

EL BICENTENARIO DE LA POLITICA SOCIAL. ¿NUEVOS MODELOS O VIEJAS ESTRATEGIAS?

*por Laura C. Pautassi**

La proximidad de la conmemoración del Bicentenario de la Revolución de Mayo además de promover una serie de festejos asociados de un alto valor simbólico e histórico, ha llevado a la definición de metas y de obras públicas, que incluyen desde la restauración de monumentos históricos, teatros, escuelas, a objetivos más ambiciosos como la fijación de metas de cumplimiento escalonado que incluyen la “reindustrialización del país, la reforma fiscal, la reforma política, la reforma judicial”¹. Se trata pues de ir preparando una verdadera fiesta cívica que en poco tiempo, nos convoque en la celebración de un “horizonte común” que incluya “el respeto por los derechos humanos, la concientización y la identidad nacional de toda la población, la disminución de la desigualdad, la consolidación de la democracia” (Nun 2008).

Sin duda que las metas comunes señaladas son altamente deseables y cabe interrogarse sobre el papel que le compete a la política social en la consolidación de este horizonte, que por cierto aparece extremadamente ambicioso, al menos para el mediano y corto plazo. A priori, la respuesta es clara, en tanto la función histórica de la política social fue precisamente la de reducir las consecuencias de la desigualdad social. En Argentina esta tradición se reflejó principalmente en el impulso de acuerdos institucionales que ligaron los derechos sociales a la condición de trabajador asalariado formal. La dinámica de conformación de los sistemas de políticas sociales estuvo estructurada bajo la lógica de seguros sociales (salud, previsión social, accidentes de trabajo) y estableció como políticas universales a la educación y la salud.

* Investigadora del CONICET y del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”, Facultad de Derecho (UBA). La autora agradece los aportes de Pilar Arcidiácono, Jacinta Buriyovich, Carla Zibecchi y Laura Royo. E-mail: lpautassi@arnet.com.ar.

¹ Se ha creado una instancia ad hoc que es el Comité Permanente del Bicentenario de la Revolución de Mayo 1810-2010, integrado por el jefe de Gabinete de Ministros, el ministro del Interior y el secretario de Cultura de la Nación (www.bicentenario.gov.ar).

De esta forma, hacia mediados del siglo pasado, el trabajador asalariado formal se convirtió en el sujeto central de la política social y consigo se instaló una noción del bienestar vinculada a la inserción ocupacional, excluyendo a trabajadores rurales, los trabajadores del sector informal, las trabajadoras del servicio doméstico, los migrantes y las mujeres que desempeñaban trabajo reproductivo en el ámbito del hogar. En rigor, la noción de bienestar estuvo directamente relacionada con la inserción ocupacional, aunque no todos los segmentos ocupacionales gozaron del mismo tratamiento protectorio.

Sin embargo han pasado más de cincuenta años de la definición de un patrón de acumulación y de estos arreglos insitucionales, en el marco de una turbulenta historia institucional que también se ha concentrado en muy pocas décadas pero que imprimió un curso signado por la reforma del Estado, la apertura económica, las privatizaciones y severas restricciones del sistema de políticas sociales.

Sin profundizar en esta historia sellada por limitados avances y severos retrocesos, al extremo de haber padecido la interrupción de gobiernos constitucionales por sangrientas dictaduras militares, y posteriormente con la recuperación democrática, nuevas medidas fueron definiendo la reestructuración del Estado a partir de un cambio en las formas tradicionales de funcionamiento en el marco del proceso de reforma y ajuste estructural².

Este proceso fue enmarcado en el eufemismo de “modernización del Estado”. Contrario a lo prometido por sus impulsores, en especial los organismos internacionales de asistencia crediticia, la aplicación de estas políticas provocó serios desequilibrios, habiéndose profundizado la pobreza y la indigencia, por razones macroeconómicas y no sólo por una débil institucionalidad o por déficit propios de aplicar programas focalizados sin medidas más universales. Lejos estuvo entonces de alcanzar la modernidad en tanto los indicadores señalados atentan contra medidas de corte progresivo y moderno.

Sin embargo, la debacle de fines del año 2001 fue la conclusión de una profunda y prolongada crisis económica y social, que comenzó tres años antes e implicó una reducción de aproximadamente el 20 por ciento del PBI, y que

² Ese proceso se concretó durante el primer y segundo gobierno justicialista de Carlos Menem (1989-1999) y comenzó a partir de una serie de diagnósticos institucionales, especialmente elaborados por los organismos internacionales de asistencia crediticia, referidos a la ineficiencia del Estado argentino instando a lograr la estabilidad económica a través de la apertura comercial, la liberalización de mercados, la reducción del sector público y la reforma en las instituciones de políticas sociales. Las recetas diagnosticaban que una vez eliminada la intervención estatal, el intercambio mercantil promovería el crecimiento económico y distribuiría la riqueza a través del “efecto derrame”. Mientras tanto, las políticas públicas atenderían las situaciones de privación social más extrema.

entre otros efectos provocó la caída del gobierno, el deterioro acelerado de los indicadores socioeconómicos y una crisis institucional de alta gravedad. La última crisis que atravesó nuestro país no sólo implicó la implosión del denominado Plan de Convertibilidad (tasa de cambio fija y convertible) sino que fundamentalmente constituyó la expresión del agotamiento definitivo del patrón de acumulación de capital asentado en la valorización financiera iniciada en la última dictadura militar y que continuó durante los gobiernos constitucionales que la sucedieron (Basualdo 2006).

Nuevamente, esta crisis dio cuenta de que el hecho que más de la mitad de la población no alcance el mínimo necesario para cubrir sus necesidades de subsistencia no se explica por el argumento, usualmente esgrimido, que fueron los efectos “no deseados” de la implementación del modelo económico, sino precisamente que constituyen la clara consecuencia de un largo proceso de ejecución de políticas económicas ortodoxas.

Si bien en la actualidad la recuperación económica es innegable, habiéndose registrado un crecimiento durante el período 2003-2006 del PBI del 9 por ciento anual acumulativo, y el desempleo y la pobreza han disminuido considerablemente, perduran preocupantes niveles de indigencia, pobreza, informalidad y exclusión social que resultan incompatibles con el desarrollo de una democracia sustancial y nos alejan de las metas deseables en torno al Bicentenario.

En rigor, un ciclo de recuperación económica no obsta que las cuestiones centrales en torno al bienestar se hayan resuelto. Lejos de ello, y únicamente en la medida que se redefina un sistema de políticas sociales de corte universal y de amplia cobertura, se podrá garantizar la salida de la pobreza y de la exclusión social, pero también se avanzará en la aplicación de medidas redistributivas. Por ende, la redefinición del modelo económico y de política social sobre el cual asentar el desarrollo resulta hoy insoslayable.

En lo que sigue, analizo en qué medida se está avanzando en los postulados precedentes, los cuales serían coherentes con las metas señaladas en torno al Bicentenario. Nuevamente, de la amplitud de objetivos a cumplir, selecciono las principales acciones del actual gobierno de la presidenta Cristina Fernández en materia de políticas sociales que, pese a la brevedad de tiempo transcurrido de su mandato, pueden dar cuenta de una dirección en relación con el horizonte del Bicentenario³.

³ No haré referencia en este texto a las políticas para trabajadores asalariados formales, las que se pueden consultar en Pautassi y otros (2008). Asimismo no desconozco que el conjunto de políticas sociales incluye un conjunto mucho mayor de intervenciones, que en este período hubo novedades importantes en materia de salud, educación y previsión social, entre otras áreas, las que no podrán ser abordadas aquí por razones de extensión.

I. Ciencia e información: paradojas múltiples

Contrario a los análisis tradicionales en materia de política social, cabe destacar especialmente dos hechos paradigmáticos del actual gobierno: en primer lugar la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, que viene a condensar una antigua demanda que ya había sido considerada en la gestión del presidente Néstor Kirchner, de aumentar el presupuesto en materia de Ciencia y Técnica, en especial del organismo especializado como lo es el Consejo Nacional de Ciencia y Técnica (CONICET). Notorio fue el incremento presupuestario de que en los últimos cuatro años ha sido dotado este organismo, que impacta sobre la recuperación salarial del personal dedicado a actividades científicas, del aumento de recursos para el sostenimiento de las investigaciones y del número de investigadores, que en el año 2007 alcanzó a 5.228 y 5572 becarios doctorales y posdoctorales respectivamente, sobre un total de 46.884 investigadores que hay en el país y de 12.168 becarios pertenecientes a distintas instituciones (universidades, sector privado, organizaciones no gubernamentales)⁴.

A su vez, el hecho que el área cuente con un Ministerio específico, independiente de su ubicación en la cartera de Educación, visibiliza la importancia de una conceptualización e inversión sostenida en materia de ciencia y técnica y de un progreso en dirección a la demorada modernización.

Sin embargo, este importante avance contrasta con un segundo hecho por demás paradigmático: la irrupción del poder político en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), que ya lleva casi tres años y que a pesar de las innumerables denuncias y la existencia de una sentencia condenatoria de primera instancia⁵, no se ha revertido en lo más mínimo, ni se presentan señales que marquen una decisión de sanear la situación.

⁴ Según datos del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, en el año 2007 hay 27.133 investigadores con dedicación exclusiva y jornada completa, mientras que se desempeñan en media jornada 19.751 investigadores (www.mincyt.gov.ar/indicadores, visitado el 26 de junio de 2009). En el caso de los investigadores del CONICET, más del 75 por ciento se encuentran insertos como docentes e investigadores en las universidades nacionales y ejercen la tarea de investigación con dedicación exclusiva (www.conicet.gov.ar).

⁵ Causa 18544/07 “Asociación por los Derechos Civiles (ADC) c/en-M° Economía–Indec s/ amparo ley 16.986” del 22 de abril de 2008, según la cual se hace lugar parcialmente al recurso de amparo presentado por una organización de la sociedad civil y ordena al Indec que proporcione la información requerida por esta organización. También otras organizaciones de la sociedad civil han hecho reiterados pedidos de informes y han elevado recursos administrativos solicitando el acceso a las bases de datos usuarias y a otras encuestas.

Entre otras situaciones problemáticas, además de la condena expresa a la manipulación de la información estadística, uno de los puntos centrales es el conjunto de cambios introducidos en la elaboración de índices tales como el Índice de Precios al Consumidor Nacional. Como consecuencia, las mediciones de la Canasta Básica Total y la Canasta Básica Alimentaria fueron cuestionadas por economistas, sociólogos, analistas, trabajadores y técnicos del organismo estadístico, quienes argumentaron que luego de la intervención del gobierno, en enero de 2007, el Índice de Precios al Consumidor (IPC) fue “retocado” para que arrojava una suba menor, lo que determinó que el costo de ambas canastas resultara inferior al real, lo que a su vez implicó una subestimación de los índices de pobreza e indigencia.

Esta situación se agrava con los cambios metodológicos introducidos en una de las principales fuentes de información como lo es la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), a partir de los cuales resulta imposible realizar comparaciones y series históricas. Al mismo tiempo, las modificaciones en la forma de relevar y calcular la evolución del nivel de precios y la falta de un indicador oficial confiable de la transformación de los precios minoristas dificulta el análisis del poder adquisitivo actual de los salarios y de su variación. Tampoco se ha informado acerca de desarrollos metodológicos que permitan empalmar los resultados con las series de IPC preexistentes. A su vez, cabe señalar que a partir del primer trimestre del año 2007 y el primer semestre del 2008 no se puede acceder a la base usuaria de la EPH, situación que se mantiene a la fecha, sólo se puede acceder a los informes de prensa, bases que anteriormente se encontraban disponibles en la página web del Instituto⁶. En igual dirección, no se puede acceder, ni en la web ni por pedido formal, a los datos de la “Encuesta Nacional de Gasto e ingresos de Hogares 2004/2005”, herramienta indispensable para analizar las pautas de consumo en la medición de las condiciones de vida en Argentina.

Si de paradojas se trata la situación actual es un claro ejemplo: por una parte se ha incorporado como una política pública el desarrollo científico y tecnológico y en forma paralela se irrumpe en el principal organismo productor y difusor de estadísticas de Argentina. En consecuencia, estas condiciones repercuten en la elaboración y análisis de estudios, diagnósticos y análisis que involucren datos socioeconómicos, obligando a utilizar como base el año 2006,

⁶ Cabe recordar que ya había sucedido una situación similar con el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) que se suspendió su página web por un tiempo prolongado y el actual relanzamiento no cuenta con la información completa (www.politicassociales.gov.ar/siempro).

último año que resulta confiable de la EPH. Para el periodo que abarca la totalidad de los años 2007, 2008 y el primer semestre de 2009 es difícil tener una aproximación fidedigna para analizar los diferentes aspectos relacionados con el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas asociadas con temas de mercado laboral, salarios, pobreza, indigencia; aspectos que resultan centrales para las investigaciones pero particularmente para la definición de las políticas públicas en general y de las políticas sociales específicas.

Asimismo representa un incumplimiento de la obligación estatal de producir información seria, objetiva y confiable. Entre otras cuestiones, la producción de información es un presupuesto para la vigilancia de los derechos económicos, sociales y culturales, compromiso que Argentina ha suscripto en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Nuevamente y de cara al Bicentenario, sólo en la medida que se garantice el acceso a la información pública y transparente se podrá evaluar una gestión de gobierno, para que la ciudadanía en general pueda ejercer los mecanismos de control y responsabilidad sobre la vida pública. Esta debería ser la primera meta de extrema relevancia y urgencia para dar pasos confiables de cara al “nuevo horizonte”⁷.

II. La política social como herramienta redistributiva: invocando mitos

La necesidad de una política redistributiva impregna los discursos de los responsables gubernamentales, como también de los actores políticos, sindicales, sociales, religiosos y de la sociedad civil en general. Con diferentes énfasis declamativos, existe un consenso en atribuir esta deuda y responsabilidad a las políticas aplicadas durante la década de los años noventa pero iniciadas durante la última dictadura militar, que tal como fue señalado, les compete claramente el crecimiento de la pobreza y de la indigencia, ubicando a América Latina en el lamentable récord del continente más desigual del mundo.

Sin embargo, a la hora de poner el énfasis por dónde comenzar con políticas redistributivas, el consenso se diluye y comienzan a considerarse

⁷ Asimismo se evitarían “sutilezas”, como lo que sucede al momento de informar en relación con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a Naciones Unidas en el año 2015. Al no haberse definido metodologías de empalme de series históricas, Argentina informará sobre el cumplimiento no a partir de 1990 —como el resto de los países miembros— sino a partir del año 2003, lo cual dista de ser el panorama real, ya que se comienza a medir desde el período de recuperación económica.

argumentos que merecen, al menos, un análisis en profundidad. En primer lugar, resulta llamativo el énfasis que tanto gobierno como sindicatos ponen, en que la redistribución del ingreso se encuentra en curso de acción a partir del inicio de la demorada negociación salarial en el marco de la apertura de procesos de negociación colectiva⁸. Sin duda que esta situación significa un avance importantísimo luego de una década de congelamiento del salario mínimo y de ausencia de negociación sobre condiciones de trabajo⁹. Sin embargo, el incremento es dispar entre los distintos segmentos de trabajadores, en tanto el empleo formal privado triplicó su salario nominal promedio desde la salida de la convertibilidad; el empleo no registrado y el público no llegaron a duplicar los salarios nominales promedio y se encuentran sensiblemente por debajo del promedio general (Ministerio de Economía y Producción 2007). En rigor, las brechas aumentaron, en el periodo en cuestión, entre registrados y no registrados a pesar de la recuperación salarial¹⁰.

En materia de distribución funcional del ingreso —que enfoca el análisis en el ingreso generado por los distintos factores de la producción, es decir, fuerza de trabajo por un lado y capital por el otro— si bien la participación del trabajo es creciente, continúa por debajo de la que obtenía en 2001 y persisten los problemas estructurales previos a la caída de la convertibilidad. Si consideramos la redistribución funcional de los ingresos —que enfoca el análisis en el ingreso generado por los distintos factores de la producción, es decir fuerza de trabajo por un lado y capital por el otro—, desde el año 2003 en adelante, el importante

⁸ Durante el segundo trimestre del 2007, el Ministerio de Trabajo homologó 229 negociaciones, divididas en 195 acuerdos salariales (85%) y 34 modificaciones de convenios colectivos de trabajo (15%). En los acuerdos con diferentes gremios se acordaron incrementos salariales que fueron entre un 23 por ciento y un 14 por ciento (Observatorio del Derecho Social CTA 2007).

⁹ Desde julio de 2003, cuando el salario mínimo fue aumentado a \$250 luego de haber estado congelado en \$200 durante 10 años, se produjo una mejora significativa en el cumplimiento del objetivo de establecer un piso salarial no inferior al ingreso requerido para cubrir el costo de la Canasta Básica Total. El salario mínimo continuó incrementándose hasta alcanzar casi el quíntuplo (\$980) de su valor original, en diciembre de 2007. Es decir que, mientras en julio de 2003 el salario mínimo cubría apenas el 30 por ciento de la Canasta Básica Total, en la actualidad equivale al 108 por ciento (Ministerio de Economía 2007). A partir de diciembre de 2008 es de \$1.240.

¹⁰ Es fundamental analizar el monto sostenido de los programas de transferencias de ingresos, que a los efectos estadísticos, sus perceptores son considerados como ocupados, percibiendo una asignación fija no remunerativa de \$150 —en el caso del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD)— que se mantiene inalterable desde el año 2002 a la fecha. De más está señalar la licuación por inflación que este monto ha sufrido.

aumento del PBI, de los salarios y de los niveles de ocupación no se ha traducido en una mayor participación de los asalariados en el ingreso. De hecho, ésta ha disminuido y en el año 2007 es un 11 por ciento inferior al año 2001 (Basualdo 2008).

En el caso de la distribución personal del ingreso, que analiza cómo se distribuye el ingreso por estratos sin reparar si se trata de asalariados o no asalariados, sobre el crecimiento del proceso de desarrollo económico, el 30 por ciento más rico se apropió de \$62,5, mientras que los \$37,5 restantes se repartieron entre el 70 por ciento de la población. Está claro que estos niveles de apropiación resultan insuficientes para modificar la pauta distributiva de la sociedad, en especial cuando se considera que el 40 por ciento más pobre captó apenas \$12,8 y el 30 por ciento de los sectores medios explican los \$24,7 restantes (Observatorio del Derecho Social CTA 2007).

En rigor, la mejora de los indicadores socioeconómicos desde 2003 en adelante obedece al crecimiento económico y al de la ocupación y en menor medida de los puestos de trabajo, considerando a estos últimos aquellos contratos registrados y que se le aplican los descuentos de la seguridad social. Sin embargo, esta situación no ha modificado sustancialmente las condiciones de desigualdad en la distribución del ingreso y las mayores fragilidades se encuentran en la alta sensibilidad de los hogares pobres frente a cambios en los precios de las canastas básicas: pequeños cambios en los precios podrían implicar la caída de numeros hogares a la pobreza y/o indigencia. A su vez, las disparidades regionales se han profundizado aún más: en las provincias del Noreste la indigencia alcanza al 12 por ciento de los hogares y la pobreza al 30 por ciento¹¹. Luego de varios trimestres de crecimiento económico sostenido en altos niveles, esta situación aún persiste y resulta injustificable. Mucho más lo es, la falta de revisión del régimen de coparticipación federal de impuestos, el que se ha mantenido con escasas variaciones en los últimos años.

Retomando la argumentación precedente, poner el énfasis en el empleo formal como vía de resolución de la cuestión distributiva oculta el hecho que precisamente, la aplicación de las políticas ortodoxas de la década del noventa promovió una división entre dos grandes grupos poblacionales para quienes se elaboraron respuestas políticas diferentes: los trabajadores asalariados formales y aquellos que iban quedando fuera del mercado laboral o manteniendo una desprotegida inserción en términos de protección de seguridad social. La aplicación de programas focalizados y de transferencias de ingresos así como la modificación de las históricas políticas de corte más universal como salud y

¹¹ Datos correspondientes al primer semestre de 2007, EPH (www.indec.gov.ar).

educación instalaron un modelo que se sostiene actualmente aún en un contexto de crecimiento económico. Pero aún más complejo, se los considera “dentro” del mercado de empleo a los trabajadores informales, a los segmentos regidos por estatutos legales discriminatorios (como el caso del servicio doméstico y el trabajo rural), a los receptores de programas de transferencias de ingresos, sin considerar que tal “pertenencia” no implica los beneficios de los asalariados formales, ni resultan beneficiados por las medidas de recomposición salarial.

De esta forma se refuerza la concepción de más de una década que sostiene que la posibilidad y/o dificultad de inserción laboral de las personas es una responsabilidad individual, fortaleciendo la idea que los problemas del mercado de empleo remunerado se encuentran únicamente del lado de la oferta¹², concepción que por ejemplo en el caso de la mujer, desconoce los mecanismos de discriminación y segregación ocupacional. Al mismo tiempo se desconoce una y otra vez que la participación de la mujer en la actividad económica no constituyó un objetivo de política por parte de las coaliciones gobernantes, y muy por el contrario, en muchos de los casos fue desestimulada y lo continúa siendo. De igual manera, en los programas de transferencias de ingresos, se presupone que la mujer con responsabilidades familiares y más de tres hijos, es “inempleable” y seguramente “vulnerable”, cuestión que abordo a continuación.

En consecuencia, siendo el empleo remunerado el mecanismo principal por el cual las personas disponen de ingresos al tiempo que constituye una variable para la inserción social y personal en sentido más amplio, considero que el análisis de la situación de las personas respecto del mercado de empleo es un punto de partida razonable para abordar las distintas expresiones de los problemas sociales, pero no debe ni puede ser el único para considerar que una persona se encuentra en uno u otro lugar, esto es, si cumple con el “ideal” o si está necesitado de asistencia, si tiene derechos vulnerados o no accede al bienestar. Desvincular unos de otros sólo contribuye a profundizar la desigualdad y la heterogeneidad que han producido las políticas de los últimos años.

En otros términos, y hasta tanto no se incorpore una visión efectivamente transversal de lo que implica la “inserción social” de las personas, no se avanzará

¹² El énfasis de este discurso fue virando en los últimos años para hacer hincapié en la necesidad de resolver el problema de la recesión económica como paso previo al mejoramiento de la situación en el mercado de empleo. Si bien resulta evidente que sin crecimiento económico no hay posibilidades de mejorar las oportunidades en el mercado laboral, lo inverso no necesariamente se verifica. Vale recordar que en Argentina los indicadores que registran los desequilibrios de la oferta y la demanda de trabajo comenzaron a dispararse en momentos en que la economía crecía (Pautassi y Rodríguez Enríquez 2004).

en nuevos arreglos integrales, sino que se seguirá por el camino de otorgar derechos para aquellos que han resultado acreedores de un estatus laboral, al que obviamente responden con calificaciones y/o cualidades personales, y sólo por otro lado programas, planes a quienes sólo han sido “beneficiados” de una asistencia estatal, como consecuencia de no haber logrado el tan preciado ingreso al mercado de empleo remunerado.

A la hora de proponer políticas específicas en materia de empleo y de política social, debe primar el principio de cautela, basado en la verificación empírica de varias décadas de reformas sociales implementadas. Sin la menor evaluación ex ante y esporádicamente ex post, se contribuyó a que América Latina se estabilizara en la experimentación de políticas y programas y no en la estabilidad de las prestaciones y por ende de la calidad de vida de la población. Sin embargo este llamado a la cautela no debe confundirse con disuasión o lentitud en la reversión de la situación actual. La realidad en que viven los habitantes en Argentina alerta una vez más sobre la urgencia en modificar los patrones de funcionamiento social y más en un contexto económico favorable.

Y aquí resulta necesario, una vez más, considerar la idea de proponer *acciones integrales* en el marco de *patrones de distribución del ingreso* y de *capacidades fuertemente residuales* como sucede en Argentina. Esto es, resulta necesario interrogarse —y sincerar el debate— acerca de los motivos por los cuales en Argentina existe tan baja capacidad de redistribución para poder anteponer en esos limitados patrones los efectos de políticas inclusivas y sin duda redistributivas. La cautela reside precisamente en que la implementación no tropiece con obstáculos como la falta de voluntad política, el clientelismo, la baja capacidad de incidencia de la sociedad civil, la resistencia a la consideración de las discriminaciones por género, las debilitadas capacidades estatales, entre otras “sorpresas” que alimentarán nuevas frustraciones en el camino hacia la equidad.

En la misma dirección, se trata de incorporar en la arena política, como también en la agenda estatal, la necesidad de nuevos diseños institucionales que incluyan ciudadanos y ciudadanas, para evitar continuar promoviendo marcos y políticas que operan como expulsores de supuestos ciudadanos “vulnerables” o “informales” y por ende con menos derechos, particularmente el caso de las mujeres o de los migrantes. Será la forma que la redistribución deje de ser un mito y se convierta en una política efectiva.

En otros términos, la tan deseada redistribución no va a acontecer por “derrame” del crecimiento económico, sino que demanda una voluntad política y social en dicha dirección. Asimismo resulta fundamental que se incorpore la necesidad de una reforma tributaria progresiva que, particularmente tribute allí donde se manifiestan las expresiones de riqueza y la capacidad contributiva,

derogando los mecanismos regresivos, como las exenciones tributarias a grandes empresas y al capital, entre otras medidas pasibles de adoptar¹³. Sólo en la medida en que se sumen consensos y diálogos sinceros se podrá ir pensando en el anhelado horizonte.

III. Focalización versus universalidad: la dicotomía actual

Ciertamente los programas sociales focalizados fueron la gran “estrella” de los organismos internacionales de asistencia crediticia, que lograron instalar una estructura particular en el marco del conjunto de las acciones de las áreas sociales y que han adquirido una singular institucionalidad, al punto de que se siguen considerando como “las” medidas en materia de política social. Sin duda que poco tienen de “resplandor”, más aún cuando fueron la estrategia utilizada durante los años noventa para dismantelar las instituciones de políticas sociales; o en el caso de las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo, se utilizaron con el objetivo de “estimular” un mejor desempeño del mercado de trabajo a partir de asumir políticas de formación y capacitación laboral y generar medidas transitorias de empleo para aquellos trabajadores expulsados del mercado, en aras de reubicarlos nuevamente en él.

De este modo, desde fines de 1992 hasta el año 2002, los ministerios de Trabajo, Economía, Desarrollo Social y Educación implementaron en forma interrumpida, una serie de programas focalizados de generación de empleo y formación profesional. Muchos de ellos fueron financiados con fondos provenientes del Fondo Nacional de Empleo, pero en su gran mayoría contaron con financiamiento de organismos internacionales de asistencia crediticia como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Luego de más de una década en el desarrollo de este tipo de políticas, fue tal el “aluvión” de programas —muchos de los cuales sólo reemplazaban al siguiente— que se produjo una suerte de cadena continua de programas, a los que sólo se les “ajustaron” un par de requisitos, pero mantuvieron un mismo diseño y objetivos similares. El caso más claro fueron los llamados “programas transitorios de empleo” que comenzaron con los Programas Intensivos de Empleo (PIT) en 1992, siguieron con el PROAS-PRENO, luego el PROEDIS y terminaron con el Plan TRABAJAR en sus tres versiones, y durante el gobierno de la Alianza con los Programas de Emergencia Laboral (PEL). Las escasas evaluaciones existentes

¹³ Para una propuesta de reforma tributaria a favor de la equidad, ver Gaggero y Grasso (2006).

demuestran que no sólo no lograron una inserción de los “beneficiarios” nuevamente en el empleo, sino que además en términos de formación profesional no lograron traducir el aumento de calificaciones en puestos de trabajo¹⁴.

El punto de inflexión que significó la crisis de fines del año 2001 cristalizó un grupo de respuestas estatales en materia de transferencia de ingresos dirigidas a personas que se encontraban fuera del mercado laboral. En este contexto, surge el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), que constituye el primer programa de transferencia de ingresos aplicado masivamente en el país. Posteriormente, entre los años 2003 y 2004 el Estado nacional implementó nuevos programas sociales entre los que se encuentran el Programa Familias por la Inclusión Social, el Seguro de Capacitación y Empleo, y el Programa Adulto Mayor Más (CELS 2004b).

El Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados que comenzó en junio de 2003 y alcanzó a 1.992.497 personas. En noviembre de 2007 se encontraban registrados 795.274 receptores recibiendo cada uno de ellos una prestación de \$150, de acuerdo con datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Parte de esta disminución se debe a la opción de traspaso al Programa Familias, de numerosos perceptores, y en otros casos porque los hijos cumplen la mayoría de edad y les retiran el programa, y en menor medida por la inserción ocupacional. Cabe aclarar que la inscripción para el programa cerró el 17 de mayo de 2002, por lo que en la actualidad no es posible el ingreso, dando cuenta de que a pesar de la masividad que alcanzó, nunca fue un derecho, como se señaló en sus fundamentos —derecho a la inclusión familiar— sino un programa focalizado de transferencia de ingresos.

Para los receptores del Plan Jefas y Jefes considerados “empleables” o en vías de serlo en el 2004, se anunció la creación del Seguro de Capacitación y Empleo¹⁵ (Decreto 1506/2004). En rigor, en marzo de 2007 solamente habían ingresado 32.000 receptores en este programa, dando cuenta de la baja extensión del mismo. Posteriormente, se han implementado nuevos programas orientados a la “inclusión laboral” como el Programa de Jóvenes con más y mejor trabajo”, el Programa de Promoción del Empleo, destinados a segmentos poblacionales en situaciones de desempleo y con dinámicas similares a los anteriores. Finalmente, para aquellos y aquellas considerados “vulnerables” se creó el Programa Familias

¹⁴ Para una evaluación de los programas de formación profesional, Levy (2005), y de empleo, Arcidiácono (2005) y Zibecchi (2005).

¹⁵ La asignación mensual de \$225 pesos (\$75 pesos más que la ayuda económica del Programa Jefes de Hogar, que se suman a los \$150 que reciben actualmente) (www.trabajo.gob.ar, visitado el 25 de junio de 2009).

por la Inclusión Social y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social¹⁶.

Los programas analizados —por cierto muy esquemáticamente— presentan debilidades en términos de estándares aceptables en materia de derechos sociales, en particular respecto a los derechos a la igualdad, no discriminación, universalidad y acceso a la justicia. Por lo tanto, más allá de su presentación discursiva en términos de derechos, su diseño e implementación continúan pensándose bajo la lógica de beneficios y no de derechos. Los montos de los subsidios, resultan insuficientes para satisfacer las necesidades alimentarias básicas de una familia y mucho menos permiten el acceso a las prestaciones esenciales que garanticen un nivel de vida adecuado¹⁷.

Sin embargo, los programas mencionados no incorporan nuevos destinatarios, sino que receptionan a beneficiarios del PJJHD, sin haberse abierto el padrón a personas en situaciones de vulnerabilidad y que no sean perceptores de ningún plan asistencial. En consecuencia, dos nuevos programas se han presentado durante la gestión de la presidenta Cristina Fernández. En primer lugar, el Ministerio de Desarrollo Social presentó en abril de 2008 el Plan Nacional de Abordaje Integral “Ahi”. Si bien a la fecha sólo se pudo acceder al decreto de creación (Decreto 621/2008) cuyo objetivo principal es “promover el desarrollo social y humano de las personas, familias y comunidades en situación de alta vulnerabilidad social, a través de la implementación de Políticas Públicas integrales orientadas hacia el efectivo cumplimiento de los derechos sociales, vinculados con la educación, la salud comunitaria, el trabajo, la vivienda, la cultura, la recreación y el acceso a servicios públicos de infraestructuras esenciales”, poco se conoce acerca de los avances en su implementación.

Sin embargo, y al no existir precisiones sobre las formas de implementación, ni de disponer de presupuesto propio, se sitúa más en dirección

¹⁶ En 2007 contaba con 504.784 familias destinatarias que reciben una prestación variable según la cantidad de hijos/as o menores de 19 años a cargo o discapacitados de cualquier edad. El monto básico es \$155 con un menor a cargo y esta cifra puede llegar a \$305, con 6 menores a cargo. Luego pueden pasar a recibir la pensión para madres de siete o más hijos, que alcanza los \$390. En el caso de los receptores del sistema de pensiones asistenciales no contributivas por vejez, alcanzaban a 89.217 en el año 2007, mientras que las pensiones por invalidez contaban con 205.858 receptores para el mismo año y las madres de siete hijos llegaban a 140.410 mujeres (Pautassi y otros 2008).

¹⁷ De hecho, pese a la significativa magnitud de los programas sociales implementados, la disminución del porcentaje de pobreza e indigencia entre los años 2002 y 2007 difícilmente pueda ser atribuida a estos programas, cuyo aporte se puede evaluar más como un “alivio” que como una estrategia de “superación” de la pobreza (Pautassi y otros 2008).

a una modalidad de trabajo que a un programa focalizado como los anteriormente analizados. Esta presunción puede abonarse también en el hecho que el Plan Ahí, radicado en la órbita del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, presenta un ambicioso número de objetivos específicos y un plan de acción, que en los tiempos previstos, resulta difícil considerar que se pueda implementar y monitorear.

Asimismo, tiene previsto un importante número de obras de infraestructura pública, que van desde obras de urbanización, construcción y servicios públicos. También incluye como objetivos específicos “favorecer el envejecimiento activo y seguro de los adultos mayores a través de la promoción de sus derechos y de la construcción de sistemas integrales de apoyo para la tercera edad” sin explicitar de qué modo y bajo qué acciones van a llevar a cabo este ambicioso objetivo.

Finalmente, las líneas de acción establecidas —pero no precisadas aún, al menos en términos de información que se haya difundido o se encuentre disponible en la página web del Ministerio— incluyen la construcción de viviendas rurales, pozos de agua, abastecimiento de electricidad a los hogares mediante el uso de energías alternativas, generación de tecnicaturas de terminalidad educativa, otorgamiento de incentivos monetarios que faciliten los controles médicos de las mujeres embarazadas y niños recién nacidos; trabajo de prevención de adicciones con los jóvenes; ampliación y/o implementación del programa Familias por la Inclusión Social, promoción del deporte para la tercera edad; fortalecimiento y construcción de bibliotecas populares; padrino de Cooperativas tradicionales para el desarrollo de capacidades productivas, competencias laborales y comercialización, asistencia y financiamiento de producción familiar para el autoconsumo, entre otros. La variedad y diversidad de acciones a emprender es a todas luces vasta. Además se plantea, para el primer año de ejecución, abordar 9 partidos del conurbano bonaerense, como así también, 223 localidades de hasta 10999 habitantes del NEA, NOA, Centro y Nuevo Cuyo, pero sin definir los montos asignados, ni la fuente de financiamiento para cada línea de acción, como tampoco las responsabilidades a cargo de cada ministerio¹⁸.

Tampoco se han explicitado, de acuerdo con la información publicada, acciones de monitoreo y otras instancias de control y participación de la sociedad civil, dejando un amplio espacio discrecional para la ejecución de las políticas sociales. En muchas de las líneas de acción delineadas se apela recurrentemente a la participación de las organizaciones de la sociedad civil, aunque luego no se

¹⁸ Según información del Ministerio de Desarrollo Social, www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/Ahi, visitado en junio 2009.

especifica cuáles son los criterios de selección de las mismas, el tipo de participación previstas, o los presupuestos, entre otros aspectos centrales.

Nuevamente, al no contar con precisiones respecto de cómo implementar este plan, cabe señalar, utilizando el mismo principio de cautela expresado, que la falta de simultaneidad, la incompatibilidad temporal y espacial que existe en el conjunto de políticas sociales y los déficits de aplicar durante quince años programas focalizados no se solucionarán con un plan integral, sino únicamente a partir de restituir el carácter de universal al conjunto de políticas sociales.

En los hechos probablemente sea más simple y quizás más sustentable económicamente aplicar políticas universales, sólo se trata de asumir el desafío de intentar este viraje. La integralidad no está dada por sumar acciones —que se presentan con carácter asistencial— a un plan sino por abordar los problemas sociales en su multiplicidad, de modo de garantizar progresividad y no regresividad en materia de políticas sociales.

Por último y en el marco del conflicto suscitado en torno a los aranceles aplicados a las exportaciones (retenciones) el 10 de junio de 2008, por medio del Decreto 904 se anunció un nuevo plan denominado “Programa de redistribución social”. En forma similar al anterior, la única medida que se ha difundido es el decreto de creación en donde se anuncia que los fondos provenientes de los derechos de exportación a las distintas variedades de soja, que superando el 35 por ciento establecido serán destinados, el 60 por ciento a la construcción de hospitales públicos y salas de atención primaria de la salud, un 20 por ciento a viviendas populares urbanas o rurales, y el resto a la construcción y mejora de los caminos rurales.

Agrega además que “al igual que el 93% de la obra pública nacional, las obras objeto del Programa que se crea deben ejecutarse de manera descentralizada, con procedimientos a cargo de las provincias o de los municipios donde la obra se realice, instrumentando procedimientos de transparencia y control por vía de convenios a suscribirse con los señores Gobernadores e Intendentes”. En relación con el presupuesto, la norma señala que será la Jefatura de Gabinete de Ministros la que realice las adecuaciones presupuestarias de rigor para la efectiva constitución y funcionamiento inmediato del programa, pero nada dice de los mecanismos de monitoreo y de plazos de ejecución.

Si bien la propuesta analizada tenía estrecha relación con la aplicación de la controvertida Resolución 125, la que quedó sin efecto, llama la atención que no volvieron a discutirse otras vías de financiamiento para obras de infraestructura que se entiende eran fundamentales para el aumento de la cobertura de los deprimidos sectores de salud y de educación. Cabe señalar que el 12 de febrero de 2009 la presidenta Cristina Fernández anunció el Plan de Políticas Sociales

para el bienio 2009-2011, el cual incluye una “nueva etapa” en la política social, fundada en la mejora de los indicadores sociales y en donde se establecen modificaciones en las líneas de implementación de los programas, en especial mecanismos de control de las condicionalidades y de las bases de datos de los receptores de los programas. Sin embargo, al menos en base a la escasa información disponible, no se manifiesta un cambio en la dinámica de abordaje, como tampoco se expresa de qué manera se va a acompañar a las provincias en la implementación de las políticas sociales, cuestión no menor en tanto las provincias son las principales encargadas de la implementación de las políticas sociales, en particular del sector salud y educación. Nuevamente, la demorada redistribución social no debería ser llevada a cabo por medio de planes sujetos a financiamiento esporádicos, sin que debería ser el eje central de la política social y con mecanismos de coparticipación federal de mayor y mejor alcance.

IV. ¿Nuevos modelos o viejas estrategias?

Si bien el análisis aquí desarrollado ha considerado sólo algunos aspectos del amplio conjunto de políticas, acciones e instituciones que involucra la política social, ciertas tendencias pueden visualizarse a fin de poder, mediante una fuerte voluntad política, reordenar el rumbo hacia el Bicentenario.

Cabe destacar que una de las tareas clásicas de la política social es moderar el impacto de las consecuencias de los procesos de modernización y transformación (Vobruha 1998). Sin embargo éste no ha sido el carácter que la misma ha jugado en los procesos precedentes y que hoy por hoy se pueda visualizar. Si consideramos que el proceso de modernización necesariamente debe ampliar y mejorar la calidad de vida de la población, la única forma de lograrlo es a partir de políticas universales, transparentes y que puedan ser difundidas y conocidas por el conjunto de la ciudadanía.

La erosión que hoy experimenta la política —como poder para establecer límites— modifica al mismo tiempo el concepto y la realidad del ciudadano/a (Altvater 1994). Las posibilidades de participar en el proceso de decisión política se formalizan a todo nivel pero simultáneamente se vacían de contenido. El debate suscitado en torno a los derechos de exportación y el posicionamiento del conjunto de actores involucrados se ubica en esa dirección, al igual que el lugar que hoy ocupa la política social.

Por otra parte, es la primera vez que una mujer es elegida presidenta, situación que debería estar motivando un amplio conjunto de medidas tendientes a ampliar los espacios de participación política de las mujeres, como también de

efectivizar la igualdad material y no sólo formal. Si bien no forma parte de la plataforma de acción de la Presidenta, y no se han incorporado a nivel gubernamental políticas que incluyan el enfoque de género, no debe descuidarse este aspecto. Sólo en la medida en que se amplíen las oportunidades de participación, pero también de igualdad de oportunidades y de trayectoria entre varones y mujeres, como también se distribuyan las responsabilidades de cuidado de los miembros del hogar, se estará en presencia de un nuevo modelo respetuoso de la equidad social y de género. El momento histórico da una oportunidad única en esta dirección y sería altamente conveniente no desaprovecharla y cambiar las prácticas hasta hoy establecidas.

La falta de claridad en conceptualizar a los problemas y voluntades políticas adversas es lo que ha generado innumerables círculos viciosos que impiden articular políticas integrales de seguridad social y efectivizar los derechos sociales. Se trata, entonces, de abrir nuevos espacios que amplíen los márgenes de actuación de las políticas públicas, y que a su vez impliquen cambios graduales en la estructura del Estado, pero que establezcan una clara reversión de las tendencias, en dirección a garantizar derechos y no beneficios, acciones universales y no focalizadas, transparencia e información pública.

No se trata de reestablecer viejas estrategias sino claramente de efectivizar el conjunto de derechos sociales constitucionalmente garantizados para todos los habitantes. Sólo en la medida que se hagan efectivos los derechos y se avance en dirección a políticas universales y a una reforma tributaria equitativa se estará más cerca de alcanzar ese horizonte común en torno al Bicentenario.

Bibliografía

- Altwater, Elmar (1994) "Operationsfeld Weltmarkt oder: Vom souveränen Nationalstaat zum nationalen Wettbewerbsstat", en Revista *PROKLA, Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, Heft 97, 24, N° 4.
- Arcidiácono, Pilar (2005) "Estado y sociedad civil en la búsqueda de la inclusión social": los casos del Programa jefas y Jefes de Hogar Desocupados y del Trueque. ¿Innovaciones y continuidades?", Tesis de maestría, Maestría en Políticas Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, marzo.
- Basualdo, Eduardo (2006) *Estudios de historia económica argentina. Deuda externa y sectores dominantes desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires, FLACSO/Siglo XXI.
- Basualdo, Eduardo (2008) "La distribución del ingreso en Argentina y sus condicionantes temporales", en CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2008*, Buenos Aires, CELS y Siglo XXI.

- CELS (2004a) *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?*, Colección Investigación y Análisis, N° 1, Buenos Aires, CELS.
- CELS (2004b) *Las pensiones por vejez frente al derecho a la seguridad social*, Colección Investigación y Análisis, N° 2, Buenos Aires, CELS.
- CELS (2007) *Programa Familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*, Colección investigación y análisis N° 4, Buenos Aires, CELS.
- Gaggero, Jorge y Federico Grasso (2006) *La reforma tributaria necesaria en Argentina. Problemas estructurales, desafíos y propuestas*. Buenos Aires, junio.
- Levy, Esther (2005) “Políticas Públicas y formación para el trabajo en Argentina. Articulaciones de una política neoliberal”, Tesis de maestría, Maestría en Políticas Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, junio.
- Ministerio de Economía y Producción (2007) “Información Económica, Empleos e Ingresos, Información General, Empleo e Ingresos”, Buenos Aires, Ministerio de Economía, Secretaría de Política Económica.
- Nun, José (2008) “Comité del Bicentenario” en www.bicentenario.gov.ar, visitado el 7 de julio de 2008.
- Observatorio de Derecho Social CTA (2007) “Estudios sobre Negociación Colectiva, Conflictividad laboral y negociación colectiva. Informe de coyuntura segundo trimestre 2007”, Buenos Aires, Central de Trabajadores de Argentina (CTA), Disponible en www.cta.org.ar/base.
- Pautassi, Laura y Corina Rodríguez Enríquez (2004) “Vulnerabilidad laboral, instituciones sociales y género en Argentina”, Ponencia presentada en el Taller de Discusión Informalidad y Género en Argentina, WIEGO/CIEPP, Buenos Aires, mayo.
- Pautassi, Laura, Pilar Arcidiácono, Laura Royo, Mora Straschnoy y Verónica Carmona Barrenchea (2008) “Tensiones en un marco de crecimiento económico. La política social pendiente”, en CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2008*. Buenos Aires, CELS y Siglo XXI.
- Vobruba, Georg (1998) “El dilema de la globalización. Análisis y posibles soluciones”, en Filgueira, C., L. Pautassi y J. Petersen (comps.) *Sistemas de Protección Social en un mundo globalizado*, Buenos Aires, DSE, PLPS y CIEPP.
- Zibecchi, Carla (2005) “Programas sociales y su ceguera al género (Argentina 1992-2004). Un análisis centrado en las trayectorias y experiencias de los beneficiarios y beneficiarias del Plan Jefes y Jefas de Hogar”, Tesis de maestría, Maestría en Políticas Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, octubre.

Resumen

El artículo analiza las medidas que se han tomado en materia de políticas sociales en el último año de gobierno, poniendo especial consideración a los programas sociales implementados y en si los mismos se inscriben en dirección a cumplir las metas señaladas en torno al Bicentenario. A partir de allí cuestiona

los límites de la relación salarial, cuando existe, para revertir los niveles de pobreza y de exclusión social existentes en Argentina en el marco de un importante proceso de recuperación económica, enfatizando la necesidad de una redefinición del sistema de políticas sociales de corte universal y de amplia cobertura.

Palabras clave

Políticas sociales - modernización del Estado - políticas universales - redistribución del ingreso - Argentina

Abstract

This article explores the social policies from the last year of government in Argentina, paying special attention to the analysis of the social programme implemented and if this programme are in the direction to fulfill the goals indicated for the bicentenary. It examines the limits of the salary relationship,

when exist, in the way to reduce the poverty and social exclusion in Argentina in the frame of an important economical recuperation, stressing the necessity of a new definition of the social policies system, which includes universal and wide-ranging policies.

Key words

Social policies - state modernization - universal policies - income redistribution - Argentina