha de pasarse al análisis general de la problemática de la pobreza y su heterogéneo carácter. En cuanto a las necesidades básicas insatisfechas y su relación con el monto de recursos que se destinan para enfrentarlas, se puede indicar que la falta tanto de un mayor gasto social, como de manejo más eficiente del mismo, representa una hipoteca a mediano plazo, en el sentido de que en el transcurso de los próximos años podría volver a crecer este subconjunto de pobres, toda vez que al no generarse inversión en salud, educación o infraestructura básica, los servicios actuales profundizarán la erosión de su calidad, como ya algunas investigaciones lo vienen sugiriendo.

En lo que refiere a la relación entre nueva pobreza y dinámica del ingreso, en general emparentada con lo que sucede en el mercado de trabajo, se puede apuntar que se trata de un tipo de pobreza donde, además de formar parte de la heterogeneidad de la pobreza en su conjunto, tiene notables diferencias a su interior, lo cual conduce a serios problemas tanto en su medición como en la elaboración de políticas específicas. Las diferentes percepciones que cada grupo tiene acerca de las causas de su caída, así como de sus expectativas futuras, pone límites concretos a las posibilidades de fomentar acciones colectivas que los unifique en pos de llevar adelante el reclamo por sus derechos, ya se trate de esfuerzos desde las entidades públicas para promoverlas o de autoorganización de los mismos pauperizados. Al contrario de los pobres estructurales, se trata ésta de una pobreza que no se registra a simple vista, toda vez que sus viviendas, sus vestidos, sus formas de comportamiento, sus niveles educativos, entre otras variables, los asemejan a los no pobres. Es la necesidad de evitar el estigma de ser llamado "pobre" por sus pares lo que también caracteriza a este sector.

Por otro lado, tomando como referencia el Cuadro 4, es evidente que desde 1980 en adelante disminuyó el número de pobres por NBI, al mismo tiempo que la mejora en los ingresos de un amplio sector de la población, como se indicó citando datos de Beccaria hacia 1992, generó que el porcentaje de nuevos pobres sea menor. Pero en relación a esto último, las diferencias entre la cantidad de pauperizados como consecuencia de los gravísimos procesos hiperinflacionarios de 1989 y 1990 y los datos para 1992 no deben ni pueden ser analizadas línealmente. Lo que sucedió fue que así como muchos salieron de la situación de pobreza al aumentar sus ingresos, otro grupo (en porcentaje menor) cayó por debajo de la línea de pobreza, sobre todo a partir de la continuidad en el

proceso de precarización laboral. Se vincula esto con el fenómeno de la creciente vulnerabilidad de grandes estratos poblacionales¹⁵⁵.

Es la conjunción de estos elementos, la variación en la cantidad de nuevos pobres y la "invisibilidad" de la nueva pobreza, lo que genera serias dificultades al momento de proponer políticas concretas para la eliminación de estas situaciones de pobreza por ingresos. En sentido contrario de la opinión de quienes consideran que con la reactivación económica volverán a crearse todos los empleos que sean necesarios, y con eso se terminará con el fenómeno apuntado (argumento típico de los neoliberales latinoamericanos), se puede indicar que el proceso de inclusión laboral que ha aportado la actual estabilidad económica, a partir de la puesta en marcha del Plan de Convertibilidad en 1991, se agotó tras un primer año de éxito al respecto. Es cierto que la impresionante situación de pobreza que se generó a raíz de los procesos hiperinflacionarios ya es cosa del pasado, pero aún así el nuevo mapa social muestra varias facetas a destacar: las dificultades que para acceder a un ingreso digno constante tienen los sectores más bajos; la creciente inequidad en la distribución del ingreso; el rápido y constante deterioro de la situación laboral.

Es posible terminar esta sección presentando los problemas que han emergido junto con la conformación de la tercera de las cuestiones sociales. Se trata de aspectos que, emparentados directamente a la temática de la pobreza, la enmarcan en tanto remiten a un aspecto más general: el marco institucional.

En primer lugar, ¿cuáles son las restricciones existentes, en que ámbitos se presentan, y qué consecuencias provocan?. Luego, y teniendo en cuenta la conformación del escenario expuesto, ¿de qué forma habría que operar sobre esos obstáculos, para que los cambios ya experimentados en el rol económico del Estado se articulen con un modo de gestión pública capaz de impactar en la transformación progresiva de la institucionalidad social?. Finalmente, y a partir de aceptar que la apertura de la economía hacia un mercado mundial cada vez más competitivo exige bajar los costos y, por tanto, acelerar los cambios en el patrón tecnológico-productivo, ¿qué características deberán tener las interacciones entre los actores relevantes a

¹⁵⁵) Ver, para un análisis más detallado, Minujin, Alberto y López, Néstor Sobre pobres y..., Op. cit.

efectos de que se generen, en términos de políticas sociales, respuestas acordes al nuevo escenario socioeconómico?.

A continuación se pasará a la tercer sección de este capítulo. En ella, analizando la acción del gobierno de Carlos Menem en materia social, en especial en lo referido a pobreza, se observará la forma en que se han venido enfrentado los nuevos problemas, la relación entre los grupos y sectores participantes, y el tipo de acción estatal vigente. Esto conducirá a contornear el actual escenario del vínculo Estado-sociedad, de forma tal que se abrirán las puertas para un capítulo final de conclusiones generales.

III.C. LA POLITICA SOCIAL DEL GOBIERNO DE MENEM: RESPUESTAS DESDE UNA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL QUE NO CAMBIO

Como principio general debe destacarse que, pese a los cambios de gobiernos y las diferencias ideológicas que sustentaron a cada uno de ellos en los últimos tiempos, se arriba al presente con un difuso y tridimensional sistema de políticas sociales. Por un lado, dicho sistema conserva el discurso de ser portador de un carácter universalista en sus alcances y prestaciones, sobre todo en educación y salud. Por otro, se manifiesta en la práctica claramente particularista, sobre todo en aquellas áreas ligadas al híbrido sistema de seguro social. Finalmente, lo discursivamente general y lo materialmente particular se entrelazan para dar cuerpo a las acciones de índole asistencial.

En esta dicotomía entre lo que se dice ser y lo que se es, la síntesis resultante está dada por el conjunto de respuestas que emergen desde el segundo momento de institucionalidad social que aún no se logra desmontar, sobre todo por las dificultades y las restricciones que obstaculizan, aún bajo un régimen democrático, la puesta en marcha de nuevas reglas de juego que atiendan al complejo fenómeno de la pobreza. El tipo de reforma estatal emprendida en los últimos años explica en mucho esta situación.

Cobra aquí relevancia la reflexión de Cavarozzi *et al*: "Un Estado democrático no sólo debe atender al bien de las partes (caso de una política de ingreso concertada), sino que debe asegurar los

intereses de los excluidos en los acuerdos (los grupos sociales no organizados, los sectores más pobres). Esta tensión se halla presente en todo Estado democrático: ¿Cómo lograr una acción distributiva consistente que, al mismo tiempo que asegure la acumulación y el consenso, no descargue mayores costos sobre los sectores más pobres, sectores cuya capacidad de resistencia al gobierno (a los acuerdos entre las grandes organizaciones de interés y el Estado) es poca o nula, ya que se diluye en poderes fragmentados, sin el recurso de la organización?"¹⁵⁶

Con este contexto como referencia, es pertinente aclarar que se ha comenzado a romper, en sectores bien definidos, parte de la inercial crisis que caracterizaba al ámbito de la gestión social, específicamente aquellos relacionados tanto con el sistema de seguro social como las áreas de prestaciones más universales¹⁵⁷. Tras los dos primeros años de gobierno, donde se trabajó a partir de "ensayo y error", la administración Menem emprendió algunos cambios en ciertos ámbitos ligados a los grupos de trabajadores formales o a los sectores medios, destacando así el sistema previsional, las obras sociales, la educación y la salud. Sin embargo, y he aquí lo más importante, nada se cambió en relación a las acciones dirigidas específicamente hacia los más pobres.

A continuación han de presentarse los diversos tipos de respuestas elaboradas. Tras indicar brevemente algunos puntos en torno al seguro social, además de unas pocas referencias a salud y educación, se focalizará el análisis en las políticas implementadas para enfrentar la pobreza.

Conviene apuntar, en términos generales pero en especial con relación a este último tipo de acciones, que el estudio puede adolecer, en determinados puntos, de ciertas carencias y profundidad a partir de que se trata de políticas actualmente en marcha, razón por la cual su evaluación no tiene la perspectiva necesaria.

III.C.1. ¿Una nueva lógica en el seguro social?

¹⁵⁶) Cavarozzi, Marcelo; De Riz, Liliana; y Feldman, Jorge "Concertación, Estado y Sindicatos en Argentina contemporánea", en PREALC Política económica y actores sociales, PREALC, Santiago, 1988, pág. 166.

¹⁵⁷) Debe quedar claro que estos comentarios no implican una toma de posición respecto al carácter de los cambios emprendidos en dichas áreas. Para observar los problemas en la transformación de todos estos sectores, así como una perspectiva global, ver Carciofi, Ricardo y Cetrángolo, Oscar Argentina: el sector público..., Op. cit., pág. 40 y s.

En cuanto al sistema previsional, y ante la crisis terminal en sus aspectos financieros, se promovió y se gestó el cambio en la normatividad del sector, con lo cual se ha comenzado a avanzar hacia un sistema mixto pero donde la nota relevante la aporta el concepto de capitalización. Esta modalidad está emparentada con la experiencia chilena y el objetivo oficial está dado por la promoción de un fuerte mercado de capitales. En la práctica, sin embargo, lo que se promueve es una mayor concentración del ingreso, toda vez que son los grupos financieros más poderosos los que pasan a administrar una enorme masa de recursos del sector trabajador. En torno a las obras sociales, se está buscando promover una mayor competencia entre ellas, lo cual conduce a un serio conflicto de intereses, aún no resuelto dado la magnitud de lo que está en juego, entre la clase política y los líderes sindicales.

III.C.2. El universalismo descentralizado

En lo referido a educación y salud, y teniendo en cuenta la enorme dotación de agentes que caracteriza la realidad de cada sector, el gobierno peronista decidió la descentralización (en términos genéricos hacia las instancias provinciales) del nivel educativo secundario y del sistema hospitalario¹⁵⁸. Esto se hizo al mismo tiempo que se comenzó a ejercer una fuerte presión para que las provincias redujeran su déficit fiscal, lo cual implica, en la actualidad, la expulsión de un gran número de empleados públicos hacia un inestable y débil mercado laboral privado. Entre los problemas actuales de ambos sectores, además de la pérdida de algunos agentes con real capacidad de gestión y la permanencia de otros que están desmotivados por sus bajos salarios, destaca la falta de formación y capacitación de los actuales responsables (ya sea en la instancia provincial o municipal) de la provisión de estos servicios. A su vez, en relación a los impactos que cambios en dichos sectores tienen en los grupos poblacionales sumidos en la pobreza, se puede señalar que los efectos generados son perversos, toda vez que cuando más marginado se está, a peores servicios hospitalarios o educativos se accede, con lo cual, en la medida que no se dota a los carenciados de los recursos básicos para salir de su situación, se reproduce en el mediano y largo plazo el círculo vicioso.

¹⁵⁸) En relación a los impactos de la descentralización del sistema de salud, véase De Luca, Beatriz La salud hospitalaria en los tiempos del cólera, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1993.

III.C.3. El neosistencialismo

Es el turno, ahora, del análisis de dos programas de combate a la pobreza que la administración peronista (tanto a nivel nacional como en la principal provincia) ha puesto en marcha desde que arribó al poder. Se trata de intervenciones públicas de distinto alcance. Por un lado, aquella que tiene una dimensión nacional (Programa Federal de Solidaridad). Por el otro, la política que limita su acción a la Provincia de Buenos Aires o específicamente a su Conurbano (Plan Justicia Social). Se los presentará en forma individual, poniendo énfasis en la normatividad que le dio origen, órgano responsable, duración prevista, tipo de población-objetivo, funcionamiento global. En cada uno de los casos habrán de presentarse las críticas específicas que vayan consolidando uno de los argumentos centrales de esta tesis: *ante nuevos problemas, respuestas y modalidades de intervención propias de una institucionalidad social funcional a otro momento socioeconómico y, por ende, fuera de contexto*¹⁵⁹.

¹⁵⁹) A estas dos líneas de acción se les debería agregar algunos comentarios acerca de otros programas que funcionaron en los primeros meses del gobierno peronista, más precisamente entre finales de 1989 y principios del año siguiente.

En primer lugar, conviene destacar el denominado "Bono Solidario". Este reemplazó al PAN, al cual se consideró objeto de un uso clientelar con la anterior administración. El nuevo gobierno de Carlos Menem implementó, en los meses finales de 1989 y con carácter temporal, el Bono Nacional de Emergencia. Tenía una duración prevista de seis meses y su administración recayó en el Ministerio de Salud y Acción Social. Destinado a atender las necesidades alimentarias básicas de los sectores de menores recursos, la ayuda se materializaba a través de la entrega de bonos que podían ser cambiados en los comercios por comida, así como también por algunas vestimentas. Expresamente se autorizaba a los que recibían estos bonos la compra de una serie de productos determinados, pero sin compulsión en cuanto a la marca de los mismos. A su vez, no se autorizaba la utilización de este instrumento para la compra de productos no especificados.

El abrupto final de este programa se dio a partir del escándalo desatado por el uso clientelar que se hizo de las chequeras de bonos. Políticos del oficialismo quedaron al descubierto cuando utilizaban discrecionalmente este mecanismo de ayuda asistencial, más allá de todo criterio de reparto equitativo y eficiente de un instrumento de por sí criticable en lo que a su diseño global se refiere. La suspensión del programa, aún pese a las fallas apuntadas, generó impactos sumamente negativos al momento de una segunda ola hiperinflacionaria, a principios de 1990.

En segundo término, destaca el "Programa Alimentario Integral y Solidario" (PAIS): Teniendo en cuenta las características políticas y demográficas de la provincia de Buenos Aires, y ante la carencia de planes nacionales de ayuda nutricional, el gobierno de dicha entidad (también peronista) lo implementó a partir de junio de 1990. La dependencia encargada de su implementación era el Ministerio de Acción Social provincial, y los fondos partían en su enorme mayoría de las arcas del tesoro de la entidad.

El programa, inspirado en la idea de focalización, estaba dividido en etapas. La inicial consistía en brindar asistencia alimentaria a la familia, a través del mecanismo de comedores multifamiliares, por lo cual se esperaba que grupos de familias (entre 5 y 20) se reuniesen para comprar, y/o cocinar, y/o compartir la comida, fomentando así la participación. La segunda buscaba generar el autoabastecimiento familiar y grupal. La última se proponía fomentar la puesta en marcha de microemprendimientos productivos. En la práctica, los intentos de fomentar la participación fueron rechazados por los asistidos, que preferían el ámbito del hogar y no el encuentro comunitario, las etapas dos y tres no generaron nunca resultados relevantes.

Programa Federal de Solidaridad¹⁶⁰: Este Programa, también denominado PROSOL, fue creado en el mes de febrero de 1992 por decreto N° 275 y teniendo como anclaje organizacional la Secretaría de Acción Social del Ministerio de Salud y Acción Social, adquiere un alcance nacional. Además, está guiado por una premisa ampliamente difundida por los ejecutores: "La Argentina necesita de programas y estrategias de desarrollo sociales diferentes a los empleados en el pasado".

En cuanto a los recursos económicos movilizados en torno al programa, el decreto de creación puntualiza en sus artículos 5° y 7° lo siguiente: "...5°- Créase el FONDO DE INVERSION SOCIAL, que constituirá un mecanismo para la captación y asignación de recursos, por una parte, y para la evaluación de la factibilidad económica de los proyectos propuestos por la otra (...).7°- El gasto que demande el cumplimiento del PROGRAMA FEDERAL DE SOLIDARIDAD será atendido con imputación a los créditos asignados a las Partidas específicas del MINISTERIO DE SALUD Y ACCION SOCIAL".

En la norma de su creación, además de presentar las características que harían del mismo un programa diferente a los que se venían aplicando anteriormente (como criterios modernos de evaluación, participación de organizaciones intermedias, coordinación real con los gobiernos provinciales, mejora en la eficiencia del gasto), señala expresamente cuál será su población objetivo. Comienza el texto del decreto de la siguiente manera: "VISTO que es una obligación prioritaria del Estado la atención de las necesidades básicas insatisfechas de los sectores carecientes, así como también el desarrollo de acciones que propendan a la superación de los niveles de pobreza existente...". Aún así, en aquellos documentos de presentación del programa, en la parte correspondiente al contexto, se indica: "Las características de los carenciados se ha modificado sustancialmente. Los "nuevos pobres" tienen perfiles individuales, valores profesionales y aspiraciones de vida muy diferentes a las típicas de pobreza estructural".

Esta ambigüedad en torno a quienes constituyen la real población-objetivo del PROSOL, no reconocida como tal en la visión oficial, se propone ser salvada a partir de los ejes sustantivos, que

¹⁶⁰) El análisis del contenido formal de este programa se basa en un conjunto de textos agrupados bajo las siguientes características: PROSOL Programa Federal de Solidaridad, Secretaría de Acción Social, Ministerio de Salud Y Acción Social de la Nación, Buenos Aires, 1992 y 1993. También se analizó el decreto de su creación. Asimismo, algunas de las críticas formuladas son resultado de las entrevistas llevadas a cabo con informantes claves, los cuales cumplían, al momento de las mismas, funciones técnicas y políticas de mandos medios.

de alguna manera actuarían como condiciones básicas en la dinámica del programa: 1) Enfoque integral; 2) Equilibrio entre asistencialismo y promoción; 3) Fortalecimiento de las organizaciones de base; 4) Utilidad de la capacidad ociosa; y 5) Focalización agregada. Así, se plantea la necesidad de enfrentar la pobreza desde un enfoque multidisciplinario, el cual permitiría el tránsito, vía un riguroso cronograma, desde las prestaciones sociales asistencialistas a un accionar concentrado en los proyectos promocionales. Reconociendo al mismo tiempo que las acciones previas no jerarquizaron el dotar de fortaleza a las organizaciones más cercanas a la población carenciada, apunta a la reformulación de objetivos y estrategias a fin de utilizar la capacidad no utilizada. Por último, tomando como dato la concentración urbana de la pobreza, se apunta a una acción focalizada.

Las líneas de acción que se propone el programa son cinco. Se presentan a continuación, así como también la visión que de las mismas tienen sus responsables: 1) Los Polos Productivos: Estos constituyen una de las modalidades de promoción social más efectiva y son particularmente efectivos en zonas urbanas y periurbanas, razón por la cual el programa favorecerá la localización de los mismos en las áreas carenciadas de los principales conglomerados del país; 2) Desarrollo Comunitario Integral: Esta segunda línea está orientada a la radicación de villas de emergencia, asentamientos y núcleos habitacionales, a la mejora de la infraestructura de los barrios carenciados y a la reconversión de localidades afectadas por desastres naturales o los cambios estructurales en curso; 3) Huertas, Granjas y Minufundios: El programa prevé la puesta en marcha de proyectos productivos orientados al cultivo de verduras y hortalizas, destinados a mejorar la dieta de la población carenciada. Esta línea de acción está compuesta por cuatro tipo de emprendimientos: huertas familiares, huertas comunitarias, granjas modelos y proyectos de minufundios; 4) Microemprendimientos Productivos: Define un sistema de apoyo a la creación de pequeñas empresas de bienes y servicios. En términos generales un microemprendimiento típico deberá emplear entre 5 y 25 personas; 5) Fortalecimiento Institucional: Se trata de crear un sistema de capacitación para que los actores sociales activos en la Argentina, gubernamentales y no gubernamentales, estén en condiciones de formular, sostener y ejecutar proyectos sociales, sin el apoyo permanente del Gobierno Nacional. Las actividades previstas han sido divididas en dos proyectos sustantivos, según

entiendan del fortalecimiento de los equipos regulares de provincias y municipios, o de la capacitación de la dirigencia social.

La atención de la problemática en todo el país se divide en doce áreas: Capital Federal, Buenos Aires, Córdoba, Cuyo (Mendoza y San Juan), Santa Fe, Entre Ríos, NOA (Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán), NOE (Chaco, Formosa, Misiones y Corrientes), San Luis, La Rioja, Catamarca y Patagonia (La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego).

A continuación se puntualizarán un conjunto de críticas al funcionamiento global del programa, que ya tiene más de dos años de puesta en marcha. Vale acotar que, para los responsables del mismo, no sólo el diseño es ideal, sino que todo está funcionando correctamente. Esto significaría que se están dejando de lado las prácticas asistencialistas y se avanza hacia la promoción de mejores condiciones de vida a partir de la propia acción de los afectados, que se ha logrado una correcta focalización, que se ha avanzado en el fortalecimiento de la organización social y que se ha movilizado a la capacidad ociosa.

Considerando que no es así, y tratando de demostrarlo, se enfatizan dos dimensiones analíticas. Primero, se observan algunas cifras que hacia agosto de 1993 difundieron los responsables del programa. Luego, se jerarquiza lo aportado en términos cualitativos por los entrevistados y la lectura de diversos documentos.

Recursos económicos: Según cifras oficiales, desde febrero de 1992 a agosto de 1993 se gastó un total de 40.417.988 pesos¹⁶¹, lo cual representa 2.127.262,5 pesos por cada uno de los diecinueve meses del período analizado. A su vez, se indica que el número de personas beneficiadas ascendió a 773.405. Implica esto que, en esos diecinueve meses, el gasto en cada individuo fue de 52,25 pesos ó, lo que es lo mismo, 2,75 pesos por mes. Haciendo el mismo ejercicio en relación al número de familias beneficiadas, 600.903, lo cual significa que por cada familia se gastó en esos primeros

¹⁶¹) A efectos de tener una perspectiva capaz de ser comparada con otras experiencias regionales, vale indicar que, por el tipo de cambio vigente en la Argentina desde 1991 a la fecha, representa la misma cifra en dólares, toda vez que la paridad es uno a uno.

diecinueve meses de programa sólo 67,26 pesos ó 3,54 por mes. Vale acotar, para establecer algún tipo de parámetro de comparación, que el boleto mínimo en el transporte público es de 0,40 pesos.

En términos del gasto dividido por área geográfica, se pueden extraer algunas conclusiones relacionadas a los problemas y las disyuntivas que se generan en torno a la equidad de las prácticas federalistas. Por un lado, se registra un alto porcentaje en las provincias más ricas, como Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba (con 10,48%; 10,75% y 9,75% respectivamente). En cambio, y aunque el porcentaje de las regiones NOA y NOE es algo mayor que los casos citados (14,55% y 13,25% respectivamente), se debe puntualizar que se trata de dos conjuntos que agrupan a las provincias más pobres, con mayores carencias básicas que aquellas registradas en las zonas conurbanas de Buenos Aires y Rosario.

Obsérvese otra dimensión económica de las críticas a este Programa. En una parte anterior de este capítulo ya se comentaron los impactos que sobre la pobreza tiene la dinámica del mercado de trabajo. En este sentido, se puede señalar que el PROSOL creó, en la etapa que estamos estudiando, sólo 48.314 puestos de trabajo. De ese porcentaje, sólo el 1,28% (619 empleos) correspondieron a la provincia de Buenos Aires, donde se registran los mayores problemas de pobreza y precarización laboral. En este rubro, no puede considerarse como positiva y exitosa la labor emprendida, sino todo lo contrario.

Podría completarse el análisis económico pasando revista a la forma en que se ha distribuido ese monto levemente superior a 40 millones de pesos en relación a las líneas de acción. Según documentos oficiales, Polos Productivos representa un 31,24%; Desarrollos Comunitarios Integrados un 31,86%; Huertas, Granjas y Minifundios un 14,72%; Microemprendimientos un 17,32%; y Fortalecimiento Institucional un 4,86%. Es precisamente este último dato el que arroja mayor luz sobre los alcances de esta política, en tanto que si no se logra consolidar y dotar de autonomía de movimiento a las instancias organizacionales más cercanas a las áreas y los sectores empobrecidos, las posibilidades de que la marginación sea superada se acotan en forma abrupta.

Aún podría ser mayor la riqueza que se podría obtener de las mismas cifras oficiales. Pero se considera que los comentarios realizados a partir de las mismas son suficientes para mostrar la escasa magnitud y eficacia del gasto destinado a un problema que, como se observó al principio, las

mismas autoridades reconocen como grave. Es el momento de avanzar, entonces, hacia algunas críticas desde la óptica cualitativa.

Relación Estado-pobres: Un nuevo vínculo entre las autoridades y los grupos empobrecidos debería caracterizarse por el poder político y la capacidad de decisión que tengan las primeras. Sin embargo, esto no es así en el caso del PROSOL, lo cual se traduce, por ejemplo, en que a lo largo de su implementación hayan sido una constante los cambios en los niveles más altos de su organigrama, en tanto se registra desinterés por parte de los responsables para luchar por mantener sus cargos.

Asimismo, a partir de que se trató de un programa que durante sus dos primeros años de implementación estuvo ubicado en la estructura de un Ministerio como Salud y Acción Social, típicamente identificado con la práctica clientelística de sus acciones, los funcionarios que llegaron a tener algún tramo de autoridad lo han utilizado para su propio beneficio. En la actualidad, a partir del mes de marzo de 1994, el programa pasó a funcionar bajo la órbita de la Secretaría de Desarrollo Social, organismo que depende directamente del Poder Ejecutivo Nacional y que recién ahora está generando sus mínimas bases de funcionamiento, no obstante lo cual, sus primeros pasos parecen indicar que no se modificará sustancialmente esta práctica clientelar¹⁶².

Capacidad burocrática: En este aspecto el PROSOL tiene carencias de importancia, que van desde imposibilidad de fijar criterios básicos comunes hasta la falta de incentivos del personal afectado al Programa. El primer punto se pone de manifiesto, por citar un ejemplo, en la indefinición al momento de definir la población-objetivo. Si bien loable la promoción de acciones integrales, donde se tenga como meta la superación de la pobreza tanto por NBI como por LP, en la práctica el Programa no ha atendido bien ni uno ni otro de los subgrupos de pobres, toda vez que la falta de claridad en el criterio de focalización ha desembocado en que el personal técnico, dedicado a la evaluación de los proyectos, no sepa muy bien cuáles de las propuestas que se generan en las instancias regionales deban ser atendidas. No existe, para los equipos de trabajos que atienden a cada

¹⁶²) Se presentarán los lineamientos fundamentales de este organismo en el capítulo final.

una de las doce regiones, un formato único de evaluación de proyectos, con lo cual aumenta la aleatoriedad en las decisiones tomadas por los cuadros medios.

Se debe agregar, por otro lado, la falta de incentivos del personal burocrático con cierta capacidad de decisión. Salarios bajos, inseguridad en sus relaciones contractuales, y sobrecarga de tareas en el escaso número de personal técnico afectado a esta línea de acción, se imbrican con la pérdida de prestigio que ha enmarcado el accionar de la administración pública en los últimos años.

Inserción social del Programa: Una política novedosa y acorde a las nuevas necesidades debería tener como prioridad la apropiación, por parte de los pobres, de los lineamientos y objetivos centrales que la guían. Por el contrario, se puede señalar que en relación al PROSOL no existe un conocimiento cabal del mismo por parte de la población en su conjunto, lo cual deriva en que los proyectos que arriban a la instancia decisora para su aprobación, no expresen las reales demandas de los más necesitados, sino más bien de aquellos grupos cercanos a los gobiernos provinciales o municipales que logran enterarse de la existencia y la potencialidad del programa. Conduce ésto a llamar la atención sobre fallas en la coordinación entre la unidad ejecutora central y las instancias descentralizadas.

***Plan Justicia Social**¹⁶³: Teniendo en cuenta la estructura de la pobreza en el país, y observándose al respecto que los mayores índices se encuentran en los partidos que conforman el Conurbano Bonaerense (la zona más densamente poblada, históricamente base electoral del peronismo, con carencias de largo alcance y con una potencial capacidad de explosión social), el gobierno provincial, del partido peronista al igual que Carlos Menem, decidió poner en marcha un nuevo programa.

¹⁶³) Para el análisis de este programa se revisaron diversos documentos de circulación interna entre los miembros técnicos de nivel medio, así como también las normas jurídicas que lo crearon. A su vez, en términos de evaluación, se observó una serie de trabajos realizados por algunos profesionales insertos en la estructura organizacional del programa. Se agrupan formalmente como Provincia de Buenos Aires Plan de Justicia Social, Buenos Aires, 1993/94.

Una vez reconocido el fracaso del Plan PAIS, y en el marco del cambio de gobierno provincial (Duhalde reemplazó a Cafiero, lo cual significó una modificación relevante al interior del peronismo de la entidad), las autoridades concentraron una importante gama de recursos en la zona más pobre, ligada al cinturón industrial, creando un nuevo programa. El mismo se implementó a partir de 1992 y el nombre elegido fue Plan Justicia Social, el cual dependió desde el inicio, y hasta finales de 1993, directamente del mismo Gobernador Provincial, sin intervención de la burocracia del Ministerio de Acción Social de la entidad.

En relación a los recursos económicos destinados a este programa provincial, se pone de manifiesto la lógica imperante desde el nivel presidencial, toda vez que se lo financia a partir de recursos de toda la nación, tal lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley Nacional Nº 24.073. Esto queda expresado en el primer "Considerando" del Decreto Provincial Nº 1.521, del 5 de junio de 1992, donde se expresa: "Considerando que mediante la normativa nacional de referencia el Estado Nacional ha dispuesto destinar un diez (10%) por ciento de la recaudación del Impuesto a las Ganancias al "Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense", a ser ejecutado y administrado por la Provincia de Buenos Aires...". La magnitud del fondo del Plan para el trienio 1992-1995 asciende a 1600 millones de pesos, a los cuales se les debe sumar otros 600 millones de dolares de aportes del Banco Interamericano de Desarrollo para aguas y cloacas. Se trata, sin duda, de una cifra de real envergadura. El monto global está dividido, en su proyección trienal y expresado en millones de dolares, de la siguiente manera: Agua y Cloacas= 300 + 600; Salud=200; Programa Vial=200; Educación=150; Acción Social=100; Obras Hidráulicas=100; Seguridad y Material Didáctico=50; Funcionamiento=100; Proyectos Municipales=300; y Varios=100.

En uno de los documentos analizados, y en lo que refiere al diagnóstico en que se sustenta el plan, se plantea una nueva configuración de la pobreza, al afirmar: "En nuestro país ha cambiado el escenario social. A los pobres históricos, los estructurales, los que vieron deteriorarse más sus condiciones de vida, se le suman nuevos sectores: los llamados pauperizados, personas cuyos ingresos han caído por debajo de la línea de pobreza. La situación se agudiza particularmente en el Conurbano Bonaerense, que con casi nueve millones de habitantes muestra una realidad alarmante producidas por décadas de postergación. El Conurbano Bonaerense aglutina en sus 25 Municipios al

70% de la población de la Provincia de Buenos Aires y el 30% de la población del país; el 40% de sus hogares vive en condiciones de pobreza (...). Se acentúan las carencias de agua de red pública, cloacas, pavimento, transporte, comunicaciones, servicios de salud y educación. La falta de servicios básicos es el indicador más dramático de esta segregación espacial. A medida que van haciéndose evidentes las repercusiones sociales de la crisis, se advierte que las consecuencias recaen sobre quienes están en peores condiciones de soportarlas: los niños, las mujeres, los jóvenes, los ancianos, los discapacitados".

Uno de los ejes claves de su funcionamiento gira en torno a los mecanismos de control administrativo sobre las inversiones imputadas al Fondo. El citado decreto apunta en otro de los "Considerandos": "...Que, en tal sentido, resulta conveniente establecer dichos mecanismos bajo la modalidad "a posteriori", de modo de no entorpecer ni dilatar injustificadamente la inmediata aplicación de los recursos a las finalidades previstas, teniendo en cuenta la indudable urgencia que la satisfacción de las mismas reviste, sin menoscabo del necesario control de las acciones emprendidas".

Caracterizando la estrategia de intervención, y luego de reconocer el sobredimensionamiento del sector público, así como la incapacidad de gestión que deviene del gran tamaño, los promotores de esta línea de acción apuntan que el Plan de Justicia Social propone realizar, a través de sus distintas áreas, obras que, fundamentalmente, ayuden al mejoramiento de la calidad de vida. Se entiende que una parte de estas obras son llevadas a cabo directamente por las entidades de bien público. Así, la participación de las organizaciones comunitarias plantea un desafío en un contexto de profundos cambios donde, además que el universo de la pobreza no es homogéneo, no existe una forma organizativa única basada en valores compartidos. El programa de subsidios y créditos blandos para organizaciones intermedias busca contemplar esta heterogeneidad de respuestas, apuntando a respetar las soluciones definidas por cada comunidad. Constituye, según la visión oficial, también un reconocimiento a los llamados movimientos sociales.

El Plan se relaciona con los sectores pobres (focalizado explícitamente en pobres estructurales y grupos vulnerables) a partir de proyectos que diversas instancias canalizan ante los responsables del programa. En este sentido, el Plan apoya proyectos de infraestructura y equipamiento de perfil comunitario. Además de obras de agua, cloacas, pavimentación y alumbrado,

cuya financiación por parte del Plan puede ser gestionada por las organizaciones intermedias ante sus respectivas municipalidades, existe el rubro de subsidios y créditos blandos para crear, ampliar y/o mejorar servicios comunitarios. Los criterios de selección apuntan a la focalización de acciones en los sectores sociales que están en peores condiciones: los pobres estructurales y los grupos vulnerables. Geográficamente, ésto implica focalizar en villas, asentamientos y barrios marginales.

Reconociéndose el papel que cumplen los grupos, se diferencia a los mismos a partir de su capacidad de gestión. Por un lado, están las entidades que tienen una larga trayectoria de servicio comunitario y que tienen experiencia en el manejo de recursos, como las Sociedades de Fomento, Clubes Deportivos y Sindicatos. Por el otro, los grupos más recientes que nacieron a partir de la reapertura democrática y cuyos actores son generalmente habitantes de villas y asentamientos, como las Cooperativas y Mutuales de Vivienda, las Juntas Vecinales y Clubes de Madres. Estos últimos carecen en su gran mayoría de sede social, personería jurídica y socios cotizantes. Por esta razón se considera que, con pocos recursos, el Plan podría contribuir significativamente a la institucionalización de este segundo sector.

En cuanto a los criterios generales para la selección de los proyectos, se deben cumplir, según la normatividad vigente, siete condiciones: 1) la población beneficiada debe pertenecer a los pobres estructurales o a los grupos vulnerables; 2) las obras y/o equipamientos emprendidos deben mejorar, ampliar o crear servicios; 3) esos servicios deben resolver uno o más problemas socioeconómicos y/o culturales; 4) las organizaciones beneficiadas deben haber demostrado su capacidad de llevar adelante el funcionamiento de dichos servicios desde el punto de vista organizativo y económico, sin crear dependencia con el Plan de Justicia Social; 5) las organizaciones beneficiadas deben ser representativas en sus respectivos barrios; 6) la distribución geográfica de los programas por partido se determinan según un índice calculado en base al NBI y la cantidad de habitantes; y 7) las variables de análisis utilizadas para la evolución de la efectividad de costos son: el presupuesto promedio, el impacto social esperado, costo de oportunidad del monto de la inversión, y el costo en que debería incurrir el Estado si brindara ese mismo servicio (madres solteras, discapacitados, ancianos, etc.).

Los comentarios globales deben atender tanto a los aspectos positivos como a los negativos, toda vez que la magnitud del Plan, sus consecuencias políticas y sus efectos en el mantenimiento de ciertos códigos en el imaginario de los sectores populares, lo convierte en un punto de referencia ineludible en el análisis de las respuestas a lo que se ha interpretado como la característica central de una nueva cuestión social: la pobreza.

Según un documento de circulación restringido, donde se avanza en una primera evaluación del programa, los impactos positivos de las acciones implementadas son relevantes. En primer lugar, la focalización no ha mostrado graves errores, con lo cual la población a la cual le han llegado los beneficios efectivamente eran pobres y vulnerables. En segundo término, en lo que refiere a la dinámica organizacional y sus impactos, se registran algunos avances en la conformación de redes o de enlaces semejantes, lo cual condujo a que se hiciera un uso más eficiente de los recursos. En tercer término, en líneas generales los beneficiarios realizan un balance positivo del vínculo con el gobierno provincial. Cuarto, ha mejorado en cantidad y calidad la provisión de algunos servicios públicos, al mismo tiempo que en casi todos los casos se han respetado las demandas de la población.

Los aspectos negativos se concentran tanto en dimensiones cuantitativas como en elementos menos tangibles pero igual de importantes.

Recursos económicos: En relación a la forma y la estructura del gasto, resulta evidente que el resto del país está siendo obligado a subsidiar al Gran Buenos Aires, a despecho de sus propias necesidades en materia social. Esto se explica a partir no sólo de la existencia de una mayoría absoluta de gobernadores peronistas, y los intentos de éstos por quedar bien ante el poder central, sino también por el tipo de presiones que desde el Poder Ejecutivo se ejerce sobre las entidades provinciales. Aún así, ni siquiera se ha podido consolidar la estructura de fondos para la gestión del Plan, ya que las cifras iniciales (aproximadamente 1.5 millones de dolares diarios) han disminuido a partir de mediados de 1993, con lo cual podrían debilitarse las proyecciones trienales apuntadas.

Relación Estado-pobres: Existe otro aspecto vinculado a lo económico, pero que al mismo tiempo constituye una de las principales críticas cualitativas a este programa: el uso clientelar que se hace de

los recursos, algo no medible en forma exacta, ya que es difícil hallar pruebas en este sentido. En tanto el marco jurídico permite rendir cuentas "a posteriori", como ya se marcó, los políticos (concretamente los Intendentes que reciben de manos del Gobernador) responsables del manejo de considerables montos gozan de una amplia libertad para aprovechar ese dinero en pos de la consolidación o expansión de sus espacios políticos. Las instancias de control son de alguna manera juez y parte, y en tanto los éxitos electorales han favorecido en el Conurbano al peronismo en el poder, las reglas de juegos imperantes no han de ser cambiadas. La falta de una oposición política sólida ayuda a esta forma perversa de utilización de los recursos, más allá de un formal monitoreo por parte del Legislativo provincial. Las prácticas acordes con una renovada lógica asistencial se potenciaron desde los primeros meses de 1994, cuando el Plan reformuló algunos de sus lineamientos y colocó la instancia de toma de decisiones en manos de la mujer del gobernador provincial, renovando así una conjunción simbólica de indudable peso en el imaginario colectivo de los sectores empobrecidos: El líder y su esposa otorgando favores a las masas.

Capacidad burocrática: Habiéndose puesto en marcha bajo la lógica de funcionamiento de los Fondos Sociales, el Plan contó con una estructura organizacional delgada pero flexible, cuyo personal poseía reconocida capacidad técnica, a la par que se los incentivaba con buenas remuneraciones. Sin embargo, desde los cambios que se hicieron en esta política a partir de inicios de 1994, se produjo una degradación de su dotación burocrática, lo cual se expresó en la no renovación del contrato a parte importante del personal técnico y profesional afectado al mismo y en el traslado de los principales ejes del Plan a la órbita del Ministerio de Acción Social de la Provincia, cuyo personal no parece cumplir con los requisitos indispensables para una política de esta envergadura.

Se debe agregar, a la vez, que este plan jerarquiza la instancia municipal como ámbito de gestión, sobre lo cual se debe indicar que dichos niveles de gobierno no cuentan en la actualidad con el personal suficientemente capacitado como para responder, en forma correcta, a los complejos mecanismos de implementación.

Inserción social del Plan: Para apuntalar este conjunto de críticas, vale agregar que, como se observó, en sus lineamientos generales el programa coloca un especial énfasis en la relación con las organizaciones sociales, por considerarlas como vehículos idóneos para el ejercicio de respuestas sociales. Sin embargo, y según el citado documento preliminar de evaluación, las organizaciones intermedias ligadas al programa, en el contexto de los cambios que se sucedieron en los últimos años con respecto al rol y función del Estado, manifiestan su preocupación al tener que hacerse cargo de una historia muy común en los barrios populares en el sentido de un conjunto de promesas incumplidas, y de la imposibilidad por parte de dichas organizaciones de poder responder con hechos a los requerimientos y demandas de la comunidad. Dicha situación se traduce en un gran número de casos en que las entidades son aisladas, a partir de la indiferencia o reticencia de los vecinos en lo que se refiere a su participación.

Se debe puntualizar, también, la mala concepción que los beneficiarios tienen, en términos generales, de los gobiernos municipales, a los que acusan de no conocer los problemas específicos de las zonas donde administran. Esto se traduce en dificultades para insertar el Plan en el marco comunitario.

Reflexiones en torno a las prácticas neoasistenciales

Hasta aquí llega el análisis de los principales programas llevados adelante en torno al combate a la pobreza por la administración peronista que arribó al poder entre 1989 (a nivel nacional) y 1991 (Provincia de Buenos Aires). Se ha tratado, sobre todo en los casos de las políticas vigentes como el PROSOL y el Justicia Social, de presentar por un lado la visión de sus responsables y, por el otro, las críticas a su implementación real. Este doble nivel apunta a mostrar que si sólo se observase la instancia discursiva oficial, ya se habrían elaborado respuestas acordes a los nuevos problemas, algo que en efecto no está sucediendo.

Más bien, todo parece indicar que más allá de las palabras y las enunciaciones interesadas, se está respondiendo a los conflictos emergentes de una nueva estructuración social con prácticas propias acordes al peso y la importancia que tenía la pobreza en el marco de la segunda cuestión

social¹⁶⁴. Ahora bien, ¿cuáles son los aspectos sobresalientes de dichas prácticas?; y ¿qué expresan este conjunto de características?

Para responder a la primer pregunta, sobre los principales aspectos, se avanzará atendiendo a los cuatro items que sirvieron de guía en las críticas a las políticas: En términos de recursos económicos, las prácticas hacia la pobreza se han caracterizado por el carácter residual que han tenido las mismas dentro del gasto público social, y si bien esto no se cumple en el caso del Plan de Justicia Social, sí sucede en lo referido al PROSOL. En cuanto a la relación Estado-pobres, las dos políticas analizadas fomentan y consolidan las prácticas clientelares, dónde el mecanismo consiste en dar ayuda, o generar obras, a cambio del apoyo político-electoral. Referido a la temática de capacidad burocrática, en ambos casos se observa que no se ha logrado la conformación de un estrato de funcionarios de real nivel y cómo, cuando se contó con la posibilidad de hacerlo, se lo evitó a partir de la mala remuneración o la no renovación de sus contratos. Por último, en lo que respecta a la inserción social de las políticas, y aún cuando el Plan de Justicia Social avanzó positivamente en este campo, en la práctica ninguna de las dos acciones estudiadas ha podido generar prácticas de corresponsabilidad entre el Estado y la comunidad.

En cuanto al segundo interrogante, es decir, sobre qué significado tienen estos elementos descriptos que expresan el modo en que se está respondiendo a la emergencia de una nueva cuestión social (con la pobreza como sello distintivo), se debe apuntar que condensan dos fenómenos menos visibles que las políticas y los programas concretos, pero mutuamente relacionados: a) la separación que entre las políticas económicas y las políticas sociales se ha cristalizado en el marco de los años '90, acelerando la pérdida de formalidad laboral y la desintegración social; y b) la debilidad del Estado para promover una nueva institucionalidad social y regular la conducta de los principales agentes del mercado, incidiendo en términos positivos hacia un mayor bienestar social, a partir de poner freno a la pauperización y marginalidad de amplios estratos de la comunidad.

En un sentido general, y coincidiendo con el análisis de Lo Vuolo, quien ya en 1990 marcaba una realidad que hoy no se ha modificado en su sustancia, se apunta: "La economía argentina ha

¹⁶⁴) No implica ésto dejar de reconocer los positivos efectos electorales que, sobre todo en el caso del Plan de Justicia Social, ha tenido la modalidad de implementación de estas acciones ligadas a la problemática de la pobreza. Aún así, esos coyunturales éxitos no anulan ni socavan las críticas que se puntualizan.

sufrido una profunda transformación y el sistema de políticas sociales no ha tomado cuenta de la misma. Su fuerte dependencia del mercado formal de trabajo, de ingresos fiscales regresivos y funcionalmente dependientes de la generación de ingresos personales, sus fragmentaciones y su lógica procíclica, vuelven al sistema de políticas sociales en Argentina totalmente irracional frente a la actual crisis¹⁶⁵. Si esto es cierto, otras dos preguntas cobran sentido: ¿por qué no se logran cambiar las reglas de juego del ámbito social de tal forma que se pongan en práctica las bases alternativas indicadas en el capítulo inicial, lo cual generaría un fuerte impacto a mediano plazo en un marco institucional hoy obsoleto en cuanto a su capacidad para articular respuestas capaces de enfrentar los nuevos problemas? y, ¿cuáles son las consecuencias sociales, económicas y políticas que ocasiona el mantenimiento de viejas prácticas en términos de acciones contra la pobreza?

Las respuestas sólo pueden darse a partir del análisis de un conjunto interrelacionado de restricciones, y de los efectos en términos de escenarios que de las mismas se derivan. A ello se dedicará el núcleo del capítulo final.

¹⁶⁵) Lo Vuolo, Rubén Políticas económicas y políticas..., Op. cit., pág. 67.

CAPITULO IV

NOTAS ABIERTAS A MODO DE EPILOGO

A estas alturas de la exposición resulta conveniente subrayar los puntos principales de todo lo hasta aquí observado. Teniendo como marco el conjunto de conceptos apuntados en un inicio, se puede indicar que en Argentina, desde 1975 hasta la fecha, se ha observado un doble fenómeno. El primero, que aparece velado a simple vista, está dado por dos aspectos que se relacionan y retroalimentan: a) el quiebre del vínculo entre las políticas económicas y sociales; y b) el debilitamiento del Estado en tanto autoridad pública capaz de regular la dinámica del mercado y sus consiguientes efectos en la estructura social.

El segundo, más fácil de observar, combina también dos elementos: i) la emergencia de una tercera cuestión social donde sobresale una pobreza heterogénea derivada de la combinación entre el agotamiento del modelo de desarrollo hacia adentro y el proceso de ajuste estructural; y ii) la incapacidad del sector público para gestionar, desde espacios burocráticos modernos y de alto nivel de gerenciamiento, acciones complejas ante los nuevos problemas y consecuencias de dicha cuestión.

Estas dimensiones concretas de fenómenos más abstractos y que recorren los cimientos de la economía y la política argentina, se expresan en una serie de restricciones que a su vez cristalizan una forma determinada de vínculo entre Estado y sociedad. Estas, a su vez, conducen a que las acciones emprendidas para enfrentar la pobreza no sólo sean inoperantes para resolverla, sino también que reproduzcan tal conjunto de obstáculos. La razón de esto debe ser explorada a través del prisma de la factibilidad, respecto a lo cual cabe indicar que los responsables de elaborar e implementar aquellos planes y programas analizados en el capítulo anterior no tuvieron en cuenta, o menospreciaron la importancia de, los impactos ocasionados por la ruptura de una fórmula política centrada en el Estado.

IV.A. UNA MIRADA A LAS RESTRICCIONES

En el desarrollo del esquema conceptual sobre el cual se ha sostenido la presente tesis, se delineó la idea, siguiendo a Majone, de que el primer requisito que deben cumplir las políticas públicas ha de ser su condición de factibilidad. Lo factible, se indicó, está en directa relación con la atención que se brinde a la serie de obstáculos que desde diversos ámbitos emergen al momento en que se diseña e implementa una política, en tanto ésta atienda y no soslaye dichas restricciones.

Es en esta dirección que ahora, como condensación y síntesis del largo proceso descripto, pero también como puente hacia los tramos finales de este trabajo, se reseña el conjunto de restricciones operantes en los principales ámbitos donde se articulan las políticas públicas, poniendo especial énfasis en los impactos que éstas tienen en torno al vínculo entre tipo de Estado y características de la institucionalidad social.

Restricción política: Cuatro dimensiones son posibles de ser analizadas aquí: a) la modalidad de las políticas contra la pobreza implementadas en los últimos tiempos; b) el tipo de aparato estatal en proceso de conformación; c) las características del sistema de partidos; y d) el tipo de expectativas y de demandas que tienen los trabajadores formales, y su traducción en presiones específicas a los decisores.

a) Todos y cada uno de los programas sociales o líneas de acción vinculadas a la materia de combate a la pobreza, han tenido a lo largo del desarrollo de las tres cuestiones sociales apuntadas, el sello y la identificación con los gobiernos que diseñaron y gestionaron las mismas. A partir de perspectivas de corto alcance, en las cuales no se permite el reconocimiento de ciertas políticas exitosas (parcial o totalmente) por parte de las administraciones precedentes, se ha generado una modalidad de intervención tal, que conduce a que en el área social sólo pueda hablarse de políticas de gobierno, en contraposición a lo que se podría denominar políticas de Estado. Mientras las primeras quedan limitadas al período de gestión formalmente establecido en el marco de un sistema democrático, acortando el horizonte temporal de la toma de decisiones y moldeando estrategias de corto plazo por parte de los actores relevantes, las segundas tienen como característica central

perdurar en su implementación más allá de las administraciones coyunturales, abriendo así un mayor campo de certidumbre para la interacción entre los decisores y los grupos interesados¹⁶⁶.

b) El largo proceso de crisis y las urgencias de los gobiernos de turno derivaron en que el ejercicio de la autoridad del Estado en el área social se debilitase a tal extremo, que el nuevo aparato que se ha venido conformando desde finales de los años '80 no ha podido aún adquirir niveles suficientes de autonomía. Esto se observa, por ejemplo, en la incapacidad para ejecutar políticas efectivas de generación de empleo, de reajuste del gasto público social, o de combate a la pobreza.

c) La anterior es quizás una de las principales derivaciones de la década de vida democrática que ha transcurrido en Argentina desde 1983, etapa donde se ha tomado visible otra restricción, que significa una realidad de singular potencial disruptivo en lo que refiere al futuro de las políticas sociales: no existe un sistema de partidos políticos capaz de actuar como verdadero agregador de demandas sociales, sobre todo de aquellas cuyos portadores son los sectores más postergados. Las mutaciones del peronismo, la crisis del radicalismo, la juventud de los frentes de centroizquierda y la ausencia de una expresión de la derecha moderada, abren las puertas para que las propuestas de carismáticos personajes del deporte o la farándula, así como también de extremistas de derecha, formen parte del conjunto de opciones creíbles por parte de los pobres y marginados y vayan dando forma a un nuevo tipo de autoridad pública.

d) Se agrega, a los obstáculos anteriores, la restricción que representa la conducta de los sectores medios y de quienes permanecen dentro del mercado formal de trabajo. Estos, conocedores del papel clave que desempeñan en cada proceso electoral, presionan a los políticos a fin de concentrar los escasos recursos en la atención prioritaria de sus demandas, con lo cual acentúan la exclusión de los grupos empobrecidos. Un claro ejemplo está dado por la cantidad impresionante de recursos que aún siguen pasando por el circuito controlado por las obras sociales, en especial las de aquellos gremios con mayor capacidad de presión.

¹⁶⁶) En este punto debe hacerse una aclaración. Aunque los gobiernos militares siempre han difundido la idea de que "no tenían plazos sino objetivos", enunciado que podría emparentarse con el concepto de políticas de Estado, en la práctica las gestiones autoritarias estuvieron centradas casi con exclusividad en el corto plazo.

Restricción económica: Este tipo de restricciones tiene una doble dimensión: a) una de corto alcance y que se relaciona con el tipo de clase empresarial que predomina en el país; y b) otra de largo plazo, que se vincula con los efectos que sobre los empleos (y por ende en su relación con los ingresos) tendrán las cada vez más importantes mutaciones en los patrones tecnológicos-productivos.

a) En cuanto a la forma de acción del sector con mayores recursos económicos, resalta la perdurabilidad de una cultura rentística, a la par que las transformaciones experimentadas a lo largo de los últimos veinte años le ha permitido ubicarse (sobre todo a los grupos más grandes) en un lugar preferencial al momento de vetar u obstaculizar determinados cambios de reglas. La lógica subyacente, que permite entender la dinámica política que está detrás de esta perspectiva económica, queda reflejada en el análisis de un documento interno de un grupo económico: "Resulta mucho más redituable para el empresariado contar con un fluido acceso al poder o a los mecanismos habituales de presión en lugar de incorporar tecnología moderna o cualquier otro esfuerzo tendiente a mejorar el aparato productivo"¹⁶⁷. Esta lógica de acción no se ha modificado en los últimos tiempos, sino que se ha fortalecido a partir de la capacidad de negociación obtenida a través del proceso de concentración del ingreso que ha tenido lugar en los últimos veinte años. Dicho fenómeno se traduce de diversas maneras, entre las cuales destacan las dos siguientes: i) la dificultad a la que se enfrenta el poder político para modificar la estructura impositiva a fin de aumentar la recaudación tributaria, de forma tal de inyectar una fuerte cantidad de dinero al conjunto de los gastos sociales actuales, en especial los referidos al combate a la pobreza; y ii) la exitosa presión ejercida ante las autoridades para promover una transformación en la normativa laboral, a favor de una reducción de los beneficios de los trabajadores y, por consiguiente, del costo laboral.

b) En relación a la segunda dimensión restrictiva en lo económico, sobresale un aspecto de envergadura estructural y que supera con amplitud los límites nacionales: los rápidos cambios en la modalidad de producción y sus efectos sobre las políticas relacionadas con el empleo, el ingreso y la integración social. Al respecto, estudios relevantes están comenzando a demostrar que el ritmo de generación de empleos de las plantas productivas que incorporan cambios tecnológicos es

¹⁶⁷) Extraído de la memoria de Heredia S.A., correspondiente al ejercicio cerrado el 30/6/82 y citado por Schwarzer, Jorge Martínez de Hoz: La lógica política de la política económica, Estudios CISEA, Buenos Aires, 1983, pág. 412.

marcadamente inferior al existente antes de dicha incorporación de los adelantos científicos¹⁶⁸. A su vez, estas transformaciones requieren mano de obra cada vez más capacitada, lo cual excluye de antemano a parte importante de los excluidos, en especial a los pobres estructurales.

Restricción jurídica: Cualquier cambio de reglas en lo inmediato, y de lo institucional en lo mediato, requiere la presencia de los atributos de formalidad que brinda el sistema jurídico positivo. Es precisamente ésta una de las dimensiones de lo estatal y, teniendo en cuenta cuáles son las restricciones políticas y económicas, el sistema normativo vigente en materia social no resulta apropiado como vehículo para el tipo de transformación que exige una nueva cuestión social.

Se liga ésto, a la vez, con el obstáculo que representa el creciente desprestigio que entre la sociedad argentina tiene el orden jurídico, razón por la cual no resulta posible un cambio de reglas a partir de modificar solamente la normatividad. Como lo marca O'Donnell, "cuando se vuelve patente que muchos están violando las leyes, y que por general nadie paga por eso, la lección aprendida socava todavía más la predecibilidad de las relaciones sociales; la proliferación del oportunismo y la anarquía hacen que aumente todo tipo de costos de transacción y la urdimbre de la sociedad, lograda por el Estado como ley, se debilita con cada curva de la espiral"¹⁶⁹. El aumento de los costos en la interacción entre los individuos y los grupos que operan en el área social, como bien lo indica este autor, resulta ser un buen ejemplo para sostener otro de los argumentos centrales de esta investigación, en el sentido de que *la actual institucionalidad social obstaculiza los cambios requeridos para atender los nuevos problemas*.

Restricción organizacional: Dos son los elementos que deben tenerse en cuenta cuando se hace referencia a la perspectiva de las organizaciones, en cuanto obstáculo para cambios en el marco institucional: a) uno, de singular importancia en términos de la institucionalidad en su conjunto, es aquel vinculado a la esfera del sector público estatal, en cualquiera de los niveles; y b) otro, el

¹⁶⁸) Ver PREALC Empleo y Equidad. El desafío de los 90, PREALC, Santiago, 1991, pág. 48.

¹⁶⁹) O'Donnell, Guillermo "Estado, democratización y...", Op. cit., pág. 82.

relacionado con el difuso ámbito de las formas en que la misma sociedad se organiza en pos de la canalización de sus demandas, más allá de los partidos políticos.

a) En relación a las restricciones que operan actualmente en el sector estatal implicado en la elaboración e implementación de políticas sociales, se puede apuntar una larga lista de aspectos, cuya mera enunciación permite ir delineando el verdadero perfil y profundidad de la crisis en esta dimensión de la autoridad pública: i) ausencia de sitios legítimos para llevar a cabo la toma de decisiones más importantes; ii) interferencias inter e intra organizacional; iii) falta de criterios claros en la asignación y gestión de los recursos; iv) escasez de agentes burocráticos capaces de llevar adelante un gerenciamiento social que articule eficiencia con equidad; v) falta de formación técnica apropiada en las esferas provinciales y municipales; vi) indefinición en la relación de jerarquía de ciertos tramos claves de autoridad; vii) cultura organizacional clientelar y dependiente de los gobiernos de turnos. A esta serie se agrega una forma de actuar rutinaria, emparentada con soluciones estandares, previas incluso a que surgan los problemas, tal lo señalado por Peters: "Como en el modelo del 'bote de basura', la práctica define las metas de las dependencias burocráticas, en lugar de que sean las metas las que determinen la política pública. En un ámbito con estas características, 'lo que es, es bueno'"¹⁷⁰.

En tanto una de las claves para enfrentar la pobreza lo representa un sistema de información eficaz, debe agregarse que en lo referido a aquellas áreas del sector público con responsabilidad en la medición social, las mismas están actualmente trabajando con instrumentos que en algunos casos deberían ser refinados o reemplazados si se quieren tomar decisiones de gestión política que sean factibles y exitosas. En este sentido importa el comentario de Minujin, cuando analizando los cambios dinámicos en la estructura social argentina, afirma: "El proceso no se ha caracterizado por una caída compacta de un sector, por ejemplo los asalariados, o un hundimiento ordenado de la estructura social, sino, por el contrario, de un desarme en el interior de categorías y ramas de

¹⁷⁰) Peters, Guy "Política Pública y Burocracia", en Revista Foro Internacional, Vol. XXXIII, N° 1, México, enero-marzo de 1993, pág. 71.

ocupación. Debería entonces trabajarse con un mayor nivel de detalle que el que permite la Encuesta Permanente de Hogares"¹⁷¹.

b) Por su parte, y teniendo presente que se está avanzando hacia una redefinición del espacio público donde no sólo importa el sector estatal, sino también lo que la misma sociedad pueda hacer por sí misma para la satisfacción de ciertas demandas o necesidades, es menester observar cuáles son las restricciones que existen actualmente para hacer ésto efectivo. Sobresale la ausencia de un conjunto fuerte y vinculado de entidades intermedias, organizaciones no gubernamentales, grupos religiosos con inserción social, etc., capaz de articularse como red organizacional autónoma de la tutela o el control estatal. A esto se debe agregar el punto ya tratado de la debilidad de las instancias partidarias.

Se enlaza esto, a su vez, con la importancia relativa que los marginados le dan a la autoorganización. Por un lado, los sectores históricamente pobres, los que durante las décadas anteriores habían sido asistidos aunque sea en forma residual por el Estado, no encuentran incentivos para organizarse toda vez que aún confían en que sea la misma autoridad pública quien les provea los satisfactores elementales para no vivir en situaciones de extrema pobreza¹⁷². Por otro, en lo que refiere a los nuevos pobres, quienes habiendo estado en una mejor posición social antes del proceso de ajuste, aún conservan ciertos símbolos de status o redes de contención muy peculiares, lo cual los lleva a negar ante los demás, y a veces ante sí mismo, su actual condición de pobreza.

¹⁷¹) Minujin, Alberto "En la rodada", en Minujin, Alberto (Comp.) Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina, UNICEF/Losada, Buenos Aires, 1992, pág. 34. Conviene recalcar que la gran mayoría de los datos contenidos en este tercer capítulo (número de pobres, precarización laboral, etc.) fueron extraídos a partir de información recogida a través de la Encuesta Permanente de Hogares, la cual se hace dos veces al año.

¹⁷²) Un buen estudio realizan Tenti Fanfani, Emilio; Golbert, Laura; y Lumi, Susana La mano izquierda del Estado. La asistencia social vista desde los beneficiarios, miño y dávila/CIEPP, Buenos Aires, 1993.

IV.B. EL NUEVO CONTEXTO: LA FRAGMENTACION EXCLUYENTE

Las restricciones revisadas constituyen, en lo particular y en su interrelación, la expresión concreta de una serie de fenómenos ya apuntados. En tanto los cambios en la economía sirvieron de campo fértil para que la pobreza fuera el eje de una nueva cuestión social, la incapacidad estatal para afrontar los problemas sociales y el carácter no cooperativo de la interacción entre los actores relevantes que expresa y explica dicha debilidad, demuestra la permanencia de un andamiaje de institucionalidad social que actúa y se manifiesta bajo la lógica de un modelo hoy perimido.

Así, un Estado con escasa capacidad regulatoria, un sistema de partidos debilitado junto a una dirigencia política cortoplacista, un actor sindical a la defensiva, una clase empresarial a la ofensiva, una transformación radical en los sistemas de producción, una ajuridicidad colectiva, un agotado sector público, una desarticulada sociedad civil y una cultura política escasamente democrática, participativa y responsable, son sólo algunos de los elementos relevantes que conforman el actual escenario.

De este modo, aquellas antiguas prácticas conducentes a la inclusión social, propias de las respuestas elaboradas en torno a las dos anteriores cuestiones sociales (aún bajo regímenes autoritarios en muchos períodos) empiezan a dar paso a conductas y acciones nunca antes observadas en el país. Las consecuencias ya se toman evidentes. Potenciales conflictos de anomia colectiva, amplificación de las conductas xenofóbicas y chauvinistas, generalización de la violencia cotidiana, aumento de las prácticas represivas por parte del aparato estatal pero también por acción de ciertos actores privados, son sólo algunos de los elementos que empiezan a cobrar fuerza en la Argentina de fin de siglo XX.

Mientras esto sucede, la reforma de la instancia estatal ha seguido su curso concentrada en los aspectos y las áreas económicas, dejando al ámbito social atrapado en una lógica perversa (aquella que aquí, en términos de lucha contra la pobreza, se denominó neoasistencialismo) y supeditada a las acciones efímeras y coyunturales de los gobiernos de turno. Al momento de buscar explicaciones creíbles para este fenómeno de "olvido de lo social", que hipoteca las posibilidades de articular virtuosamente desarrollo económico y consolidación democrática, crece la certeza de que la respuesta debe buscarse a través de dos vías. Una primera, que lleva a la observación del

comportamiento de los principales actores socioeconómicos, en tanto sus conductas y órdenes de preferencias abrieron los cauces para la aparición de una nueva cuestión social, pero sin que sucediese lo mismo al momento de elaborar respuestas acordes a los problemas que la misma trajo consigo. Una segunda, que conduce al análisis de la incapacidad estatal para afrontar los problemas sociales y limitar el intrínseco carácter no cooperativo de interacción entre actores relevantes. Esto conduce a que el nuevo vínculo entre Estado y sociedad (así como entre sus actores respectivos) tenga las características de una fragmentación excluyente.

Por un lado, el sustantivo *fragmentación* remite a la *forma* en que el aparato estatal y las diversas fracciones y grupos sociales se relacionan. En este sentido, son solamente aquellos sectores con capacidad de actuar bajo la lógica mercantil (que implica ciertas capacidades y habilidades) los que logran ser "escuchados" por los decisores públicos, lo cual no asegura, de antemano, que sus demandas sean atendidas y satisfechas. Al respecto, son los grupos económicos más concentrados los que tienen acceso libre a los espacios de toma de decisión, cualquiera sea el tema del que se trate. Luego, dependiendo del asunto, es posible que sectores y organizaciones específicas tengan la posibilidad de un trato preferencial por parte de las agencias burocráticas correspondientes. Si bien esto no es nuevo en la historia de las configuraciones políticas argentinas (se daba con asiduidad, por ejemplo, en el período de auge de la centralidad estatal), sí ha acentuado sus rasgos en el transcurso de los últimos veinte años, sobre todo en lo que se refiere al posicionamiento estatal con respecto a los estratos subalternos.

Esto conduce al adjetivo de *excluyente*, el cual define el *contenido* de dicha relación. Es aquí donde las diferencias con las etapas anteriores se potencian hasta el extremo de conformar un nuevo tipo de vínculo ^{entre} política y economía, en nada semejante al que nació junto al peronismo y se extendió con cierta consistencia hasta mediados de los '70. En la actualidad, los pobres desorganizados, e incluso los mismos trabajadores sindicalizados, tienen vedado el acceso a las instancias burocráticas de resolución, a la par que ven restringida la posibilidad de encontrar espacios organizacionales adecuados (es decir, canales que se hagan cargo de los costos de aunar esfuerzos en pos de presiones específicas).

Esto remite a reflexionar en torno a cuáles son las consecuencias de un Estado sin capacidad efectiva de gestión en lo social, para lo cual se sigue a Oszlak: "Lo cierto es que un estado

desmantelado es un ámbito propicio para que su función social sea fácilmente subvertida en beneficio de clientelas corporativas tutelares, de grupo funcionariales privilegiados o de ocasionales parásitos que medran cuando -en presencia de un sector público debilitado- la prebenda y corruptela se enseñorean. Sobre todo, cuando las efímeras conducciones políticas de los organismos no consiguen retomar la iniciativa ni sustraerse al ritmo y los rituales que les impone la burocracia establecida, perdiéndose una a una las oportunidades de institucionalizar nuevos proyectos, nuevas estructuras, nuevos estilos de gestión. Sin duda, todo ello contribuye a resentir la gobernabilidad de la sociedad en el marco de la democracia"¹⁷³.

Este escenario conduce, en consecuencia y dada la exploración previa acerca de los cambios en la gestión estatal en la economía que se han producido recientemente en Argentina, a sugerir una serie de elementos necesarios (pero seguramente no suficientes) para dotar de coherencia y legitimidad a la relación entre Estado, institucionalidad social y políticas contra la pobreza.

IV.C. UN SEGUNDO MOMENTO DE LA REFORMA ESTATAL

Las urgencias sociales del presente parecerían no soportar mayores dilaciones en cuanto a los cambios integrales que deben emprenderse. Si esto no sucediese, "la política social se remitirá a ser el vagón de cola de todas las políticas, destinada a provocar lo que se ha llamado el 'efecto ambulancia', que consiste en que la política social va recogiendo los 'muertos' y 'heridos' que va dejando a su paso la política económica"¹⁷⁴.

Así, en épocas como las actuales, donde un primer momento de la reforma estatal se ha dirigido a depositar en el mercado la casi exclusiva responsabilidad en la asignación de los recursos, se torna importante sostener la necesidad de apuntalar cambios progresivos en el marco institucional

¹⁷³) Oszlak, Oscar "La organización de la reorganización estatal. Tendencias en la reforma del sector público en América Latina", en Revista Administración Pública y Sociedad, N° 6, Córdoba, julio de 1992, pág. 133.

¹⁷⁴) Blanco, Carlos "La reforma del Estado y la...", Op. cit., pág. 95.

a partir de una segunda etapa en la transformación del Estado, tendiente al fortalecimiento del mismo en tanto aparato de gestión pública en todas las esferas y no sólo en alguna de ellas.

En la extensa bibliografía referida a la temática de las funciones estatales, pueden reconocerse dos entre muchas líneas importantes, las cuales conforman los extremos de un continuo de posibilidades. Una de ellas se emparenta con el Estado que moviliza sus recursos para ir tapando agujeros o atendiendo sólo demandas coyunturales y puntuales. La otra jerarquiza la autonomía del Estado para enfrentar problemas estructurales en forma racional, planificada y con perspectiva temporal de largo alcance.

Como se observó, el proceso de reforma estatal motorizado a lo largo del gobierno de Menem ha redefinido el vínculo entre la autoridad pública y el mercado, modificando en dicho ámbito las correspondientes reglas de juego. A este proceso ayudaron los fuertes incentivos de ciertos actores políticos y empresariales por asignar al mercado un papel más dinámico, lo cual se empalmó con el fuerte apoyo de los organismos de crédito multilaterales para emprender cambios en dicha dirección.

Por el contrario, en lo que respecta al área social, las reformas emprendidas resultaron de escasa magnitud. Falta de interés de los principales actores, un mayor peso de la cultura estatista en la materia, necesidad de apoyos políticos de corto plazo, han sido aspectos que se combinaron para mantener un esquema de institucionalidad social propio de las décadas anteriores. De esta forma, específicamente en lo referido al modo de enfrentar los altos y heterogéneos niveles de pobreza, el Estado argentino está casi en uno de los límites de aquel abanico apuntado: solamente actúa ante las urgencias, razón por la cual lo hace sin orden, sin perspectiva global (que reconozca los impactos económicos de sus prácticas, por ejemplo) y sin logros sostenibles en el largo plazo.

Para avanzar hacia un Estado más acorde a los desafíos que derivan de los cambios en la estructura social argentina, capaz de constituir un espacio democrático de negociación y gestión, con posibilidades de actuar en perspectivas temporales de envergadura, se necesita transformar sus capacidades y recursos. Apuntan Isuani y Tenti Fanfani: "No hay desarrollo social sin dirección conciente del conjunto social. Para ello es preciso potenciar las instituciones políticas y el Estado como ámbitos de mediación, construcción y realización del interés general (...). El cumplimiento efectivo de este papel asignado al Estado exige que éste posea una real autonomía, entendida como distanciamiento relativo de los intereses sectoriales presentes en la sociedad argentina actual. Esto

supone no un Estado mínimo, sino un Estado capaz, dotado de todos los recursos (financieros, técnicos, humanos, administrativos, etc.) aptos para el eficaz desempeño de su función"¹⁷⁵.

Los criterios que debiesen servir de punto de referencia para esa transformación estatal ya han sido expresados en la primera parte. Buscando el fomento de una nueva situación de equilibrio, donde el conjunto de las políticas públicas arroje como resultado una combinación legítima entre crecimiento económico e integración social, es pertinente recordar las bases propuestas para el cambio en la institucionalidad social. Aquel conjunto de diez elementos, en tanto necesidades, puede ser resumido de la siguiente manera: 1) Concertación entre los actores relevantes a fin de introducir el tema de la pobreza en la agenda pública; 2) Avance hacia la constitución de políticas de Estado, ajenas a los vaivénes de los gobiernos coyunturales; 3) Puesta en marcha de políticas ligadas al aumento de la capacitación y a la disminución de los índices de crecimiento poblacional; 4) Elaboración de aquellos instrumentos para recavar información acordes a la magnitud de los nuevos problemas; 5) Fomento de la descentralización hacia las instancias municipales, previa capacitación de su personal, además de una efectiva transferencia de recursos; 6) Conformación de un esquema tributario que facilite la inyección de recursos a las acciones frente a la pobreza; 7) nueva relación, de corresponsabilidad, entre el Estado y los sectores sociales en situación de pobreza; 8) mecanismos eficientes de control administrativo; 9) estructura de información y crédito a los grupos marginados; y 10) articulación apropiada entre prácticas universales y focalizadas.

En tanto el ajuste estructural y la estabilización de las principales variables macroeconómicas resulta un proceso avanzado pero aún inacabado en el país, se puede indicar que la magnitud de los recursos que la clase dirigente parece dispuesta a invertir en la construcción de una instancia estatal capaz de derivar en la construcción de una nueva institucionalidad social que se encuadre dentro de las bases mencionadas es, sin duda, acotada. De esta manera, aumenta la posibilidad de que aquellas restricciones que actúan como obstáculos para llevar adelante acciones frente a la pobreza se cristalicen con sus características actuales o, peor aún, que las mismas se agudicen en un sentido negativo.

¹⁷⁵) Isuani, Aldo y Tenti Fanfani, Emilio "Elementos generales para una estrategia de intervención estatal en el desarrollo social", en Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza Política social y pobreza en Argentina, PNUD, Bogotá, 1991, pág. 487.

Un camino posible para evitar esta situación es priorizar un ámbito de acción específico. Fue hace ya varios años cuando Hirschman propuso, en perspectiva macroeconómica, el concepto de desarrollo desbalanceado¹⁷⁶. Planteando los esquemas de desarrollo como una cadena de desequilibrios, este autor indica que la escasez de recursos de todo tipo torna sumamente difícil un avance armónico a nivel global. Esto obliga a los decisores, una vez que se llegó a la necesidad de "hacer algo", a tomar ciertos caminos.

En la Argentina actual no resulta fácil, sin embargo, colocar la primera piedra o elegir la esfera donde invertir recursos. El Estado, al carecer de grados importantes de autonomía, actúa coyuntural y desordenadamente en lo social, con el resultado de que sus acciones tienen un horizonte de perdurabilidad que se agota donde concluye la gestión del gobierno de turno. Asimismo, algunos de los actores relevantes en el área social encuentran en el actual esquema de reglas de juego la situación requerida para maximizar sus intereses en el corto plazo. Ambos aspectos, combinados, dan como resultado el que no se haya modificado la institucionalidad social conformada en el marco de la matriz de centralidad estatal.

Lo anterior explica, al menos en parte, los sucesivos fracasos que no sólo en Argentina sino también a nivel regional se han experimentado al momento de querer construir una autoridad pública específica para el área social. Desde una perspectiva latinoamericana, Franco señala tres intentos de transformación relevantes en materia de conformar una autoridad pública en materia social, capaz de llevar adelante todas las acciones referidas a políticas sociales, pero en especial las acciones frente a la pobreza, los cuales se emparentan con la conformación de órganos planificadores, ministerios, o gabinetes especiales: "La idea de constituir una autoridad social ha sido sugerida e intentada en diversas oportunidades. Para ello se han sugerido diversas alternativas, cada una de las cuales considera conveniente asignar ese conjunto de tareas a diferentes órganos del aparato público. Así se ha planteado que la asuman los organismos nacionales de planificación (...). Se ha sugerido también la creación de un ministerio coordinador de lo social que, ocupando la misma posición administrativa que el resto, fuera el "primus inter pares" (...). También ha habido propuestas de crear

¹⁷⁶) Los principales lineamientos de esta faceta de su obra, de por sí vasta, fueron tomados de Hirschman, Albert La estrategia del desarrollo económico, Fondo de Cultura Económica, México, 1961.

un nuevo ministerio que se superponga a los sectoriales (...). Otra alternativa sería un ministerio suprasectorial, que sustituiría a los ministerios convirtiéndolos en órganos (secretarías de Estado, direcciones, etc.) relacionados jerárquicamente con una nueva entidad (...). Una tercera solución respecto a la autoridad social postula la constitución de un ejecutivo social constituido al más alto nivel de la conducción administrativa del Estado, con la forma de un Gabinete Social"¹⁷⁷.

El fracaso de estos intentos (más allá de algunos buenos resultados en áreas concretas de países específicos) radica en que no se tuvo en cuenta la dinámica muchas veces perversa que suelen adquirir los diversos conjuntos de restricciones, razón por la cual se generaron redes de veto e impugnación que afectaron las propuestas de cambio en la institucionalidad social. Fracasaron, en síntesis, los intentos por llevar adelante la construcción de sitios apropiados para la toma de decisiones en el área social¹⁷⁸. Recientemente, y tal como se indicó antes, en Argentina se ha creado la Secretaría de Desarrollo Social, pero en tanto se carecen de los elementos para profundizar en una crítica de su funcionamiento, se prefiere no abundar en la materia, haciendo notar solamente sus aspectos formales básicos¹⁷⁹.

¹⁷⁷) Franco, Rolando Nuevas orientaciones en la política social en América Latina, ILPES, Santiago, 1992, pág. 20.

¹⁷⁸) Sobre el significado del concepto de "sitio", Meltzer, Arnold "La factibilidad política y ...", Op. cit., pág. 380, señala: "El sitio constituye un punto desde donde se toman decisiones trascendentes. Al igual que la variable temporal, el sitio fija la acción. También permite ubicar cualquier obstáculo potencial de una situación particular. El sitio constituye un punto de referencia para analizar a los actores claves, sus valores, motivaciones, creencias y recursos".

¹⁷⁹) Nacida a partir del decreto N° 227 del 14 de febrero de 1994, la Secretaría de Desarrollo Social depende directamente del Poder Ejecutivo Nacional y, aunque en términos formales no lo sea, tiene en la práctica la jerarquía de un Ministerio. El conjunto de funciones y tareas a cargo de la Secretaría estaba, hasta la fecha de creación de la misma, bajo la órbita del aún denominado Ministerio de Salud y Acción Social.

Entre los considerandos más relevantes del decreto, conviene destacar los siguientes: "...Que es intención del PODER EJECUTIVO NACIONAL, profundizar e incentivar las políticas y acciones dirigidas a promover y a asistir socialmente a la población, desarrollando en forma centralizada todos los cometidos inherentes a la asistencia social, la vivienda y la tercera edad, así como el desarrollo de proyectos de cooperación técnica que hagan a una mejor coordinación con las restantes jurisdicciones, como así también con organismos internacionales en el marco de las pautas acordadas por los Ministerios con competencia específica en materia de financiamiento y política de cooperación internacional./ Que es decisión del PODER EJECUTIVO NACIONAL coordinar toda la política social del gobierno, con los claros objetivos de no superponer acciones, ser más eficientes en su cumplimiento, impedir que existan vacíos o falta de atención a la problemática social por no tener centralizada su operatividad, poder realizar diagnósticos, relevamientos, asignaciones, proyectos, evaluaciones y demás acciones en el área de la política social, en una forma integral, metódica, sistemática y permanente..."

En lo referido a los objetivos centrales de la Secretaría de Desarrollo Social, apuntados en el Anexo 1, destacan los dos primeros, donde se articulan en términos discursivos aspectos cuya relación genera tensión: asistencia y promoción. Se observa: "1.- Ejecutar las acciones tendientes a asistir a la población desde el punto de vista social en situaciones normales o de emergencia, así como también planificar y fiscalizar todo lo relativo a la promoción, integración y desarrollo

En los últimos años y en tanto se manifestaban no sólo las consecuencias excluyentes de los ajustes estructurales puestos en marcha en el país, sino también los fracasos en los débiles intentos por operar sobre algún punto específico de la institucionalidad, han comenzado a surgir voces y reclamos de diversa índole e intensidad para que se enfrenten las nuevas situaciones de pobreza y exclusión que caracterizan a lo que en este trabajo se ha llamado "tercera cuestión social". Una importante línea de análisis tiene que ver con los aspectos a tener en cuenta para una reformulación exitosa de las políticas sociales, en especial aquellas vinculadas a la temática de la pobreza.

Parte de las restricciones anteriormente señaladas, y que impidieron hasta ahora el claro establecimiento de nuevas reglas de juego en la materia, deben ser tomadas en cuenta aún en los casos de una reformulación con tintes valorativos diferentes. Pero por otro lado, el decisor inteligente debe saber que algunas de estas restricciones no están dadas para siempre, pudiendo ser en parte moldeadas a partir de políticas públicas o equilibrios diferentes.

Si se recapitulan las opciones que un decisor tiene para llevar a cabo un objetivo de política pública determinado frente a una serie de restricciones, se observan tres posibilidades. Primero, puede intentar llevar a cabo una serie de acciones sin tener en cuenta las restricciones operantes; esta opción, sin embargo, no conduce a prácticas exitosas, en tanto no se realizan los cálculos adecuados de factibilidad política.

Segundo, puede operar primeramente sobre las restricciones, para luego establecer las políticas de su elección. Los problemas emergentes con esta opción son dos: el primero, de orden valorativo y dado que muchas restricciones provienen del funcionamiento de instituciones políticas, refleja el hecho de que aquí se ha optado por priorizar la consolidación de las instituciones democráticas (sistema de partidos, intervención legislativa, autonomía de la representación social), admitiendo cambios o reformas sólo en el sentido en que éstos aporten simultáneamente mayor participación y mayor capacidad de gobierno; el segundo, de orden más práctico, advierte que dada

de los grupos humanos con problemas sociales, dentro de las políticas establecidas por el Gobierno Nacional./ Programar, ejecutar y controlar actividades pendientes a reactivar conjuntos sociales a través de la paulatina delegación de responsabilidades sociales en la comunidad, siguiendo el principio de subsidiaridad, y promover, ejecutar y fiscalizar los programas de vivienda para los sectores de menores recursos". En los Anexos siguientes se puntualizan los diversos objetivos de cada una de las cinco subsecretarías creadas: Acción Social; Tercera Edad; Vivienda; Proyectos Sociales; y Coordinación Técnico-Administrativa.

la naturaleza de ciertas restricciones, la estrategia de reformularlas independientemente del tipo de política pública a proponer, simplemente carece de sentido en la medida en que aparecen casi siempre estrechamente ligadas.

La tercera opción, la cual se considera más atractiva a los efectos de poner punto final a esta tesis, es la de actuar simultáneamente sobre las restricciones y la política pública. En otras palabras, manejando las restricciones a través de la construcción de políticas públicas que permitan equilibrios diferentes, y así promuevan la cooperación entre los actores. La propia política pública es el mecanismo de vinculación entre los objetivos del decisor, y las restricciones exteriores operantes, por lo que variantes en su diseño permiten una redefinición diferente de las restricciones, y por ende, pueden permitir la conformación de equilibrios cooperativos que deriven en la provisión de servicios sociales eficientes y equitativos.

Con esta última opción como eje, se puede concluir sugiriendo un conjunto de temáticas capaces de actuar como multiplicadores al momento de transformar la institucionalidad social (en especial para construir efectivos canales de protección y desarrollo en el área social), en tanto los mismos formen parte de una estrategia encuadrada en la *segunda etapa de la reforma estatal*: **la promoción amplia de la autoorganización social** (sobre todo para fomentar la acción colectiva autónoma de los sectores con bajos ingresos y necesidades básicas insatisfechas); **la construcción de ámbitos legales y legítimos donde los actores más relevantes puedan intercambiar perspectivas y compromisos** (a fin de incluirlos en el proceso mismo de toma de decisiones, por ejemplo en aspectos claves como las reformas impositivas, y no sólo en la instancia de veto de dichas políticas); **el fomento deliberado del control ciudadano sobre la administración pública** (a través de canales originales más allá de los hoy vigentes, para darle densidad a una ciudadanía en rápido proceso de debilitamiento); y **la transformación profunda del sistema judicial** (en todos sus órdenes y niveles, promoviendo que se haga efectiva la declamada igualdad real ante a ley).

Constituyen estos algunos de los temas prioritarios, capaces de ser el eje de una nueva agenda para repensar y transformar la relación economía-política en la Argentina de fin de siglo.

Finalmente, interesan remarcar tres corolarios.

✓ *Todo cambio institucional expresa una combinación de azar, lógica y voluntad.* La construcción de nuevos escenarios económicos y sociales implica, además de la inevitable presencia de imponderables, la necesidad de la acción racional y apasionada de los individuos. Necesita, en consecuencia, de bases sólidas a partir de las cuales se pueda negociar, intercambiar, planificar, decidir.

✓ *Cualquier política pública se encuadra, por sobre todo, en los marcos de "la política".* Política significa, en esencia, la volátil combinación de imaginación, esfuerzo, inteligencia, cálculo estratégico. Contrariamente a una concepción parcial que sólo jerarquiza los aspectos técnicos de una gestión estatal, aquí se ha preferido resaltar la dinámica de procesos que condensan dispares correlaciones de fuerza y preferencias divergentes.

✓ *Ningún proceso de transformación asegura, de antemano, resultados óptimos de eficiencia y equidad.* De nada sirve el simple diseño arquitectónico de una nueva armazón institucional si el conjunto de restricciones no fue atendido. Pero, aún así, el mejor análisis de factibilidad dista de ser perfecto, en tanto la interacción de los seres humanos todavía conserva esa compleja costumbre de torcer el rumbo de la historia hacia destinos imprevisibles.

BIBLIOGRAFIA

AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1993) (Comp.) Estudio Introductorio a Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, México.

ALFORD, Robert y FRIEDLAND, Roger (1993) "La sociedad regresa al primer plano: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales", en Revista Zona Abierta, N° 63/64, Madrid.

ARELLANO, José Pablo (1985) Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984, CIEPLAN, Santiago.

AZPIAZU, Daniel; KHAVISSE, Miguel; y BASUALDO, Eduardo (1986) El nuevo poder economico, Hyspamérica, Buenos Aires.

AZPIAZU, Daniel y BASUALDO, Eduardo (1990) Cara y contracara de los grupos economicos. Estado y promocion industrial en la Argentina, Cántaro, Buenos Aires.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO y PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (1993) Reforma Social y Pobreza, BID/PNUD, Washington D.C.

BANCO MUNDIAL (1986) La pobreza en América Latina. El impacto de la depresión, Banco Mundial, Washington D.C.

BANCO MUNDIAL (1990) Poverty. World development report 1990, Banco Mundial, Washington D.C.

BANCO MUNDIAL (1993) Los recursos humanos en América Latina y el Caribe, Banco Mundial, Washington D.C.

BARBEITO, Alberto (1990) Distribución de ingresos, pobreza y Estado de Bienestar, Documentos de Trabajo N° 3, CIEPP, Buenos Aires.

BARBEITO, Alberto y LO VUOLO, Rubén (1992) La Modernización Excluyente, UNICEF/CIEPP/Losada, Buenos Aires.

BAILY, Samuel (1982) "Las sociedades de ayuda mutua y el desarrollo de una comunidad italiana en Buenos Aires: 1858-1918", en Revista Desarrollo Economico, Vol. 21, N° 84, Buenos Aires, enero-marzo.

BECCARIA, Luis (1991) "Distribución del ingreso en la Argentina", en Revista Desarrollo Económico, Vol. 31, N° 123, Buenos Aires, octubre-diciembre

- BECCARIA, Luis (1992) "Reestructuración, empleo y salario en la Argentina", en Revista Estudios del Trabajo, N° 3, primer semestre.
- BECCARIA, Luis (1993) "Estancamiento y distribución del ingreso", en Minujin, Alberto (ed.) Desigualdad y Exclusion. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo, UNICEF/Losada, Buenos Aires.
- BECCARIA, Luis y CARCIOFI, Ricardo (1993) "Políticas Públicas en la provisión y financiamiento de los servicios sociales", en Minujin, Alberto (ed.) Desigualdad y Exclusion. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo, UNICEF/Losada, Buenos Aires.
- BENNHOLDT-THOMSEN, Veronika (1981) "Marginalidad en América Latina. Una crítica de la teoría", en Revista Mexicana de Sociología, N° 4, México.
- BLANCO, Carlos (1994) "La reforma del Estado y la política social", en Revista Reforma y Democracia, N° 1, Caracas.
- BOLTVINIK, Julio (1990) Pobreza y necesidades básicas, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, PNUD, Caracas.
- BOLTVINIK, Julio (1992) "El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo", Revista Comercio Exterior Vol. 42, N° 5, mayo.
- BORZUTZKY, Silvia (1986) "Políticas y reformas de la seguridad social", en Mesa Lago, Carmelo La crisis de la seguridad social y la atención a la salud, Fondo de Cultura Económica, México.
- BRESSAN, Juan (1992) "El contexto, la coyuntura y la reforma del estado en la transición democrática argentina", en Revista Administración Pública y Sociedad, N° 6, IIFAP, Córdoba, julio.
- CANTROT, Adolfo (1979) La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976, Estudios CEDES, Vol. 2, N° 6, Buenos Aires.
- CANTON, Darío; MORENO, José; y CIRIA, Alberto (1972) La democracia constitucional y su crisis, Paidós, Buenos Aires.
- CARCIOFI, Ricardo (1990) La desarticulación del pacto fiscal. Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las últimas dos décadas, CEPAL, Documentos de Trabajo N° 36, Buenos Aires.
- CARCIOFI, Ricardo y CETRANGOLO, Oscar (1992) Argentina: el sector público en los ochenta, CEPAL, Buenos Aires.

- CARDOSO, Fernando Henrique (1971) "Superpoblación relativa y marginalidad", en Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, N° 1/2, Santiago, junio-diciembre.
- CARRI, Roberto (1967) Sindicatos y Poder en la Argentina, Sudestada, Buenos Aires.
- CAVAROZZI, Marcelo (1991) "Más allá de las transiciones democráticas en América Latina" en Revista de Estudios Políticos Nueva Etapa, N° 74, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- CAVAROZZI, Marcelo (1992) La política: clave del largo plazo latinoamericano, mimeo, México.
- CAVAROZZI, Marcelo (1994) El Régimen Militar de 1976, inédito, México.
- CAVAROZZI, Marcelo; DE RIZ, Liliana; y FELDMAN, Jorge (1988) "Concertación, Estado y Sindicatos en Argentina contemporánea", en PREALC Política económica y actores sociales, PREALC, Santiago.
- CAVAROZZI, Marcelo y LANDI, Oscar (1991) "Argentina, crisis y posttransición", en Revista América Latina Hoy, Segunda Epoca, N° 2, Madrid, noviembre.
- CAVAROZZI, Marcelo; NELSON, Joan; y URRUTIA, Miguel (1994) Economic and Political Transitions in Latin America. The Interplay between Democratizations and Market Reform, en prensa.
- CEPA (Comité Ejecutivo Para el Estudio de la Pobreza en la Argentina) (1993) Necesidades Básicas Insatisfechas. Evolución Intercensal 1980-1991, Documentos de Trabajo N°s 1, 2, 3 y 4, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires.
- CEPAL (1991) Notas sobre el desarrollo social en América Latina, Santiago.
- CEPAL (1992a) Equidad y transformación productiva. Un enfoque integrado CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (1992b) "Dimensiones críticas de la situación social en América Latina", en Kliksberg, Bernardo (Comp.) (1992) ¿Cómo enfrentar la pobreza?, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- CEPAL (1993) Papel del Estado y reforma de la gestión pública, Santiago.
- CIPPA (1991) El País de los Excluidos, CIPPA, Buenos Aires.
- CIBOTTI, Ricardo y WEFFORT, Francisco (1967) "La planificación del sector público: Una perspectiva sociológica", en Revista Desarrollo Económico, Vol. 7, N° 26, Buenos Aires, julio-septiembre.

DAMILL, Mario y FRENKEL, Roberto (1990) Malos tiempos. La economía argentina en la década de los ochenta, Documentos CEDES, N° 46, Buenos Aires.

✓ DRAIBE, Sonia (1994) "Neoliberalismo y políticas sociales: Reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas", en Desarrollo Económico, Vol. 34, N° 134, Buenos Aires, julio-septiembre.

DE LUCA, Beatriz (1993) La salud hospitalaria en los tiempos del cólera, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

✓ DESAL (1969) Marginalidad en América Latina, mimeo, Barcelona.

✓ DEUTSCH, Karl (1976) Política y Gobierno, Fondo de Cultura Económica, México.

DIAZ ALEJANDRO, Carlos (1975) Essays on the Economic History of the Argentine Republic, Yale University Press, New Haven.

✓ DOS SANTOS, Wanderley (1979) Cidadania e Justica, Campus, Río de Janeiro.

✓ DROR, Yehezkel (1992) "Salir del paso, ¿ciencia o inercia?" en Aguilar Villanueva, Luis (1992) (Comp.) La Hechura de las Políticas, Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, México.

DURAN, Viviana (1993) La evasión en el sistema de seguridad social argentino, CEPAL, Buenos Aires.

DURRUTY, Celia (1969) Clase obrera y peronismo, Pasado y Presente, Córdoba.

✓ EPSZTEYN, Eduardo y ORSATTI, Alvaro (s/f) Características de una línea de pobreza para Argentina, 1985, Documentos de Trabajo N° 8, IPA-INDEC, Buenos Aires.

✓ FOXLEY, Alejandro; ANINAT, Eduardo; y ARELLANO, José Pablo (1980) Las desigualdades económicas y la acción del Estado, Fondo de Cultura Económica, México.

FRANCO, Rolando (1974) "Sobre los supuestos económicos y sociales de la marginalidad y de la acción política de los grupos marginales en América Latina", en Revista Desarrollo Económico, Vol. 14, N° 55, Buenos Aires, octubre-diciembre.

FRANCO, Rolando (1992) Nuevas orientaciones en la política social en América Latina, ILPES, Santiago de Chile.

FRASER, Nancy (1991) "La lucha por las necesidades: Esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío", en Revista Debate Feminista, Año 2, Vol. 3, México, marzo.

FRENKEL, Roberto; FANELLI, José; y ROZENWURCEL, Jorge (1992) Crítica al Consenso de Washington, Fondad/Cepes/Desco, Lima.

GALLO, Ezequiel y CORTES CONDE, Roberto (1972) La Republica Conservadora, Paidós, Buenos Aires.

GARRETON, Manuel Antonio (1992) Transformaciones socio-políticas en América Latina. 1972-1992, FLACSO Chile, Santiago.

GERMANI, Gino (1972) "Aspectos Teóricos de la Marginalidad", en Revista Paraguaya de Sociología, Año 9, N° 23, Asunción, enero-abril.

GOLBERT, Laura y LUMI, Susana (1991) Políticas Sociales: ¿Existen otras opciones?, Documentos de Trabajo N° 6, CIEPP, Buenos Aires.

GONZALEZ TIBURCIO, Enrique (1993) Reforma del Estado y Política Social, INAP, México.

GRASSI, Estela; HINTZE, Susana; y NEUFELD, María Rosa (1994) Políticas Sociales. Crisis y ajuste estructural, Espacio, Buenos Aires.

HALPERIN DONGHI, Tulio (1972) La democracia de masas, Paidós, Buenos Aires.

HIRSCHAMN, Albert (1961) La estrategia del desarrollo económico, Fondo de Cultura Económica, México.

HIRSCHMAN, Albert (1977) Salida, voz y lealtad, Fondo de Cultura Económica, México.

HIRSCHMAN, Albert (1984) De la economía a la política y más allá, Fondo de Cultura Económica, México.

INDEC (1993) Censo '91. Resultados definitivos del total del país. Anticipo, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Buenos Aires.

IRARRAZAVAL, Ignacio (1992) "Consideraciones sobre el impacto redistributivo del gasto social en Chile", en Revista Administracion Publica y Sociedad, N° 7, IIFAP, Córdoba, diciembre.

ISUANI, Aldo (1985) Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina, Centro Editor de America Latina, Buenos Aires.

ISUANI, Aldo (1986) "Seguridad Social y Asistencia Publica", en Mesa Lago, Carmelo La crisis de la seguridad social y la atencion a la salud, Fondo de Cultura Económica, México.

FANFANI, Aldo (1991) "Bismarck o Keynes: ¿Quién es el culpable?", en Isuani, Aldo; Tenti Fanfani, Emilio; y Lo Vuolo, Rubén Estado de Bienestar: Un paradigma en crisis, miño y dávila/CIEPP, Buenos Aires.

FANFANI, Aldo (1992a) "Política social y dinámica política en América Latina. ¿Nuevas respuestas a viejos problemas?", en Revista Desarrollo Económico, Vol. 32, Nº 125, Buenos Aires, abril-junio.

FANFANI, Aldo (1992b) "Estado de Bienestar, conflicto social y desigualdad", en Revista Administracion Publica y Sociedad, Nº 7, IIFAP, Cordoba, diciembre.

FANFANI, Aldo y TENTI FANFANI, Emilio (1991) "Elementos generales para una estrategia de intervención estatal en el desarrollo social", en Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza Política social y pobreza en Argentina, PNUD, Bogotá.

FANFANI, Aldo y SAN MARTINO, Jorge (1993) La Reforma Previsional Argentina. Opciones y perspectivas, miño y dávila/CIEPP, Buenos Aires.

FREUDENBERG, Bernardo (comp.) (1992) ¿Cómo enfrentar la pobreza?, Grupo Editor Continentalamericano, Buenos Aires.

FREUDENBERG, Bernardo (comp.) (1993) Pobreza. Un tema impostergable, CLAD/Fondo de Cultura Económica/PNUD, México.

GILLI, Atul (1990) Democracy and Discontent. India's Growing Crisis of Governability, Cambridge University Press, Cambridge.

HELLER, Asa Cristina (1992) Estado y políticas sociales en el neoliberalismo, Friedrich Ebert Stiftung, México.

HINER, Norbert (1970) La democracia en Chile, Signos, Buenos Aires.

HOBBLUM, Charles (1992a) "La ciencia de salir del paso", en Aguilar Villanueva, Luis (1992) (Comp.) La Hechura de las Políticas, Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, México.

HOBBLUM, Charles (1992b) "Todavía tratando de salir del paso", en Aguilar Villanueva, Luis (1992) (Comp.) La Hechura de las Políticas, Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, México.

HENBOLM, Javier (1992) "Reestructuración industrial y empleo: Mitos y realidades", en Revista Desarrollo Económico, Vol. 32, Nº 126, Buenos Aires, julio-septiembre.

LIPIETZ, Alain (1992) Las relaciones capital-trabajo en los comienzos del siglo XXI, IDEP, Buenos Aires.

LITTLE, Walter (1979) "La Organización Obrera y el Estado Peronista" en Revista Desarrollo Económico, Vol. 19, N° 75, Buenos Aires, octubre-diciembre.

LOPEZ, Ernesto (s/f) El surgimiento del varguismo y del peronismo, FLACSO México, México.

LO VUOLO, Rubén (1990) Políticas económicas y políticas sociales en Argentina: una contradicción persistente, Documentos de Trabajo N° 1, CIEPP, Buenos Aires.

LO VUOLO, Rubén (1993) El Estado de Bienestar en la Argentina Contemporánea, Documentos de Trabajo N° 9, CIEPP, Buenos Aires.

LO VUOLO, Rubén (1995) "Estabilización, ajuste estructural y política social. Los inocentes son los culpables", en Bustos, Pablo (comp.) Más allá de la estabilidad, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires.

MADDISON, Angus (1993) La economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento: Brasil y México, Fondo de Cultura Económica, Mexico.

MAJONE, Giandomenico (1992) "La factibilidad de las políticas sociales" en Aguilar Villanueva, Luis (1992) (Comp.) La Hechura de las Políticas, Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, México.

MALLOY, James (1986) "Statecraft, política y crisis de la seguridad social", en Mesa Lago, Carmelo La crisis de la seguridad social, Fondo de Cultura Económica, México.

MARSHALL, Adriana (1988) Políticas Sociales: el modelo neoliberal, Legasa, Buenos Aires.

MARSHALL, Adriana (1991) "Empleo temporario y empleo incierto: dos caras del trabajo temporario", en Revista Desarrollo Económico, Vol. 31, N° 122, Buenos Aires, julio-septiembre.

MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto (1993) "La reforma del Estado en la Argentina. La logica politica de su problematica organizacional", en Revista Perfiles Latinoamericanos, Año 1, N° 1, FLACSO México, México.

MAZZEI, Enrique y VEIGA, Danilo (1985) "Pobreza urbana y marginalidad en el Uruguay", en Revista Paraguaya de Sociología, Año 22, N° 63, Asunción, mayo-agosto.

MELTSNER, Arnold (1992) "La factibilidad política y el análisis de políticas", en Aguilar Villanueva, Luis (1992) (Comp.) La Hechura de las Políticas, Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, México.

MINUJIN, Alberto (comp.) (1992) Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis de la sociedad argentina, UNICEF/Losada, Buenos Aires.

MINUJIN, Alberto (ed.) (1993) Desigualdad y Exclusion. Desafios para la politica social en la Argentina de fin de siglo, UNICEF/Losada, Buenos Aires.

MINUJIN, Alberto y VINOCUR, Pablo (1992) "Quienes son los pobres en el Gran Buenos Aires?", en Revista Comercio Exterior, Vol. 42, N° 4, México, abril.

MINUJIN, Alberto y KESSLER, Gabriel (1993) Del progreso al abandono. Demandas y carencias de la nueva pobreza, Documentos de Trabajo N° 16, UNICEF Argentina, Buenos Aires.

MINUJIN, Alberto y LOPEZ, Néstor (1993) Sobre pobres y vulnerables: el caso argentino, Documento de Trabajo N° 18, UNICEF Argentina, Buenos Aires.

MONZA, Alfredo (1993) "La situación ocupacional argentina: diagnóstico y perspectivas", en Minujin, Alberto (editor) Desigualdad y Exclusion. Desafios para la política social en la Argentina de fin de siglo, UNICEF/Losada, Buenos Aires.

MONZA, Alfredo (1994) Reportaje a... "Entre desempleo y subocupación ya suman un 40%", en Cash, N° 215, Buenos Aires, junio.

NELSON, Joan (1989) "Una política de ajuste favorable a los pobres", en Nelson, Joan (comp.) Coaliciones frágiles: la política del ajuste económico, CEMLA/SERFIN, México.

NORTH, Douglass (1993) Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, Fondo de Cultura Económica, México.

NUN, José (1969) "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal", en Revista Latinoamericana de Sociología, N° 2, Buenos Aires.

O'DONNELL, Guillermo (1984) "Apuntes para una teoría del Estado", en Oszlak, Oscar (Comp.) Teoría de la burocracia estatal, Paidós, Buenos Aires.

O'DONNELL, Guillermo (1991) Argentina de nuevo, Working Paper N° 152, Helen Kellogg Institute, Notre Dame.

O'DONNELL, Guillermo (1992) "¿Democracia delegativa?", en Cuadernos del Claeh, N° 61, Montevideo.

O'DONNELL, Guillermo (1993) "Estado, democratización y ciudadanía", en Revista Nueva Sociedad, N° 128, Caracas, diciembre.

O'DONNELL, Guillermo y OSZLAK, Oscar (1984) "Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación", en Klisberg, Bernardo y Sulbrandt, José (Comp.) Para investigar la Administración Pública, INAP, Madrid.

OFFE, Claus (1990) Contradicciones en el Estado del Bienestar, Alianza Universidad, Madrid.

OLSON, Mancur (1992) La Lógica de la Acción Colectiva, Limusa/Noriega Editores, México.

OSZLAK, Oscar (1982a) "Reflexiones sobre la formación del estado y la construcción de la sociedad argentina", en Revista Desarrollo Económico, Vol. 21, N° 84, Buenos Aires, enero-marzo.

OSZLAK, Oscar (1982b) El derecho al espacio urbano: políticas de redistribución poblacional metropolitana en un contexto autoritario, CEDES, Buenos Aires.

OSZLAK, Oscar (1984) Políticas Públicas y Regímenes Políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas, Estudios CEDES, Buenos Aires.

OSZLAK, Oscar (1992) "La organización de la reorganización estatal. Tendencias en la reforma del sector público en América Latina", en Revista Administración Pública y Sociedad, N° 6, IIFAP, Córdoba, julio.

OSZLAK, Oscar (1994) "Estado y sociedad: las nuevas fronteras", en Kliksberg, Bernardo (comp.) El rediseño del Estado, INAP/Fondo de Cultura Económica, México.

PALOMINO, Héctor (1988) "Reflexiones sobre la evolución de las clases medias en la Argentina", en Revista El Bimestre, N° 42, Buenos Aires, noviembre-diciembre.

PARAMIO, Ludolfo (1991) "La crisis de unos actores: América Latina ante la década de los noventa", Revista Nexos, N° 168, México, diciembre.

PETERS, Guy (1993) "Política Pública y Burocracia" en Revista Foro Internacional, Vol. XXXIII, N° 1, México, enero-marzo.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (1993) Informe sobre el desarrollo humano 1993, PNUD, CIDEAL, Madrid.

PORTANTIERO, Juan Carlos y DE IPOLA, Emilio (1991) "Lo nacional popular y los populismos realmente existentes", en Rubinstein, Juan Carlos (Comp.) El Estado Periférico Latinoamericano, Eudeba/ y Tercer Mundo Editores, Bogotá.

PREALC (1991) Empleo y Equidad: el desafío de los 90, PREALC, Santiago de Chile.

PROSOL (1992/93) Programa Federal de Solidaridad, Secretaría de Acción Social, Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, Buenos Aires.

PROVINCIA DE BUENOS AIRES (1993/94) Plan de Justicia Social, Buenos Aires.

QUIJANO, Anibal (1971) "Redefinición de la dependencia y proceso de marginalización en América Latina", en Quijano, Anibal y Weffort, Francisco Populismo, marginalización y dependencia, Educa, San José de Costa Rica.

QUIROGA, Hugo (1989) Autoritarismo y reforma del Estado, Centro Editor de America Latina, Buenos Aires.

SANCHEZ GUTIERREZ, Arturo (1993) "El proceso de diagnóstico en la elaboración de políticas públicas", en Revista Perfiles Latinoamericanos, Año 2, N° 3, FLACSO México, México.

SCHMITTER, Philippe (1992) Teoría del Neocorporatismo. Universidad de Guadalajara, Guadalajara.

SCHVARZER, Jorge (1983) Martinez de Hoz: La lógica política de la política económica, Estudios CISEA, Buenos Aires.

SEN, Amartya (1992) "Sobre conceptos y medidas de la pobreza", en Revista Comercio Exterior, Vol. 42, N° 4, Mexico, abril.

SMITH, William (1993) "Estado, mercado y neoliberalismo en la Argentina de la postransición: el experimento de Menem", en Revista El cielo por asalto, Año 3, N° 5, Buenos Aires, otoño.

STEWART, Frances (1993) La protección de los pobres durante el ajuste en América Latina y el Caribe en la década de 1980, Documentos de Trabajo N° 13, UNICEF Argentina, Buenos Aires.

TENTI FANFANI, Emilio (1989a) Estado y pobres: estrategias típicas de intervención/1", Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

TENTI FANFANI, Emilio (1989b) Estado y pobres: estrategias típicas de intervención/2", Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

TENTI FANFANI, Emilio; GOLBERT, Laura; y LUMI, Susana (1993) La Mano Izquierda del Estado. La asistencia social vista según los beneficiarios, miño y dávila/CIEPP, Buenos Aires.

TEUBAL, Miguel (1990) "Impacto de las políticas de ajuste", en Revista Realidad Económica, N° 96, Buenos Aires, 5° bimestre.

THERBORN, Göran (1989) "Los retos del Estado de Bienestar", en Munoz de Bustillo, Rafael (Comp.) Crisis y futuro del estado de bienestar, Alianza Universidad, Madrid.

THWAITES REY, Mabel (1994) "Apuntes sobre el Estado y las privatizaciones", en Revista Aportes, Año 1, N° 1, Buenos Aires, otoño.

TORRADO, Susana (1992) Estructura Social de la Argentina: 1945-1983, De la Flor, Buenos Aires.

TOURAINÉ, Alain (1978) Las sociedades dependientes, Siglo XXI, México.

VIGUERA, Anibal (1993) "Populismo y "neopopulismo" en América Latina: Hacia un estado de la cuestión", en Revista Mexicana de Sociología, N° 3/93, México.

ZERMEÑO, Sergio (1979) "México: Estado, pobreza y democracia", en Revista Foro Internacional, Vol. XIX, N° 3, México.